

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

RAPPORT PARTICULIER N°2

Béatrice BOUTCHENIK
Administratrice de l'INSEE, Direction du Budget

Avril 2015

*(Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de son auteur.
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires).*

SYNTHESE.....	4
INTRODUCTION.....	7
1. EN COUPE, LA TVA EST REGRESSIVE PAR RAPPORT AU REVENU ET FAIBLEMENT PROGRESSIVE PAR RAPPORT A LA CONSOMMATION DU FAIT DE L'IMPACT REDISTRIBUTIF LIMITE DES TAUX REDUITS	8
1.1. La TVA est régressive par rapport au revenu et légèrement progressive par rapport à la consommation	8
1.1.1. <i>Comment mesurer les effets distributifs de la TVA ?</i>	8
1.1.2. <i>La TVA rapportée au revenu</i>	10
1.1.3. <i>La TVA rapportée à la consommation.....</i>	12
1.2. Les taux réduits et les exonérations ont un impact distributif limité	15
1.2.1. <i>L'impact distributif d'ensemble des taux réduits et exonérations</i>	15
1.2.2. <i>L'impact des taux réduits de TVA par type de biens et services</i>	18
1.2.3. <i>L'impact distributif des exonérations (et dépenses ne supportant pas la TVA).....</i>	23
1.2.4. <i>Éléments de comparaison internationale</i>	28
1.3. Les taux réduits ne sont pas un instrument efficace de redistribution.....	31
1.3.1. <i>La faible différenciation des structures de consommation rend difficile le ciblage des taux réduits</i>	31
1.3.2. <i>Même pour les taux réduits tendant à rendre la TVA plus progressive, l'avantage absolu procuré aux ménages aisés est plus important</i>	34
1.4. Les autres taxes indirectes seraient régressives quelle que soit la mesure utilisée.....	38
1.5. Enseignements.....	41
2. LA PERSPECTIVE DE CYCLE DE VIE PERMET D'ECLAIRER LE CONSTAT DISTRIBUTIF PORTE SUR LA TVA	42
2.1. Le partage consommation-épargne est au cœur du constat régressif porté en coupe sur la TVA rapportée au revenu.....	42
2.2. Épargne de précaution et épargne de cycle de vie contribuent à expliquer les disparités de taux d'épargne observées en coupe	43
2.2.1. <i>L'épargne pour motif de précaution résulte de la volonté des ménages de s'assurer contre des variations transitoires de revenu courant</i>	44
2.2.2. <i>L'épargne pour motif de cycle de vie transparaît dans la distribution des taux d'épargne par âge</i>	45
2.3. La possibilité d'une consommation différée de l'épargne nuance le constat régressif porté en coupe sur la TVA rapportée au revenu	47
2.4. La perspective de cycle de vie pour la mesure des effets distributifs de la TVA présente certaines limites	48
2.5. Le traitement des transmissions intergénérationnelles est déterminant pour l'évaluation de la distributivité de la TVA sur le cycle de vie	49
2.5.1. <i>L'importance macroéconomique des transmissions intergénérationnelles</i>	50
2.5.2. <i>Si les transmissions sont proportionnelles au revenu permanent, la proportionnalité de la TVA n'est pas remise en cause.....</i>	50

2.5.3.	<i>Dans le cas de transmissions croissantes avec le revenu permanent, un choix méthodologique est nécessaire</i>	52
2.6.	Les données de cycle de vie apportent un meilleur éclairage sur l'impact distributif de la TVA	55
2.6.1.	<i>Les données de cycle de vie permettent un constat plus complet sur les flux de consommation et d'épargne.....</i>	55
2.6.2.	<i>La structure de consommation varie avec l'âge.....</i>	55
2.6.3.	<i>Une réforme de la TVA n'impacte pas l'ensemble du cycle de vie des ménages</i>	57
2.7.	Une première analyse des effets distributifs de la TVA sur le cycle de vie pour la France	58
3.	L'IMPACT DISTRIBUTIF DE LA TVA NE SE LIMITE PAS A SES EFFETS SUR LES PRIX A LA CONSOMMATION	61
3.1.	La TVA peut avoir une incidence sur les prix de production	61
3.1.1.	<i>L'incidence fiscale d'une variation de TVA est différenciée selon le degré de concurrence des marchés, le sens de la variation et l'horizon temporel.....</i>	61
3.1.2.	<i>Empiriquement, seule l'incidence de court terme est observable, et ses conséquences distributives sont difficilement évaluables.....</i>	64
3.2.	Une variation des taux de TVA impacte non seulement la consommation des ménages, mais également leurs revenus.....	65
3.2.1.	<i>Une variation des taux de TVA pourrait impacter de façon différenciée les revenus des ménages</i>	65
3.2.2.	<i>L'effet d'une hausse des prix sur les revenus d'activité.....</i>	66
3.2.3.	<i>L'indexation des revenus sociaux (y compris revenus de remplacement) sur les prix</i>	69
3.2.4.	<i>L'effet d'une hausse des prix sur les revenus du patrimoine</i>	71
3.2.5.	<i>Enseignements</i>	71

Synthèse

Bien que la redistribution des ressources ne fasse pas partie des objectifs premiers de la TVA (cette fonction étant a priori plutôt assignée à d'autres impôts, comme l'impôt sur le revenu), les effets redistributifs de la TVA méritent une analyse approfondie en tant que telle dans le cadre de la réflexion globale engagée par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). Avant d'envisager toute réforme de la TVA, et notamment des taux applicables, il est en effet nécessaire d'évaluer le poids que représente cet impôt, qui concerne l'ensemble des ménages, pour les différents contribuables.

Dans un premier temps, le rapport part du constat redistributif porté sur la TVA « en coupe » (c'est-à-dire pour une année donnée), en rapportant l'impôt payé au revenu des ménages ou à leur consommation, afin d'interroger notamment la pertinence des taux réduits comme instrument de redistribution. Il approfondit ainsi, à l'aide des dernières données disponibles, les réflexions engagées à l'occasion du rapport de 2011 du CPO¹, et auparavant, du rapport de 2001 du Conseil des impôts².

La deuxième partie du présent rapport propose une nouvelle approche, en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie. Elle permet de ce fait de dépasser l'opposition qui existe en coupe entre TVA rapportée au revenu et TVA rapportée à la consommation, ces deux approches se distinguant par la place accordée à l'épargne. Le raisonnement sur le cycle de vie est appuyé par une étude de l'Insee qui traite, pour la première fois sur données françaises, l'impact de la TVA sur le cycle de vie.

Enfin, la troisième partie approfondit la réflexion dans une autre direction, en explorant les effets redistributifs que la TVA peut occasionner à travers des canaux autres que les seuls prix à la consommation, en particulier les prix de production et les revenus des ménages.

1. En coupe, la TVA est régressive par rapport au revenu et faiblement progressive par rapport à la consommation du fait de l'impact redistributif limité des taux réduits

Dans la continuité des études précédentes disponibles, les simulations effectuées à l'aide du module « taxes indirectes » du modèle « Ines » (Insee-Drees) font apparaître que le montant de TVA payé une année donnée constitue une part plus élevée du revenu des ménages modestes. La TVA apparaît par conséquent anti-redistributive lorsque l'on rapporte le montant payé au revenu des ménages. Au contraire, lorsque l'on évalue la part que représente la TVA dans la consommation des ménages, celle-ci semble peser sur eux de façon plus uniforme. Ce résultat actualise, à l'aide des dernières données disponibles, le constat redistributif porté sur la TVA par le CPO dans son rapport de 2011. La question de la pertinence du choix entre ces deux approches n'est pas posée dans cette première partie.

Les simulations effectuées à partir du module « taxes indirectes » permettent par ailleurs d'approfondir cette analyse en isolant les effets spécifiques liés aux différents taux réduits et exonérations. En absence de ces dispositions dérogatoires, une imposition uniforme de la consommation conduirait par définition à une part de la TVA dans la consommation identique quel que soit le ménage considéré. Toutefois, les différents biens de consommation ne sont pas imposés au même taux et la structure de la consommation entre produits imposés à différents taux peut varier selon les ménages. Ainsi, les ménages aisés consomment, relativement à leur consommation totale, moins de biens et services imposés à 5,5 % (produits alimentaires notamment) que les ménages modestes. Ils consomment cependant davantage de biens et services imposés à 10 % (composés à hauteur d'un tiers

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, "Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs", mai 2011.

² Conseil des impôts, "La taxe sur la valeur ajoutée", 2001.

par les services de restauration). L'effet redistributif global de ces taux est peu marqué : la TVA payée par les ménages aisés relativement à leur consommation représente moins d'un point de taux de TVA de plus que pour les ménages modestes.

Un meilleur ciblage des taux réduits, à un niveau plus fin selon les catégories de biens et services, pourrait augmenter leur effet redistributif. Un tel ciblage des taux réduits conduirait toutefois à des coûts administratifs et à des distorsions accrues, de telle sorte qu'il est préférable de l'écarter. Par ailleurs, la structure de consommation des ménages paraît trop faiblement différenciée pour atteindre un effet redistributif très prononcé. Cette homogénéité de la structure de consommation peut être liée au fait que, pour un bien ou un service donné, le prix payé par les ménages aisés est en moyenne plus élevé.

De par cette faible différenciation des structures de consommation, le fait que les biens et services imposés aux taux réduits représentent une part légèrement plus élevée de la consommation des ménages modestes ne suffit pas à compenser le niveau plus élevé de la consommation totale des ménages aisés. Ainsi, l'avantage financier accordé à travers l'application de taux réduits, relativement à une imposition à taux normal, bénéficie davantage aux ménages aisés.

Par conséquent, comme le relevait déjà le Conseil des impôts en 2001, les taux réduits constituent un instrument de redistribution peu pertinent, notamment par rapport à des transferts à destination des ménages modestes. En outre, le recours aux taux réduits pose, à revenu donné, un problème d'inégalité entre ménages. Ainsi, si une réforme des taux de TVA devait être engagée pour des raisons d'efficacité économique ou de rendement budgétaire, c'est à l'aide de la fiscalité directe ou des prestations plutôt que des taux réduits de TVA qu'il faudrait compenser ses éventuels effets anti-redistributifs.

Le faible effet redistributif des taux réduits et exonérations doit enfin être mis en regard de l'effet fortement anti-redistributif des autres taxes indirectes, comme l'a déjà noté le CPO dans son rapport de 2011. Les autres taxes indirectes, notamment les accises sur les tabacs, les alcools et les produits énergétiques, représentent en effet une part plus élevée de la consommation pour les ménages modestes.

2. La perspective de cycle de vie permet d'éclairer le constat distributif porté sur la TVA

La deuxième partie du présent rapport dépasse l'approche binaire de la TVA rapportée au revenu ou à la consommation en explorant la problématique du partage du revenu entre consommation et épargne, notamment au regard de l'utilisation qui est faite de cette épargne à long terme. Dans un premier temps en effet, les effets redistributifs de la TVA ont été mesurés relativement au revenu puis à la consommation, sans que l'une des deux approches soit favorisée. Or la première approche intègre les effets anti-redistributifs du partage du revenu entre consommation et épargne (les ménages aisés épargnent une part plus élevée de leur revenu, or l'épargne échappe à la TVA – elle est toutefois taxée selon d'autres mécanismes), tandis que la seconde approche l'évacue.

L'épargne constituée par un ménage à un moment donné peut en effet être consommée de façon différée : c'est notamment afin de pouvoir maintenir un certain niveau de consommation lors de périodes moins favorables qu'un ménage épargne. Si l'on suppose que tout revenu est appelé à être consommé et imposé à la TVA au moment de sa consommation, alors la TVA serait plutôt proportionnelle au revenu sur le long terme. En coupe, c'est alors la TVA rapportée à la consommation qui traduit le mieux ses effets distributifs, cette approche évacuant l'effet régressif artificiel introduit par l'épargne.

Ce raisonnement omet toutefois l'existence de transmissions intergénérationnelles, dont le poids n'est pas négligeable. Les éléments empiriques disponibles tendent à montrer que les ménages aisés transmettent une part plus élevée de leur revenu de long terme que les

ménages modestes. Or ces transmissions échapperont bien à l'imposition à la TVA du point de vue du ménage qui en est à l'origine, bien qu'elles puissent être par la suite consommées par le bénéficiaire de la transmission.

Mesurer les effets redistributifs de la TVA dans une perspective de cycle de vie permet de neutraliser les effets de l'épargne « transitoire », qui n'échappe à la TVA que de façon temporaire puisqu'elle sera consommée par la suite. Par conséquent les effets anti-redistributifs de la TVA pourraient être nuancés dans une perspective de cycle de vie. Afin de déterminer la portée empirique de cet argument, une étude réalisée par l'Insee sur données françaises étudie les effets redistributifs de la TVA sur le cycle de vie : il ressort de celle-ci que les effets anti-redistributifs de la TVA sur le cycle de vie seraient diminués de moitié, par rapport à une mesure de coupe.

3. L'impact distributif de la TVA ne se limite pas à ses effets sur les prix à la consommation

Alors que les deux premières parties se concentrent sur l'analyse des effets redistributifs de la TVA incorporée aux prix de consommation des ménages, la troisième partie montre que la TVA n'affecte pas uniquement les prix à la consommation, ses effets redistributifs pouvant également passer par d'autres canaux.

La TVA peut, en premier lieu, peser sur les prix de production, c'est-à-dire les prix hors taxes. À court terme, ou dans des situations de concurrence imparfaite, le poids de la TVA serait plutôt partagé entre consommateur et producteur, comme l'indique la théorie économique et comme tend à le montrer l'évidence empirique.

Si l'incidence de la TVA sur les prix à la consommation est plus forte pour certains secteurs, le poids direct de l'impôt sera plus élevé pour les ménages consommant relativement plus de biens ou services produits par ces secteurs. L'incidence sur les prix de production se répercute par ailleurs *in fine* sur les ménages, que ce soient les salariés ou les actionnaires.

En second lieu, une variation de TVA qui se répercute sur les prix à la consommation sera également susceptible d'affecter les revenus des ménages. Si les revenus de chaque décile de niveau de vie sont indexés de façon différenciée sur les prix à la consommation, alors ces mécanismes doivent être intégrés à l'étude redistributive de la TVA.

L'indexation mécanique du SMIC sur l'inflation permet la préservation du pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. Concernant le restant de l'échelle des salaires, il apparaît selon une étude réalisée par l'Insee que la réaction à court terme du pouvoir d'achat des revenus salariaux (englobant les effets sur les salaires et le volume d'emploi) des cadres et professions intermédiaires serait légèrement plus faible que celle des ouvriers et employés. Par ailleurs, les revenus sociaux sont, dans l'ensemble, mécaniquement indexés sur les prix à la consommation. Il est cependant à noter que l'allocation chômage et les retraites complémentaires Agirc-Arrco sont revalorisées de façon discrétionnaire.

Au total, la composition des revenus par décile et le recensement des différents mécanismes d'indexation laissent penser que le pouvoir d'achat des ménages modestes pourrait être relativement mieux protégé, en cas de hausse de TVA, s'il est fait abstraction des effets sur l'emploi. L'ensemble de ces effets ne pourraient toutefois être quantifiés que dans le cadre d'un modèle simulant précisément les mécanismes d'indexation pour l'ensemble de la distribution des ménages.

Introduction

Le présent rapport analyse les effets redistributifs de la TVA, déjà abordés par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de 2011 dans le cadre d'une étude plus large de la progressivité du système fiscal français, et, auparavant, par le rapport du Conseil des impôts de 2001 qui avait notamment questionné la pertinence des taux réduits comme instrument de redistribution.

Il permet d'actualiser les constats sur les taux réduits, en examinant les dispositifs à un niveau de détail fin. Il permet également d'aller au-delà des constats généraux déjà établis, en élargissant d'une part la perspective de cette étude au cycle de vie afin de tenir compte du rôle de l'épargne, et en s'interrogeant d'autre part sur les effets de la TVA dans un cadre dynamique, celle-ci pouvant impacter des grandeurs autres que les seuls prix à la consommation.

La redistribution des ressources ne fait pas partie des objectifs premiers visés par la TVA, cet objectif semblant *a priori* plutôt assigné à d'autres impôts, tels que l'impôt sur le revenu. Tout au plus la TVA est-elle indirectement liée à cette fonction redistributive au travers de son objectif de rendement, permettant de garantir à la puissance publique des ressources suffisantes pour mettre en place des instruments proprement redistributifs. *In fine*, la « redistributivité » comprise en ce sens ne pourra être appréciée indépendamment du reste du système socio-fiscal français, et dépend largement de l'utilisation qui est faite des ressources collectées.

Ainsi la question de la « redistributivité » de la TVA doit plutôt être entendue ici de la façon suivante : dans quelle mesure l'imposition à la TVA modifie-t-elle la distribution du revenu disponible des ménages ? On pourra alors plutôt parler d'effets « distributifs » dans la mesure où cette modification de la distribution des revenus ne se fait pas nécessairement en faveur des ménages modestes. Cette question de la « distributivité » de la TVA est équivalente à celle du poids pour les différents contribuables d'une variation de la TVA, si le reste de la législation socio-fiscale demeurerait inchangé.

La question de l'impact de la TVA sur la distribution des revenus des ménages sera donc posée ici en considérant que le restant du système socio-fiscal est donné, et les mécanismes propres des impositions complémentaires à la TVA ne seront pas approfondis. Leurs effets distributifs, notamment celui des autres taxes indirectes, pourront toutefois être rappelés.

La problématique distributive concernant la TVA tient donc essentiellement à la mesure du poids relatif de la TVA pour les ménages, dans leur revenu ou dans leur consommation. Cette mesure et les questions qu'elle pose sont explorées aussi bien pour une année donnée que sur le cycle de vie (voir parties 1 et 2). D'autres questionnements émergent toutefois, qui rejoignent celui du poids relatif de la TVA pour les ménages mais ne s'y limitent pas :

- dans le cadre de l'étude de l'effet distributif des taux réduits de TVA, ce n'est pas uniquement le poids relatif de l'avantage procuré par ces taux réduits qui doit être examiné mais également l'avantage financier agrégé dont bénéficient les ménages à ce titre, comme mis en avant dans la partie 1.
- dans un cadre dynamique où l'on intègre les effets d'indexation des revenus sur les prix, il faut tenir compte non seulement du poids de la TVA pour les ménages (à distribution des revenus donnée) mais également de la façon dont leurs revenus évolueront suite à une variation de la TVA. Cette idée est développée dans la partie 3.

1. En coupe, la TVA est régressive par rapport au revenu et faiblement progressive par rapport à la consommation du fait de l'impact redistributif limité des taux réduits

1.1. La TVA est régressive par rapport au revenu et légèrement progressive par rapport à la consommation

1.1.1. Comment mesurer les effets distributifs de la TVA ?

1.1.1.1. Poids de la TVA pour les ménages et distributivité

Afin d'appréhender l'impact distributif de la TVA, il est nécessaire de disposer d'une mesure de son poids pour les ménages et d'évaluer la façon dont ce poids varie selon leur niveau de vie. Le poids de la TVA peut être mesuré relativement au revenu courant des ménages ou relativement à leur consommation. Les arguments pouvant conduire à retenir l'une ou l'autre approche sont présentés dans la partie 2. Ils sont liés à la nature inter-temporelle de l'épargne, soit l'écart entre revenu courant et consommation.

La mesure du poids de la TVA en fonction de l'une ou l'autre grandeur permet de qualifier cet impôt de proportionnel, progressif ou régressif, en fonction des ménages sur lesquels l'impôt pèse le plus fortement.

Par exemple dans le cas où le poids de la TVA est rapporté au revenu des ménages :

- si le ratio TVA/revenu est constant quel que soit le ménage considéré, alors la TVA sera qualifiée de proportionnelle par rapport au revenu. La TVA pèse dans ce cas uniformément sur les ménages, laissant inchangée la distribution des revenus avant imposition à la TVA : en ce sens, la TVA serait neutre d'un point de vue distributif.
- si ce ratio décroît avec le revenu, alors la TVA sera qualifiée d'impôt régressif par rapport au revenu. Dans ce cas, la distribution des revenus avant et après imposition à la TVA est modifiée en défaveur des ménages les plus modestes, accentuant les inégalités de revenu, l'impact de la TVA étant alors considéré anti-redistributif.
- inversement si le ratio TVA/revenu croît avec le revenu, celle-ci sera qualifiée de progressive. La distribution des revenus est modifiée en faveur des ménages modestes, et la TVA est alors considérée redistributive.

1.1.1.2. Données et définitions

Dans cette partie, l'impact distributif de la TVA est examiné « en coupe » : on considère la situation des ménages une année donnée. Une perspective de « cycle de vie » (tenant compte de la situation des ménages sur une période plus longue) sera adoptée dans la partie 2, et les liens pouvant être faits entre perspective de coupe et de cycle de vie seront également examinés.

En coupe, l'impact distributif de la TVA est mesuré grâce au module « taxes indirectes » du modèle « Ines » (Insee-Drees, voir encadré 1). Le module s'appuie sur les données de l'enquête « Budget de famille » 2011 de l'Insee, qui renseigne de façon détaillée sur les dépenses de consommation des ménages ainsi que sur leurs revenus. Ces données ont été

recalées sur les agrégats adéquats pour refléter les grandeurs macroéconomiques de 2013³. Le modèle simule pour chaque poste de consommation, à un niveau de détail fin, le montant de TVA payé par les ménages en tenant compte des taux applicables à chaque poste en 2014. C'est donc la législation de l'année 2014 qui est appliquée aux données, recalées pour refléter les grandeurs macroéconomiques de l'année 2013.

Quelle que soit la grandeur à laquelle est ramené le montant de TVA payé par les ménages (revenu ou consommation), les ménages sont classés selon leur niveau de vie, plutôt que selon leur niveau de consommation.

Le niveau de vie correspond au revenu disponible rapporté au nombre d'unité de consommations du ménage, permettant ainsi de tenir compte du fait qu'il existe des « économies d'échelle » concernant la consommation. L'échelle d'équivalence retenue pour les unités de consommation (UC) est celle proposée par l'OCDE : le premier individu adulte du ménage compte pour une UC, les autres individus de 14 ans et plus pour 0,5 UC, et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC. Il s'agit de l'échelle la plus couramment utilisée par l'Insee et Eurostat.

Certaines études des effets distributifs de la TVA envisagent de classer les ménages d'une part selon leur niveau de vie (ou revenu), d'autre part selon leur consommation. C'est notamment le cas du rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011)⁴, dont seuls les résultats avec classement des ménages selon le revenu seront repris plus loin, pour une meilleure comparabilité.

Dans le présent rapport, les ménages ne seront pas classés selon leur consommation du fait du mode de collecte de l'enquête « Budget de famille ». Cette enquête repose en effet en partie sur des « carnets de compte » dans lesquels les ménages renseignent l'ensemble des dépenses qu'ils effectuent sur une période de sept jours. Ces montants sont par la suite annualisés (multipliés par 52). Concernant les dépenses ainsi enregistrées, un ménage qui aurait plutôt concentré sa consommation sur la semaine concernée par le carnet pourra être classé à un rang artificiellement haut dans la distribution des consommations, et vice-versa pour un ménage ayant relativement peu consommé cette semaine-là.

Pour d'autres dépenses toutefois (biens durables notamment), l'enquête s'appuie sur des questionnaires portant directement sur la consommation annuelle (ou des deux derniers mois de l'année) et non sur les carnets de compte.

Plus généralement, du fait du mode de collecte par carnets, considérer les consommations individuelles n'a pas beaucoup de sens, et il est important de raisonner en termes de comportements moyens pour un ensemble de ménages (par décile de niveau de vie par exemple). Certaines dépenses rapportées dans les carnets ne sont en effet qu'occasionnelles, et considérer pour ces biens des dépenses rapportées à l'année conduira à des consommations nulles pour certains ménages (ceux qui n'en ont pas consommé pendant la semaine de l'enquête), et trop accentuées pour d'autres (ceux qui en ont consommé, et pour lesquels cette consommation est multipliée par 52).

³ Les dépenses de consommation sont calées sur les agrégats macroéconomiques de la comptabilité nationale au niveau 2 de la nomenclature européenne COICOP (Classification Of Individual CONsumption by Purpose), qui comprend 39 postes. Les revenus sont calés par déciles sur ceux du modèle Ines, issus de l'ERFS (enquête Revenus fiscaux et sociaux).

⁴ Rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* pour la Commission Européenne (en consortium) (2011), « *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system* », chapitre 9, « Quantitative analysis of VAT rate structures ». Le recours à la consommation plutôt qu'au revenu pour classer les ménages est lié au fait que, comme mis en avant dans l'encadré 4, leur consommation courante peut être un meilleur indicateur du revenu permanent que ne l'est leur revenu courant.

Une description statistique des déciles de niveau de vie est donnée en annexe (annexe 1). Il faut en effet garder à l'esprit, pour interpréter les résultats de la partie 1, que des effets de composition peuvent exister. La part des ménages jeunes est par exemple plus forte dans les premiers déciles de niveau de vie.

Encadré 1 : Le modèle « Ines » et son module de taxation indirecte

Le modèle de microsimulation « Ines », développé par la Drees et l'Insee, permet d'évaluer l'impact budgétaire et redistributif de réformes possibles de nombreux prélèvements et prestations sociales : prestations familiales, allocations logement, minima sociaux, cotisations et contributions sociales, impôt sur le revenu...

Il s'appuie sur un échantillon de 100 000 ménages, contenant plus de 1 000 informations sur chaque individu, construit à partir de l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux ». Pour chaque ménage sont calculés les prélèvements qu'il acquitte et les prestations qu'il perçoit, selon sa composition familiale, l'activité de ses membres, son revenu imposable... L'échantillon est représentatif de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire (logement non collectif). Le modèle appréhende ainsi la diversité et la complexité des situations réelles des Français.

Le module de taxation indirecte d'« Ines », développé en 2014, permet de simuler pour chaque ménage du modèle les montants de taxes indirectes : taxe sur la valeur ajoutée (TVA), taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), taxe sur les assurances et accises sur les tabacs et alcools. Les données de consommation sont imputées dans le modèle par pseudo-appariement avec les données de l'enquête « Budget de famille » 2011 (BDF).

Ce module permet ainsi d'évaluer le caractère redistributif des différents prélèvements indirects, et de simuler l'effet de réformes les concernant, par exemple une modification des taux de TVA. Les effets mis en évidence sont contemporains, sans ajustement des comportements dynamiques de consommation ou d'épargne des ménages, ni prise en compte des mécanismes d'indexation des salaires et prestations en cas de variation des prix.

Un document de travail de la Drees, à paraître en 2015, détaillera la méthode de construction du module de taxation indirecte, en insistant sur les grands choix méthodologiques opérés.

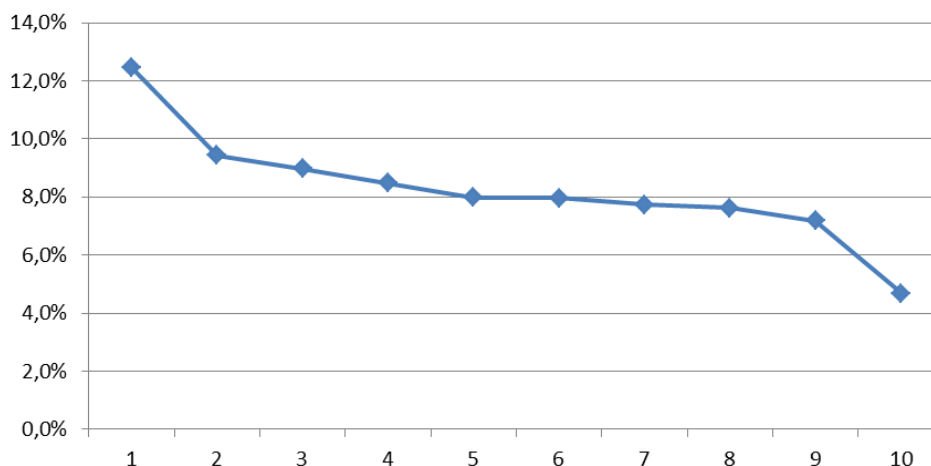
Source : Drees

1.1.2. La TVA rapportée au revenu

Lorsque le montant de TVA payé par les ménages une année donnée est rapporté à leur revenu disponible⁵ (on appellera ce ratio « taux d'effort »), la TVA apparaît nettement régressive (graphique 1). Le taux d'effort, de 12,5 % pour le premier décile de niveau de vie, diminue en effet jusqu'à 4,7 % environ pour le décile le plus élevé. Un ménage situé dans le premier décile de niveau de vie consacre ainsi à la TVA une proportion de son revenu disponible deux à trois fois plus élevée que ne le fait un ménage appartenant au dernier décile. Les situations des deux déciles extrêmes sont toutefois particulièrement marquées, et le taux d'effort décroît de façon plus régulière entre le 2^{ème} et le 9^{ème} décile.

⁵ Le revenu disponible est défini comme la somme des revenus d'activité, des revenus du patrimoine et des revenus sociaux, mais également d'éventuelles ressources exceptionnelles ou aides apportées par un autre ménage de façon occasionnelle ou régulière (il tient donc notamment compte des aides familiales qui peuvent être apportées aux ménages, notamment jeunes). Il est net de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

Graphique 1 : Poids de la TVA relativement au revenu disponible des ménages (« taux d'effort »), par décile de niveau de vie



Lecture : le montant de TVA payé par le premier décile de niveau de vie représente 12,5 % du revenu disponible de ce décile. **Source :** module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Ce résultat actualisé, grâce aux données de l'enquête « Budget de famille » 2011, ceux des différentes études ayant précédemment abordé la question des effets redistributifs de la TVA en France. Chacune de ces études empiriques s'est également appuyée sur l'enquête « Budget de famille » (vagues 2001 et 2006⁶) pour connaître les comportements de consommation des ménages à un niveau micro-économique⁷.

