

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

L'INCIDENCE ECONOMIQUE DE LA TVA

RAPPORT PARTICULIER N°3

Charlotte Geay
Administratrice de l'Insee
Rapporteur

Mai 2015

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

SYNTHESE	5
INTRODUCTION	9
1. COMPTABLEMENT, LA TVA PORTE SUR L'ENSEMBLE DES AGENTS DE L'ECONOMIE, MAIS LES MENAGES EN SONT LES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS (70%)	11
1.1. L'assiette de la TVA se rapproche davantage de la consommation que de la valeur ajoutée.....	11
1.1.1. <i>Bien que perçue sur l'ensemble de la chaîne de valeur, la TVA est en première approximation un impôt sur la consommation</i>	11
1.1.2. <i>Le processus de collecte de la TVA, diffus tout au long de la chaîne de valeur, l'éloigne d'autres taxes sur les ventes ou le chiffre d'affaires</i>	14
1.1.3. <i>Une première décomposition comptable des recettes de TVA conforte l'intuition selon laquelle cet impôt est principalement assis sur la consommation</i>	18
1.2. Les ménages constituent comptablement les principaux contributeurs de la TVA.....	20
1.2.1. <i>La TVA sur les dépenses finales des ménages représente 70% de la TVA totale en 2014</i>	20
1.2.2. <i>L'assiette de la consommation des ménages assujettie à la TVA est différente de la consommation des ménages en comptabilité nationale</i>	21
1.2.3. <i>Les dépenses des ménages bénéficient de l'application de taux réduits sur certains produits</i>	23
1.3. Les administrations publiques acquittent également une fraction de la TVA.....	25
1.3.1. <i>Les administrations publiques acquittent de la TVA pour les biens et services qu'elles achètent pour le compte des ménages</i>	26
1.3.2. <i>Les administrations publiques supportent également de la TVA sur leurs consommations intermédiaires et leur investissement</i>	27
1.4. Une partie de la TVA est payée par le secteur associatif (ISBLSM)	29
1.5. Le reste des recettes nettes de TVA est comptablement acquitté par les entreprises, au titre de leurs consommations intermédiaires et de leur investissement.	30
1.5.1. <i>Plusieurs motifs expliquent l'existence des rémanences de TVA pour les entreprises</i>	30
1.5.2. <i>Les principales branches concernées par les rémanences de TVA</i>	31
1.5.3. <i>Les principaux produits concernés par les rémanences de TVA</i>	33
1.6. Synthèse : décomposition par agent et assiette des recettes de TVA et point TVA.....	34
2. L'INCIDENCE ECONOMIQUE DE LA TVA EN EQUILIBRE PARTIEL ET EN EQUILIBRE GENERAL DEPEND DE L'HORIZON TEMPOREL CONSIDERE	37
2.1. Les taxes sur la consommation ne portent pas nécessairement que sur les consommateurs, surtout à court terme	37
2.1.1. <i>Les taxes sur la consommation créent une distorsion par l'écart qu'elles induisent entre prix du producteur et du consommateur</i>	38
2.1.2. <i>Le partage du poids de l'impôt entre consommateur et producteur peut dépendre de la sensibilité de l'offre et de la demande au prix</i>	42

2.1.3.	<i>L'incidence de la fiscalité sur les prix peut dépendre du degré et du type de concurrence sur le marché.....</i>	43
2.1.4.	<i>Les études empiriques des variations de taux de TVA.....</i>	45
2.2.	<i>L'impact économique des rémanences de TVA.....</i>	49
2.2.1.	<i>Les rémanences de TVA des entreprises peuvent être répercutées sur les prix au consommateur.....</i>	49
2.2.2.	<i>Les taux réduits de TVA en milieu de chaîne de valeur tendent à complexifier le système de TVA.....</i>	52
2.2.3.	<i>L'exonération des administrations publiques n'est pas neutre pour leurs choix d'organisation.....</i>	53
2.3.	<i>Enseignements de la littérature économique sur la structure des taux de TVA</i>	57
2.3.1.	<i>Historiquement, certains auteurs ont recommandé une fiscalité différenciée suivant les biens.....</i>	58
2.3.2.	<i>La littérature plus récente recommande en général un taux unique de TVA.....</i>	59
2.3.3.	<i>Il existe toutefois des cas où les taux réduits de TVA répondent à des arguments théoriques</i>	60
2.4.	<i>L'incidence des variations de taux de TVA sur l'équilibre macroéconomique</i>	61
2.4.1.	<i>À long terme, l'assiette de la TVA est assez proche des salaires sans en être équivalente.....</i>	62
2.4.2.	<i>À plus court terme, les dynamiques d'ajustement hétérogènes peuvent produire des effets transitoires plus importants.....</i>	64
2.4.3.	<i>Illustrations des effets macroéconomiques estimés de réformes de la TVA.....</i>	67
2.5.	<i>Synthèse sur l'incidence économique de la TVA</i>	71
ANNEXE N°1	73
ANNEXE N°2	74
ANNEXE N°3	76