Toutes les études sur données françaises concluent à une régressivité de la TVA rapportée au revenu courant. Entre le premier et le dernier décile de niveau de vie, le taux d'effort décroît en effet de 13 % à 6 % dans le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011), de 11,5 % à 6 % chez Ruiz et Trannoy (2008), ou encore de 14,5 % à 7,5 % environ selon le rapport de l'Institut des politiques publiques (2012).

La TVA se distingue en ce sens d'impôts progressifs dont le poids croît avec le revenu, comme c'est le cas de l'impôt sur le revenu notamment, et contribue par conséquent à une moindre progressivité du système fiscal considéré dans son ensemble. Les autres taxes indirectes, lorsque rapportées au revenu courant des ménages, apparaissent également régressives (voir section 1.4. sur l'impact distributif des autres taxes indirectes).

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011 fait ainsi apparaître une diminution des inégalités de niveaux de vie lors de la prise en compte des cotisations non contributives, des impôts directs et des prestations, alors que les inégalités tendent à augmenter légèrement lorsqu'il est tenu compte de la fiscalité indirecte (tableau 1).

⁶ Mis à part pour le rapport de l'OCDE qui utilise également la vague 2011.

⁷ Voir notamment le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2011), « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs » ; le rapport de l'Institut des politiques publiques, A. Bozio, R. Dauvergne, B. Fabre, J. Goupille et O. Meslin (2012), « Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012 » ; le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011), voir *supra* ; N. Ruiz et A. Trannoy (2008), « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Economie et Statistique*, n° 413 ; G. Forgeot et C. Starzec (2003), « L'impact redistributif des impôts indirects en France », *Economie Publique*, n° 13 ; le rapport du CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis pour la Commission Européenne (en consortium) (2015), « A study on the economic effects of the current VAT rates structure » ; et le *update report* du rapport de l'OCDE (2014), « The distributional effects of consumption taxes in OECD countries ». Voir tableau récapitulatif concernant les résultats de ces différentes études (tableau 2) et leur méthodologie (annexe 2).

Tableau 1 : Indicateurs d'inégalités aux différentes étapes de la redistribution

	Niveau de vie initial	Niveau de vie disponible (<i>après prise en compte des cotisations non contributives, des impôts directs et des prestations</i>)	Niveau de vie final (<i>après prise en compte de la fiscalité indirecte⁸</i>)
Rapport inter-décile	5,6	3,3	4,0
Indice de Gini	0,36	0,29	0,31

Source : Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2011), modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor

Dans le cas de la TVA, la régressivité par rapport au revenu est en majeure partie expliquée par l'inégale répartition du revenu entre consommation et épargne selon le décile de niveau de vie. Afin d'évacuer dans un premier temps cette question (on s'interrogera dans la partie 2 sur le fait qu'il soit ou non légitime de tenir compte de l'effet de l'épargne dans l'analyse redistributive de la TVA en coupe), on est amené à rapporter le montant de TVA payée par les ménages à leur consommation plutôt qu'à leur revenu.

1.1.3. La TVA rapportée à la consommation

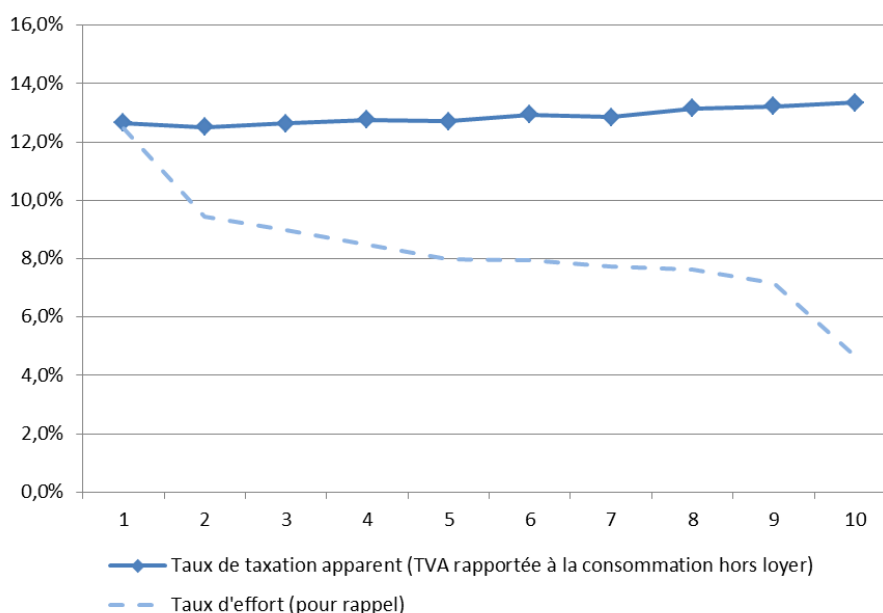
Le « taux d'effort » évoqué précédemment est construit en rapport la TVA payée au revenu des ménages. Il est également possible de rapporter la TVA à la consommation des ménages, ce qui définit un « taux de taxation apparent ».

Les simulations effectuées à partir des données actualisées du module « taxes indirectes » du modèle « Ines » font apparaître, lorsque l'on rapporte le montant de TVA payée par les ménages à leur consommation⁹, une TVA légèrement progressive (graphique 2). Le taux de taxation apparent varie en effet très peu selon le décile de niveau de vie : de 12,6 % pour le premier décile de niveau de vie, il passe à 13,4 % pour le dernier décile.

⁸ La fiscalité indirecte englobe ici, en sus de la TVA, la TICPE (ex-TIPP) et les droits d'accises.

⁹ La consommation correspond ici à la consommation totale hors loyers (loyers effectifs pour les locataires et loyers imputés pour les propriétaires et les ménages logés gratuitement). Les différents traitements possibles pour les loyers effectifs et imputés, et leurs implications en termes redistributifs, sont abordés dans la section 1.2.3. qui analyse les effets des exonérations de TVA. La consommation considérée ici n'intègre pas l'autoconsommation. Elle est mesurée hors TVA (mais y compris autres taxes sur la consommation). Voir par ailleurs l'encadré 2 sur la distinction entre dépenses de consommation finale et dépenses d'investissement.

Graphique 2 : Poids de la TVA relativement à la consommation hors loyers des ménages (« taux de taxation apparent »), par décile de niveau de vie



Lecture : le montant de TVA payé par le premier décile de niveau de vie représente 12,6 % de sa consommation hors loyers. **Source :** module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Les résultats des études existantes relatives au taux de taxation apparent à la TVA selon le décile de niveau de vie semblent *a priori* moins convergents que dans le cas du taux d'effort (voir tableau 2). Le rapport de l'Institut des politiques publiques (2012) conclut à une TVA légèrement progressive par rapport à la consommation, de même que Ruiz et Trannoy (2008) qui font apparaître un taux d'imposition apparent de la TVA faiblement croissant avec le décile de niveau de vie, de 10,5 % à 11,6 % entre le premier et le dernier décile. Dans le rapport du CPB pour la Commission européenne (2015), le taux d'imposition augmente de 7,6 % pour le premier quintile de revenu à 8,6 % pour le dernier.

Le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011) présente un profil de taux de taxation apparent plus nuancé, proche de la proportionnalité : le taux décroît faiblement du 1^{er} au 3^{ème} décile, puis augmente légèrement jusqu'au dernier décile. Le rapport de l'OCDE (2014) fait également apparaître un profil des taux de taxation apparents en léger U. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011 fait enfin état d'une TVA proportionnelle jusqu'au 8^{ème} décile et régressive au-delà¹⁰.

Quatre sources principales d'écart entre ces différents constats portés sur le taux de taxation apparent à la TVA en France peuvent être avancées :

- tout d'abord, les structures de consommation des ménages ont pu évoluer entre les différentes vagues de l'enquête Budget de famille utilisées ;
- des changements de législation peuvent également avoir eu lieu entre les années prises en compte pour les différentes études¹¹. Néanmoins, aussi bien le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011 que celui de l'Institut des politiques publiques (2012)

¹⁰ Un tableau récapitulatif en annexe (annexe 2) recense la méthodologie employée par chaque étude (enquête Budget de famille utilisée, calage sur les comptes nationaux, année de la législation et traitement des loyers).

¹¹ Voir en annexe le tableau récapitulatif des principaux changements législatifs concernant les taux d'imposition à la TVA depuis 1995 (annexe 3).

examine des législations à des dates distinctes et espacées sans que les conclusions en termes de profil des taux de taxation en soient affectées. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires simule notamment les législations de 1990, 1998 et 2009, et les variations de taux de taxation apparent selon le décile restent identiques, quelle que soit l'année de législation considérée ;

- le recalage des données d'enquête sur les données de la comptabilité nationale (voir 1.1.1.2.) revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact distributif d'ensemble de la TVA, puisqu'il conditionne *in fine* le poids qu'on accordera à chaque taux dans l'analyse globale¹² ;

- enfin, le traitement accordé aux loyers est déterminant dans la mesure des effets redistributifs de la TVA. Selon notamment que les loyers imputés des propriétaires sont inclus dans l'analyse, le constat distributif porté sur la TVA pourra varier significativement (voir section 1.2.3.1. à ce sujet).

Tableau 2 : Résultats des principales études récentes portant sur les effets redistributifs de la TVA en France

	Taux d'effort en fonction du décile de niveau de vie (TVA/revenu)	Taux de taxation apparent en fonction du décile de niveau de vie (TVA/consommation)
Rapport CPO (2011)	Taux d'effort non distinct de celui des autres taxes indirectes	Légèrement régressif (de 8 % à 7 % environ entre le premier et le dernier décile)
Rapport IPP (2012)	Fortement régressif (de 14,5 % à 7,5 % environ entre le premier et le dernier décile)	Légèrement progressif (de 11 % à 12 % environ)
Rapport IFS (2011)	Fortement régressif (de 13 % à 6 % environ)	Profil du taux de taxation apparent en très léger U
Ruiz et Trannoy (2008)	Fortement régressif (de 11,5 % à 6 % environ)	Légèrement progressif (de 10,5 % à 11,6 %)
Forgeot et Starzec (2003)	Fortement régressif (de 8 % à 3,5 % environ)	Non étudié
Rapport du CPB pour la Commission européenne (2015)	Non étudié	Légèrement progressive (de 7,6 % pour le premier quintile à 8,6 % pour le dernier)
Update report du rapport de l'OCDE (2014)	Fortement régressif (12,2 % à 5,2 %)	En très léger U (de 8,6 % pour le premier décile à 8,1 % pour le 4 ^{ème} et 8,9 % pour le dernier)
Rapport CPO 2015 (module « taxes indirectes » du modèle Ines)	Fortement régressif (de 12,5 % à 4,7 %)	Légèrement progressif (12,6 % à 13,4 % de la consommation hors loyers, 9,3 % à 10,6 % de la consommation y compris tous loyers)

Lecture : Les chiffres indiqués pour les taux d'effort et taux de taxation apparente correspondent, sauf mention contraire, aux taux connus par les premiers et derniers déciles. **Source :** voir section 1.1.2. ou annexe 2.

Il faut toutefois noter que les écarts entre les conclusions des différentes analyses sont peu significatifs, les profils restant à chaque fois très proches de la proportionnalité. L'écart

¹² Par exemple, les tabacs représentent une part plus importante de la consommation des ménages modestes. L'imposition des tabacs à taux normal contrebalance donc l'effet redistributif éventuel du taux réduit sur les produits de première nécessité. Cela sera d'autant plus le cas que l'on accorde un poids important aux tabacs relativement aux produits imposés à taux réduit ; or la consommation de tabacs est justement l'une des plus sous-estimées par les données d'enquête, et le calage sur la comptabilité nationale modifie significativement le poids de cette consommation dans la consommation totale.

maximal entre les taux de taxation apparents des différents déciles est ainsi, quelle que soit l'étude considérée, de l'ordre de 1 point au plus.

1.2. Les taux réduits et les exonérations ont un impact distributif limité

Rapporter la TVA à la consommation permet d'isoler l'impact distributif des taux réduits et exonérations applicables à certains biens et services. En effet, en évaluant l'écart à une imposition uniforme de la consommation, qui ferait par définition apparaître un profil plat, on peut mesurer l'effet des taux réduits et exonérations sur le taux de taxation apparent de chaque décile.

Il est important de souligner d'emblée que, pour l'ensemble des résultats présentés dans cette première partie, l'analyse des taux réduits et exonérations est conduite sous l'hypothèse d'une répercussion totale des différentiels de taux sur les prix à la consommation, et à comportements des ménages inchangés.

La validité de l'hypothèse d'une répercussion intégrale des variations de taux sur les prix à la consommation est examinée dans la troisième partie de ce rapport.

Par ailleurs, même dans le cas où cette répercussion sur les prix à la consommation est effectivement totale, on fait l'hypothèse que les ménages conserveraient la même structure de consommation en cas de variation des taux. Or par rapport à une imposition à taux normal, si un bien est imposé à taux réduit (et que cette diminution du taux est répercutée sur les prix à la consommation), les ménages seront incités à consommer une plus grande quantité de ce bien. On ne dispose pas ici de modélisation de ces effets de comportement¹³.

1.2.1. L'impact distributif d'ensemble des taux réduits et exonérations

Les taux réduits de TVA sont au nombre de trois en France continentale (taux réduit à 5,5 %, taux intermédiaire à 10 % et taux super-réduit à 2,1 %). Un certain nombre d'opérations sont par ailleurs exonérées de TVA, bien que faisant partie par nature du champ d'application de la taxe¹⁴.

Le taux normal de TVA s'élève par ailleurs à 20 % (il était de 19,6 % avant le 1^{er} janvier 2014). Il s'applique à toutes les livraisons de biens et prestations de services appartenant au champ de la TVA et pour lesquelles aucun taux réduit ou exonération n'est spécifiquement prévu.

Il est à noter qu'il n'existe plus, dans les États membres de l'Union européenne, de taux majorés de TVA. En France, le taux majoré a ainsi entièrement disparu en 1992¹⁵. Alors que les taux réduits à visée redistributive induisent une redistribution touchant le bas de la distribution des niveaux de vie, l'application d'un taux majoré aux produits davantage consommés par les ménages aisés opère une redistribution à travers un impact sur le haut de la distribution des niveaux de vie. La visée redistributive du système de taux de TVA a donc pu être amoindrie par la suppression des taux majorés sur les produits « de luxe »,

¹³ Ruiz et Trannoy (2008) (voir *supra*) introduisent une telle modélisation dans leur exercice de micro-simulation. Dans le cadre de la simulation d'une variation des taux de TVA (accroissement de l'écart entre les taux), les auteurs notent que « raisonner en tenant compte du comportement n'aboutit qu'à une différence relativement faible des montants de TVA par rapport à une simulation purement comptable ».

¹⁴ Pour une description détaillée du cadre juridique relatif aux taux réduits et exonérations (et notamment des règles européennes encadrant leur utilisation), ainsi que concernant les taux applicables en Corse et dans les DOM, on pourra se référer au rapport particulier de C. Pourreau (2015), « Le cadre juridique de la taxe sur la valeur ajoutée », rapport particulier pour le Conseil des prélèvements obligatoires.

¹⁵ Sauf pour certains produits, les jeux et les tabacs notamment, pour lesquels la suppression du taux majoré a été effective début 1993.

puisqu'elle passe désormais uniquement par les taux réduits en faveur des ménages modestes.

Le tableau 3 présente les principales catégories de produits concernées par chacun des taux réduits et exonérations :

Tableau 3 : Principales catégories de biens et services concernées par les taux réduits et exonérations en France continentale en 2014 (non exhaustif)

Taux réduit à 5,5 %	<i>Produits alimentaires et boissons sans alcool (hors restauration et produits destinés à une consommation immédiate, et sauf caviar, sucreries, certains chocolats et margarines), livres sur tout support, billetterie de spectacle vivant et places de cinéma, billetterie de rencontres sportives, cantines scolaires, abonnements gaz et électricité (hors consommation), préservatifs, équipements et prestations pour personnes dépendantes (handicapées ou âgées), vente d'œuvres d'art originales par leur auteur, travaux de rénovation énergétique</i>
Taux intermédiaire à 10 % (7 % avant le 1 ^{er} janvier 2014)	<i>Restauration, hébergement en hôtel ou résidence de tourisme, bois de chauffage, transport de voyageurs, médicaments non remboursables, zoos, musées, foires et salons, travaux d'amélioration et d'entretien de logements de plus de 2 ans, travaux d'impression, produits agricoles ou piscicoles non destinés à l'alimentation humaine</i>
Taux super-réduit à 2,1 %	<i>Publications de presse, y compris presse en ligne, médicaments remboursables par la sécurité sociale, ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie à des non assujettis, contribution à l'audiovisuel public</i>
Exonérations de TVA (et dépenses ne supportant pas la TVA)	<i>Loyers de locations nues et meublées, services de santé, services d'enseignement, services d'assurances et services financiers, jeux de hasard, frais de parking, services de garde d'enfants hors domicile</i>

Source : Articles 278 et 279 du Code Général des Impôts, Bulletins Officiels des Finances Publiques et module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees).

Note : sont inscrits en caractères gras les postes de consommation auxquels le taux réduit approprié peut effectivement être appliqué dans le module « taxes indirectes » du modèle Ines. Bien que la consommation soit décomposée à un niveau de détail fin (250 postes environ), cette décomposition ne peut entièrement recouper les catégories désignées par la législation concernant les taux réduits. Certains produits sont donc englobés dans d'autres catégories de consommation (où ils sont minoritaires) et n'ont pu se voir appliquer le taux adéquat (voir *infra*).

Tous les taux réduits ne sont pas conçus pour répondre à un objectif de redistribution. Bien que cela puisse être le cas, par exemple, pour l'imposition à 5,5 % des produits alimentaires et boissons non-alcooliques, l'imposition à taux réduit de certains biens ou services vise clairement d'autres objectifs¹⁶.

C'est notamment le cas du taux intermédiaire appliqué aux services de restauration, qui vise à stimuler ce secteur intensif en main d'œuvre, afin d'encourager l'activité et les

¹⁶ L'annexe « Évaluation des voies et moyens » (tome II) au projet de loi de finances recense les dépenses fiscales existantes en matière de TVA. Ne sont comptabilisés comme dépenses fiscales que les taux réduits appliqués à des fins d'incitation, et non ceux visant à la redistribution ou permettant l'accès d'un bien ou service au plus grand nombre. La liste des biens et services imposés à taux réduit ou intermédiaire et qui ne sont pas comptabilisés comme des dépenses fiscales est donnée en annexe 4.

créations d'emploi. D'autres impositions à taux réduit à visée incitative peuvent concerner des biens supposés donner lieu à des externalités positives. La question de l'efficacité de ces politiques est abordée dans le rapport particulier « TVA et politique économique ». Ici ne sont examinées que les conséquences effectives de ces taux réduits en matière de redistribution, sans préjuger du bien-fondé de l'application de ces taux.

Il faut par ailleurs faire la différence entre un objectif purement redistributif et une visée d'accès à un bien ou service pour le plus grand nombre (dans le domaine de la culture notamment). Dans ce dernier cas, le taux réduit peut remplir son rôle s'il conduit à ce que moins de ménages modestes se voient privés d'accès au bien ou service considéré, quand bien même celui-ci reste relativement plus consommé par les ménages aisés.

L'impact redistributif des exonérations et taux réduits apparaît faible, comme suggéré par le profil du taux de TVA rapportée à la consommation (graphique 2) qui s'éloigne peu de la proportionnalité. Ce constat pourrait résulter soit d'une structure de consommation homogène pour l'ensemble des ménages, soit d'une structure de consommation différenciée selon le décile de niveau de vie, mais avec des taux réduits de TVA dont les effets se compensent.

Pour répondre à cette question, on décompose le passage d'une imposition uniforme de la consommation (au taux normal de 20 %) aux taux effectifs de taxation apparents, par type de taux réduit et pour chaque décile de niveau de vie (tableau 4 et graphique 3). On exclut là encore les loyers effectifs et imputés de la consommation pour plus de lisibilité. Leurs effets spécifiques sont examinés dans la section 1.2.3.1.

Telles que simulées ici, les recettes de TVA (payées par les ménages uniquement) s'élèvent à 93,6 Md€, dont 82,0 % de recettes provenant de l'imposition au taux normal, 7,5 % de recettes résultant de l'imposition au taux réduit à 5,5 %, 10,4 % résultant de l'imposition au taux intermédiaire de 10 % et enfin 0,1 % lié à l'imposition au taux super-réduit à 2,1 %.

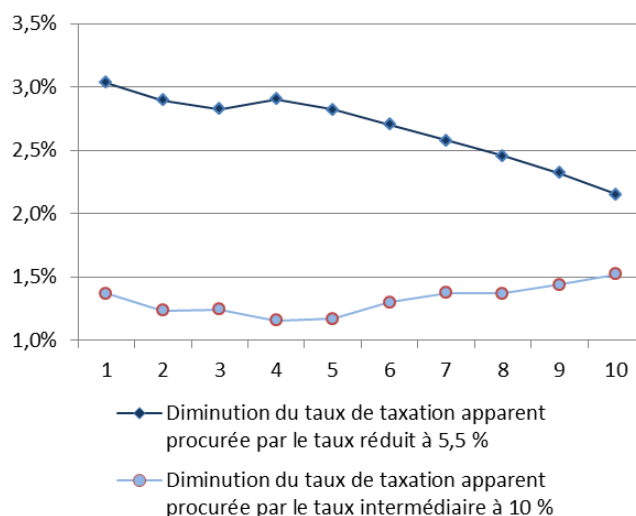
Tableau 4 : Décomposition du passage du taux normal au taux effectif de taxation apparent (relatif à la consommation hors loyers), par décile de niveau de vie

Déciles de niveau de vie	Taux normal	Exonération de TVA	Taux réduit à 5,5 %	Taux intermédiaire à 10 %	Taux super-réduit à 2,1 %	Taux effectif de taxation
1	20%	-2,9%	-3,0%	-1,4%	-0,08%	12,6%
2		-3,2%	-2,9%	-1,2%	-0,11%	12,5%
3		-3,2%	-2,8%	-1,2%	-0,12%	12,6%
4		-3,0%	-2,9%	-1,2%	-0,14%	12,8%
5		-3,2%	-2,8%	-1,2%	-0,12%	12,7%
6		-3,0%	-2,7%	-1,3%	-0,11%	12,9%
7		-3,1%	-2,6%	-1,4%	-0,10%	12,8%
8		-2,9%	-2,5%	-1,4%	-0,11%	13,1%
9		-2,9%	-2,3%	-1,4%	-0,11%	13,2%
10		-2,8%	-2,2%	-1,5%	-0,14%	13,4%
Ensemble	20%	-3,0%	-2,6%	-1,3%	-0,12%	13,0%

Lecture : l'écart entre le taux normal de 20 % et le taux de taxation apparent de 12,6 % pour le premier décile s'explique à hauteur de 2,9 % par l'exonération de TVA pour certaines consommations, à hauteur de 3,0 % par l'imposition à 5,5 % de certains biens et services, etc. **Source :** module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Note : L'avantage procuré à chaque décile par un taux réduit est le produit entre la part de consommation du décile concernée par le taux réduit et l'écart en points entre le taux normal à 20 % et le taux réduit. Cette décomposition comptable n'est donc pas sensible à l'ordre dans lequel les taux réduits sont examinés.

Graphique 3 : Diminution du taux de taxation apparent (relativement au taux normal) dont bénéficie chaque décile de niveau de vie grâce aux taux à 5,5 % et 10 %



Le taux réduit à 5,5 % contribue à réduire le taux effectif d'imposition des ménages modestes plus qu'il ne le fait pour les ménages aisés (-3,0 points pour le 1^{er} décile contre -2,2 points pour le dernier). Son effet est donc plutôt redistributif.

Le taux intermédiaire à 10 % favorise les déciles les plus aisés, diminuant leur taux d'imposition de 1,5 point alors que le milieu-bas de la distribution est le moins avantagé par ce taux (-1,2 point environ pour les déciles 2 à 5), mais il favorise également le premier décile légèrement plus que la moyenne. Globalement, le taux intermédiaire est plutôt anti-redistributif.

Le taux super-réduit à 2,1 % sur la presse, ainsi que les exonérations de TVA (hors loyers) ne présentent pas d'impact distributif univoque.

Il apparaît donc que l'impact plutôt régressif du taux intermédiaire tend à compenser partiellement le faible effet progressif du taux réduit à 5,5 %, conduisant à un impact redistributif global des taux réduits et exonérations limité. Ainsi, lorsque la TVA est rapportée au revenu, l'impact des taux réduits et exonérations ne compense que peu l'effet régressif du partage du revenu entre consommation et épargne.

1.2.2. L'impact des taux réduits de TVA par type de biens et services

1.2.2.1. Le taux réduit à 5,5 %

Afin d'évaluer à un niveau fin l'effet redistributif du taux réduit à 5,5 %, on analyse les consommations relatives, pour chaque décile de niveau de vie, d'un ensemble de biens et services.

Sont ainsi présentés dans le tableau 5, d'une part, le poids de chacun de ces biens et services dans l'assiette totale imposée à 5,5 % telle que reconstituée par les données disponibles et, d'autre part, la façon dont leur poids dans la consommation d'un décile s'éloigne de leur poids dans la consommation totale. Ainsi un coefficient supérieur à l'unité (cases grisées) signifie que le décile consacre au produit considéré une part de dépenses de consommation supérieure à la moyenne. Cela implique également que le décile bénéficiera

plus que la moyenne du taux réduit appliqué à ce produit, relativement à sa consommation totale.

Les produits ne sont pas présentés au niveau le plus fin disponible dans le module « taxes indirectes » du modèle « Ines », mais sont plutôt regroupés en catégories plus larges lorsque leurs effets distributifs sont similaires (par exemple, pour l'ensemble des produits à base de céréales, l'ensemble des viandes, etc.).

Tableau 5 : Poids de la consommation de chaque décile rapporté au poids de la consommation pour l'ensemble des ménages, pour les principales opérations imposées à 5,5 % (telles que pouvant être reconstituées par les données)

Décile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Poids dans l'assiette à 5,5 %
Produits alimentaires et boissons											
Pain et céréales, produits à base de céréales	1,28	1,28	1,21	1,19	1,13	1,05	1,00	0,92	0,85	0,71	17,3%
Viande	1,15	1,07	1,16	1,18	1,15	1,10	0,99	0,94	0,90	0,77	22,2%
Poissons et fruits de mers (hors poissons surgelés et conserves)*	0,69	0,78	0,93	0,99	1,02	0,95	0,98	1,05	1,06	1,17	4,4%
Poissons surgelés, conserves de poisson et fruits de mer	1,00	1,06	0,98	1,22	1,07	1,00	1,06	0,95	0,91	0,92	2,3%
Lait, fromage et œufs	1,14	1,18	1,10	1,16	1,10	1,10	1,05	0,97	0,89	0,75	13,0%
Huiles et graisses (hors margarine)	1,13	1,38	1,28	1,30	1,23	1,00	1,03	0,86	0,76	0,71	1,6%
Fruits frais (fruits à noyaux, baies, fruits tropicaux), fruits séchés	0,99	0,98	0,93	1,03	0,95	1,02	1,01	1,01	1,02	1,01	3,1%
Autres fruits, fruits au sirop	1,08	1,26	1,16	1,08	1,15	0,96	0,96	0,98	0,90	0,83	2,7%
Légumes	1,18	1,10	1,07	1,16	1,05	1,08	1,03	0,95	0,87	0,85	9,0%
Sucre, confiture, chocolat etc. hors sucreries et confiseries	1,13	1,19	1,11	1,12	1,09	1,10	1,13	0,94	0,89	0,73	2,5%
Autres produits alimentaires	1,27	1,12	1,15	1,12	1,12	1,00	1,08	0,91	0,85	0,82	3,2%
Café, thé et boissons non alcoolisées	1,25	1,24	1,18	1,18	1,09	1,00	1,01	0,93	0,89	0,76	9,0%
Biens culturels											
Cinéma, théâtres, salles de concert, etc.	0,74	0,81	0,53	0,66	0,82	0,91	0,75	0,97	1,08	1,76	2,6%
Livres (yc e-books)	0,92	0,57	0,65	0,58	0,76	0,69	0,93	1,05	1,02	1,80	3,5%
Autres											
Factures d'eau*	0,89	1,13	1,10	1,16	1,09	1,05	0,98	1,00	0,95	0,85	3,4%

* L'ensemble de l'assiette pour cette catégorie n'est pas concernée par le taux réduit à 5,5 %. Voir Annexe 5 pour des précisions concernant les taux applicables à ces catégories.

Note : Une case grisée indique que le décile consacre au bien ou service considéré une part de dépenses de consommation supérieure à la moyenne. **Lecture :** La consommation de livres constitue 3,5 % de l'assiette imposée au taux réduit à 5,5 %. Le poids de la consommation de livres dans la consommation du dernier décile est 1,80 fois plus élevé que le poids de la consommation de livres dans la consommation de l'ensemble des ménages tous déciles confondus. **Source :** module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

On constate que, dans l'ensemble, l'application du taux réduit à 5,5 % aux produits de première nécessité (produits alimentaires et boissons) remplit bien sa fonction redistributive. Hormis certains postes très spécifiques (poissons et fruits de mer frais, certains types de fruits¹⁷), chacune des catégories représente une consommation relativement plus importante pour les premiers déciles de niveau de vie.

Néanmoins, pour la plupart des produits, les écarts de consommation relative entre déciles ne sont pas très marqués. Cela peut notamment être dû au fait que les ménages aisés consomment, pour un type de produit donné, des biens plus chers. Cela contribue à expliquer la faiblesse de l'impact redistributif du taux réduit à 5,5 %.

Cette faiblesse résulte également de l'application du taux réduit à 5,5 % à certains biens et services culturels, qui font l'objet d'une consommation relativement plus importante parmi les ménages les plus aisés. Ainsi, aussi bien pour les places de cinéma et de spectacle, que pour les livres, l'application du taux réduit bénéficie relativement plus aux derniers déciles, et plus particulièrement au 10^{ème} décile.

Ces résultats confirment (et détaillent, concernant les différents postes de produits alimentaires et boissons) ceux présentés dans *l'Update report* du rapport de l'OCDE de 2014 (voir *supra*). Le taux réduit sur les produits alimentaires y apparaît notamment progressif, tandis que le taux réduit sur les livres y apparaît plutôt régressif (hormis pour le premier décile) – voir section 1.3.2. *infra* sur l'avantage « absolu » procuré par les taux réduits, pour les graphiques correspondants.

1.2.2.2. Le taux intermédiaire à 10 % et le taux super-réduit à 2,1 %

De façon équivalente, les poids relatifs pour chaque décile des consommations imposées au taux intermédiaire de 10 % sont présentés dans le tableau 6.

¹⁷ Leur poids n'est toutefois pas négligeable puisque ces deux postes représentent environ 8 % de l'assiette imposée à 5,5 %, probablement du fait du prix relativement élevé des produits concernés.

Tableau 6 : Poids de la consommation de chaque décile rapportés au poids de la consommation pour l'ensemble des ménages, pour les principales opérations imposées à 10 % (telles que pouvant être reconstituées par les données)

Décile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Poids dans l'assiette à 10 %
<i>Biens et services relativement plus consommés par les ménages aisés</i>											
Restauration hors cantines	0,76	0,70	0,76	0,74	0,80	0,92	0,97	1,10	1,20	1,34	31,3%
Services d'hébergement	0,61	0,50	0,46	0,67	0,78	0,86	1,09	1,05	1,42	1,46	8,2%
Horticulture	0,41	0,96	0,68	0,86	0,97	0,98	1,15	1,02	1,17	1,19	7,4%
Musées, jardins zoologiques et similaires	0,44	0,23	0,68	0,42	0,57	1,13	0,59	1,35	1,55	1,58	0,6%
Services de transport par air*	1,45	0,77	0,69	0,41	0,32	0,62	0,67	1,24	1,19	1,77	5,2%
<i>Biens et services relativement plus consommés par les ménages modestes</i>											
Services de transport (hors transport par air)	1,59	1,28	1,19	0,98	0,83	0,92	0,91	0,82	0,84	1,06	15,2%
Cantines*	1,22	1,24	1,05	1,05	1,01	1,05	1,15	0,99	0,85	0,80	14,4%
Services de télévision et de radiodiffusion*	1,13	0,99	1,05	1,12	1,14	1,07	0,96	0,98	0,92	0,88	10,1%
Achat de combustibles solides	0,49	1,21	1,54	1,39	1,20	0,93	1,42	0,98	0,82	0,52	1,7%
Produits pharmaceutiques à ingurgiter et traitants*	1,14	1,19	1,15	1,25	0,86	1,01	0,87	0,99	0,84	0,98	3,4%

* L'ensemble de l'assiette pour cette catégorie n'est pas concernée par le taux intermédiaire à 10 %. Voir Annexe 5 pour des précisions concernant les taux applicables à ces catégories.

Note : Une case grisée indique que le décile consacre au bien ou service considéré une part de dépenses de consommation supérieure à la moyenne. **Lecture :** La consommation de services de restauration constitue 31,3 % de l'assiette imposée au taux intermédiaire à 10 %. Le poids de la consommation de services de restauration dans la consommation du dernier décile est 1,34 fois plus élevé que le poids de la consommation de services de restauration dans la consommation de l'ensemble des ménages tous déciles confondus. **Source :** module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Contrairement au taux réduit à 5,5 %, le taux intermédiaire à 10 % concerne en majorité des biens et services représentant une part relativement plus élevée de la consommation des ménages plus aisés. C'est en effet le cas du taux intermédiaire sur la restauration, sur les hôtels et autres services d'hébergement, sur les fleurs, sur les musées, et sur le transport par air, ces postes représentant au total plus de 50 % de l'assiette imposée à 10 %.

Le taux intermédiaire de 10 % appliqué aux services de restauration représente à lui seul 30 % environ de l'assiette imposée à 10 %. Or, les dépenses de restauration représentent

dans la consommation du dernier décile un poids près de deux fois supérieur à celui des premiers déciles. L'application du taux intermédiaire aux dépenses de restauration contribue ainsi largement à rendre le taux intermédiaire anti-redistributif.

Bien que les dépenses d'hébergement (hôtels etc.) représentent une part plus réduite de la consommation imposée à 10 % que les dépenses de restauration, leur effet n'est pas négligeable au vu des écarts marqués de poids dans la consommation des différents déciles. Leur poids dans la consommation des deux derniers déciles de niveau de vie est en effet deux à trois fois plus élevé que leur poids dans la consommation des deux premiers déciles.

Ici encore, les effets anti-redistributifs du taux intermédiaire appliqué aux dépenses d'hébergement et de restauration actualisent ceux de l'*Update report* de l'OCDE (2014, voir *supra*). Le graphique correspondant, pour les hôtels, est présenté en section 1.3.2 *infra*.

Le taux intermédiaire appliqué aux transports de voyageurs (hors transport par air) a au contraire un effet plutôt redistributif, bénéficiant relativement plus fortement aux premiers déciles (mais également au dernier). Les cantines professionnelles, les abonnements télévisés, le bois de chauffage et les médicaments remboursables, tous imposés à 10 %, bénéficient également relativement plus aux ménages modestes.

Quant au taux super-réduit à 2,1 % sur la presse, il a un impact distributif limité (cf. tableau 4). Toutefois le taux super-réduit concerne également la redevance télévision et les médicaments remboursables par la sécurité sociale¹⁸. Dans les deux cas, on peut supposer que ces produits sont relativement plus consommés par les déciles inférieurs (cf. tableau 6 pour les postes englobant ces produits), ce qui contribuerait à rendre le taux super-réduit à 2,1 % plutôt redistributif. Les données ici disponibles ne permettent pas de trancher cette question.

1.2.3. L'impact distributif des exonérations (et dépenses ne supportant pas la TVA)

1.2.3.1. Loyers effectifs des locataires et loyers imputés des propriétaires

Les dépenses de loyer représentent une part importante des dépenses de consommation des ménages et la majeure partie des dépenses exonérées ou ne supportant pas la TVA.

Dans une première approche, on pourrait ne tenir compte dans la consommation des ménages que des loyers effectifs des locataires, c'est-à-dire les dépenses effectivement observées. Dans ce cas, l'exonération de TVA pour les loyers ne paraîtra bénéficier qu'aux locataires. Le niveau de vie de ceux-ci étant en moyenne plus faible que celui des propriétaires¹⁹, l'exonération de TVA pour les loyers semblera plutôt favoriser le bas de la distribution, faisant paraître la TVA plus progressive.

L'impact de ce traitement des loyers n'est pas négligeable : le profil des taux de taxation effectifs dans son ensemble s'en voit fortement modifié (graphique 4, courbe pointillée).

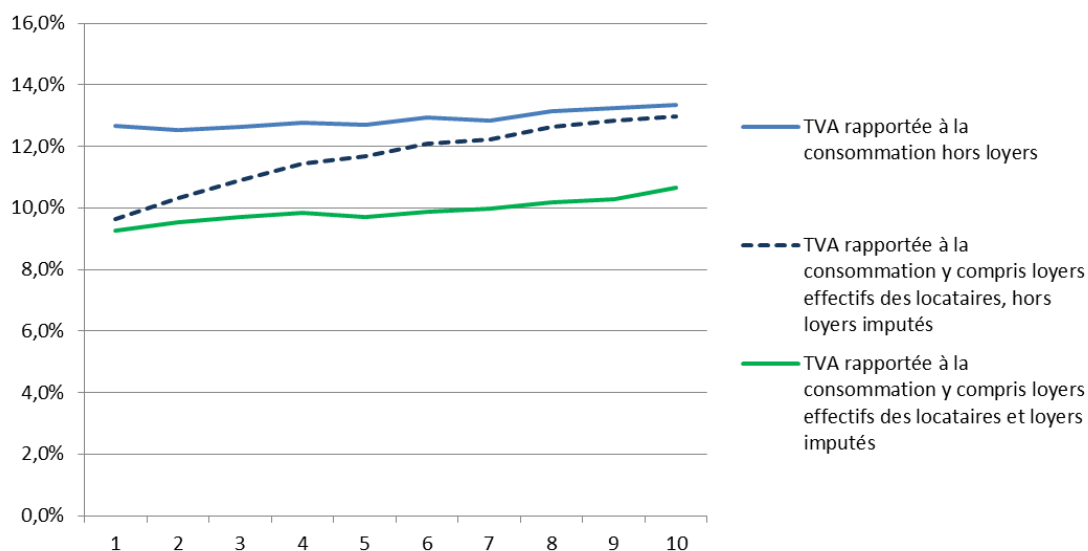
La progressivité à laquelle conduit l'exonération des loyers des locataires peut toutefois sembler artificielle. En effet les propriétaires, bien qu'ils n'effectuent pas de dépenses de loyer, retirent bien une utilité de la consommation des logements qui leur appartiennent : c'est pour tenir compte de cette consommation de logement que les « loyers imputés » ou

¹⁸ La redevance télévision ne peut être distinguée du reste du poste « Services de télévision et de radiodiffusion », dont elle représentait environ 30 % en 2006, poste auquel le taux majoritaire de 10 % est donc appliqué. De même, les médicaments remboursables ne peuvent être distingués des médicaments non remboursables, et sont donc inclus dans le poste « Produits pharmaceutiques à ingurgiter et traitants », auquel est appliqué le taux de 10 %.

¹⁹ Cela transparaît notamment dans l'annexe 1 : la proportion de ménages propriétaires augmente très nettement avec le décile de niveau de vie. Ceux-ci représentent par exemple 14 % des ménages du premier décile de niveau de vie, contre 86 % des ménages du dernier décile. Voir annexe 5.

« loyers fictifs » sont introduits dans la mesure de la consommation (et corrélativement dans la mesure du revenu), en particulier au sens de la comptabilité nationale. Le loyer imputé correspond à la valeur locative de marché pour le bien considéré.

Graphique 4 : Taux de taxation apparents pour la TVA, selon l'inclusion ou non des loyers effectifs des locataires et loyers imputés des propriétaires



Lecture : le montant de TVA payé par le premier décile de niveau de vie représente 12,6 % de sa consommation hors loyers, 9,6 % de sa consommation y compris loyers effectifs (mais hors loyers imputés) et 9,3 % de sa consommation y compris loyers effectifs et imputés. **Source :** Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

La prise en compte des loyers imputés permet ainsi une neutralité du traitement des locataires et propriétaires. Si l'on envisage la situation suivante : un ménage (A) est propriétaire de sa résidence principale ; un deuxième ménage (B) est propriétaire d'un logement identique, mais il choisit de le louer à un ménage (B') pour un loyer de 1000 € ; (B) utilise ces 1000 € de revenus fonciers pour payer le loyer de sa propre résidence principale. Alors les situations de (A) et (B) sont identiques mis à part le fait que l'un est locataire de sa résidence principale, l'autre en est propriétaire : il n'existe qu'une différence de statut et leurs consommations de logement sont identiques.

Si l'on suppose que chacun de ces deux ménages bénéficie par ailleurs de 2000 euros de revenus salariaux par mois, consommés intégralement (sur des produits à taux normal), on obtient en ne tenant compte que du loyer effectif du ménage locataire (B) les taux d'imposition suivants :

	Revenus salariaux	Revenus fonciers	Revenus totaux	Consommation à taux normal	Consommation de loyers	Consommation totale	Taux d'imposition*
A	2000	0	2000	2000	0	2000	20 %
B	2000	1000	3000	2000	1000	3000	13,33 %

*Ici le revenu est intégralement consommé donc le taux d'effort (rapporté au revenu) est égal au taux d'imposition apparent (rapporté à la consommation). **Source :** calculs du rapporteur.

Les différences de taux d'imposition sont ici tout à fait artificielles, les situations réelles des deux ménages (A) et (B) étant comme on l'a vu identiques. (A) et (B) bénéficient de la même consommation et paient le même montant de TVA. Aussi il est important de corriger cet effet en réintégrant à la fois à la consommation et aux revenus du ménage (A) un loyer correspondant à la valeur locative de son logement, soit 1000 euros. On tiendra alors bien compte du fait que la consommation de logement des propriétaires est, tout comme pour les locataires, exonérée de TVA.

Un autre traitement est possible concernant les loyers (traitement retenu *supra* pour le graphique 2) : exclure les loyers imputés et retraiter également la consommation et le revenu des locataires des loyers effectifs²⁰. Ce traitement ne permet toutefois pas de tenir compte de l'importance relative de la consommation de logement (loyers imputés et effectifs confondus) pour chaque décile de niveau de vie. Le graphique 4 compare les profils de taux de taxation effectifs selon l'une et l'autre approche.

Par rapport au cas où l'on exclut les loyers, la TVA apparaît légèrement plus progressive quand on inclut dans la consommation les loyers aussi bien effectifs qu'imputés, indiquant en cela que la consommation de logement représente une part relativement plus importante de la consommation des ménages modestes (tableau 7), qui bénéficient donc plus de l'exonération sur ce poste²¹.

Tableau 7 : Poids de la consommation de logement (loyers effectifs et imputés) dans la consommation totale de chaque décile de niveau de vie

Décile de niveau de vie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Poids des loyers (effectifs et imputés) dans la consommation des ménages	24,1%	21,7%	21,1%	20,8%	21,5%	21,4%	20,3%	20,5%	20,2%	18,2%

Lecture : Les loyers effectifs et imputés représentent 24,1 % de la consommation y compris loyers effectifs et imputés pour les ménages du premier décile de niveau de vie. **Source :** module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

1.2.3.2. L'impact distributif des exonérations par type de biens et services

L'exonération de TVA doit être distinguée de l'imposition à taux zéro. Dans le cas d'un taux zéro, le producteur reste assujéti à la TVA et peut donc bénéficier du remboursement du montant de taxe versé sur ses consommations intermédiaires. Dans le cas d'une exonération, le producteur ne peut pas bénéficier de ce remboursement. Ainsi le prix de biens ou services bénéficiant d'une exonération de TVA peut inclure de la TVA payée par le producteur sur ses consommations intermédiaires ; cette TVA augmente les coûts de production et se répercute sur le prix du bien ou service produit. L'impact distributif de cette TVA ne peut être mesuré ici.

²⁰ Le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011) retient par exemple la première approche, alors que le rapport de l'Institut des politiques publiques (2012) exclut les loyers de la consommation.

²¹ L'analyse de l'exonération des loyers est toutefois complexifiée par le fait que l'indice de référence des loyers (IRL), fixant les plafonds des augmentations annuelles des loyers que peuvent exiger les propriétaires, suit l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Ainsi une hausse de la TVA ne serait pas neutre du point de vue des loyers des locataires puisque, affectant l'évolution des prix à la consommation, elle aurait un effet sur les montants des loyers versés par les locataires aux propriétaires. Cela peut être considéré comme un effet redistributif entre locataires et propriétaires.

Comme pour le taux réduit à 5,5 % et le taux intermédiaire, les poids relatifs pour chaque décile des consommations exonérées de TVA sont présentés dans le tableau 8.

Tableau 8 : Poids de la consommation de chaque décile rapportés au poids de la consommation pour l'ensemble des ménages, pour les principales opérations exonérées de TVA (telles que pouvant être reconstituées par les données)

Décile de niveau de vie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Poids dans l'assiette exonérée
Loyers											
Loyers effectifs des locataires	3,38	2,50	1,87	1,35	1,02	0,80	0,59	0,46	0,37	0,34	19,1%
Loyers imputés des propriétaires et personnes logées gratuitement	0,27	0,47	0,68	0,87	1,06	1,13	1,15	1,21	1,24	1,11	46,9%
Services ou secteurs soumis à d'autres impositions											
Services financiers	1,14	1,16	1,17	1,08	1,12	1,05	1,05	0,94	0,89	0,80	2,0%
Services d'assurances	0,82	1,15	1,22	1,18	1,17	1,08	1,03	0,95	0,91	0,79	12,7%
Jeux de hasard	0,47	1,01	1,34	1,17	1,21	0,87	0,74	1,40	1,25	0,60	0,6%
Services de santé et d'éducation											
Services de santé	0,70	1,18	1,22	1,18	1,10	1,02	1,03	0,94	0,92	0,89	2,6%
Services d'enseignement (hors enseignement supérieur)	1,18	1,04	0,86	0,67	0,80	0,90	0,99	0,68	1,04	1,48	1,6%
Services d'enseignement supérieur	2,97	1,75	0,79	1,31	0,87	0,67	1,13	0,85	0,84	0,43	1,3%
Services de protection sociale*	0,27	0,56	0,60	0,65	0,96	0,95	1,28	1,21	1,26	1,26	6,9%

* L'ensemble de l'assiette pour cette catégorie n'est pas concernée par l'exonération. Voir Annexe 5 pour des précisions concernant les taux applicables à ces catégories.

Note : Une case grisée indique que le décile consacre au bien ou service considéré une part de dépenses de consommation supérieure à la moyenne. **Lecture :** La consommation de services de santé constitue 2,7 % de l'assiette exonérée pour les ménages. Le poids de la consommation de services de santé dans la consommation du deuxième décile est 1,18 fois plus élevé que le poids de la consommation de services de santé dans la consommation de l'ensemble des ménages tous déciles confondus. **Source :** module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Les loyers effectifs et imputés constituent la majeure partie de l'assiette exonérée. Comme attendu, la consommation de loyers effectifs représente une part plus importante de la consommation des premiers déciles alors que les loyers imputés représentent une part plus importante de la consommation des ménages aisés.

Hormis les loyers, une large fraction de la consommation des ménages exonérée de TVA est constituée par les services d'assurance, qui représentent une part en moyenne plus faible de la consommation des ménages aisés. Les services d'assurance font par ailleurs l'objet d'impositions spécifiques, tout comme les jeux de hasard (voir section 1.4. sur les autres impôts indirects).

Les services de protection sociale (assistante maternelle, crèche, maison de retraite, foyers), qui correspondent en majeure partie à des services de garde d'enfants à l'extérieur du domicile, sont relativement plus consommés par les ménages aisés. Les services de santé (services de consultation externe, services et soins hospitaliers, autres dépenses de santé), pour lesquels la consommation totale est calée sur le reste à charge des ménages selon les comptes nationaux de santé de la Drees, représentent une part légèrement plus élevée de la consommation du bas de la distribution.

L'effet distributif de l'exonération des services d'enseignement (frais d'enseignement et services éducatifs) n'est pas univoque. Dans le cas des services d'enseignement supérieur, l'exonération agit surtout en faveur des deux premiers déciles de niveau de vie, reflétant un effet de composition : les ménages jeunes sont relativement plus présents dans les premiers déciles de niveau de vie, et sont pour certains des ménages d'étudiants autonomes (voir annexe 1 pour une description de la composition des déciles de niveau de vie). Hors enseignement supérieur, les services d'enseignement profitent relativement plus aux ménages les plus aisés mais également aux plus modestes.

Encadré 2 : l'imposition à la TVA d'opérations relevant de l'investissement

Certaines opérations relevant de la consommation finale au sens de la comptabilité nationale sont, comme exposé *supra*, exonérées de TVA. Inversement, des opérations ne relevant pas de la consommation finale des ménages peuvent être imposées à la TVA.

Selon la comptabilité nationale, les dépenses des ménages peuvent être classées en deux catégories :

- les dépenses d'investissement, qui comprennent les achats de logements neufs, les achats de logements d'occasion, les achats de terrains, les travaux d'amélioration et de gros entretien et les frais liés à ces opérations. Ces dépenses sont comptabilisées comme de la formation brute de capital fixe (FBCF), et incluses dans l'épargne brute (le reste de l'épargne correspond à de l'épargne financière) ;
- les dépenses de consommation courante, qui regroupent l'ensemble des autres dépenses, et sont comptabilisées comme de la consommation finale. Les biens durables (équipements ménagers, automobiles...) en font partie.

Le module « taxes indirectes » du modèle « Ines » définit bien la consommation totale des ménages en cohérence avec la consommation finale selon la comptabilité nationale, excluant de la consommation ce qui relève de l'investissement des ménages, c'est-à-dire l'achat de logements et de terrains et les gros travaux²².

Toutefois ces opérations, bien que ne faisant pas partie de la consommation finale, sont pour partie imposées à la TVA. Ainsi les achats de logements neufs et les gros travaux sont soumis aux taux de TVA suivants :

Type d'opération	Taux de TVA applicable
Achat de logements neufs*	20 %
Achat de terrains à bâtir*	20 %
Travaux d'amélioration et d'entretien (autres que ceux d'amélioration de la performance énergétique) dans les logements achevés depuis plus de deux ans	10 %

²² L'investissement en logements neufs des ménages représente 60,1 Md€ en 2012 (y compris frais et droits, et terrains d'accise des logements neufs), et les gros travaux d'entretien et d'amélioration des ménages 41,2 Md€. Source : Compte du logement 2012 – premiers résultats 2013.

Travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les logements achevés depuis plus de deux ans et travaux induits	5,5 %
Travaux dans les bâtiments de moins de deux ans	20 %

* Les achats de logements neufs dans le secteur du logement social (ou achats de terrains à bâtir utilisés pour la construction de logement social) sont soumis à taux réduit.

Source : *code général des impôts*. Voir notamment le rapport particulier de C. Pourreau (2015) pour un examen approfondi des taux applicables à ces opérations.

L'inclusion de la TVA payée sur ces dépenses non comptabilisées comme de la consommation finale peut modifier l'impact distributif de la TVA tel que mesuré jusqu'ici. Cette TVA correspond en effet à une « sur-imposition » relativement à l'imposition de la consommation au sens de la comptabilité nationale (voir encadré 5 sur ce même sujet).

L'enquête « Budget de famille » ne présente pas de données concernant l'achat de logements et de terrains. Concernant les gros travaux toutefois, les montants de dépenses sont renseignés.

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Dépenses de gros travaux (résidence principale) en % de la consommation	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,1%	2,6%	3,9%	4,8%	3,3%	4,4%

Source : *Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.*

L'imposition à la TVA des gros travaux toucherait ainsi plutôt les ménages aisés, ce qui tendrait à rendre la TVA plus progressive relativement à la consommation (consommation au sens de la comptabilité nationale).

1.2.4. Éléments de comparaison internationale

Les États membres de l'Union européenne sont autorisés à appliquer un taux normal (supérieur ou égal à 15 %) et un maximum de deux taux réduits (supérieurs ou égaux à 5 %), selon la directive TVA 2006/112/CE du 28 novembre 2006²³. Les États membres peuvent également continuer à appliquer un taux inférieur à 5 % si ce taux existait avant 1991 (« droits réservés »). Mis à part la France, quatre pays ont ainsi recours à un taux super-réduit en 2014 : l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg.

Au sein de ce cadre juridique unifié, le recours effectif aux taux réduits est très variable selon les pays de l'Union européenne. Le Danemark n'applique pas de taux réduit, malgré un taux normal à 25 % mais plusieurs biens et services y sont toutefois exonérés de TVA ou imposés à taux zéro²⁴. La Bulgarie n'applique un taux réduit qu'à l'hôtellerie et certains soins médicaux et dentaires sont par ailleurs exonérés. A l'opposé, dans certains pays, la quasi-totalité des catégories de biens et services désignées par l'annexe III de la directive TVA 2006/112/CE se voient (au moins en partie) imposées à taux réduit ou exonérées de TVA. C'est le cas en Grèce, en Irlande, au Luxembourg ou encore en Slovaquie. Un taux zéro de TVA (à ne pas confondre avec une exonération, voir *supra*) existe par ailleurs dans plusieurs États membres de l'Union européenne. Il concerne en 2014 sont concernés le Royaume-Uni, l'Irlande et Malte, qui en font un usage relativement extensif, ainsi que la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Suède et l'Italie.

²³ Se référer à ce sujet à C. Pourreau (2015), « Le cadre juridique de la valeur ajoutée », rapport particulier pour le Conseil des prélèvements obligatoires.

²⁴ Source : « Taux de TVA appliqués dans les États membres de l'Union européenne - Situation au 1^{er} juillet 2014 », Commission européenne.

Le recours aux taux réduits est par ailleurs variable pour les différentes catégories de biens et services désignées par l'annexe III. Ainsi en 2014 les soins médicaux et dentaires sont sujets à un taux réduit ou une exonération, tout du moins pour une partie de l'assiette concernée, dans tous les États membres. A l'opposé, seuls sept États membres appliquent un taux réduit aux services de coiffure.

À la différence de la majorité des pays membres de l'Union européenne, plusieurs pays hors UE n'appliquent pas ou peu de taux réduits de TVA : c'est notamment le cas, parmi les pays de l'OCDE, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, du Canada et de la Corée du Sud²⁵. Ces pays bénéficient pour la plupart d'un taux normal inférieur à 15 %.

Par ailleurs, alors que l'application d'un taux majoré de TVA n'est pas autorisée par la réglementation de l'Union européenne (le taux majoré a été supprimé en France en 1992), des taux spécifiques sur les biens de luxe existent dans d'autres pays, et notamment parmi les pays membres de l'OCDE le Chili (taux compris entre 50 % et 85 %) et la Turquie (taux allant jusqu'à 40 %)²⁶.

Lorsque des taux réduits sont appliqués, le rapport de l'OCDE (2014)²⁷ fait ressortir des tendances redistributives identiques à celles observées sur données françaises pour chaque type de produit. Le poids des produits alimentaires imposés à taux réduit dans la consommation décroît en fonction du décile de revenu, en moyenne, pour les pays de l'OCDE inclus dans l'étude. C'est le cas également pour les produits pharmaceutiques et la distribution d'eau. Au contraire, les taux réduits sur les livres, les services culturels (cinémas, musées, etc.), les restaurants et les hôtels profitent relativement plus aux ménages aisés, en moyenne, dans les pays de l'OCDE.

Le rapport de l'OCDE met également en avant l'impact distributif de taux réduits appliqués à des biens et services qui en France sont soumis au taux normal. C'est notamment le cas des vêtements et chaussures pour enfants, pour lesquels les taux réduits semblent avoir un faible impact distributif. Au contraire pour le gaz naturel, et plus encore pour l'électricité, les taux réduits profitent relativement plus aux ménages modestes (en France, seules les abonnements de gaz et d'électricité sont imposées à taux réduit, les consommations étant soumises au taux normal). Les consommations d'électricité et de gaz naturel sont notamment imposées à taux réduit au Royaume-Uni, en Italie, au Luxembourg et en Grèce.

La comparaison de l'impact redistributif d'ensemble des taux réduits et exonérations doit être effectuée avec précaution. En effet pour un même pays (par exemple pour la France, voir *supra*), différentes études peuvent conduire à des constats redistributifs divergents, notamment du fait du traitement des loyers ou du recalage de la consommation sur les données macroéconomiques de la comptabilité nationale. De ce fait, il est difficile d'assurer que des constats redistributifs divergents entre pays ne soient pas uniquement la conséquence du traitement des données disponibles.

Plusieurs études ont toutefois mesuré les effets distributifs de la TVA dans différents pays, à l'aide d'une méthodologie unifiée. Les résultats de trois études comparatives récentes sont résumés dans le tableau 9 ci-dessous. Le constat progressif (+), régressif (-) ou nuancé (.) porte à chaque fois sur la TVA rapportée à la consommation, par décile de revenus.

²⁵ Source : A. Charlet et J. Owens (2010), « Une perspective internationale sur la TVA », *Revue de droit fiscal*, n° 39.

²⁶ Source : *United States Council for International Business*, cité par Charlet et Owens (2010), voir *supra*.

²⁷ OCDE (2014), « The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries », *OECD Tax Policy Studies*, n° 22.

Tableau 9 : Effets redistributifs des systèmes de taux de TVA dans plusieurs pays

Progressif : « + » Régressif : « - » Autre: « . »	Rapport du CPB pour la Commission européenne (2015)	Rapport de l'OCDE (2014) et <i>update report</i> (2014)	Rapport de l'Institute for Fiscal Studies (2011)
Allemagne	+	+	Plutôt +
Autriche	.	Plutôt +	
Belgique	+	+	+
Bulgarie	Plutôt -		
Chypre	+		
Danemark	+		
Espagne	.	+	Plutôt -
Estonie	.	-	
Grèce	.	+	+
Finlande	+	+	
France	+	.	.
Hongrie	-	Plutôt -	.
Irlande	+	+	
Italie	+		+
Lettonie	Plutôt +		
Lituanie	Plutôt -		
Luxembourg	+	+	
Malte	+		
Pays-Bas	+	+	
Pologne	+	+	+
Portugal	+		
République Tchèque	.	+	
Roumanie	-		
Royaume-Uni	+	+	Plutôt +
Slovaquie	.	+	
Slovénie	+	+	
Suède	+		
Chili		.	
Corée du Sud		Plutôt +	
Nouvelle-Zélande		Plutôt +	
Suisse		+	
Turquie		Plutôt +	

Lecture : Un signe + correspond à un système de taux et d'exonérations conduisant à plus de progressivité, un signe - indique un système régressif, et un « . » indique que l'effet est soit proportionnel, soit en U, etc. Une case grisée signifie que le pays n'est pas étudié. **Sources :** Rapport du CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis pour la Commission Européenne(2015) ; rapport de l'OCDE (2014), *update report* de l'OCDE (2014) et rapport de l'Institute for Fiscal Studies (2011) : voir *supra*.