Synthèse

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est le principal impôt en termes de rendement en France, mais sa part dans les prélèvements obligatoires et le PIB est relativement faible en comparaison internationale. Si au début des années 2000 la part de la TVA dans le PIB français était supérieure à la moyenne européenne, ce n'est plus le cas actuellement : la France n'a pas suivi les tendances récentes de ses voisins européens en matière de taxes indirectes. Par exemple, l'Allemagne a augmenté de 3 points son taux normal dès 2007 (passage de 16% à 19%) et de nombreux pays européens ont augmenté leurs taux de TVA durant la crise. En France, les hausses de taux de 2012 et 2014 sont restées d'ampleur plus limitée. Ainsi, pour financer le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), les taux de TVA ont été relevés le 1^{er} janvier 2014 : le taux intermédiaire est passé de 7% à 10% et le taux normal de 19,6% à 20%.

La TVA poursuivait trois objectifs fondateurs : rendement, neutralité et simplicité. L'objet de ce rapport est d'étudier la notion de neutralité de la TVA à travers une analyse de son incidence économique, c'est-à-dire qui en supporte réellement la charge. Pour cela, on décrira comment la TVA modifie l'équilibre économique.

Il convient donc tout d'abord de déterminer l'assiette de cet impôt. **L'intitulé de la TVA est trompeur dans la mesure où son assiette se rapproche davantage de la consommation que de la valeur ajoutée.** En effet, elle est collectée tout au long de la chaîne de valeur : le mécanisme des déductions et remboursements qui vise à faire porter sa charge sur le consommateur final, lui confère le caractère de « neutralité »¹, et évite le phénomène de taxation en cascade inhérent aux taxes sur les ventes classiques. Cependant, l'intégralité de la valeur ajoutée n'est pas soumise à la TVA puisque celle-ci ne taxe pas la majorité de l'investissement des entreprises, et, en raison du principe de destination qui la régit, impose les importations sans affecter les exportations. Elle se distingue à ce titre de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) qui taxe la valeur ajoutée brute (donc y compris dépréciation du capital et exportations).

En raison de son champ d'application, de certaines exonérations ou de limitations du droit à déduction, la TVA ne porte comptablement pas exclusivement sur la consommation finale des ménages. Ni les données budgétaires et fiscales, ni la comptabilité nationale (dans laquelle les impôts indirects ne sont comptablement à la charge d'aucun agent de l'économie), ne permettent de connaître directement sur quels agents porte comptablement la TVA, alors que cette répartition est déterminante dans les évaluations microéconomiques et macroéconomiques de cet impôt. Cette ventilation ne peut se faire que grâce à des calculs statistiques.

La première partie de ce rapport présente ainsi une décomposition fine des recettes de TVA par agent économique (ménages, entreprises, administrations publiques et associations) **et par type de transaction** (consommation finale, investissement, consommations intermédiaires). Les résultats confortent l'idée première selon laquelle **la TVA porterait surtout sur la consommation et serait donc majoritairement payée par les ménages (70%)**, le reste des recettes provenant pour moitié des administrations publiques et pour moitié des entreprises (une part résiduelle étant versée par le secteur associatif).

¹ Le terme de « neutralité » s'entend ici au sens de « neutralité vis-à-vis de l'efficacité productive », concept qui sera détaillé dans le rapport.

Une part importante des dépenses des ménages n'est cependant pas soumise à la TVA, et les biens taxés bénéficient substantiellement des taux réduits (près de 40% de l'assiette taxée). Alors que le taux normal de TVA est de 20% en 2014, le taux moyen estimé sur les transactions monétaires effectives des ménages est de 15%, et de 10 % sur l'ensemble de la consommation des ménages au sens des comptes nationaux.