Les pays faisant un usage extensif des taux réduits autorisés par le cadre juridique de l'Union européenne (Grèce, Irlande, Luxembourg, Slovénie notamment) connaissent notamment tous une TVA plutôt progressive lorsque celle-ci est rapportée à la consommation. C'est le cas également du Royaume-Uni (qui a largement recours aux taux zéro), de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark (qui malgré l'absence de taux réduit utilise largement les exonérations) des Pays-Bas ou encore de la Pologne.

Dans certains États membres de l'Union européenne (Hongrie, Bulgarie, Roumanie, Estonie, Lituanie) le système de taux appliqué tendrait plutôt à rendre la TVA régressive relativement à la consommation.

Globalement, les effets distributifs des taux réduits et exonérations sont toutefois faibles, quel que soit le pays considéré. L'écart de taux d'imposition apparent entre le bas et le haut de la distribution des revenus n'est, dans le rapport de CPB pour la Commission européenne (2015), supérieur à 2 % que pour cinq États membres (Belgique, Italie, Luxembourg, Pologne et Royaume-Uni).

1.3. Les taux réduits ne sont pas un instrument efficace de redistribution

1.3.1. La faible différenciation des structures de consommation rend difficile le ciblage des taux réduits

Les taux réduits et exonérations de TVA considérés dans leur ensemble n'ont qu'un impact limité sur l'effet distributif de cet impôt. Comme on l'a vu, la progressivité liée à l'imposition à taux réduits de certains biens et services (la plupart des biens d'alimentation et les transports de voyageurs, notamment) est en partie compensée par l'imposition à taux réduits de biens et services relativement plus consommés par les ménages aisés.

C'est le cas non seulement parce que certaines impositions à taux réduits ont une visée incitative plutôt que redistributive, mais également parce que l'application de taux réduits à visée proprement redistributive peut porter sur des catégories de biens ou services trop larges pour bénéficier aux seuls ménages modestes (exemple des poissons et fruits, dont certains postes sont relativement plus consommés par les ménages aisés).

Par ailleurs, certaines impositions à taux réduits ont pu être décidées à une période où les biens et services concernés étaient relativement plus consommés par les ménages modestes, alors que cela ne serait plus le cas à l'heure actuelle du fait d'une évolution dans le temps des structures de consommation.

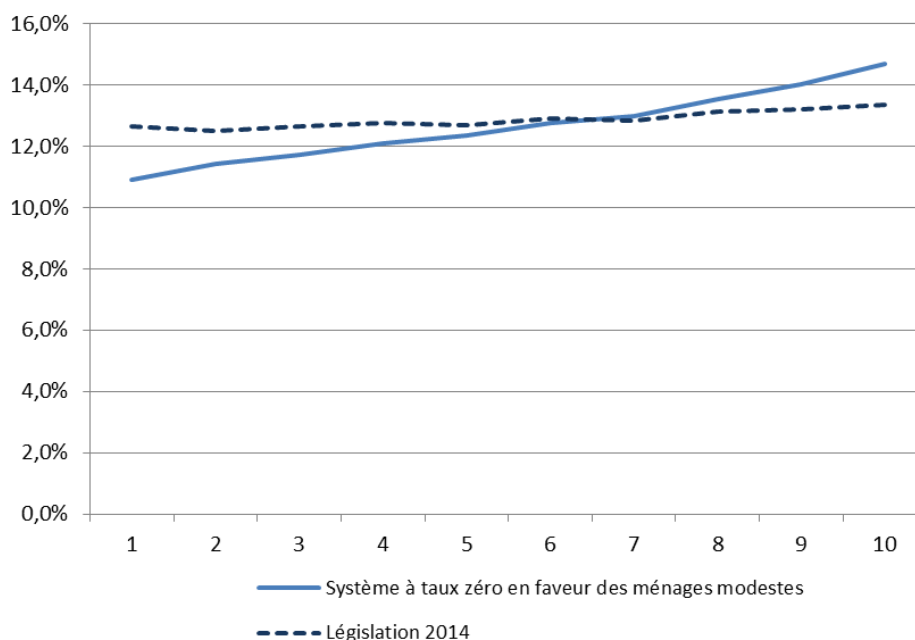
Enfin, certains pays imposent à taux réduit des biens et services qui, en France, sont soumis au taux normal, et qui constituent une part plus importante de la consommation des ménages modestes (cf. *supra*).

Le faible impact redistributif des taux réduits et exonérations en France serait-il ainsi dû à un mauvais ciblage de ceux-ci ? Serait-il possible de les rendre plus redistributifs en les appliquant aux biens et services pertinents, c'est-à-dire à ceux qui sont effectivement le plus fortement consommés par les ménages modestes ?

Afin de répondre à cette question, on peut envisager un scénario où la redistribution serait le seul objectif assigné aux taux réduits et examiner ses effets redistributifs. Une simulation permet ainsi de mesurer, à comportements inchangés, l'impact de l'application d'un taux zéro aux biens et services qui sont le plus fortement consommés par les ménages modestes

relativement aux ménages aisés (graphique 5). Ce scénario alternatif « théorique »²⁸ est envisagé à rendement de la TVA inchangé, et avec un taux normal maintenu à 20 %²⁹.

Graphique 5 : Taux de taxation apparents par décile selon la législation 2014 et avec un système de taux zéro à visée redistributive (rendement de la TVA constant et comportements inchangés)



Lecture : le montant de TVA payé par le premier décile de niveau de vie représente 12,6 % de sa consommation hors loyers. Il représenterait 10,9 % de sa consommation hors loyers (à comportements inchangés) dans le cadre d'un scénario alternatif de taux zéro à visée redistributive. **Source :** Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Ce scénario conduit bien la TVA à davantage de progressivité, les taux de taxation apparents diminuant notamment de 2 % environ pour les ménages les plus modestes. Toutefois, étant donné le caractère fortement polarisé de ce système entre le taux normal et un taux zéro à visée purement redistributive, qui représente le maximum de redistributivité pouvant être conféré au système de taux (dans la limite du détail empirique disponible ici), cet effet redistributif paraît relativement modéré : l'écart de taux apparent d'imposition entre le premier et le dernier décile ne dépasse pas 3 à 4 % de la consommation hors loyers. Un tel système de taux ne permet notamment pas d'annuler l'effet régressif du partage consommation/épargne lorsque la TVA est rapportée au revenu (voir annexe 6). Il semble ainsi difficile d'assurer une redistribution significative au travers de taux réduits, même

²⁸ Le scénario proposé ici est à visée purement pédagogique puisque l'application d'un taux zéro en France n'est pas permise par la directive TVA, et que les biens et services auxquels ce taux est ici appliqué ne sont pas tous visés par l'annexe III de la directive TVA.

²⁹ Concrètement, les biens et services sont classés selon le rapport entre leur part dans la consommation du premier décile et leur part dans la consommation du dernier décile. Le taux zéro est systématiquement appliqué à ces biens par ordre décroissant, jusqu'à ce que la contrainte budgétaire du rendement actuel de la TVA (telle que simulée) soit atteinte. Dans ce scénario, les loyers, assurances et jeux restent exonérés de TVA. Les alcools et tabacs, bien que constituant une part relativement plus importante de la consommation des ménages modestes, restent imposés à taux normal. 19 postes imposés à taux normal en 2014 passent ainsi à taux zéro (dont par exemple les factures d'électricité et de gaz, les vêtements pour enfants, les chaussures ou encore les achats de téléphone) tandis que 66 postes qui en 2014 sont imposés à taux réduit ou exonérés passent au taux normal (dont les biens et services culturels, la restauration et l'hôtellerie...).

dans le cas où c'est cette seule fonction qui leur est assignée, du fait de structure de consommation insuffisamment différenciées entre ménages modestes et aisés.

L'impact redistributif du scénario ici proposé est potentiellement limité par le niveau de détail avec lequel sont connues les structures de consommation des différents déciles³⁰. Un détail plus fin et un ciblage encore accru des produits imposés à taux réduit, pourraient probablement augmenter encore le potentiel redistributif des taux réduits.

Un système de taux réduits ciblant de façon très fine les biens les plus consommés par les ménages modestes paraît toutefois difficile à mettre en œuvre. Les coûts de mise en conformité et d'administration de la TVA occasionnés par un tel système (coûts de définition de chaque type de produit, de vérification de la bonne application des taux par les entreprises, etc.) seraient considérables. Comme le rappellent Charlet et Owens (2010)³¹, « *la coexistence de taux multiples est facteur d'insécurité juridique dans la mesure où il y a un risque que des produits similaires puissent être soumis au taux normal ou au taux réduit selon, par exemple, la nature des ingrédients qui les composent* ». Les auteurs rappellent notamment les nombreux contentieux entre administration fiscale et entreprises générés par la classification des produits au Royaume-Uni. De telles difficultés sont d'autant plus probables que le ciblage des taux est effectué à un niveau fin.

Un système ciblé sur certains types de produits à un niveau très fin augmenterait également les distorsions causées par les taux réduits du fait d'effets de comportement. Dès lors que des produits très similaires sont imposés à des taux différents, l'incitation pour le consommateur à substituer au produit taxé plus fortement celui bénéficiant d'un taux plus faible devient considérable.

Par ailleurs, il est probable que la différenciation des structures de consommation entre déciles se fasse autant selon les catégories de biens et services que, pour une catégorie donnée (même à un niveau fin), selon le prix. Un bien *a priori* du même type peut en effet avoir un prix de vente différent selon la qualité, la marque ou même le lieu de vente (type de magasin et localisation géographique) ; et au sein d'une catégorie fine de biens et services, ceux aux prix de vente les plus élevés seront relativement plus consommés par les ménages aisés. Cet « effet prix » pourrait contribuer à expliquer les faibles écarts de structure de consommation entre déciles, observés même pour les produits alimentaires imposés au taux réduit à 5,5 % par exemple.

Si tel était le cas, il faudrait cibler les biens et services à imposer à taux réduit non seulement en fonction du type de consommation considérée (et ce au niveau le plus désagrégé possible), mais également en fonction du prix de vente du bien, ce qui ne paraît pas envisageable.

L'utilisation des taux réduits comme instrument de redistribution se heurte enfin, plus généralement, à l'évolution dans le temps des structures de consommation des ménages, qui implique d'adapter constamment le système de taux si on souhaite que celui-ci conserve la visée redistributive qui lui est initialement conférée. Les écarts entre ménages modestes et ménages aisés concernant le poids relatif des dépenses d'alimentation à domicile ont par exemple diminué entre 2001 et 2006, alors que l'écart a eu tendance à s'accroître pour ce qui est des repas à l'extérieur³².

³⁰ Nomenclature européenne COICOP à 5 chiffres, soit 250 postes environ.

³¹ A. Charlet et J. Owens (2010), « Une perspective internationale sur la TVA », *Revue de droit fiscal*, n° 39.

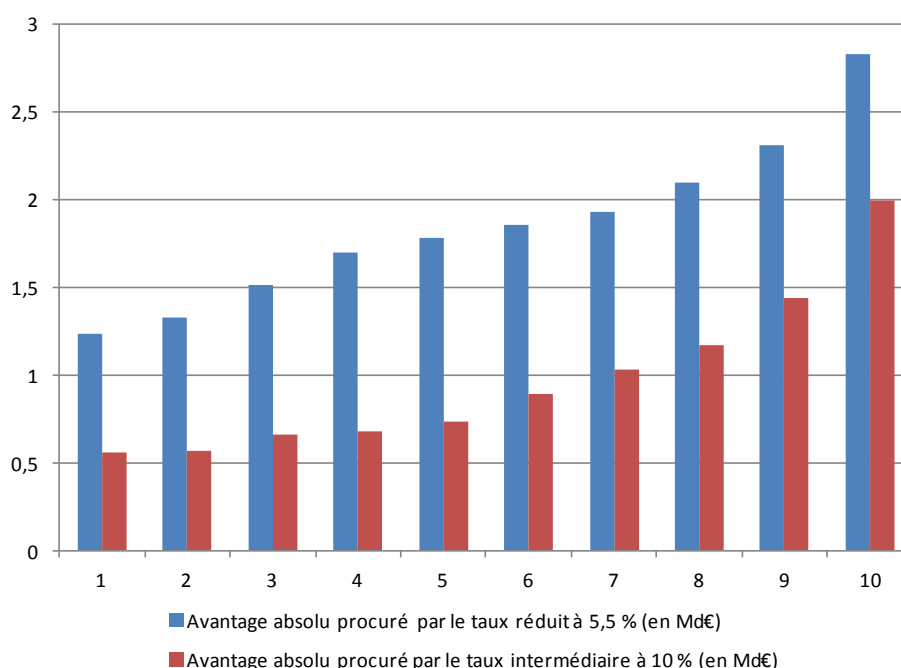
³² Source : F. Cavaillet, C. Lecogne et V. Nichèle (2009), « La consommation alimentaire : des inégalités persistantes mais qui se réduisent », *Cinquante ans de consommation en France*, INSEE.

1.3.2. Même pour les taux réduits tendant à rendre la TVA plus progressive, l'avantage absolu procuré aux ménages aisés est plus important

La faible différenciation des structures de consommation explique également que même pour les taux réduits à visée redistributive, l'avantage relatif procuré par les taux réduits aux ménages modestes ne suffit pas à compenser le fait que les ménages aisés consomment davantage en moyenne.

Ainsi, en termes « absolus » et non plus relatifs, les montants agrégés dont bénéficient les ménages aisés du fait des taux réduits sont systématiquement plus élevés que ceux dont bénéficient les ménages modestes (graphique 6).

Graphique 6 : Avantage absolu procuré à chaque décile de niveau de vie par le taux réduit à 5,5 % et par le taux intermédiaire à 10 % (en Md€)

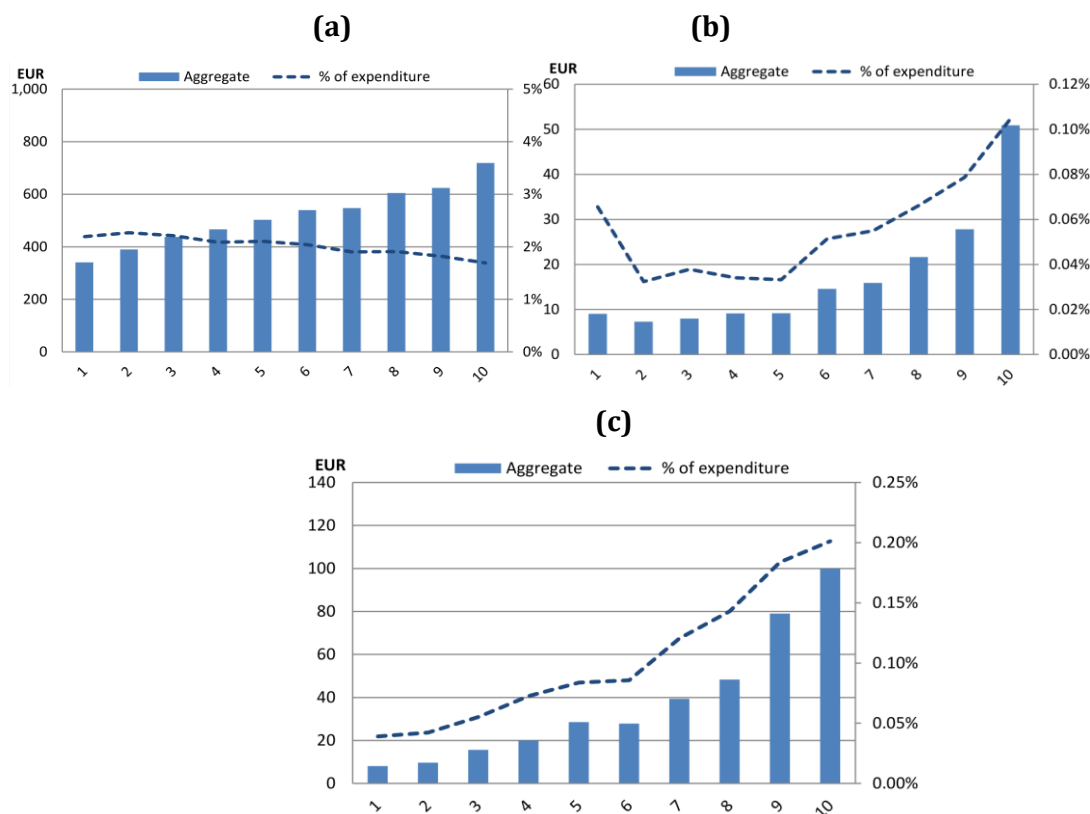


Lecture : Par rapport à une imposition au taux normal, le taux réduit à 5,5 % procure un avantage de 1,2 Md€ au premier décile de niveau de vie, à comportements inchangés. **Source :** Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Le taux réduit à 5,5 %, bien qu'il conduise à plus de progressivité en termes relatifs, procure ainsi un avantage absolu plus élevé aux ménages aisés. L'avantage procuré au dernier décile est notamment plus de deux fois plus élevé que celui procuré au premier décile. Dans le cas du taux intermédiaire à 10 %, l'avantage absolu procuré au dernier décile est près de quatre fois plus élevé que pour le premier décile.

L'*Update report* du rapport de l'OCDE (2014, voir *supra*) détaille par type de biens et services l'avantage absolu moyen procuré aux ménages de chaque décile de revenu par les taux réduits et intermédiaires. Le graphique 7 présente ainsi, pour le taux réduit à 5,5 % sur les produits alimentaires et sur les livres, et pour le taux intermédiaire à 10 % sur les services d'hôtellerie, l'avantage absolu moyen procuré aux ménages (en euros), ainsi que l'avantage relatif (poids dans la consommation de chaque décile).

Graphique 7. Avantage absolu moyen procuré aux ménages de chaque décile de revenu par les taux réduits sur certains biens et services (et poids dans leur consommation) : produits alimentaires (a), livres (b) et services d'hôtellerie (c)



Source : *The distributional effects of consumption taxes in OECD countries – Update report (2014)*

Pour ce qui est de l'avantage relatif procuré par ces différents taux, on retrouve les résultats présentés précédemment (voir la section 1.2.2. *supra*) : le taux réduit à 5,5 % appliqué aux produits alimentaires a un effet globalement redistributif (on a vu toutefois que cela n'était pas le cas pour tous les postes de produits alimentaires auxquels le taux s'applique), le taux réduit à 5,5 % sur les livres un effet globalement anti-redistributif (hormis pour le premier décile) tout comme le taux intermédiaire à 10 % sur les services d'hôtellerie.

Ces graphiques permettent toutefois de mettre en regard avantages relatifs et absolus et de constater que, même dans le cas des produits alimentaires où l'effet relatif du taux réduit est redistributif, l'avantage absolu procuré aux ménages croît avec le revenu : de 340 euros par ménage en moyenne pour le 1^{er} décile de revenu, cet avantage augmente jusqu'à 720 euros pour le dernier décile, soit plus du double. Cet effet est naturellement encore plus marqué lorsque l'effet du taux en termes relatif est lui-même anti-redistributif : ainsi pour le taux intermédiaire à 10 % sur les services d'hôtellerie, l'avantage absolu passe de 8 euros par ménage en moyenne pour le premier décile de revenus, à 100 euros pour le dernier.

Le graphique relatif au taux intermédiaire à 10 % appliqué aux services de restauration n'a pas été publié dans l'*Update report*, mais les résultats (tableau B12 du rapport) sont similaires à ceux présentés pour le secteur de l'hôtellerie : l'avantage relatif procuré par ce taux varie de 0,07 % de la consommation pour le 1^{er} décile de revenus à 0,26 % pour le décile le plus élevé ; tandis que l'avantage absolu croît de 11 euros en moyenne par ménage pour le premier décile de revenus, jusqu'à 121 euros pour le dernier décile.

De façon plus générale, ce constat sur l'avantage absolu procuré par les taux réduits rejoint également les résultats du rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011) pour la France. Selon cette étude, la suppression des taux réduits conduirait, à comportements inchangés, à

une perte « absolue » largement plus forte pour les ménages les plus aisés. La perte moyenne serait en effet selon les simulations de l'IFS de 21 € par semaine environ pour le premier décile, contre 64 € par semaine environ pour le dernier (on retrouve ce rapport de 1 à 3 environ sur le graphique 6 en considérant l'avantage total procuré par les taux à 5,5 % et 10 %). La France est par ailleurs, parmi les neuf pays étudiés³³, celui pour lequel les recettes résultant de l'abolition des taux réduits seraient les plus élevées en proportion des recettes de TVA actuelles.

Le rapport *Mirrlees Review*³⁴ a par ailleurs simulé, dans le cas du Royaume-Uni, l'effet d'une réforme remplaçant les taux réduits par une augmentation de 15 % de l'ensemble des prestations sociales et crédits d'impôt sous condition de ressources. Une telle réforme permettrait de dégager des recettes (nettes des dépenses) pour 10 Md£, tout en conduisant les trois premiers déciles de revenu à en retirer un bénéfice net.

Une simulation comptable sur données françaises³⁵ suggère que l'abolition des taux réduits et exonérations (hors exonérations de loyers, de services d'assurance et pour les jeux de hasard) pourrait permettre la compensation des cinq premiers déciles de niveau de vie à hauteur de deux fois environ la perte moyenne subie par chacun de ces déciles, redistribuant donc des ressources vers le bas de la distribution des niveaux de vie.

Les transferts constitueraient ainsi un instrument de redistribution plus ciblé à destination des ménages modestes. Comme le rappelait le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011, « à objectif de redistribution donné, l'analyse économique considère qu'il serait plus efficace de supprimer les réductions de taux de la fiscalité indirecte et de redéployer les marges budgétaires ainsi obtenues en effectuant une redistribution plus ciblée à l'aide de la fiscalité directe ou des prestations. » Cette conclusion, apportée par Atkinson et Stiglitz (1976)³⁶, repose sur l'idée que la source des inégalités entre individus réside dans l'hétérogénéité de leurs productivités, qui transparaît dans la distribution des rémunérations. Cela fait de la fiscalité directe, assise sur les rémunérations, l'instrument naturel de correction des inégalités résultant des écarts de productivité.

Dans le cas de la TVA, le caractère anonyme de la transaction ne permet pas d'adapter la fiscalité aux individus pour tenir compte de leur capacité contributive. Il ne peut être tenu compte que de considérations statistiques au sujet des consommations moyennes pour un niveau de vie donné. A moins que ces consommations ne révèlent une information au sujet du revenu des individus que les impôts directs ne peuvent capter (du fait de l'évasion fiscale par exemple)³⁷, il est préférable d'imposer directement le revenu.

Par conséquent, en cas de réforme des taux de TVA pour des raisons d'efficacité ou de rendement budgétaire, si cette réforme conduit à des effets anti-redistributifs, c'est à l'aide de la fiscalité directe ou des prestations (et non à travers les taux réduits de TVA) qu'il faudrait compenser ces effets.

³³ Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne et Royaume-Uni.

³⁴ "Tax by Design" (2011), rapport final du *Mirrlees Review*. Voir chapitre 9, "Broadening the VAT base".

³⁵ Module "taxes indirectes" du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

³⁶ A. Atkinson et J. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, n° 6. Pour une revue de la littérature questionnant le théorème d'Atkinson-Stiglitz, voir par exemple la contribution de H. Cremer (1999) au rapport du Conseil d'analyse économique « L'architecture des prélèvements en France ».

³⁷ Pour reprendre l'exemple proposé par le rapport du CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis pour la Commission européenne (2015) sur les structures de taux de TVA, si les individus aux revenus élevés ont une préférence pour la consommation de caviar que n'ont pas les individus dont les revenus sont faibles, et que le prélèvement d'un impôt sur le revenu est problématique du fait de l'existence de fraude, alors la consommation de caviar fournit une information au sujet du revenu réel que ne fournit pas le revenu déclaré.

Remplacer les taux réduits à visée redistributive par des transferts aux ménages modestes ne pourrait toutefois pas se faire avec la certitude de ne faire aucun perdant³⁸. À niveau de vie donné, certains ménages peuvent consommer en majeure partie des biens et services imposés aux taux réduits, d'autres des biens et services à taux normal. Il n'est pas possible d'assurer aux premiers que la perte résultant d'une suppression des taux réduits leur sera intégralement compensée, même si l'on compense *en moyenne* les premiers déciles à hauteur d'un montant supérieur à leur perte.

Toutefois si une telle réforme occasionne des perdants, c'est que la situation initiale où les taux réduits bénéficient, pour un niveau de vie donné, à certains ménages plus qu'à d'autres n'est pas justifiée, comme le soulignait le rapport du Conseil des impôts de 2001 : « *le recours aux taux de TVA à des fins redistributives pose des problèmes d'inéquité horizontale entre des ménages de même revenu mais dont les structures de consommation sont différentes.* » La redistribution à travers les taux réduits de TVA plutôt que *via* des transferts ciblés à destination des ménages modeste favorise la consommation de certains biens et services, considérés « nécessaires ». Le recours à des transferts monétaires laisserait aux ménages modestes le choix de leur consommation et ainsi, à coût donné, accroîtrait leur bien-être.

Encadré 3 : Le ciblage des taux réduits en lien avec l'élasticité-revenu des biens et services

Les différents biens et services peuvent selon la théorie économique être classés en fonction de leur élasticité par rapport au revenu (ou « élasticité-revenu »). L'élasticité-revenu est une mesure de la façon dont évolue la consommation d'un bien, lorsque le revenu d'un ménage augmente de 1 % :

- si l'élasticité-revenu est positive pour un bien, alors sa consommation varie dans le même sens que le revenu. Par exemple avec une élasticité-revenu de 1, une augmentation du revenu de 1 % conduit à une augmentation de la consommation de 1 % pour ce bien. Un bien ou service dont l'élasticité-revenu est positive est dit « normal ». Deux types de biens peuvent encore être distingués selon que leur élasticité-revenu est supérieure ou inférieure à l'unité :
 - les biens normaux « de première nécessité », dont l'élasticité-revenu est comprise entre 0 et 1. Leur consommation augmente moins vite que le revenu.
 - les « biens de luxe » dont l'élasticité-revenu est supérieure à l'unité, et dont la consommation croît ainsi plus vite que les revenus.
- si l'élasticité-revenu est négative, alors la consommation du bien varie en sens inverse du revenu. Une élasticité-revenu de -1 conduira, en cas d'augmentation de 1 % du revenu, à une consommation de ce bien diminuée de 1%. Un tel bien ou service est dit « inférieur ». Un ménage dont le revenu augmente substituera à sa consommation de biens inférieurs une consommation de biens qu'il valorise plus.

Selon l'objectif qu'on souhaite assigner aux taux réduits à visée redistributive, il faudra cibler différents types de biens :

³⁸ Il n'est pas possible de proposer ici une évaluation empirique en termes de gagnants et de perdants, car les situations de gain ou de perte s'observent au niveau individuel, or le mode de collecte de l'enquête Budget de famille impose de raisonner en termes de grandeurs moyennes (voir 1.1.1.2.).

- si l'on souhaite « simplement » rendre la TVA plus progressive, les taux réduits doivent cibler les biens de première nécessité (biens normaux de première nécessité et biens inférieurs), dont l'élasticité est inférieure à 1. En effet leur part dans la consommation diminue avec le revenu du fait de leur définition : le taux réduit profitera relativement plus aux ménages modestes.
- si l'on souhaite aller au-delà et accorder, grâce aux taux réduits, un avantage « absolu » supérieur aux ménages modestes, il faut cibler uniquement les biens inférieurs, dont l'élasticité est inférieure à 0. Par définition, les ménages modestes effectuent pour ces biens une dépense de consommation supérieure (en niveau) à celle des ménages aisés, et un taux réduit sur ces biens leur confèrera donc un avantage absolu supérieur³⁹.

Gardes et Cardoso (1996) ont procédé, de même que Nichèle et Robin (1993), à une estimation des élasticités au revenu pour un ensemble de postes de consommation à partir de trois enquêtes « Budget de famille » (1979, 1984 et 1989)⁴⁰. L'alimentation à domicile, les alcools et tabacs seraient ainsi des biens normaux de première nécessité (élasticité-revenu comprise entre 0 et 1), alors que les loisirs, l'alimentation à l'extérieur ou l'habillement apparaissent comme des biens de luxe (élasticité supérieure à 1). Pour plusieurs autres postes, notamment le logement ou les transports, le constat est moins tranché.

Aucun poste n'apparaît dans ces études avoir une élasticité-revenu négative⁴¹. Les biens et services sont toutefois considérés à un niveau agrégé, et il serait probablement possible de distinguer des biens inférieurs à un niveau plus fin (un type de produit donné, vendu à un prix donné).

1.4. Les autres taxes indirectes seraient régressives quelle que soit la mesure utilisée

Les effets redistributifs de la TVA peuvent être évalués en tant que tels, mais ils gagnent à être resitués dans l'impact de l'ensemble de la fiscalité indirecte.

La fiscalité indirecte est couramment définie par la séparation entre l'identité du redevable et celle du contribuable. Dans le cas de la TVA, le redevable correspond à l'entreprise qui reverse les recettes à l'administration fiscale, alors que le contribuable est le consommateur final qui supporte effectivement l'impôt. Cette définition peut toutefois être discutée, puisque l'incidence de l'impôt peut également porter sur le producteur (voir section 3.1. *infra* et rapport particulier à venir sur l'incidence de la TVA), auquel cas le critère de la distinction entre redevable et contribuable devient moins opérant. Une seconde définition⁴² attribue à l'impôt un caractère indirect lorsque celui-ci porte sur une transaction anonyme, ce qui rend impossible la personnalisation de l'impôt en fonction des capacités

³⁹ L'effet d'un taux réduit appliqué aux biens inférieurs pourra toutefois être atténué par un effet revenu : le bénéfice du taux réduit accroît le revenu disponible (après TVA) du ménage, qui se détourne donc du bien inférieur selon la logique même du bien inférieur (élasticité-revenu négative).

⁴⁰ F. Gardes et N. Cardoso (1996), « Estimations de lois de consommation sur un pseudo-panel d'enquêtes de l'Insee (1979, 1984, 1989) », *Economie et prévision*, n° 126. V. Nichèle et J.-M. Robin (1993), « Evaluation des effets budgétaires et redistributifs de réformes de la fiscalité indirecte française », *Economie et prévision*, n° 110.

⁴¹ On note que selon ces études, les tabacs ne sont pas un bien « inférieur » mais « normal ». La situation a toutefois évolué depuis. Godefroy (2003) montre ainsi que les dépenses de tabac ont progressé beaucoup plus vite pour les ménages modestes entre 1979 et 2000. Alors que les dépenses de tabac étaient environ trois fois plus élevées pour le dixième décile que pour le premier en 1979, ces niveaux étaient devenus quasi-identiques en 2000.

⁴² Cette approche a été proposée par Atkinson (1977). A. Atkinson (1977), « Optimal Taxation and the Direct Versus Indirect Tax Controversy », *Canadian Journal of Economics*, n° 10.

contributives observables du contribuable. Dans le cas de la TVA, c'est ce caractère anonyme qui rend difficile l'utilisation de l'impôt comme instrument de redistribution.

La TVA constitue le premier impôt indirect en France, avec en 2013 un rendement net de 144,4 Md€ représentant 15,3 % des prélèvements obligatoires. Les autres impôts indirects ont toutefois un poids non négligeable : les « impôts sur les produits », tels que définis par la comptabilité nationale, composent 9,2 % des prélèvements obligatoires en 2013. Le tableau 10 retrace les principaux d'entre eux, ainsi que leur poids dans les prélèvements obligatoires 2013.

Tableau 10 : Rendement des principaux impôts sur les produits en 2013, en % des prélèvements obligatoires

Impôts sur les produits	9,2%
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	2,5%
Taxes sur les tabacs	1,2%
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle)	1,0%
Taxes spéciales sur les conventions d'assurances	0,9%
Taxes sur les boissons	0,5%
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	0,2%
Produits de la loterie nationale et du loto	0,2%
Impôt sur l'énergie électrique	0,2%
Contribution au service public de l'électricité	0,5%
Taxe sur les mutuelles	0,2%
Taxe sur les primes d'assurance automobile	0,1%
Taxe d'assainissement	0,2%
Taxe d'aménagement, versement pour sous-densité et taxe spéciale d'équipement	0,2%
Taxes sur les jeux au profit du budget général de l'Etat	0,2%
Taxe sur les transactions financières	0,1%
Taxes sur les services de télévisions et cotisation des entreprises cinématographiques au profit du Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC)	0,1%
Taxe générale sur les activités polluantes	0,1%
<i>Autres*</i>	<i>0,8%</i>

** Comprend une cinquantaine de taxes au moins : par exemple la taxe de séjour (0,03 % des prélèvements obligatoires en 2013), la taxe additionnelle sur les billets d'avion (0,02 %), la taxe sur les ventes de médicaments et cosmétiques (0,01 %), la taxe forfaitaire sur les métaux précieux (0,01 %), la taxe sur les farines (0,01 %) ou encore la taxe sur les remontées mécaniques (0,01 %).*

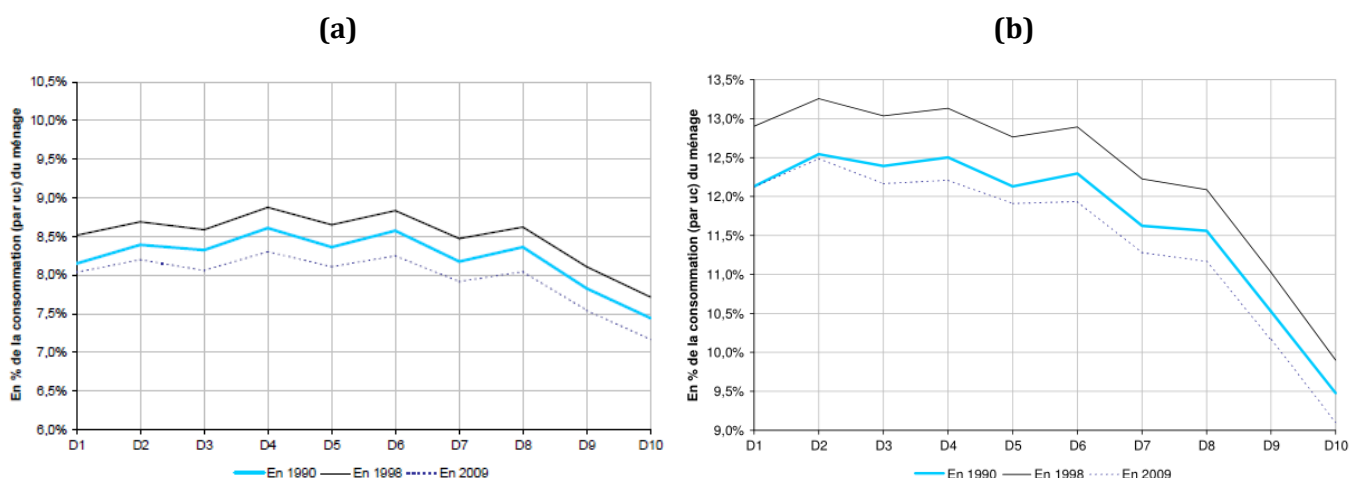
Source : Insee, Compte provisoire 2013, calculs du rapporteur.

Au sein des impôts indirects peuvent être distinguées deux catégories, selon que les taxes imposent les quantités ou les montants consommés (auquel cas le montant payé est fonction de la valeur du bien ou service concerné).

Le premier cas correspond aux accises. Les principales d'entre elles sont la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, les taxes sur les tabacs et les taxes sur les boissons alcoolisées. Les taxes sur ces trois types de produits existent dans la majorité des pays de l'OCDE⁴³.

Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de 2011, a déjà souligné l'impact fortement régressif de ces accises⁴⁴. En effet, en intégrant les accises à l'analyse, la fiscalité indirecte devient non seulement régressive lorsqu'elle est rapportée au revenu (comme dans le cas de la TVA seule) mais également fortement régressive lorsqu'elle est rapportée à la consommation, le taux apparent d'imposition diminuant de 12 % environ pour le premier décile à 9 % pour le dernier (graphique 8).

Graphique 8 : Rapport entre la TVA et la consommation (a) et les impôts indirects et la consommation (b), par déciles de niveau de vie (échelles distinctes)



Lecture : les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), acquittent des impôts indirects à hauteur de 12,1 % du montant de leur consommation en 1990. **Source :** rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2011), calcul à partir de l'Enquête Budget des familles 2006.

Les accises imposent en effet des biens qui sont relativement plus consommés par les ménages modestes. Les tabacs et alcools seraient même les seuls postes de consommation (à un niveau agrégé) qui se rapprocheraient de biens inférieurs⁴⁵. On voit alors la tension forte qui peut exister entre les différents objectifs assignés à ces impôts :

- d'un point de vue redistributif, c'est justement sur ces biens que devraient être ciblés les taux réduits pour que ceux-ci profitent plus aux ménages modestes en termes de montants agrégés ;
- d'un point de vue de santé publique ou de correction des externalités négatives, l'objectif est d'imposer ces biens de façon désincitative (on parle alors de taxe « pigouvienne »).

Pour les accises, le second objectif l'emporte sur le premier conduisant à une sur-imposition de ces produits (par rapport à la seule imposition à la TVA) et à un fort effet régressif.

⁴³ Voir notamment le rapport de l'OCDE (2014), cf. *supra*.

⁴⁴ Cela a également été mis en avant par le rapport de l'Institut des Politiques Publiques de 2012, ou encore par Ruiz et Trannoy (2008), cf. *supra*.

⁴⁵ Cf. Godefroy (2003). Voir *supra*, encadré 3.

Le fait que l'imposition porte sur les quantités consommées plutôt que sur les montants peut conduire à un effet régressif accru : en effet, le fait que les ménages aisés consomment en moyenne des produits plus chers n'a ici pas d'incidence sur le montant d'accises payé (contrairement au cas de la TVA où la présence d'un tel « effet prix » a été mise en avant). Cela peut jouer dans le cas des taxes sur les alcools notamment.

Au contraire des accises, les taxes *ad valorem* imposent des montants et non des quantités consommées. Certaines d'entre elles portent sur des services qui sont par ailleurs exonérés de TVA (voir section 1.2.3.2.) : c'est le cas notamment des taxes sur les services d'assurance et des taxes sur les jeux de hasard. Comme on l'a vu *supra*, les services d'assurance constituent une part légèrement plus faible de la consommation des ménages aisés. Cela rejoint les résultats du rapport de l'Institut des politiques publiques de 2012, qui fait apparaître un poids des taxes sur les assurances légèrement inférieur dans la consommation des ménages aisés.

1.5. Enseignements

Les simulations réalisées grâce au module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees) montrent que la TVA serait régressive lorsqu'elle est rapportée au revenu des ménages, et légèrement progressive lorsqu'elle est rapportée à leur consommation. Cette légère progressivité traduit un impact redistributif relativement limité des taux réduits et exonérations. Le taux intermédiaire à 10 % tendrait notamment à favoriser plutôt les ménages aisés.

Un meilleur ciblage des taux réduits pourrait ainsi être envisagé. Un scénario de taux zéros à visée purement redistributive peut conduire à une progressivité accrue tout en restant réduite, puisqu'elle est notamment insuffisante pour compenser la régressivité de la TVA rapportée au revenu. Les structures de consommation des ménages sont en effet trop peu différenciées selon le niveau de vie pour que les taux réduits puissent avoir un réel impact redistributif en faveur des ménages modestes. Cela conduit notamment à ce que les masses financières accordées au titre des taux réduits bénéficient plus aux ménages aisés.

Des transferts à destination des ménages modestes permettraient ainsi une redistribution plus ciblée que celle potentiellement opérée par les taux réduits. Par conséquent, en cas de réforme des taux de TVA qui serait implémentée pour des raisons d'efficacité ou de rendement budgétaire, c'est à l'aide de la fiscalité directe ou des prestations, plutôt que des taux réduits de TVA, qu'il faudrait compenser ses éventuels effets anti-redistributifs.

2. La perspective de cycle de vie permet d'éclairer le constat distributif porté sur la TVA

En coupe, l'effet distributif de la TVA a été évalué en rapportant le montant de TVA payé par les ménages soit à leur revenu, soit à leur consommation. Les résultats obtenus dans un cas et dans l'autre diffèrent fortement. Régressive lorsqu'elle est rapportée au revenu, la TVA apparaît au contraire légèrement progressive quand rapportée à la consommation. La différence entre ces deux approches tient à l'épargne, qui est par nature inter-temporelle.

Une perspective de « cycle de vie », tenant compte du comportement des ménages sur une période plus longue, permet d'éclairer le choix entre ces deux mesures de la redistribution en coupe, et d'appréhender plus précisément l'impact distributif de la TVA.

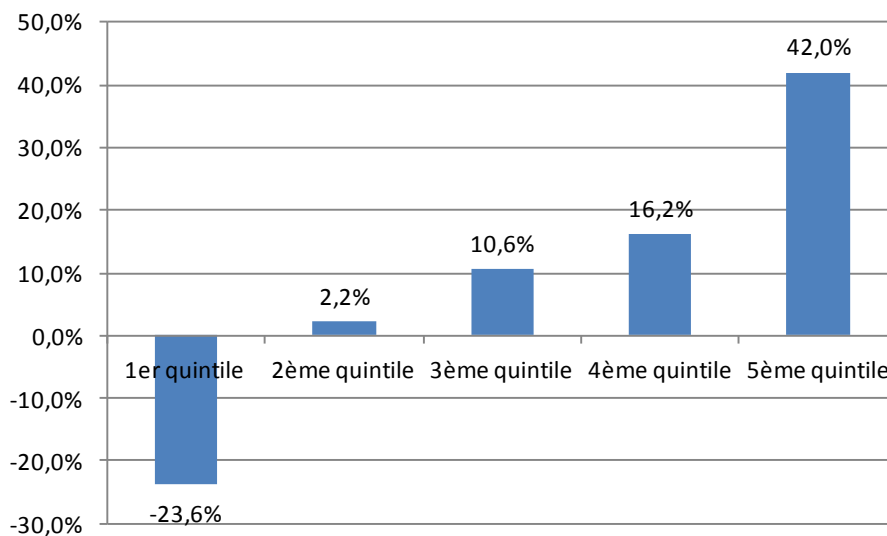
2.1. Le partage consommation-épargne est au cœur du constat régressif porté en coupe sur la TVA rapportée au revenu

Le constat régressif porté sur la TVA lorsque celle-ci est rapportée au revenu « courant » (c'est-à-dire une année donnée) a pour sous-jacent le partage du revenu entre consommation et épargne, qui varie selon la position du ménage dans la distribution des revenus.

En effet, la TVA impose uniquement la fraction consommée des revenus (voir encadré 2 pour une discussion de cette hypothèse, la TVA imposant également certaines dépenses des ménages qui correspondent, au sens de la comptabilité nationale, à de l'investissement). Le poids de l'épargne augmentant avec le revenu, et la proportion de revenu consommé diminuant corrélativement, le poids de la TVA décroît mécaniquement avec le revenu des ménages. L'épargne n'est pas soumise à la TVA mais elle est frappée par d'autres impositions.

L'enquête « Budget de famille » 2011 fait ainsi apparaître un taux d'épargne moyen par quintile de niveau de vie connaissant une croissance très marquée, depuis -23,6 % du revenu disponible pour le 1er quintile de niveau de vie jusqu'à 40,2 % pour le dernier quintile (graphique 9). Le recours aux quintiles, plutôt qu'aux déciles, permet une comparaison plus aisée avec les résultats déjà existants.

Graphique 9 : Taux d'épargne moyen par quintile de niveau de vie



Lecture : la différence entre consommation totale et revenu disponible représente pour le troisième quintile 10,6 % de son revenu disponible. Le taux d'épargne moyen négatif du premier quintile correspond à une consommation supérieure au revenu pour ce quintile. **Source :** Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

L'exploitation d'une source statistique différente conduit au même constat d'ensemble. Garbinti et Lamarche (2014)⁴⁶, s'appuyant sur les données de l'enquête « Patrimoine » 2010 de l'Insee, mettent ainsi en évidence un taux d'épargne médian qui croît fortement avec le quintile de revenu disponible. Négatif pour le premier quintile (-20 % environ), il s'établit à plus de 40 % pour le dernier. Les auteurs soulignent par ailleurs que, « à concept équivalent, les taux d'épargne calculés grâce à l'enquête Patrimoine s'avèrent très proches de ceux des comptes nationaux. »

Quelle que soit la source considérée, la situation du premier quintile est singulière, faisant apparaître un taux d'épargne largement négatif, traduisant la prépondérance de situations de désépargne dans lesquelles la consommation est supérieure au revenu courant. Ces situations se rencontrent soit lorsqu'un ménage consomme une épargne préalablement constituée, soit lorsqu'il contracte un crédit à la consommation (pour l'achat de biens durables ou pour de la consommation courante), qui sera par la suite remboursé via de l'épargne contrainte.

Ainsi, si les ménages du bas de la distribution des niveaux de vie épargnent en moyenne négativement ou faiblement, le quintile des niveaux de vie les plus élevés épargne en moyenne plus de 40 % de son revenu disponible.

2.2. Epargne de précaution et épargne de cycle de vie contribuent à expliquer les disparités de taux d'épargne observées en coupe

Plusieurs motifs sont habituellement distingués pour rendre compte des comportements d'épargne des ménages :

⁴⁶ B. Garbinti et P. Lamarche (2014), « Les hauts revenus épargnent-ils davantage ? », *Economie et Statistique*, n° 472-473. Les auteurs utilisent des données comprises dans l'enquête Patrimoine sur certains postes de consommation ayant un « fort pouvoir explicatif » mais ont également recours à l'enquête Budget de famille pour reconstituer la consommation totale.

- un motif de précaution, permettant de faire face à une baisse transitoire de revenu ;
- un motif de cycle de vie, lié aux variations de revenu avec l'âge, par exemple lors du passage à la retraite ;
- un motif de transmission du patrimoine aux descendants ;
- un motif d'investissement ou d'achat de biens durables.

Deux motifs d'épargne sont d'un intérêt particulier dans l'étude de l'impact distributif de la TVA, parce qu'à la fois ceux-ci peuvent contribuer à expliquer la croissance du taux d'épargne avec le niveau de vie (graphique 8), et que l'épargne correspondante est appelée à être consommée par ces mêmes ménages ultérieurement. Ces motifs sont d'une part le motif de précaution, d'autre part le motif de cycle de vie.

2.2.1. L'épargne pour motif de précaution résulte de la volonté des ménages de s'assurer contre des variations transitoires de revenu courant

Un ménage peut épargner afin de se prémunir contre d'éventuels épisodes défavorables - périodes de chômage ou d'inactivité par exemple. Un ménage connaissant une baisse transitoire de revenus pourra alors faire appel à l'épargne préalablement constituée, afin de maintenir sa consommation à un certain niveau.

Bien que la situation moyenne de désépargne du premier quintile de niveau de vie puisse correspondre, pour certains ménages, à un processus d'endettement continu, il est hautement improbable que cela soit le cas pour l'ensemble des ménages considérés. Ainsi la faiblesse du taux d'épargne moyen pour les premiers quintiles peut s'expliquer par la présence de ménages habituellement situés plus haut dans la distribution des niveaux de vie, mais qui connaissent une situation transitoirement difficile et déséparent afin de maintenir un certain niveau de consommation malgré un revenu faible⁴⁷.

Inversement, des ménages percevant un revenu exceptionnel et choisissant d'épargner celui-ci en prévision de périodes ultérieures peuvent contribuer au taux d'épargne élevé observé pour le haut de la distribution des revenus.

Les ménages connaissant des chocs transitoires de revenus sont plus fréquemment présents dans le bas de la distribution : 28,4 % des ménages du premier quintile de niveau de vie déclarent percevoir des revenus instables d'une année sur l'autre, contre 10,3 % parmi les ménages du dernier quintile⁴⁸.

Certains types de ménages peuvent par ailleurs être plus spécifiquement concernés par de fortes variations transitoires de revenus et ajuster leur épargne en conséquence. Ainsi la variabilité des taux d'épargne apparaît notablement plus forte chez les travailleurs indépendants, comme le soulignent Garbinti et Lamarche (2014)⁴⁹.

⁴⁷ Il faut noter que l'épargne du premier quintile est rapportée à un niveau de revenu faible, ce qui peut mécaniquement faire apparaître un taux de désépargne élevé, sans que le montant de désépargne ne soit lui-même très élevé en valeur absolue.

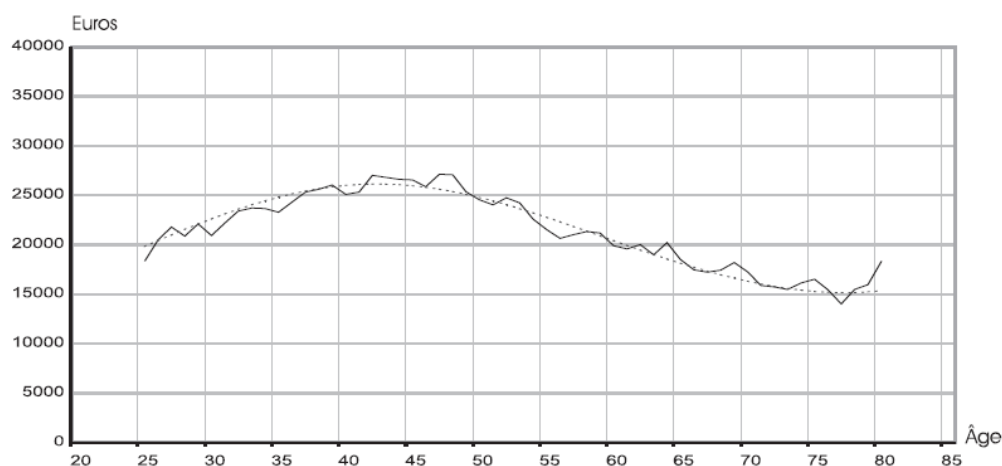
⁴⁸ Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

⁴⁹ B. Garbinti et P. Lamarche (2014), « Qui épargne, qui désépargne ? », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee.

2.2.2. L'épargne pour motif de cycle de vie transparaît dans la distribution des taux d'épargne par âge

Hors chocs transitoires, les revenus connaissent globalement un profil en cloche sur le cycle de vie. La phase ascendante est notamment liée au passage à l'entrée en activité puis à l'expérience accumulée sur le marché du travail. Les revenus décroissent au contraire à l'approche de l'âge de la retraite puis lors du passage à celle-ci (graphique 10)⁵⁰.

Graphique 10 : Profil de revenu au cours de la vie (génération 1950)



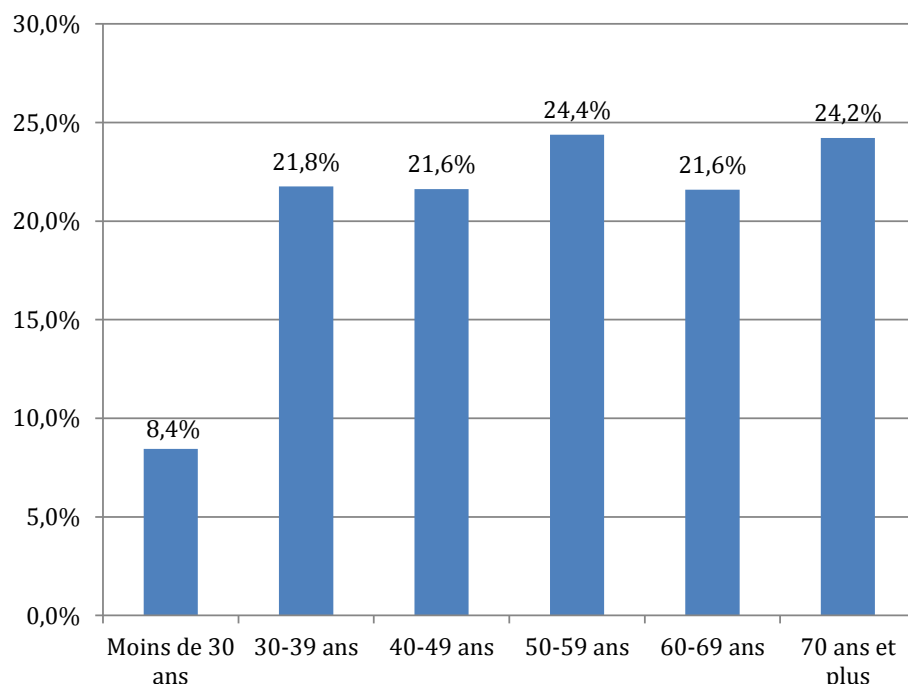
Source : Boissinot et Friez (2006), enquêtes Budget de famille 1979, 1984, 1989, 1994 et 2000

Avec un tel profil de revenus, un individu souhaitant lisser sa consommation et évaluant le revenu qu'il percevra sur le cycle de vie sera amené à utiliser l'épargne comme variable d'ajustement entre consommation et revenu courant. Il pourra être tout d'abord conduit à emprunter, connaîtra un taux d'épargne maximal à l'âge où ses revenus culminent, et son épargne diminuera à nouveau en fin de cycle de vie. Comme dans le cas de l'épargne de précaution, l'épargne de cycle de vie permet au ménage de découpler son profil de consommation de son profil de revenus, mais à un horizon temporel plus long.

Des disparités notables de taux d'épargne apparaissent effectivement selon l'âge dans les données de l'enquête « Budget de famille » 2011 (graphique 11).

⁵⁰ Boissinot et Friez (2006) font clairement apparaître ce profil en cloche (particulièrement prononcé pour les ménages les plus diplômés) en évacuant les effets de génération. J. Boissinot et A. Friez (2006), « Epargne et patrimoine des ménages : données macroéconomiques et données d'enquêtes », *Insee Références*, L'économie française.

Graphique 11 : Taux d'épargne moyen selon la tranche d'âge de la personne de référence



Source : module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

Alors qu'en moyenne les ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 30 ans ont un taux d'épargne inférieur à 10 %, toutes les autres tranches d'âges épargnent en moyenne au moins 20 % de leur revenu disponible. Le taux d'épargne augmente légèrement entre la tranche 30-39 ans (âge où se font majoritairement les premières accessions à la propriété) et la fin de carrière (50-59 ans), moment où les ménages bénéficient de leurs revenus les plus élevés.

Le taux d'épargne diminue par la suite lors du passage à la retraite, pour la tranche 60-69 ans – les ménages connaissent alors une baisse de revenu tout en maintenant un certain niveau de consommation. La remontée du taux d'épargne pour les « 70 ans et plus » peut correspondre à une épargne réalisée en prévision d'éventuelles dépenses ultérieures occasionnées par une situation de dépendance, mais également à de l'épargne pour motif de transmission (voir *infra*).

Ces résultats actualisent ceux déjà présentés par le rapport de 2008 du Conseil des prélèvements obligatoires, concernant les évolutions selon l'âge de la consommation rapportée au revenu, qui étaient le miroir des évolutions de l'épargne présentées ici⁵¹.

L'épargne pour motif de cycle de vie peut contribuer à expliquer la croissance du taux d'épargne avec le revenu : la faiblesse des taux d'épargne dans le bas de la distribution des

⁵¹T. Revial et S. Serravalle (2008), « La contribution de chaque génération au système français de prélèvements obligatoires » (document préparatoire au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires "La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle", novembre 2008, n'engageant pas en tant que tel le CPO). Les auteurs s'appuient sur l'enquête Budget de famille 2006. Ces résultats en coupe mêlent effets d'âge (qui sont ceux qui nous intéressent ici) et de génération (liés par exemple au fait que les différentes générations n'ont pas connu les mêmes conditions d'entrée sur le marché du travail, d'accès au crédit, etc. ce qui, à âge donné, pourrait de toutes façons conduire à des taux d'épargne différents). L'estimation des seuls effets d'âge peut conduire à modifier le profil observé. Voir Boissinot et Friez (2006), cf. *supra*.

niveaux de vie peut notamment être reliée à la plus forte présence de ménages jeunes, qui ont plutôt tendance à épargner faiblement voire à désépargner. On observe bien un tel effet de composition : les ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans composent ainsi 21,6 % du premier quintile, contre 6,1 % pour le dernier quintile⁵².

Les taux d'épargne élevés dans le haut de la distribution s'expliquent inversement en partie par la présence de ménages se situant au plus haut de leur profil de revenus, et épargnant en vue des périodes futures ou en conséquence d'emprunts contractés sur les périodes passées.

2.3. La possibilité d'une consommation différée de l'épargne nuance le constat régressif porté en coupe sur la TVA rapportée au revenu

La croissance du taux d'épargne avec le niveau de vie peut être pour partie liée à l'existence d'une épargne de précaution et d'une épargne de cycle de vie. Toutes deux sont liées à des situations transitoires ou à des périodes spécifiques de la vie, et ne reflètent pas la situation de long terme des ménages. Cela peut biaiser la mesure du partage entre consommation et épargne et, par conséquent, la mesure de la redistributivité de la TVA.

Dans le cas polaire d'une population de ménages dont le revenu total sur le cycle de vie serait identique (de même que la consommation), mais au revenu courant variable au cours du temps, une imposition uniforme de la consommation pourrait apparaître régressive en coupe alors même qu'elle impose de façon identique le revenu total de ces ménages.

Aussi le constat régressif concernant la TVA rapportée au revenu courant pourrait-il être nuancé dans une perspective de cycle de vie où doivent être prises en compte les variations du revenu des ménages (variations transitoires comme de plus long terme), et par conséquent les variations de taux d'épargne au cours du temps⁵³.

En effet, que l'on considère l'épargne de précaution ou l'épargne de cycle de vie, la part du revenu épargnée et qui échappe à la TVA à un moment donné est justement constituée pour être consommée par le ménage ultérieurement (ou bien a été consommée plus tôt, dans le cas du remboursement d'un emprunt contracté antérieurement) et est imposée à la TVA à ce moment : la taxation de la consommation ne correspond qu'à une taxation du revenu différée dans le temps⁵⁴.

Dans ce cas, si chaque euro de revenu perçu par un ménage est appelé à être imposé à la TVA, une imposition uniforme de la consommation est également proportionnelle relativement au revenu total des ménages sur le cycle de vie⁵⁵.

C'est dans ce cas bien à la consommation qu'il faudrait, en coupe, rapporter la TVA pour approcher au mieux son effet distributif sur le cycle de vie (plutôt que la rapporter au revenu). Cette approche permet en effet d'évacuer l'apparente régressivité de la TVA liée au

⁵² Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.

⁵³ Cette idée a été largement mise en avant par les diverses études sur les effets distributifs de la TVA, en coupe ou sur le cycle de vie. Voir par exemple E. Caspersen et G. Metcalf (1994), « Is a value added tax regressive ? Annual versus lifetime incidence measures », *National Tax Journal*, vol. 47, mais également les rapports de l'Institute for Fiscal Studies (2011), de l'Institut des politiques publiques (2012) ou encore de l'OCDE (2014).