Les administrations publiques, qui acquittent 15 % des recettes de TVA, contribuent aux recettes de TVA à deux titres :

- d'une part, elles prennent en charge des dépenses qui bénéficient aux ménages et sont soumises à la TVA, comme par exemple les médicaments remboursables ;
- d'autre part, n'étant pas assujetties à la TVA, les administrations publiques ne peuvent déduire la TVA portant sur leurs consommations intermédiaires et leur investissement contrairement à la plupart des entreprises, et supportent donc des « rémanences » de TVA, c'est-à-dire de la TVA non récupérable. Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) réduit ces rémanences mais ne les annule pas totalement puisque seules les dépenses d'investissement y sont éligibles.

Enfin, **certaines entreprises peuvent aussi avoir à supporter des rémanences, dans le cas où elles sont non-assujetties ou exonérées de TVA.** Les principales branches concernées par ce phénomène sont les entreprises du secteur financier (très largement non assujetties à la TVA), du secteur immobilier (car les loyers d'habitation sont exonérés de TVA) et les entreprises privées du secteur de la santé. Par ailleurs, les entreprises dont le chiffre d'affaires est exonéré de TVA à plus de 90% sont redevables de la taxe sur les salaires.

Cette estimation de la charge comptable de la TVA est également désagrégée suivant les différents taux de TVA, ce qui permet d'estimer le « point TVA », c'est-à-dire le rendement associé à une augmentation d'un point des différents taux de TVA. **Ainsi, une hausse d'un point de l'ensemble des taux de TVA générerait une recette de TVA de l'ordre de 10 Md€.**

L'incidence économique de la TVA peut différer de son incidence comptable, et son analyse fait l'objet de la seconde partie du rapport :

- d'une part, la TVA modifie l'équilibre entre l'offre et la demande, ce qui conduit à modifier les quantités échangées et donc la répartition des gains économiques aux échanges entre les consommateurs et les producteurs ;
- d'autre part, la TVA modifie l'équilibre macroéconomique global et a donc des effets sur l'activité, les revenus, l'emploi ou la balance commerciale.

Les études économiques théoriques montrent en effet que l'incidence réelle d'une taxe sur la consommation n'est pas forcément supportée à court terme par le consommateur, mais peut se partager entre les producteurs et les consommateurs, en fonction des caractéristiques du marché. **Les évaluations empiriques disponibles montrent ainsi que les modifications des taux de TVA ne sont en général pas répercutées intégralement sur les consommateurs à court terme.** Cet effet est par ailleurs asymétrique entre les hausses et les baisses, les hausses tendant à être répercutées plus fortement et plus rapidement sur les consommateurs (par exemple, dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre, la hausse du taux normal de TVA en 1995 s'est répercutée à 86% dans les prix, contre 16% seulement lors de la baisse de TVA de 2000²). Ces constats se justifient en théorie en analysant les dynamiques d'ajustement qui prévalent à court et moyen terme et dépendent notamment de la structure

² Selon Carbonnier (2008).

de concurrence des entreprises ou encore de leur recours relatif aux différents facteurs de production.

À long terme, la part de la TVA effectivement supportée par les consommateurs est probablement supérieure à ce que montre sa répartition comptable ou ce qui ressort des analyses empiriques sur les modifications de taux. En effet, l'offre s'ajuste plus fortement à long terme, notamment par l'entrée ou la sortie d'entreprises du marché ou par l'adaptation du stock de capital des entreprises en place, ce qui tend à augmenter la capacité qu'ont les entreprises à répercuter la TVA sur le consommateur. Mais ces effets de long terme d'une variation de TVA sont délicats à évaluer empiriquement.

Par ailleurs, si les rémanences de TVA liées aux exonérations pèsent comptablement sur les producteurs, leur effet réel dépend de la faculté qu'ils ont de répercuter cette TVA non récupérable dans leurs prix de ventes. On peut montrer que **les exonérations conduisent à une diminution du prix de vente lorsqu'elles sont situées au bout de la chaîne de valeur**, et confèrent donc un avantage relatif aux entreprises supportant ces rémanences. En revanche, **elles mènent à des phénomènes de double taxation lorsqu'elles sont situées en milieu de la chaîne de valeur, et conduisent notamment à faire payer de la TVA sur la TVA**. De plus, **les exonérations de TVA créent une incitation à internaliser les fonctions support pour les agents concernés**, même si le recours à un prestataire extérieur spécialisé était plus efficace. Ce cas se pose particulièrement pour les administrations publiques dont une grande part de la « production » est par nature non assujettie, car non facturée (c'est par exemple le cas de la défense nationale ou de l'éclairage public).