⁵⁴ Le revenu consommé aujourd'hui et le revenu consommé ultérieurement sont imposés identiquement à la TVA, ce qui n'implique pas qu'ils soient imposés identiquement de façon générale. En effet le flux d'épargne, une fois devenu stock de patrimoine, sera soumis aux différentes impositions sur le patrimoine (impôt de solidarité sur la fortune, taxes foncières) selon la forme qu'il prend. Voir notamment à ce sujet la section « La fiscalité du stock de patrimoine » du rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires de 2011.

⁵⁵ Autrement dit, si toute épargne correspond à de la consommation différée, l'égalité $\sum R = \sum C$ est vérifiée sur le cycle de vie, et le montant de TVA total payé par le ménage ($t_{TVA} \cdot \sum C$) rapporté à sa capacité contributive totale ($\sum R$) vaut t_{TVA} quel que soit le ménage considéré.

partage consommation-épargne, injustifiée dans le cas où l'épargne correspond purement à de la consommation différée. Elle doit toutefois être à son tour nuancée par l'existence de transmissions intergénérationnelles de patrimoine (section 2.5.).

Encadré 4 : Consommation des ménages et « revenu permanent »

Lorsque l'on souhaite évaluer la capacité contributive des ménages sur le cycle de vie, c'est à leur « revenu permanent » plutôt qu'à leur revenu courant que l'on est amené à se référer. Le revenu permanent est en effet défini comme la mesure d'un revenu de « long terme », débarrassé de ses composantes transitoires, ou de façon équivalente comme la mesure d'un revenu total sur le cycle de vie.

Selon la théorie correspondante introduite par Friedman (1957)⁵⁶, un individu décide de son niveau de consommation pour chaque année, non en fonction de son revenu courant mais en fonction de son revenu permanent. Ainsi s'il souhaite lisser sa consommation, celle-ci tend à se rapprocher du revenu permanent.

La consommation courante reflèterait dans ce cas mieux le revenu permanent que ne le fait le revenu courant.

Il est important de noter que la conclusion de la section 2.3. (il faut rapporter la TVA à la consommation plutôt qu'au revenu courant pour mesurer ses effets distributifs, si tout revenu épargné est consommé de façon différée) ne découle pas du fait que la consommation est un meilleur indicateur que le revenu courant du revenu permanent. Rapporter la TVA à la consommation conduit à une meilleure mesure de ses effets distributifs dans la mesure où cela permet d'évacuer les effets de l'épargne ; cela demeure vrai, que l'épargne permette ou non un lissage de la consommation au cours du temps.

L'indépendance des deux arguments est soulignée dans le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* de 2011 sur la TVA⁵⁷ : mesurer l'imposition à la TVA en proportion de la consommation peut permettre de mieux appréhender l'impact distributif de la TVA, même dans les cas où les ménages ne lisent pas leur consommation (qu'ils soient contraints sur le marché du crédit ou qu'ils ne puissent pas anticiper leurs revenus à venir), et même si le revenu courant reflétait mieux le revenu permanent que ne le fait la consommation.

2.4. La perspective de cycle de vie pour la mesure des effets distributifs de la TVA présente certaines limites

La perspective de cycle de vie, qui permet une meilleure prise en compte de la capacité contributive de long terme des ménages, présente toutefois certaines limites.

D'une part, on peut souhaiter se référer à la situation des ménages une année donnée plutôt que sur le cycle de vie, si l'on veut évaluer les conséquences redistributives immédiates d'une réforme de la fiscalité. En effet certains ménages du bas de la distribution des niveaux de vie, qu'ils puissent ou non anticiper des revenus ultérieurs plus favorables, sont susceptibles d'être contraints par leur revenu courant pour l'année considérée, notamment du fait d'un accès imparfait au marché du crédit.

⁵⁶ M. Friedman (1957), « *A theory of the consumption function* », Princeton University Press.

⁵⁷ Institute for Fiscal Studies (en consortium) (2011), « *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system* », rapport pour la Commission Européenne, chapitre 9, « Quantitative analysis of VAT rate structures ».

Par ailleurs, si l'on retient une perspective de cycle de vie pour évaluer les effets distributifs de la TVA, il faut garder à l'esprit qu'il n'est pas possible de comparer directement ces effets avec ceux considérés en coupe pour les impôts directs et les prestations. En effet, la progressivité de l'impôt sur le revenu ou des minima sociaux pourra elle aussi être nuancée dans une perspective de cycle de vie, du fait de la variabilité inter-temporelle des revenus pour un même ménage. Ces instruments peuvent remplir sur le long terme une fonction de redistribution autant inter-temporelle (c'est-à-dire une fonction d'assurance) qu'inter-personnelle.

Bengtsson, Holmlund et Waldenström (2012)⁵⁸ montrent ainsi, dans le cas de la Suède, que le système socio-fiscal est considérablement moins progressif dans une perspective de cycle de vie que pour chacune des années considérées isolément (sur la période 1968-2009). Dans une perspective de cycle de vie, l'ensemble du système socio-fiscal étudié serait proche de la proportionnalité. Les auteurs montrent également que ce sont surtout les quatre premiers quintiles qui sont affectés, reflétant la plus grande variabilité des revenus dans le bas de la distribution.

Concernant la France, des travaux préliminaires de l'Institut des politiques publiques (IPP) on par exemple pu montrer que, si la part des ressources distribuées au titre du RSA socle était, une année donnée, quasi-intégralement concentrée sur le premier décile de revenu, la part attribuée au premier décile à ce titre dans une perspective de cycle de vie était divisée par près de deux, les ressources restantes revenant aux autres déciles de revenu de cycle de vie (en tenant compte de la variabilité des revenus observée sur une période allant de 20 à 30 ans)⁵⁹.

2.5. Le traitement des transmissions intergénérationnelles est déterminant pour l'évaluation de la distributivité de la TVA sur le cycle de vie

Dans cette section, il sera fait référence à la TVA comme une imposition de la consommation à taux unique, hors exonérations et taux réduits, afin de mettre l'accent sur le partage consommation-épargne.

L'hypothèse menant à conclure à une proportionnalité de la TVA sur le cycle de vie est que l'épargne correspond à de la consommation différée. Néanmoins, toute épargne constituée par un ménage n'est pas nécessairement appelée à être consommée par celui-ci, une partie de l'épargne pouvant être transmise par le ménage à ses descendants. Ainsi le Conseil des impôts faisait déjà remarquer dans son rapport de 2001 que « *la part du revenu qui n'est pas consommée, l'épargne, a vocation à l'être dans l'avenir – sauf en cas de transmission du patrimoine aux héritiers ou à des tiers* ».

Selon la répartition de ces transmissions intergénérationnelles, mais également selon l'entité de référence que l'on retient pour appréhender la redistribution, l'hypothèse d'une épargne correspondant à de la consommation différée pourra être remise en cause, en conséquence de quoi la proportionnalité de la TVA sur le cycle de vie serait également remise en cause.

⁵⁸ N. Bengtsson, B. Holmlund et D. Waldenström (2012), « Lifetime versus Annual Tax Progressivity : Sweden, 1968-2009 », *Discussion Paper Series*, IZA, n° 6641.

⁵⁹ Modèle TAXIPP-Life, Institut des politiques publiques (IPP). Voir B. Boutchenik (2013), « Appréhender la redistribution sur le cycle de vie », *Rapport (M2), Institut des Politiques Publiques (IPP)*.

2.5.1. L'importance macroéconomique des transmissions intergénérationnelles

Les transmissions intergénérationnelles peuvent se matérialiser de plusieurs façons, plus ou moins formelles, et donc observables à des degrés variables :

- sous forme de successions, perçues à la suite d'un décès. Deux tiers environ des décès faisaient l'objet d'une déclaration de succession en 2006, selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2008⁶⁰ ;
- sous forme de donations, qui correspondent à des transferts entre vifs faisant l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale. La déclaration des donations à l'administration fiscale est obligatoire au premier euro ;
- de façon plus informelle, au travers de dons occasionnels ou réguliers de faibles sommes d'argent, ne donnant pas lieu à une déclaration notariale ni à l'administration fiscale.

Si l'entraide familiale informelle est par définition difficile à mesurer, les données fiscales permettent d'appréhender l'importance des donations et successions déclarées. L'enjeu macroéconomique de ces transmissions de patrimoine n'est pas négligeable. Selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2008, 504 000 donations enregistrées par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2006 portaient sur un patrimoine de 39,4 Md€. La même année, 338 000 successions étaient enregistrées par la DGFIP, pour un montant total de 58,9 Md€. Le montant des successions non déclarées serait plutôt réduit à celui des successions déclarées (5 % en 2006). Le montant de patrimoine transmis par donations et successions (y compris successions non déclarées) aurait ainsi été de 101,3 Md€ environ en 2006.

2.5.2. Si les transmissions sont proportionnelles au revenu permanent, la proportionnalité de la TVA n'est pas remise en cause

Si le montant des transmissions est proportionnel au revenu permanent des ménages, l'existence des transmissions est neutre relativement à la proportionnalité de la TVA sur le cycle de vie⁶¹. Par exemple, si chaque ménage transmet à ses descendants 10 % de son revenu total sur le cycle de vie, la TVA impose les 90 % restants du revenu total de chaque ménage, soit un taux d'imposition identique quel que soit le revenu total.

Il est difficile de connaître directement le lien entre transmissions et revenu permanent. Les données fiscales relatives aux successions et donations peuvent permettre de connaître la concentration des transmissions déclarées, mais sans lien avec les caractéristiques sociodémographiques de l'individu à l'origine de la transmission⁶². Quand bien même cela serait le cas, si par exemple le revenu était connu, il serait observé au moment de la transmission et ne serait pas nécessairement représentatif du revenu permanent du ménage à l'origine de la transmission.

⁶⁰ J. Azoulay et G. Talon (2008), « Les transferts intergénérationnels familiaux » (document préparatoire au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires "La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle", novembre 2008, n'engageant pas en tant que tel le CPO). La déclaration d'une succession est obligatoire à partir d'un certain seuil d'actif, qui depuis 2006 s'élève à 50 000 € pour les héritiers en ligne directe et le conjoint survivant, et à 3000 € pour les autres héritiers.

⁶¹ Voir par exemple E. Caspersen et G. Metcalf (1994), « Is a Value Added Tax Regressive ? Annual versus Lifetime Incidence Measures », *National Tax Journal*, vol. 47 et G. Metcalf (1994), « Life Cycle versus Annual Perspectives on the Incidence of a Value Added Tax », dans *"Tax Policy and the Economy"*, vol. 8.

⁶² L'enquête Patrimoine de l'Insee permet quant à elle de connaître les caractéristiques de l'individu à l'origine de la transmission dans le cas d'une donation uniquement. Les successions ne peuvent être connues que du point de vue du ménage bénéficiaire.

La question peut toutefois être envisagée sous un autre angle. Si le montant des transmissions était proportionnel au revenu total sur le cycle de vie, alors les ménages les plus aisés sur le cycle de vie - soit en termes de revenu permanent - épargneraient en moyenne autant que les ménages les plus modestes⁶³.

Il est en effet équivalent de supposer que les ménages transmettent tous 10 % de leur revenu total à leurs descendants ; ou de supposer que les ménages épargnent tous 10 % de leur revenu total sur le cycle de vie (après avoir neutralisé l'épargne transitoire consommée de façon différée).

L'hypothèse d'un taux d'épargne moyen uniforme par rapport au revenu total ne semble pas vérifiée empiriquement pour la France. Garbinti et Lamarche (2014)⁶⁴, qui utilisent cinq méthodes différentes afin d'estimer le lien entre taux d'épargne et revenu permanent, concluent systématiquement à une part de revenu épargnée plus importante pour les ménages aux revenus permanents les plus élevés (graphique 12). Le dernier quintile de revenu permanent épargnerait, selon la méthode retenue, au moins 35 % de son revenu (estimation médiane), tandis que le taux d'épargne médian serait au plus de 10 % environ pour le premier quintile.

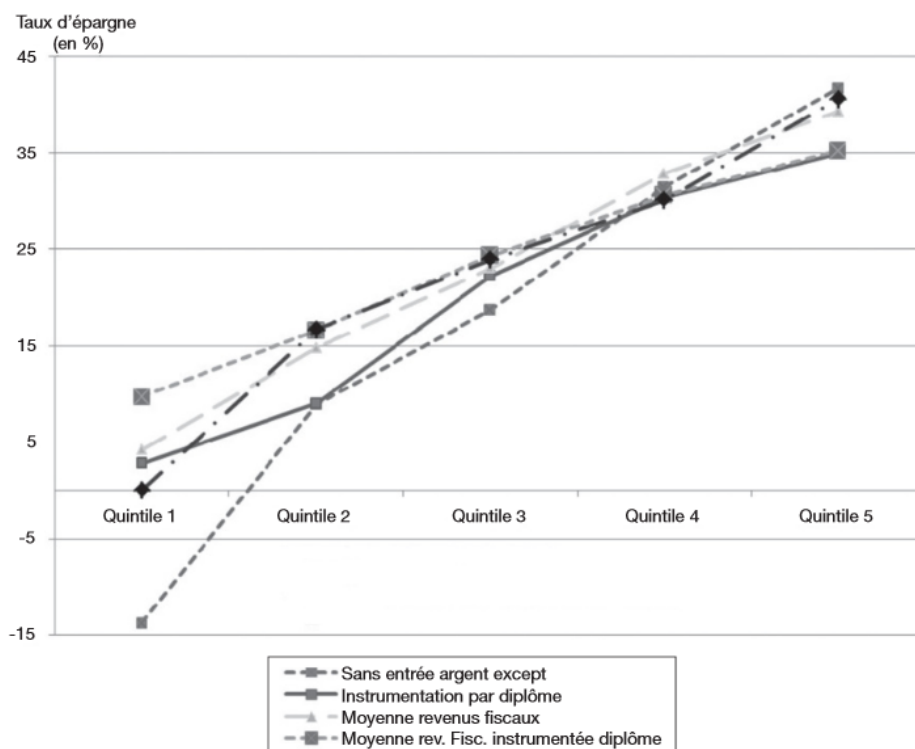
Ces résultats confirment ceux d'études plus anciennes menées pour la France. Des spécificités nationales pourraient exister à cet égard, le lien entre taux d'épargne et revenu permanent étant notamment moins avéré pour les Etats-Unis⁶⁵.

⁶³ Il n'est pas nécessaire de connaître l'épargne totale sur le cycle de vie. L'agrégation des taux d'épargne par décile de revenu permanent permet de s'assurer que l'on capte, pour un décile de revenu permanent donné, la diversité des taux d'épargne courants.

⁶⁴ B. Garbinti et P. Lamarche (2014), « Les hauts revenus épargnent-ils davantage ? », *Economie et statistique*, n°472-473.

⁶⁵ Pour la France, voir S. Lollivier et D. Verger (1999), « Inégalités et cycle de vie : Les liens entre consommation, patrimoine et revenu permanent », *Annales d'Economie et de Statistique*. Pour les Etats-Unis, voir notamment A. Bozio, C. Emmerson, G. Tetlow et C. O'Dea (2013), « Savings and Wealth of the Lifetime Rich : Evidence from the UK and US », *IFS Working Papers*, W13/30. Pour les Etats-Unis, Menchik et David (1982) ont par ailleurs mis en avant un ratio de l'héritage au revenu qui décroît tout d'abord, et ne croît qu'à partir du 8^{ème} décile de revenu permanent. P. Menchik et M. David (1982), « The Incidence of a Lifetime Consumption Tax », *National Tax Journal*, vol. 35.

Graphique 12 : Taux d'épargne médians par quintile de revenu permanent (avec contrôle de l'âge)



Source : Garbinti et Lamarche (2014), enquête Patrimoine 2010

Les ménages au revenu permanent le plus élevé épargneraient donc globalement plus : cela conduit à conclure que le ratio des transmissions rapportées au revenu permanent n'est pas constant, mais croît avec le revenu permanent. Une part plus importante du revenu total des ménages les plus aisés sur le cycle de vie échappe donc bien à l'imposition à la TVA, du point de vue des ménages à l'origine de la transmission.

2.5.3. Dans le cas de transmissions croissantes avec le revenu permanent, un choix méthodologique est nécessaire

2.5.3.1. Le choix de l'entité de référence : ménage ou lignée de transmission

Deux entités de référence peuvent être choisies lorsque l'on souhaite évaluer l'impact des transmissions en termes redistributifs :

- le ménage à l'origine de la transmission, au sens strict, en excluant ses potentiels héritiers ou donataires⁶⁶ ;
- la « lignée » de transmission, c'est-à-dire à la fois le ménage et les bénéficiaires de la transmission de patrimoine, et cela éventuellement sur plusieurs générations. Cela peut

⁶⁶ Ce point de vue est implicitement celui adopté par le rapport de 2011 du Conseil des Prélèvements Obligatoires, au sujet de la double taxation du revenu au moment où celui-ci est transmis : « Mais il ne s'agit alors plus du même redevable, mais du, ou des bénéficiaires des donations (...) et de ses héritiers. Il n'y a donc pas de double taxation d'un même individu. »

être justifié dans la mesure où un ménage qui accumule peut justement le faire pour un motif de transmission « altruiste », afin que ses descendants en bénéficient⁶⁷.

Ce choix méthodologique détermine le constat distributif porté sur la TVA sur le cycle de vie.

- si l'on adopte le ménage comme unité de référence, alors la partie du revenu d'un ménage qui est transmise à ses descendants est bien « exonérée » de TVA, puisqu'elle ne sera pas consommée par ce même ménage. Si les transmissions sont une fraction croissante du revenu permanent comme suggéré au 2.5.2., alors adopter le ménage comme unité de référence conduit à un constat régressif. Ce constat sera toutefois plus modéré sur le cycle de vie que ne le laissent penser des données de coupe rapportant la TVA au revenu courant (les effets transitoires de l'épargne de précaution et de l'épargne de cycle de vie étant éliminés) ;

- du point de vue de la lignée de transmission, le fait que les transmissions échappent à la TVA ne remet pas en cause la proportionnalité de l'impôt par rapport au revenu permanent : tout revenu épargné sera bien consommé, éventuellement par une génération ultérieure, et imposé à ce moment. Toutefois cet horizon peut être extrêmement lointain et peu pertinent d'un point de vue empirique, les détenteurs de grands patrimoines épargnés pouvant conserver ceux-ci sur de nombreuses générations.

2.5.3.2. La proportionnalité de la TVA au revenu total des ménages sur le cycle de vie est-elle conditionnelle à l'imposition des transmissions à la TVA ?

Le choix du ménage ou de la lignée comme référence conditionne directement la réponse que l'on apportera à la question suivante : afin que la TVA soit équivalente à une imposition proportionnelle du revenu permanent, faut-il que les transmissions soient imposées à la TVA ?

- la réponse est positive si l'on adopte le ménage au sens strict comme entité de référence. Alors, en imposant les transmissions à la TVA, la totalité du revenu perçu par le ménage est bien imposée selon cet impôt : la part consommée par le ménage lui-même, et la part transmise.

- lorsque l'on se place du point de vue de la lignée de transmission néanmoins, imposer les transmissions à la TVA conduirait à imposer doublement le revenu à la TVA (voire un plus grand nombre de fois dans le cas de transmissions successives) et ce indépendamment des autres impositions : une première fois au moment de sa transmission, et une nouvelle fois lors de sa consommation par la génération suivante.

Il faut noter que les transmissions sont imposées par ailleurs. S'y appliquent en effet, selon la nature de la transmission, les droits de mutation à titre gratuit (DMTG), se répartissant entre droits de donation et droits sur les successions. Les taux moyens d'imposition des DMTG sont plus bas que ceux de la TVA, notamment dans le cas des droits de donation. Le taux moyen d'imposition des successions était en effet de 9,5 % en 2006 (données 2006 avec application du cadre législatif de la loi TEPA), et celui des donations de 2,2 %⁶⁸ ; toutefois les transmissions font l'objet d'abattements importants pour les transmissions modestes, et d'un barème progressif avec des taux marginaux allant jusqu'à 45 % pour les transmissions en ligne directe, ce qui rend leur imposition progressive.

⁶⁷ Voir par exemple Caspersen et Metcalf (1994), *supra*. Le rapport 2011 de l'*Institute for Fiscal Studies* (voir *supra*) adopte cette perspective, lorsque les auteurs considèrent que comptabiliser les héritages et donations à la fois du point de vue du donateur et du bénéficiaire correspondrait à un double compte.

⁶⁸ J. Azoulay et G. Talon (2008), « Les transferts intergénérationnels familiaux », document préparatoire au rapport du CPO de novembre 2008, n'engageant pas en tant que tel le CPO, voir *supra*.

2.5.3.3. Limites des choix méthodologiques possibles

Le choix entre les deux entités de référence que constituent le ménage et la lignée de référence peut être éclairé par les limites respectives rencontrées par chacun de ces points de vue :

- le choix du ménage comme entité de référence peut être difficile à tenir si l'on considère une situation de transmission de parent à enfant afin que le donataire puisse procurer à son parent une aide financière lorsque ce dernier atteint un certain âge. La consommation de l'épargne transmise bénéficie alors directement au parent lui-même. Cette situation, qui peut paraître singulière, n'est pourtant pas marginale comme le souligne le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2008⁶⁹, tirant ses résultats de l'enquête Patrimoine 2004 de l'Insee : « 16 % des ménages ayant au moins un parent en vie lui ont versé une aide financière ou ont mis un logement à sa disposition (...). » Peuvent notamment être financés des dépenses importantes liées à la dépendance (soins à domicile, hébergement dans des structures médicalisées, etc.).

- inversement, le choix de la lignée de transmission rencontre ses limites lorsque l'on envisage un patrimoine transmis de génération en génération, et jamais consommé. Le patrimoine peut en effet représenter une utilité en soi, et il est faux de considérer qu'il sera nécessairement consommé par une génération ultérieure, à un horizon suffisamment proche pour qu'il en soit tenu compte dans l'analyse.

Ainsi, la conclusion à laquelle on parviendra quant aux effets distributifs de la TVA dépend de la façon dont on considère les transmissions. Les choix possibles en termes d'entité de référence, ainsi que leurs conséquences distributives et les limites de ces choix méthodologiques, sont résumés dans le tableau 11.

Tableau 11 : Implications du choix méthodologique entre ménage et lignée de transmission pour l'analyse redistributive de la TVA

Entité de référence	Implications distributives sur le cycle de vie (hors effet des taux réduits)	Meilleure mesure des effets distributifs de la TVA en coupe	Cas limites pouvant remettre en cause le constat distributif
Ménage	TVA régressive¹ : La transmission effectuée à destination d'un autre ménage échappe à la TVA.	Entre TVA rapportée au revenu courant et TVA rapportée à la consommation	Donation faite de parent à enfant en contrepartie d'une aide financière ultérieure
Lignée de transmission	TVA proportionnelle : La transmission correspond à de la consommation par les générations suivantes, qui sera imposée : les transmissions sont neutres.	TVA rapportée à la consommation	Transmission au fil des générations, jamais consommée, échappant de ce fait à la TVA

¹ Dans la mesure où les transmissions sont une fraction croissante du revenu permanent.

Source : rapporteur.

⁶⁹ J. Azoulay et G. Talon (2008), « Les transferts intergénérationnels familiaux », document préparatoire au rapport du CPO de novembre 2008, n'engageant pas en tant que tel le CPO, voir *supra*.

2.6. Les données de cycle de vie apportent un meilleur éclairage sur l'impact distributif de la TVA

2.6.1. Les données de cycle de vie permettent un constat plus complet sur les flux de consommation et d'épargne

Disposer de données sur le cycle de vie permet de disposer d'informations plus exhaustives concernant les trajectoires de revenu et de consommation des ménages sur le cycle de vie, et d'apporter un éclairage empirique aux questions formulées jusqu'ici.

Dans le cas où la référence adoptée est celle du ménage au sens strict⁷⁰, les données sur le cycle de vie permettent d'évaluer dans quelle mesure, lorsqu'on rapporte la TVA payée au revenu total sur le cycle de vie, on reste proche d'une situation de régressivité (constat effectué lorsqu'on rapporte la TVA au revenu courant), ou si l'on se rapproche au contraire de la proportionnalité.

Caspersen et Metcalf (1994)⁷¹ concluent notamment, dans le cas des Etats-Unis, à une régressivité de la TVA significativement neutralisée par la perspective de cycle de vie. Une telle étude n'avait jamais été réalisée sur données françaises, jusqu'à celle de l'Insee présentée *infra* (section 2.7.).

2.6.2. La structure de consommation varie avec l'âge

Bien que les enjeux de cycle de vie se concentrent en large partie sur la question du partage du revenu entre consommation et épargne, s'appuyant sur le cas stylisé d'une imposition uniforme de la consommation, l'impact distributif de la TVA est modulé par l'existence de taux réduits et d'exonérations, dont les effets en coupe ont été détaillés dans la première partie du rapport.

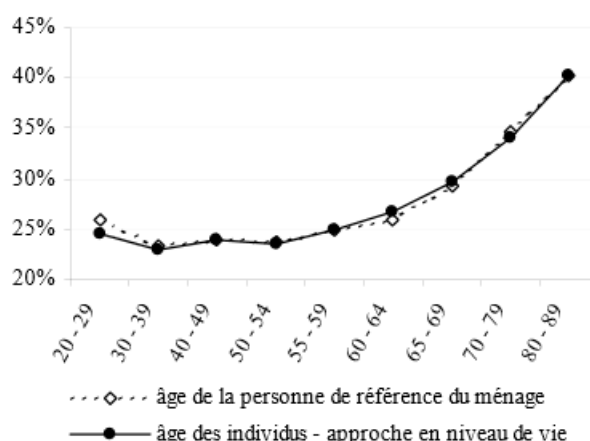
Toutefois, la structure de consommation évolue au cours du cycle de vie. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2008⁷² montre ainsi que la part dans la consommation des produits faiblement imposés est croissante avec l'âge (graphique 13). En particulier, les dépenses de produits alimentaires et boissons non alcoolisées, ainsi que de santé, faiblement taxées ou exonérées, augmentent avec l'âge. Les dépenses de loyers (exonérées) sont globalement décroissantes jusqu'à la tranche d'âge 65-69 ans, avant d'augmenter à nouveau.

⁷⁰ Si l'on adopte la lignée de transmission comme référence, il faudrait également disposer de données concernant les revenus et la consommation des bénéficiaires de la transmission. Hors effet des taux réduits et exonérations, la TVA est alors définie proportionnellement. Il reste alors à mesurer l'effet distributif des taux réduits et exonérations sur le cycle de vie.

⁷¹ Voir *supra*.

⁷² T. Revial et S. Serravalle (2008), « La contribution de chaque génération au système français de prélèvements obligatoires », document préparatoire au rapport du CPO de novembre 2008, n'engageant pas en tant que tel le CPO, voir *supra*.

Graphique 13 : Poids dans la consommation de chaque classe d'âge des consommations faiblement imposées



Source : Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2008, enquête Budget de famille 2006.

Ainsi l'effet redistributif des taux réduits et exonérations de TVA pourra être modifié dans une perspective de cycle de vie.

Encadré 5 : Comment l'investissement immobilier est-il pris en compte dans la mesure des effets distributifs de la TVA sur le cycle de vie ?

On compare trois ménages disposant, à un moment donné, d'un capital de 100 000 €, et choisissant d'utiliser ce capital de différentes façons. On suppose que ces trois ménages ont par ailleurs les mêmes situations (revenus identiques, même statut vis-à-vis de leur résidence principale, etc.) et sont donc strictement comparables par ailleurs.

- le ménage (A) acquiert avec ces 100 000 € une résidence secondaire pour son propre bénéfice ;
- le ménage (B) acquiert avec cette somme un logement qu'il loue et dont il retire des revenus fonciers ;
- le ménage (C) place cette même somme et en retire des revenus financiers.

Dans un premier temps, on envisage une situation où les achats de logement (y compris de logement neuf) sont exonérés de TVA.

Pour garantir la neutralité entre ces trois choix, on suppose que les revenus fonciers (effectifs ou imputés) et les revenus financiers perçus par ces ménages sont bien équivalents, par exemple 2000 euros annuels. On fait par ailleurs l'hypothèse, afin que les ménages soient comparables, que (B) et (C) consomment ces 2000 euros annuels (c'est nécessairement le cas pour le ménage (A), qui consomme les loyers imputés de sa résidence secondaire). Si on suppose que cette consommation se fait au taux normal de 20 %, on a les taux d'imposition suivants sur ces 2000 euros annuels :

	Revenus	Consommation	TVA payée	Taux d'effort = taux de taxation apparent
(A)	2000 € (revenus fonciers imputés)	2000 € (consommation imputée de résidence secondaire)	0 €	0 %
(B)	2000 € (revenus fonciers effectifs)	2000 € (autres)	400 €	20 %
(C)	2000 € (revenus financiers)	2000 € (autres)	400 €	20 %

La différence dans les taux d'imposition apparents ne résulte ainsi pas du type d'investissement réalisé et par conséquent de la nature des revenus (fonciers ou financiers), mais du choix concernant la façon dont seront consommés ces revenus : consommation de loyers, exonérée de TVA, ou consommation "courante" à des taux supérieurs. Ainsi si par exemple (C) décide d'utiliser ses revenus financiers pour consommer des loyers, il bénéficiera de cette exonération de TVA.

Cet avantage est pris en compte, en coupe aussi bien que sur le cycle de vie (l'avantage est alors répété à chaque période), dès lors qu'on intègre à l'analyse la consommation de loyers, imputés comme effectifs.

Une fois que l'avantage procuré par l'exonération des loyers est mesuré grâce à la prise en compte des loyers imputés et effectifs, la TVA sur l'achat de logements neufs représente une « sur-imposition » relativement à l'imposition à la TVA de la consommation, dès lors que l'achat de logement constitue une dépense d'investissement (voir encadré 2).

Peuvent être comparées les situations de deux ménages, le premier achetant un logement neuf, le second effectuant un autre type d'investissement, l'un et l'autre revendant leur investissement après 5 ans et consommant leur capital (qu'on suppose identique). Les deux ménages se verront imposés à la TVA sur la consommation de ce capital. Le premier aura toutefois également été imposé à la TVA au moment où l'investissement a été réalisé. En maintenant le reste du système fiscal inchangé, une hausse d'un point du taux normal de TVA impactera doublement le ménage achetant un logement neuf, et une seule fois le second. Cette imposition à la TVA des logements neufs doit être rapprochée des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui s'appliquent sur les ventes de logements anciens.

Dans le cas où ces ménages ne revendent jamais leur investissement initial, ces investissements sont appelés à être transmis. On est alors ramené à l'analyse de l'"exonération" de TVA pour les transmissions (du point de vue du ménage qui en est à l'origine).

2.6.3. Une réforme de la TVA n'impacte pas l'ensemble du cycle de vie des ménages

L'argument selon lequel la TVA impose de façon identique la consommation et l'épargne (dans le cas où celle-ci correspond à de la consommation différée) implique que le taux d'imposition de la consommation soit identique quelle que soit la période considérée. Or, lorsqu'on évalue l'impact distributif d'une variation de taux de TVA, ce ne sont que les périodes postérieures à la réforme qui seront impactées par celle-ci.

Ceci n'est pas neutre en termes de redistribution. Une hausse de la TVA par exemple, pesant sur les consommations futures mais non sur les consommations passées, désavantagerait plutôt les ménages ayant épargné sur les périodes précédentes et s'apprêtant à consommer cette épargne. Comme le souligne le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011)⁷³, les générations les plus âgées se trouvent ainsi relativement plus pénalisées par une hausse de la TVA, celles-ci ayant déjà constitué leur patrimoine. Ces effets redistributifs intergénérationnels pourraient être mieux connus au travers de données sur le cycle de vie.

⁷³ Voir *supra*.

2.7. Une première analyse des effets redistributifs de la TVA sur le cycle de vie pour la France

Le département des études économiques (DEE) de l'Insee a réalisé un travail novateur permettant de mesurer les effets redistributifs de la TVA sur le cycle de vie⁷⁴. Ce travail est en effet entrepris pour la première fois sur données françaises.

Il n'existe pas en France, au sujet de la consommation des ménages, de données en « panel », c'est-à-dire suivant un ensemble de ménages au cours du temps. Il est toutefois possible, afin d'appréhender les comportements des ménages sur le long terme, d'utiliser une même enquête répétée plusieurs fois dans le temps. C'est la méthodologie employée par l'Insee dans le cadre de son étude. Six vagues de l'enquête « Budget de famille » sont ainsi utilisées : 1984, 1989, 1995, 2000, 2006 et 2011. Les loyers imputés des ménages propriétaires de leur logement sont intégrés à l'analyse.

L'absence de données de panel signifie que l'on ne peut pas réellement suivre un même ménage au cours du temps. Il est toutefois possible de reconstituer des trajectoires de revenus, de consommation et de TVA payée par les ménages, grâce aux données contenues dans les six vagues successives utilisées de l'enquête « Budget de famille ».

L'auteur de l'étude procède pour ce faire en deux temps. Tout d'abord sont estimées des trajectoires moyennes, en fonction de l'âge, pour le revenu, la consommation et la TVA payée par les ménages. L'effet de l'âge est isolé d'une part de celui de l'année considérée et de celui la cohorte, d'autre part de l'effet de la composition familiale⁷⁵.

Ces trajectoires moyennes en fonction de l'âge sont elles-mêmes informatives (cf. *infra*), mais ne suffisent pas à rendre compte de l'impact de la perspective de cycle de vie sur la mesure des effets redistributifs de la TVA, l'âge n'étant bien sûr pas l'unique source de variabilité du revenu entre ménages et au cours du temps. Une fois les trajectoires moyennes évaluées, l'auteur de l'étude est ainsi amené à reconstituer des trajectoires individuelles (c'est-à-dire au niveau du ménage) pour le revenu et la TVA payée.

La dynamique de la composante inobservée propre à chaque ménage – c'est-à-dire l'écart entre trajectoire individuelle et trajectoire moyenne – est alors modélisée⁷⁶. Il n'est pas possible d'observer directement cette dynamique au niveau du ménage, puisque l'on ne dispose pas de données de panel et qu'on ne suit donc pas les ménages au cours du temps. Il est toutefois possible d'estimer de façon globale, c'est-à-dire sur l'ensemble des ménages, certains paramètres relatifs à la dynamique des trajectoires individuelles. Une fois ces paramètres globaux connus, il est possible de revenir au niveau individuel en simulant conjointement une trajectoire de revenu et de TVA payée pour chaque ménage⁷⁷.

Les résultats issus de la première étape (estimation des trajectoires moyennes de revenu, de consommation et de TVA payée en fonction de l'âge) sont intéressants en tant que tels. Ils font notamment apparaître que les profils en fonction de l'âge diffèrent pour la consommation et la TVA payée, ce qui implique que la structure de consommation varie en

⁷⁴ S. Georges-Kot (2015), « Annual and lifetime incidence of the value-added tax in France », *Document de travail Insee*, G 2015/12.

⁷⁵ La composition familiale est en effet liée à l'âge, or les variables d'intérêt – revenu, consommation, TVA payée – sont elles-mêmes liées à la composition familiale puisque celles-ci sont mesurées au niveau du ménage.

⁷⁶ Il est supposé que cette composante inobservée évolue selon un certain processus temporel, avec notamment l'existence d'une dépendance entre les composantes inobservées pour un même ménage à deux périodes successives. La modélisation s'effectue conjointement pour le revenu et la TVA payée par les ménages.

⁷⁷ L'auteur de l'étude souligne que Bourguignon et al. (2004) ont pu, en utilisant la même méthode, comparer les résultats obtenus grâce aux trajectoires simulées à des résultats obtenus directement grâce à des données de panel, et que la dynamique réelle des revenus a bien été capturée par la méthode employée. F. Bourguignon, C. Goh et D. Kim (2004), Estimating individual vulnerability to poverty with pseudo-panel data, *Policy Research Working Paper Series* n° 3375, Banque Mondiale.

fonction de l'âge. Plus précisément, les profils de consommation par taux de TVA montrent que la part de consommation imposée à taux réduit ou exonérée augmente avec l'âge (par exemple nourriture, services de santé), comme l'avait mis en avant le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires en 2008, tandis que la part imposée au taux normal ou intermédiaire diminue.

Les trajectoires issues de la seconde étape permettent d'évaluer la redistributivité de la TVA mesurée sur le cycle de vie, et de la comparer à celle mesurée pour une année donnée. Le tableau 12 ci-dessous présente des mesures d'inégalités et de redistributivité, d'une part pour l'échantillon initial (avant simulation des trajectoires et pour une année donnée) en colonnes 1-2, d'autre part sur les trajectoires simulées (pour une année donnée en colonnes 3-4 et sur le cycle de vie en colonnes 5-6).

Tableau 12 : Part cumulée des revenus et de la TVA par quintile de niveau de vie, et indice de Suits

	Original sample		Simulated cross-section		Simulated lifetime	
	Income	VAT	Income	VAT	Income	VAT
1	9.0 (0.0)	12.4 (0.1)	8.9 (0.1)	12.0 (0.2)	14.3 (0.7)	16.3 (0.4)
2	22.8 (0.1)	27.8 (0.2)	22.4 (0.2)	27.9 (0.4)	31.6 (1.2)	34.9 (0.6)
3	40.8 (0.1)	46.5 (0.2)	39.9 (0.2)	46.8 (0.5)	51.1 (1.3)	54.8 (0.7)
4	63.6 (0.1)	69.1 (0.2)	63.0 (0.2)	69.3 (0.4)	73.1 (1.1)	76.2 (0.6)
5	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)
Suits index	-0.0874 (0.0026)		-0.0980 (0.0080)		-0.0523 (0.0187)	

Note: pour chaque quintile de revenu, le tableau présente les parts cumulées de revenus perçus et de TVA payée par les ménages appartenant à ce quintile. Le tableau inclut également l'indice de Suits mesuré pour la TVA. Les colonnes (1)-(2) proviennent de l'échantillon initial, les colonnes (3)-(4) montrent les statistiques obtenues grâce aux données simulées, mais en ne conservant les ménages qu'au moment où ces ménages sont réellement inclus dans les données, et les colonnes (5)-(6) présentent les statistiques calculées pour les grandeurs de cycle de vie sur les données simulées.

Source : S. Georges-Kot (2015), « Annual and lifetime incidence of the value-added tax in France ».

En coupe, les distributions de revenu et de TVA payée obtenues sur données simulées reproduisent très bien les distributions constatées dans l'échantillon initial, ce qui suggère que la méthode employée par l'auteur fournit des résultats robustes.

À méthodologie donnée, c'est-à-dire sur données simulées, la distribution des revenus est moins inégalitaire sur le cycle de vie qu'en coupe : les 20 % de ménages les plus modestes détiennent par exemple 14,3 % du revenu permanent, contre 8,9 % en coupe (dans une situation parfaitement égalitaire, ces ménages détiendraient 20 % du revenu).

L'indice de Suits résume la redistributivité d'un impôt donné. Il varie entre -1 et 1 : un indice de Suits négatif traduit un impôt régressif, un indice positif correspond à un impôt

progressif. Un indice de Suits égal à 0 correspond à une situation de proportionnalité⁷⁸. En coupe sur données simulées, l'indice de Suits est de -0,098, ce qui correspondrait à un effet régressif modéré⁷⁹. Sur le cycle de vie, cet indice passe à -0,052, significativement plus faible (en valeur absolue) que -0,098 : l'effet régressif de la TVA serait donc diminué de moitié environ sur le cycle de vie, par rapport à une mesure en coupe.

Les résultats de l'étude de l'Insee permettent ainsi d'apporter une réponse empirique à la réflexion menée au sein de cette deuxième partie sur le partage entre consommation et épargne dans une perspective de cycle de vie. On a vu en effet que dans le cas où l'on adopte le point de vue du ménage (en excluant de l'analyse la consommation de ses éventuels héritiers ou donataires), la TVA était supposée moins régressive que lorsqu'on la rapporte au revenu en coupe, sans que l'on puisse *a priori* déterminer dans quelle mesure. Le résultat apporté par l'étude de S. Georges-Kot permet de montrer qu'elle l'est *significativement* moins, et ce de moitié : la perspective de cycle de vie conduit bien à modérer le constat régressif couramment porté sur la TVA, sans toutefois l'invalider complètement.

Cette moindre régressivité de la TVA sur le cycle de vie doit être interprétée en gardant à l'esprit que l'impact redistributif des autres impôts et transferts serait également nuancé dans une perspective de cycle de vie (voir 2.4.).

⁷⁸ Si l'on représente graphiquement la part cumulée de la TVA payée en fonction de la part cumulée du revenu perçu (les individus étant classés selon leur revenu), l'indice de Suits correspond à deux fois l'aire entre la première bissectrice et cette courbe.

⁷⁹ Comme point de comparaison, l'auteur mentionne les résultats de Suits (1977) qui trouve un indice de -0,15 pour la *sales tax* et les accises aux États-Unis en 1970, et de 0,19 pour l'impôt sur le revenu. D. B. Suits (1977), *Measurement of tax progressivity*, *The American Economic Review*, n° 67(4).

3. L'impact distributif de la TVA ne se limite pas à ses effets sur les prix à la consommation

3.1. La TVA peut avoir une incidence sur les prix de production

Pour formuler la question de l'incidence de la TVA, déjà posée dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011, on peut reprendre les termes suivants : « *La taxe est-elle supportée par les consommateurs, sous forme de hausse des prix d'achat, toutes charges comprises, ou par les producteurs, sous forme d'une baisse des prix de vente, hors taxes ?* »

L'hypothèse retenue dans les parties 1 et 2 pour l'étude des effets distributifs de la TVA était celle d'une taxe intégralement supportée par les consommateurs. Cette hypothèse est forte : il est ainsi important de rappeler les arguments théoriques et empiriques permettant ou non de l'appuyer, et d'envisager les conséquences redistributives résultant de son éventuelle remise en cause.

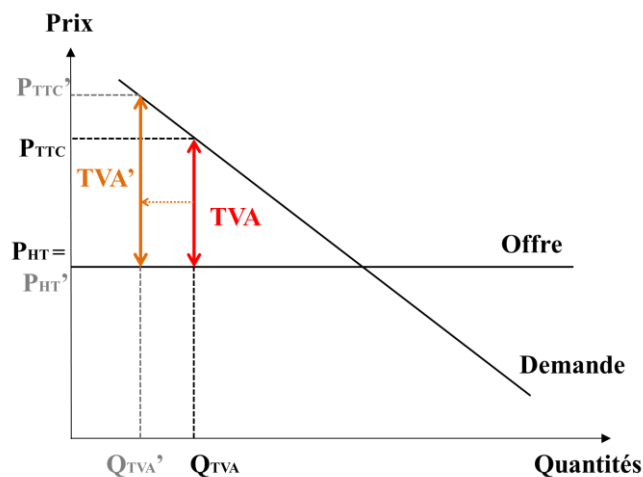
L'analyse continue de porter ici sur les seules transactions entre ménages et entreprises. Le fait qu'une partie de la TVA est effectivement supportée par les entreprises et les administrations publiques du fait d'une absence de droit à déduction est abordé par le rapport particulier portant sur l'incidence économique de la TVA. Ses conséquences en termes redistributifs pour les ménages ne peuvent être évaluées ici.

3.1.1. L'incidence fiscale d'une variation de TVA est différenciée selon le degré de concurrence des marchés, le sens de la variation et l'horizon temporel

Du point de vue de la théorie économique, dans une situation de concurrence parfaite, le prix hors taxe d'un bien ou service est égal à son coût marginal de production. Si ce coût marginal de production est constant (on se trouve alors dans une situation d'offre infiniment élastique), une variation de taux de TVA laissera le prix hors taxe inchangé et se répercutera intégralement sur le prix TTC⁸⁰. La quantité échangée sera modifiée en conséquence afin d'ajuster la différence entre prix hors taxe et prix TTC au montant de la taxe (graphique 14).

⁸⁰ Voir par exemple Carbonnier (2008) pour le cadre théorique relatif à l'incidence de la TVA en concurrence parfaite. C. Carbonnier (2008), « Différences des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de la TVA : un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000 », *Economie et Statistique*, n° 413.

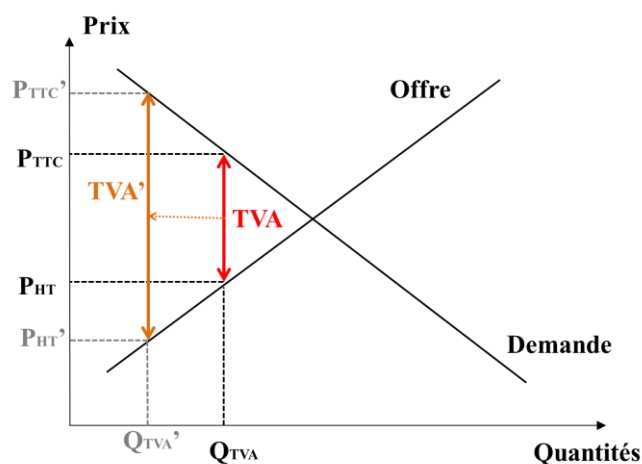
Graphique 14 : Incidence de la TVA dans le cas d'une offre infiniment élastique



L'hypothèse d'offre infiniment élastique n'est toutefois pas systématiquement vérifiée, même sur des marchés concurrentiels où les entreprises n'ont pas de pouvoir de marché. Dans le cas d'une baisse de TVA notamment, une répercussion intégrale sur le prix à la consommation conduira à une augmentation de la demande que le producteur ne peut pas nécessairement satisfaire. En effet une entreprise souhaitant étendre sa production peut être confrontée à des coûts d'ajustement, au moins à court terme. L'ajustement des facteurs de production nécessite d'être financé, ce qui peut être problématique notamment pour des petites entreprises ayant un accès imparfait au marché du crédit.

Dans ce cas d'offre imparfaitement élastique à court terme, qui se présentera plus probablement lors d'une baisse de la TVA (une hausse de la TVA conduira à une diminution de la demande ne présentant pas de contrainte particulière du côté de l'entreprise), l'incidence d'une variation de la TVA serait répartie sur le consommateur et le producteur, modifiant à la fois le prix à la consommation et le prix hors taxe (graphique 15).

Graphique 15 : Incidence de la TVA dans le cas d'une offre imparfaitement élastique



Les élasticités relatives de l'offre et de la demande, c'est-à-dire les pentes des deux courbes, détermineront alors l'ampleur de la répercussion sur le prix à la consommation : le facteur le plus inélastique est celui qui subit le plus fortement l'influence de la taxe. Une variation de la TVA aura ainsi d'autant plus d'impact sur les prix à la consommation que l'élasticité de

la demande est faible (cas du tabac par exemple)⁸¹. L'impact sur le prix peut également dépendre, dans le cas où il existe des substituts proches au produit considéré, du fait que ces substituts soient ou non impactés par la taxe.

A long terme toutefois, il est légitime de considérer que les entreprises sont en mesure d'ajuster leur capacité de production. L'incidence fiscale de la TVA sur le consommateur serait complète.

Effet sur les prix à la consommation d'une variation de la TVA dans un cadre de concurrence parfaite, selon l'horizon temporel et le sens de la variation

	A court terme	A long terme
Effet d'une baisse de la TVA	Incidence partielle à totale <i>(dépend de l'élasticité de l'offre et de la demande)</i>	Incidence totale*
Effet d'une hausse de la TVA	Incidence totale*	Incidence totale*

*Sous l'hypothèse d'une offre infiniment élastique.

Si l'on sort du cadre de la concurrence parfaite, les effets prédits par la théorie économique sont plus difficiles à appréhender. Carbonnier (2008) montre notamment qu'il peut exister dans le cadre d'un oligopole un sous-ajustement mais également un sur-ajustement des prix à une variation de TVA. Là encore, les effets sont asymétriques selon que l'on considère une hausse ou une baisse de TVA : « *Les hausses de prix peuvent, à court terme, être amorties pour éviter une chute de la demande et les baisses de prix accentuées pour profiter d'effets promotionnels forts.* »

Mais de tels effets promotionnels, conduisant à un sur-ajustement, ne peuvent être que de court terme. A long terme, on retrouve une situation d'incidence fiscale partielle selon l'élasticité de l'offre et de la demande, c'est-à-dire selon la possibilité pour les entreprises de répercuter aux consommateurs la charge fiscale sans que ceux-ci ne se détournent du produit considéré. Il faut alors noter que la demande est susceptible de devenir plus élastique à long terme, les consommateurs pouvant notamment changer leurs habitudes de consommation.

Effet sur les prix à la consommation d'une variation de la TVA dans un cadre d'oligopole, selon l'horizon temporel et le sens de la variation

	A court terme	A long terme
Effet d'une baisse de la TVA	Possibilité d'un sur-ajustement	Incidence partielle à totale
Effet d'une hausse de la TVA	Incidence partielle à totale	Incidence partielle à totale <i>(potentiellement moins-forte qu'à court terme du fait d'une demande plus élastique)</i>

⁸¹ Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011 analyse les différentes configurations possibles dans son Annexe 1 « Les effets économiques de la taxation sur les consommateurs et sur les producteurs ».

3.1.2. Empiriquement, seule l'incidence de court terme est observable, et ses conséquences distributives sont difficilement évaluable

Comme le souligne Carbonnier (2008) au sujet de l'étude empirique qu'il mène, « *seul le court terme est étudié [...], car les variations des taux de TVA sont trop faibles pour pouvoir discerner une influence sur les prix à plus de quatre mois.* »

A court terme, à partir des réformes de la TVA de 1995 et 2000⁸², les effets prédits *supra* selon la structure de marché et le sens de la variation sont vérifiés. Empiriquement, les situations de concurrence oligopolistique et de concurrence parfaite peuvent être représentées respectivement par les produits manufacturés (intensifs en capital fixe, ce qui constitue une barrière à l'entrée), et par les services personnels et domestiques (intensifs en main d'œuvre relativement peu qualifiée).

On constate bien, lors de la baisse de TVA de 2000, un sur-ajustement des prix pour les produits des secteurs « oligopolistiques » (+152 % en moyenne), alors que les prix ne réagissent que faiblement à cette baisse dans les secteurs définis comme concurrentiels (+16 %)⁸³. Dans le cas de la hausse de TVA de 1995, on a bien un ajustement partiel dans les secteurs oligopolistiques (+53 %) et un ajustement presque complet (+86 %) pour le secteur concurrentiel.

Ces validations empiriques pour le court terme laissent penser que dans le cas d'une hausse de TVA, l'incidence sur les consommateurs sera bien totale à long terme pour les secteurs concurrentiels (étant déjà forte à court terme). Dans le cas d'une baisse de TVA, et pour les secteurs oligopolistiques, il est plus difficile de se prononcer sur l'incidence de long terme.

Les conséquences de ces questions d'incidence fiscale en termes redistributifs sont difficilement évaluable. Il serait d'une part possible de faire des hypothèses différenciées de variation des prix à la consommation selon le secteur considéré et d'en considérer uniquement l'impact sur les consommateurs, en écartant dans un premier temps les effets sur les producteurs. Si la consommation de produits manufacturés ou de services personnels et domestiques est relativement plus forte pour certains déciles de niveau de vie, ceux-ci pourront ressentir les effets d'une variation de la TVA à des degrés variables. Il est toutefois difficile d'identifier de façon systématique le degré de concurrence de chaque secteur pour y appliquer des taux d'ajustement spécifiques.

Il est plus difficile encore d'intégrer à l'analyse redistributive les effets de second ordre de la TVA sur les producteurs. L'annexe 1 du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011 recense les possibles répercussions sur les salariés, les fournisseurs et les actionnaires lorsque l'incidence sur les prix à la consommation n'est pas complète :

- la répercussion sur les fournisseurs n'est possible que dans la mesure où l'entreprise cliente dispose d'un pouvoir de marché vis-à-vis de ceux-ci (si l'entreprise considérée constitue le principal client du fournisseur) ;
- l'ampleur de la répercussion sur les salariés, sous forme de variation des salaires ou du volume d'emploi, dépend du pouvoir de négociation de ceux-ci, qui est plus fort dans les secteurs les plus concentrés ;

⁸² Hausse du taux normal de TVA de 18,6 à 20,6 % le 1^{er} août 1995 puis baisse de 20,6 % à 19,6 % le 1^{er} avril 2000.

⁸³ Des exemples de baisses sectorielles de la TVA ont également été étudiés par Carbonnier (2007) : la baisse du taux de TVA sur les automobiles de 33,33 % (ancien taux majoré) à 18,6 % au 1^{er} septembre 1987 a été répercutée à 57 % sur les prix à la consommation, tandis que le report de la baisse du taux de TVA sur les travaux et réparations immobilières de 20,6 % à 5,5 % au 1^{er} septembre 1999 aurait été de 77 %. Lafféter et Sillard (2014) évaluent l'incidence sur les prix à la consommation de la baisse de la TVA sur la restauration au 1^{er} juillet 2009, concluant à une répercussion à hauteur de 20 % environ. C. Carbonnier (2007), « Who Pays Sales Taxes ? Evidence from French VAT Reforms, 1987-1999 », *Journal of public economics*, n° 91.Q. Lafféter et P. Sillard (2014), « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », Document de travail Insee.

– l’impact résiduel, qui n’a pas pu être répercuté sur les clients, les fournisseurs ou les salariés, se répercute sur les profits et affecte les actionnaires.

Le rapport de l’*Institute for Fiscal Studies* (2011) souligne qu’en moyenne, les actionnaires sont probablement plus aisés que les salariés, eux-mêmes plus aisés que l’ensemble des consommateurs (ensemble qui comprend également les individus au chômage ou en inactivité, dont la situation est en moyenne plus défavorable que celle des salariés). Ainsi on peut supposer que l’incidence de la TVA sur les producteurs impacte *in fine* des ménages en moyenne plus aisés que ceux affectés par l’incidence de la TVA sur les consommateurs. Il n’est toutefois pas possible d’évaluer ces effets empiriquement.

3.2. Une variation des taux de TVA impacte non seulement la consommation des ménages, mais également leurs revenus

La question des effets redistributifs de la TVA se pose notamment lorsqu’on envisage une variation de ses taux. Or une telle réforme ne peut être évaluée d’un point de vue redistributif sans tenir compte des conséquences éventuelles que celle-ci pourrait avoir sur les revenus des ménages. Dans la mesure où l’incidence de la TVA porte (au moins partiellement) sur les consommateurs, une hausse des taux de TVA conduira à une majoration de l’indice des prix à la consommation, et une baisse des taux de TVA à une minoration de celui-ci. Les différents revenus perçus par les ménages sont susceptibles d’être affectés par ces variations des prix à la consommation.

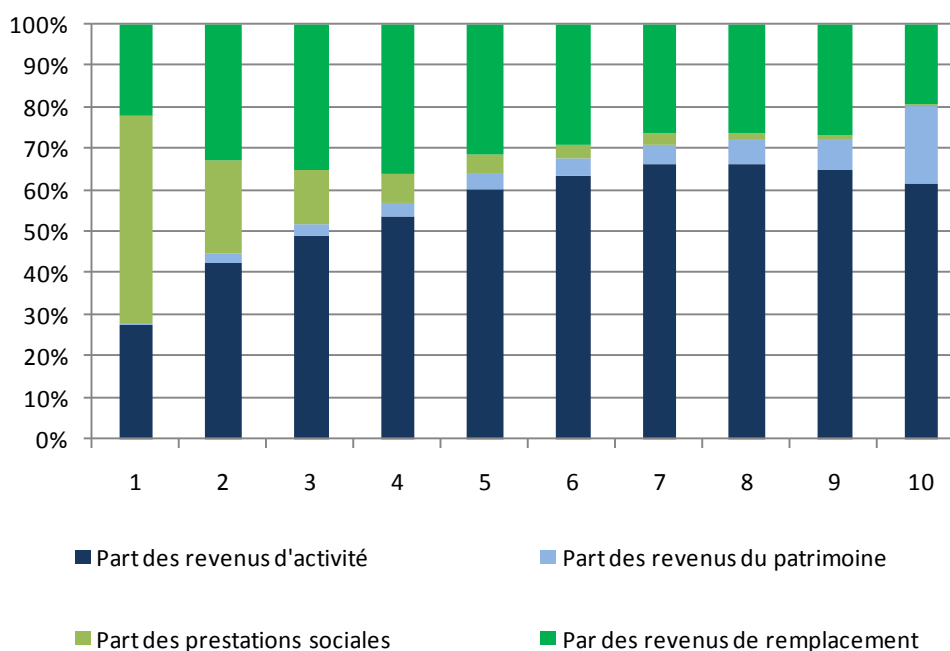
Si la réponse des revenus d’un ménage est différenciée selon sa position dans la distribution des niveaux de vie, on ne peut plus se contenter d’examiner le poids de la TVA pour les ménages à revenus donnés : il faut également tenir compte d’une éventuelle modification de la distribution des revenus.

3.2.1. Une variation des taux de TVA pourrait impacter de façon différenciée les revenus des ménages

Comme le soulignaient déjà Lamotte et Saint-Aubin (1999)⁸⁴, une variation des taux de TVA se répercutant sur les prix aura « *des conséquences importantes en termes redistributifs en raison d’écarts dans les modalités d’indexation des différents types de revenus et d’actifs.* » Du fait de mécanismes d’indexation différenciés et plus ou moins automatiques selon le type de revenus considérés, les ménages pourraient être impactés à des degrés divers par une variation des taux de TVA entraînant une variation des prix à la consommation. Le graphique 16 présente à titre indicatif la décomposition des revenus entre revenus d’activité, revenus du patrimoine, prestations sociales et revenus de remplacement, pour chaque décile de niveau de vie.

⁸⁴ H. Lamotte et B. Saint-Aubin (1999), « TVA et redistribution », contribution au rapport du Conseil d’analyse économique n° 17, « L’architecture des prélèvements en France ».

Graphique 16 : Décomposition des revenus entre revenus d'activité, du patrimoine, prestations sociales et revenus de remplacement, par décile de niveau de vie



Lecture : Les revenus du dixième décile de niveau de vie sont composés de revenus d'activité à hauteur de 62 %, de revenus du patrimoine à hauteur de 19 % et de revenus de remplacement pour 19 %. **Source :** Modèle Ines (Insee-Drees), ERFS 2011, calculs du rapporteur.

Bien que cette décomposition des revenus par décile réalisée en coupe soit à considérer avec précaution⁸⁵, elle fait ressortir une part des revenus d'activité qui croît avec le décile de niveau de vie jusqu'au 7^{ème} décile, puis décroît en parallèle notamment de la croissance des revenus du patrimoine (revenus fonciers et financiers). La part des prestations sociales décroît avec le décile de niveau de vie. La part des revenus de remplacement (assurance chômage et retraites sont ici prises en compte) est maximale pour les 3^{ème} et 4^{ème} déciles.

Les sections suivantes examinent les modalités d'indexation, plus ou moins automatiques, de ces différents types de revenus.

3.2.2. L'effet d'une hausse des prix sur les revenus d'activité

Les modalités d'indexation des salaires sont différenciées selon que l'on considère un salarié rémunéré au niveau du salaire minimum de croissance (Smic), auquel cas l'indexation est mécanique, ou disposant d'une rémunération supérieure au Smic, la revalorisation du salaire à la suite d'une hausse des prix étant alors le résultat de négociations salariales.

La revalorisation des salaires à la suite d'une variation des prix à la consommation est mécanique au niveau du Smic. L'article L. 3231-2 du code du travail⁸⁶ dispose en effet que le Smic assure aux salariés concernés :

⁸⁵ Les différences marquées de composition des revenus selon le décile de niveau de vie, notamment entre le 1^{er} et le 5^{ème} décile, seraient très probablement nuancées dans une perspective de cycle de vie.

⁸⁶ Les modalités de revalorisation du Smic ont été modifiées par le décret n° 2013-123 du 7 février 2013.

– la garantie de pouvoir d’achat. Celle-ci est désormais assurée par l’indexation du Smic sur l’inflation mesurée pour les ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie ;

– une « participation au développement économique de la nation ». La revalorisation est effectuée sur la base de la moitié du gain de pouvoir d’achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés.

Les salariés rémunérés au niveau du Smic voient ainsi leurs revenus salariaux revalorisés *a minima* comme l’indice des prix à la consommation ciblé sur les salariés à faible revenu, ce qui selon le décret n° 2013-123 du 7 février 2013 permet de « *mieux prendre en compte le poids des dépenses contraintes (loyer, énergie notamment) qui pèsent sur ces ménages.* » Le 1^{er} janvier 2014, la revalorisation du Smic horaire (+1,1 % entre janvier 2013 et janvier 2014) a concerné 10,8 % des salariés des entreprises du secteur concurrentiel⁸⁷.

Pour les salariés se situant au-delà du Smic, la réaction des salaires à l’inflation n’est pas automatique, et dépendra notamment de la proximité au Smic du niveau de salaire considéré et de sa part variable, du pouvoir de négociation des salariés, de l’existence d’accords de branche ou d’entreprise ou de la représentation syndicale.

Une étude entreprise par l’Insee⁸⁸ explore à l’aide de modèles macro-économétriques les réactions différenciées des salaires à une hausse de TVA, selon la catégorie socioprofessionnelle des salariés (cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers). Il est également important d’examiner les effets d’une telle hausse sur le volume d’emploi des différentes catégories socioprofessionnelles⁸⁹, et ceux-ci sont ainsi pris en compte dans l’étude de l’Insee.

À l’aide d’une estimation sur la période 1985-2012, les auteurs évaluent les déterminants de l’évolution des salaires selon la catégorie socioprofessionnelle (dont notamment les prix à la consommation). Les auteurs simulent alors un choc de TVA correspondant à un montant supplémentaire de 1 % du PIB, à l’aide d’un scénario moyen entre les chiffrages tirés du modèle Mésange et du modèle DSGE.

L’impact global inflationniste et récessif d’une hausse de TVA, telle que simulé par le modèle, pénalise le pouvoir d’achat du revenu salarial (qui est la résultante des salaires et du volume d’emploi) pour l’ensemble des salariés. Le revenu salarial réel reculerait ainsi d’un peu plus de 1 % l’année du choc, cet effet s’amplifiant et atteignant près de 2 % deux ans après le choc.

A très court terme, c’est-à-dire l’année du choc, les cadres verraient leur revenu salarial moins affecté que celui des professions intermédiaires et a fortiori que ceux des employés et des ouvriers (voir graphique 17). Cette réaction différenciée s’expliquerait essentiellement par l’ajustement des salaires, la réaction du volume d’emploi n’étant que de second ordre.

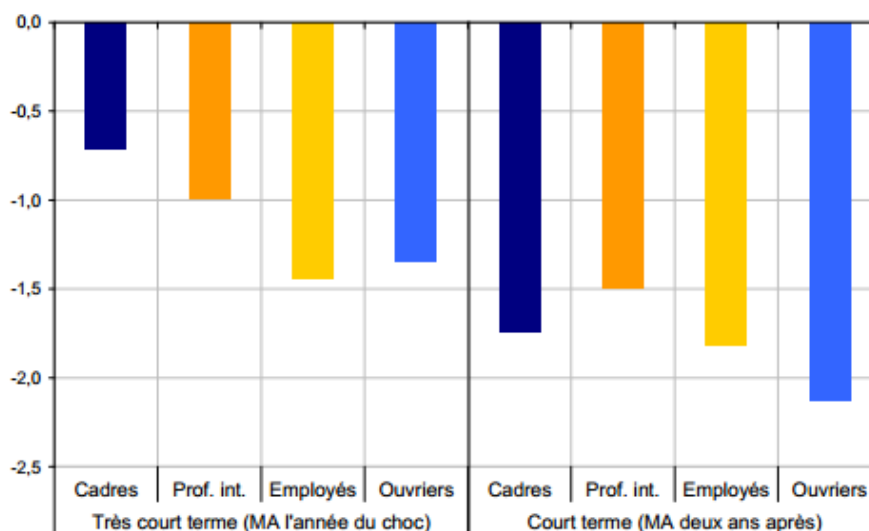
⁸⁷ Source : « Les bénéficiaires de la revalorisation du Smic au 1^{er} janvier 2014 », *Dares Analyses*, novembre 2014, n° 87. Les salariés concernés par la hausse du Smic sont ceux qui étaient initialement rémunérés au Smic horaire, mais également ceux dont la rémunération se situait entre le Smic initialement en vigueur et son niveau revalorisé.

⁸⁸ J.-B. Bernard et Q. Lafféter (2015), « Effet de l’activité et des prix sur le revenu salarial des différentes catégories socioprofessionnelles », *Document de travail Insee*, G2015/14. Les modèles sur lesquels s’appuient les auteurs sont d’une part le modèle Mésange (Modèle Econométrique de Simulation et d’Analyse Générale de l’Economie), développé conjointement par l’Insee et la Direction générale du Trésor, caractérisé par une dynamique keynésienne à court terme et par un équilibre de long terme déterminé par des facteurs d’offre ; d’autre part le modèle de type DSGE mis en place par Coupet et Renne (2008), avec anticipations rationnelles. M. Coupet et J.-P. Renne (2008), « Réformes fiscales dans un modèle DSGE France en économie ouverte », *Economie et Prévision* n°183-184.

⁸⁹ En effet, à la suite d’une hausse de la TVA (qui par hypothèse se répercute intégralement sur les prix à la consommation), les salaires nominaux s’ajustent, augmentant les coûts pour l’entreprise et entraînant en retour une hausse des prix de production (c’est la « spirale inflationniste ») et conduisant également à des destructions d’emploi.

A court terme, c'est-à-dire la 2ème année après le choc, le revenu salarial réel des cadres et des professions intermédiaires serait légèrement moins affecté (1 ½ %) que celui des employés et des ouvriers (2 %). Les principales différences proviendraient alors davantage du volume d'emploi.

Graphique 17 : Réponse du pouvoir d'achat du revenu salarial selon la catégorie socioprofessionnelle suite à une hausse de la TVA d'une valeur d'un point de PIB (en % et en écart au compte central)



Lecture : Le graphique représente les réactions à la baisse du revenu salarial réel pour chaque catégorie socioprofessionnelle pour l'année de la hausse de TVA, et deux ans après celle-ci. **Source :** J.-B. Bernard et Q. Lafféter (2015), « Effet de l'activité et des prix sur le revenu salarial des différentes catégories socioprofessionnelles ».

L'étude de l'Insee tend donc à montrer que les revenus salariaux (y compris et hors effets sur l'emploi) s'ajustent de façon différenciée, à court terme, suite à une variation de TVA. Il semblerait que ce soit globalement pour les catégories socioprofessionnelles dont les salaires sont plus élevés que l'ajustement consécutif à un choc de TVA serait le plus marqué, en termes de salaire et de volume d'emploi, tandis que l'ajustement serait moindre pour les ouvriers et employés.

Les revenus des indépendants ne sont pas traités dans le cadre de cette étude. Quant aux salariés de la fonction publique, l'indexation de leurs salaires sur l'inflation n'est plus automatique depuis le milieu des années 1980. L'évolution du point d'indice a tout de même globalement suivi celle de l'indice des prix à la consommation jusqu'à la fin des années 1990, puis a décroché de l'évolution de l'IPC⁹⁰. De même que dans le secteur privé, l'inflation joue sur les négociations salariales, et l'État peut décider d'une augmentation des salaires en modifiant la valeur du point d'indice (variation uniforme des salaires) ou en attribuant des points spécifiquement à certaines catégories de fonctionnaires.

Deux dispositifs entraînent toutefois un impact mécanique de l'inflation sur les salaires de la fonction publique : les mesures sur les bas salaires et la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA). D'une part, la jurisprudence du Conseil d'Etat a établi que la rémunération minimale d'un agent public ne peut être inférieure au Smic. Un mécanisme d'indemnité différentielle a ainsi été prévu par le décret du 2 août 1991 afin de compenser strictement

⁹⁰ Source : Direction du budget.

l'écart du traitement brut au Smic brut. Ce dispositif concerne donc le bas de la grille indiciaire de la fonction publique.

D'autre part, concernant cette fois l'ensemble de la grille, la GIPA a été créée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 afin de compenser la désindexation du point d'indice sur l'inflation. Le montant de GIPA versé l'année N correspond à la perte de pouvoir d'achat de l'agent constatée entre l'année N-5 et l'année N-1, ce qui garantit un maintien du pouvoir d'achat sur quatre ans mais autorise une baisse transitoire de la rémunération réelle d'un agent. Un retard d'un an existe par ailleurs dans la prise en compte de l'inflation.

3.2.3. L'indexation des revenus sociaux (y compris revenus de remplacement) sur les prix

Une majeure partie des revenus sociaux est revalorisée annuellement sur l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac. Ces mécanismes d'indexation ont pour objectif de préserver le pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires en termes réels, en cas d'inflation.

La liste de ces prestations, ainsi que les modalités de revalorisation et la source juridique correspondante sont répertoriées dans le tableau 13.

Tableau 13 : Règles applicables pour les prestations sociales indexées mécaniquement sur les prix

Prestation	Modalités de revalorisation	Effet rattrapage sur l'inflation n-1	Source juridique
Revenu de Solidarité Active	Revalorisation sur la base de l'hypothèse d'inflation de l'année en cours	Non	Code de l'action sociale et des familles, L. 262-3
Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), Allocation Temporaire d'Attente (ATA), Allocation Equivalent Retraite (AER) et Allocation Transitoire de Solidarité (ATS)	Revalorisation sur la base de l'hypothèse d'inflation de l'année en cours	Non	Code du travail, L. 5423-6 Code du travail, L. 5423-12 Code du travail, L351-10-1 Décret n° 2011-1421
Prestations familiales	Base mensuelle de calcul des Allocations Familiales (BMAF) : hypothèse d'inflation de l'année en cours	Oui	Code de la sécurité sociale L. 551-1
Minimum vieillesse	Hypothèse d'inflation de l'année en cours	Oui	Code de la sécurité sociale L. 816-2
Allocation Adulte Handicapé (AAH)	Revalorisation au moins égale à l'hypothèse d'inflation de l'année en cours	Non	Code de la sécurité sociale L. 821-3-1
Pensions de retraites de base et complémentaires (hors Agirc-Arrco)	Hypothèse d'inflation de l'année en cours	Oui	Code de la sécurité sociale L. 161-23-1

Source : Direction du budget

Lorsqu'un effet de rattrapage est prévu, le mécanisme doit bien conduire *in fine* à une revalorisation selon l'inflation constatée, avec un éventuel décalage d'un an si celle-ci n'est pas conforme à la prévision qui avait été effectuée. Dans les faits toutefois, le rattrapage n'est mis en œuvre que dans la mesure où il ne conduit pas à une révision à la baisse des prestations.

Pour plusieurs prestations (RSA et autres minima sociaux, prestations de préretraite et allocation adulte handicapé), il n'est pas prévu d'effet de rattrapage au titre de l'inflation de l'année n-1 : la revalorisation est effectuée selon l'inflation prévisionnelle uniquement⁹¹. L'inflation ayant plutôt été surestimée lors des derniers exercices, les prestations ont globalement été revalorisées au-delà de l'inflation effective.

Chacune de ces prestations protègent donc le pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires des effets de l'inflation, et l'impact sur les prix à la consommation d'une variation uniforme des taux de TVA serait donc neutre pour le pouvoir d'achat de ces revenus sociaux.

Certains revenus sociaux ne sont toutefois pas indexés de façon mécanique sur les prix : leur revalorisation est discrétionnaire. C'est le cas notamment de l'aide au retour à l'emploi (ARE) ainsi que des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO.

Concernant l'ARE, il est prévu⁹² que le conseil d'administration de l'Unédic procède une fois par an à la revalorisation de toutes les allocations, ou parties d'allocations d'un montant fixe. Le 27 juin 2014, le conseil d'administration de l'Unedic a décidé une revalorisation de 0,7 % de l'allocation minimale et de la partie fixe de l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Le 27 juin 2013, une revalorisation de 0,6 % avait été décidée.

Concernant les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO⁹³, il est prévu que la valeur de service du point de retraite soit fixée par le conseil d'administration de l'AGIRC et de l'ARRCO ou, à défaut de décision de ceux-ci, par les commissions paritaires des régimes⁹⁴. Le dernier accord date du 13 mars 2013. Il a notamment prévu pour 2014 et 2015 une sous-indexation de 1 point par rapport à l'évolution moyenne annuelle des prix hors tabac, avec effet de rattrapage ; une « clause de sauvegarde » empêche que ce mécanisme ne conduise à une diminution des pensions. Cette clause a joué en 2014, la revalorisation décidée pour 2014 étant *in fine* nulle.

Par ailleurs, une autre catégorie de prestations n'est pas répertoriée ci-dessus, du fait de la complexité de son mode de revalorisation. Il s'agit des aides au logement, dont les modalités de revalorisation mettent en jeu de nombreux paramètres. La principale aide au logement en termes budgétaires est l'« allocation de logement en secteur locatif » (AL), qui comprend l'aide au logement familial (ALF), l'aide personnalisée au logement (APL) et l'aide au logement social (ALS).

La formule de calcul de l'AL dépend notamment de façon unitaire du loyer réel (dans la limite d'un plafond). La révision des loyers en cours de bail se fait dans le parc locatif privé selon l'indice de référence des loyers (IRL), qui correspond à la moyenne sur les douze derniers mois de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Ainsi en cas

⁹¹ L'hypothèse d'inflation retenue pour la revalorisation est dans chacun de ces cas l'hypothèse inscrite dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année en cours.

⁹² Ce mécanisme est prévu par un ensemble de six textes. La liste de ces textes est rappelée dans la décision du conseil d'administration de l'Unédic du 27 juin 2014.

⁹³ En 2014, les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO servent 88 % des prestations versées par l'ensemble des régimes complémentaires (notamment Ircantec, CNAVPL et RSI) et 25 % des prestations versées par l'ensemble des régimes de base et complémentaires. Source : Direction du budget.

⁹⁴ Article 37 de l'annexe 1 de la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947 et l'article 1^{er} de l'annexe A de l'accord national interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961.

de hausse des prix entraînant une hausse des loyers, les montants d'AL auront tendance à être revalorisés. Cependant plusieurs autres paramètres entrant dans la formule de calcul de l'AL sont également revalorisés selon un indice de prix (c'est notamment le cas d'un paramètre déterminant la participation minimale du bénéficiaire), ce qui rend moins direct l'effet de l'inflation sur le montant des AL.

3.2.4. L'effet d'une hausse des prix sur les revenus du patrimoine

Les revenus fonciers sont protégés de l'inflation au travers de l'indexation des loyers sur l'indice de référence des loyers (IRL). Une hausse des prix à la consommation induit en effet une hausse de l'IRL, qui fixe les plafonds des augmentations annuelles des loyers que peuvent exiger les propriétaires⁹⁵. Il correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'indice des prix à la consommation hors tabac et loyers. Ainsi dans le cas d'une hausse des prix à la consommation en lien avec une hausse de TVA, le pouvoir d'achat des revenus fonciers est préservé.

Quant aux revenus de capitaux, ils sont selon Lamotte et Saint-Aubin (1999) globalement peu indexés, bien que les auteurs soulignent que « *le degré d'indexation des revenus de capitaux est extrêmement variable.* » Nous ne disposons pas, dans le cadre de ce rapport, d'éléments empiriques supplémentaires à ce sujet.

3.2.5. Enseignements

Une hausse uniforme des taux de TVA se répercutant sur l'inflation peut donc impacter de façon différenciée les différents déciles selon la composition de leurs revenus :

- Les revenus sociaux hors revenus de remplacement sont très majoritairement indexés de façon mécanique sur l'inflation, avec ou sans effet de rattrapage. Ces revenus bénéficient relativement plus aux premiers déciles de niveau de vie.
- Concernant les revenus de remplacement, les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO (qui représentent la majorité des retraites complémentaires) et les allocations chômage sont revalorisées de façon discrétionnaire. L'indexation des revenus de remplacement sur l'inflation peut donc ne pas être complète. Ces revenus bénéficient à tous les ménages, mais relativement plus aux 2^{ème} à 5^{ème} déciles.
- Les revenus d'activité sont revalorisés de façon différenciée consécutivement à une hausse des prix à la consommation. Au niveau du Smic, l'indexation est mécanique et protège le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes (10 % environ des salariés en 2014). Au-delà, il semble que la répercussion négative d'une hausse de la TVA, en termes réels, sur le salaire et l'emploi, puisse être moindre pour les cadres et professions intermédiaires, dont le niveau de vie est plus élevé.
- Le pouvoir d'achat des revenus fonciers est préservé d'une hausse des prix, tandis que les revenus financiers ne le seraient globalement pas. Ces revenus bénéficient relativement plus aux déciles de niveaux de vie les plus élevés.

Globalement, et sans qu'il soit possible ici de quantifier ces différents effets, il semble qu'une hausse de prix résultant d'une hausse de la TVA pourrait induire une revalorisation relativement plus complète des revenus pour les ménages situés en bas de la distribution des revenus, s'il est fait abstraction des effets sur l'emploi.

⁹⁵ Pour les locaux à usage d'habitation ou à usage mixte. Dans le cas d'un bail commercial, les indices pouvant être utilisés sont l'indice des loyers commerciaux (ILC) et l'indice des loyers des activités tertiaires (Ilat). L'IPC contribue à chacun de ces deux indices à hauteur de 50 %.

Si les variations des taux de TVA ne sont pas uniformes, l'indexation des revenus sur l'inflation ne « compense » pas dans la même mesure tous les ménages, à composition des revenus donnée. Certains ménages pourront voir leurs revenus indexés sur la hausse moyenne des prix à la consommation, alors même qu'ils consomment relativement peu les produits impactés par la hausse, d'autres se verront au contraire pénalisés du fait de leur structure de consommation.

L'ensemble de ces effets ne peut être pris en compte qu'à travers un travail de micro-simulation intégrant les effets d'une variation de la TVA à la fois sur la TVA payée par les ménages, en fonction de leur structure de consommation, et sur leurs revenus, en fonction de l'indexation de ceux-ci sur l'inflation. Les effets de second ordre liés à l'indexation sur l'inflation des seuils dans les barèmes de différents impôts et prestations pourraient alors également être intégrés à l'analyse.

ANNEXE

Annexe 1 : Caractéristiques des déciles de niveau de vie dans le module taxes indirectes

Annexe 2 : Hypothèses des principales études récentes portant sur les effets distributifs de la TVA en France

Annexe 3 : Principaux changements législatifs concernant les taux d'imposition à la TVA depuis 1995

Annexe 4 : Impositions à taux réduit non classifiées en dépenses fiscales

Annexe 5 : Principaux postes de consommation auxquels plusieurs taux de TVA sont applicables

Annexe 6 : Taux d'effort par décile selon la législation 2014 et avec un système de taux zéro à visée redistributive

Annexe 1 : Caractéristiques des déciles de niveau de vie dans le module taxes indirectes

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Âge	< 30 ans	27%	16%	13%	12%	11%	12%	9%	10%	7%	5%
	≥ 60 ans	18%	37%	40%	42%	41%	34%	31%	31%	32%	33%
CS	Agriculteur	3%	8%	7%	4%	3%	2%	2%	1%	1%	1%
	Indépendant	10%	8%	7%	6%	7%	6%	5%	6%	8%	12%
	Professions inter. ou cadre	10%	13%	17%	23%	28%	42%	52%	58%	71%	77%
	Ouvrier ou employé	51%	59%	62%	63%	57%	47%	40%	33%	19%	9%
	Autres	26%	12%	6%	4%	4%	3%	2%	2%	1%	1%
Taille de l'unité urbaine	< 20 000 habitants	26%	41%	41%	43%	42%	40%	45%	40%	39%	31%
	> 200 000 habitants	51%	37%	39%	36%	38%	40%	39%	43%	42%	56%
Type de ménage	Couple	40%	44%	48%	53%	57%	60%	67%	66%	69%	66%
	Enfant(s)	46%	40%	38%	37%	33%	40%	40%	38%	37%	30%
Situation vis-à-vis de l'emploi	Etudiant, stagiaire ou apprenti	14%	4%	3%	2%	2%	1%	1%	1%	0%	1%
	Chômeur	21%	7%	6%	3%	4%	3%	1%	1%	1%	1%
	Retraité ou en préretraite	15%	35%	39%	40%	40%	33%	32%	30%	31%	27%
	Autres (au foyer, etc.)	14%	8%	3%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
Revenu disponible annuel moyen du ménage		15000	21600	26000	30700	34800	40900	47700	54000	67100	131100
Patrimoine détenu par le ménage	Patrimoine < à 5000 €	39%	26%	13%	11%	7%	4%	2%	2%	2%	1%
	Patrimoine > à 150 000 €	7%	11%	18%	28%	37%	48%	57%	61%	71%	77%
	Ménage propriétaire d'au moins un logement	14%	28%	41%	54%	64%	71%	76%	81%	85%	86%
Autres	Amélioration du niveau de vie depuis 5 ans	16%	15%	19%	18%	19%	21%	21%	26%	28%	34%
	Détérioration du niveau de vie depuis 5 ans	51%	48%	49%	49%	47%	47%	48%	43%	37%	32%
	Ressources suppl.seraient utilisées pour alimentation ou santé	25%	18%	17%	12%	11%	7%	4%	7%	5%	3%

Lecture : Pour 27 % des ménages du 1er décile de niveau de vie, la personne de référence a moins de 30 ans. Les caractéristiques individuelles (âge, catégorie socio-professionnelle, situation vis-à-vis de l'emploi) sont celles de la personne de référence. **Source :** Module "taxes indirectes" du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011 (Insee), calculs du rapporteur.

Annexe 2 : Hypothèses des principales études récentes portant sur les effets redistributifs de la TVA en France

	Année de l'enquête BDF	Année(s) de la législation simulée	Recalage sur les comptes nationaux	Traitement des loyers
Rapport CPO (2011)	2006	1990, 1998 et 2009		
Rapport IPP (2012)	2006	1995, 2000 et 2005	2010	Tous loyers exclus
Rapport IFS (2011)	2006	2011	2009	Tous loyers inclus (y compris imputés)
Ruiz et Trannoy (2008)	2001	2001		
Forgeot et Starzec (2003)	2001	1976, 1982, 1989, 1992, 1993, 1995, 2001		Tous loyers inclus (y compris imputés)
Rapport du CPB pour la Commission européenne (2015)	2006	2011	2011	Tous loyers inclus (y compris imputés)
Update report du rapport de l'OCDE (2014)	2011	2011	Non	Hors loyers
Rapport CPO 2015 (module « taxes indirectes » du modèle Ines)	2011	2014	2013	Y compris tous loyers, et hors loyers

Note : L'absence de renseignement d'un champ pour une étude signifie que l'information n'apparaît pas dans l'étude ou n'a pas pu être reconstituée par le rapporteur.

Sources :

Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (2011), « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs » ;
 Rapport de l'Institut des Politiques Publiques, A. Bozio, R. Dauvergne, B. Fabre, J. Goupille et O. Meslin (2012), « Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012 » ;
 Rapport de l'Institute for Fiscal Studies pour la Commission Européenne (en consortium) (2011), « *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system* », chapitre 9, « Quantitative analysis of VAT rate structures » ;
 N. Ruiz et A. Trannoy (2008), « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Economie et Statistique*, n° 413 ;
 G. Forgeot et C. Starzec (2003), « L'impact redistributif des impôts indirects en France », *Economie Publique*, n° 13 ;
 Rapport du CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis pour la Commission Européenne (en consortium) (2015), « A study on the economic effects of the current VAT rates structure ».

Annexe 3 : Principaux changements législatifs concernant les taux d'imposition à la TVA depuis 1995

Année	
1995	Passage du taux normal de 18,6 % à 20,6 %
1999	Application du taux réduit à 5,5 % aux travaux de rénovation des logements
2000	Passage du taux normal de 20,6 % à 19,6 %
2009	Application du taux réduit à 5,5 % à la restauration sur place
2012	Création du taux intermédiaire à 7 %
2014	Passage du taux normal de 19,6 % à 20 % et du taux intermédiaire de 7 % à 10 %

Annexe 4 : Impositions à taux réduit non classifiées en dépenses fiscales, du fait de l'absence de caractère incitatif concernant leur application

Taux	Bien ou service non classé comme dépense fiscale*
Taux intermédiaire à 10 %	- Produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation - Bois de chauffage, produits de la sylviculture agglomérés destinés au chauffage et déchets de bois destinés au chauffage - Préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par l'article 281 octies (taux à 2,1%) - Œuvres d'art, objets de collection ou d'antiquité - Taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement - Foires, salons, jeux et manèges forains - Droits d'entrée pour la visite de parcs zoologiques et botaniques, des musées, monuments et expositions culturelles - Transports de voyageurs - Abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision - Droits perçus pour la visite de parcs à décors animés - Prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets
Taux réduit à 5,5 %	- Eau, boissons non alcooliques, produits destinés à l'alimentation humaine - Certains spectacles (théâtres, cirques et spectacles de variétés) - Droits d'entrée dans les salles de cinéma - Livres

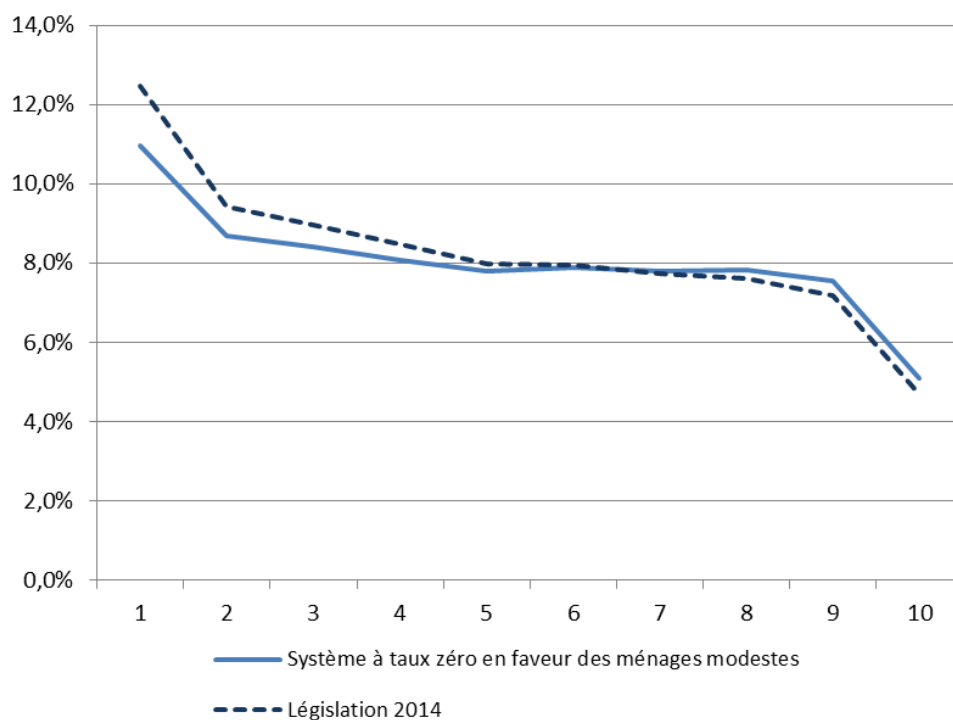
Source : Voies et moyens Tome II annexé au Projet de loi de finances pour 2015

* Hors ventes, apports et travaux de construction de logements ; remboursements et rémunérations versés par les communes ou leurs groupements, et cessions de droits d'auteurs.

Annexe 5 : Principaux postes de consommation auxquels plusieurs taux de TVA sont applicables (non exhaustif)

Poste	Taux appliqué	Composantes non concernées par le taux appliqué et taux applicable à celles-ci (non exhaustif)
Factures d'eau	5,5 %	Assainissement des eaux usées (10 %)
Poissons et fruits de mer	5,5 %	Caviar (20 %)
Cantines	10 %	Cantines scolaires (5,5 %)
Services de transport par air	10 %	Transport international (exonéré)
Services de télévision et de radiodiffusion	10 %	Contribution à l'audiovisuel public (2,1 %)
Produits pharmaceutiques à ingurgiter et traitants	10 %	Médicaments remboursables par la Sécurité sociale (2,1 %)
Factures d'électricité et de gaz	20 %	Abonnements relatifs à l'électricité et au gaz (5,5 %)

Annexe 6 : Taux d'effort par décile selon la législation 2014 et avec un système de taux zéro à visée redistributive (rendement de la TVA constant et comportements inchangés)



Lecture : le montant de TVA payé par le premier décile de niveau de vie représente 12,5 % de son revenu disponible. Il représenterait 11,0 % de son revenu disponible (à comportements inchangés) dans le cadre d'un scénario alternatif de taux zéro à visée redistributive. **Source :** Module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-Drees), enquête Budget de famille 2011, calculs du rapporteur.