En outre, les effets différenciés des variations de taux entre les différents secteurs et le fait que la structure de taux ne soit pas uniforme dans l'économie, amènent à **s'interroger sur la définition d'un système de taux pertinent**. La littérature économique, qui montre en général qu'il est plus efficace de taxer uniformément la consommation, et que d'autres outils de politique économique sont plus appropriés pour prendre en compte les enjeux redistributifs (*cf.* rapport particulier n°2) ou les externalités, pose la réflexion sur l'usage des taux réduits de TVA.

Enfin, **dresser un panorama de l'incidence économique de la TVA serait incomplet s'il ne prenait pas en considération ses répercussions sur l'économie dans son ensemble**, en les comparant à celles d'impôts souvent considérés comme substitués à la TVA comme les cotisations sociales ou la CVAE.

À long terme, on considère en général que la TVA pèse en premier lieu sur le coût du travail puisqu'elle n'affecte pas, en théorie, l'investissement. Cependant, la TVA est également acquittée par des consommateurs disposant de revenus de remplacement (retraites, prestations familiales, minima sociaux, etc.) si bien que l'effet économique des hausses de TVA est très dépendant des mécanismes d'indexation en vigueur. Une partie de la TVA pourrait également peser sur le coût du capital, notamment *via* les rémanences sur l'investissement mais celles-ci ne représentent qu'une fraction des rémanences et concernent largement l'investissement en logement. Or, si les impôts sur le capital sont *a priori* distorsifs à long terme car ils tendent à réduire le stock de capital par tête ce qui réduit l'activité, l'imposition de l'investissement en logement a des effets différents, notamment car il n'est pas délocalisable. **Ainsi, l'effet de la TVA sur le coût du capital dans le cas français devrait probablement rester limité**.

De ce fait, à long terme, dans le contexte français où l'essentiel des prestations sont indexées sur l'inflation, **on s'attend à des effets modérés mais positifs des modifications de la fiscalité de type TVA sociale ou dévaluation fiscale consistant à transférer une part de la fiscalité pesant sur le travail vers la TVA**. Ceci tend à être confirmé par la littérature économique sur le sujet, même si les résultats restent très sensibles aux spécifications des modèles utilisés. De plus, **un transfert de la TVA vers la CVAE serait plutôt récessif à long terme car cette dernière pèse davantage sur le capital productif et les exportations**.

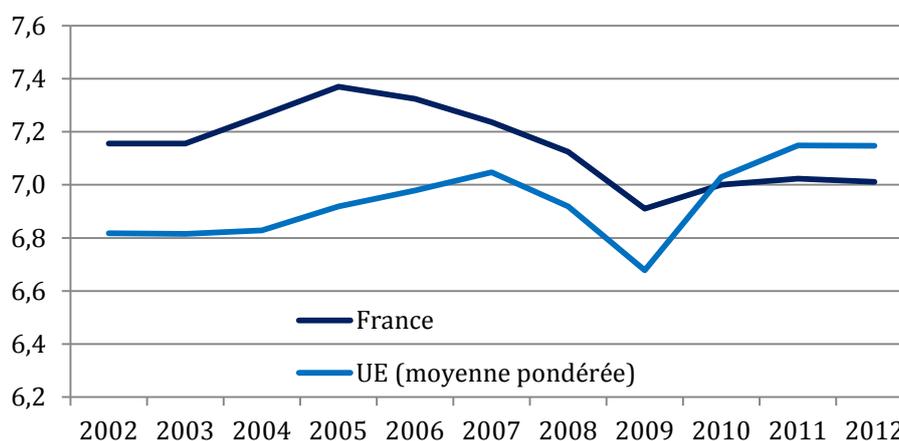
Par ailleurs, de telles substitutions de fiscalité peuvent avoir des effets transitoires importants. En effet, les dynamiques d'ajustement des différentes variables sont hétérogènes : par exemple, les salaires peuvent réagir avec retard aux variations de prix. Ainsi, à l'instar des dévaluations monétaires, les dévaluations fiscales de type TVA sociale stimulent la compétitivité, mais ces effets dépendent également de la réaction des partenaires commerciaux de la France.

Introduction

En France, la TVA constitue le premier impôt en termes de rendement (144 Md€ en 2013 selon la comptabilité nationale). Cependant, la TVA ne représente que 15,3% de l'ensemble des prélèvements obligatoires (PO). Ce poids est faible en comparaison internationale : en 2012, selon la Commission européenne³, la France se trouvait à l'avant dernier rang de l'Union européenne (UE) selon le critère de la TVA rapportée au total des PO. Cela tient, malgré un taux de prélèvements obligatoires élevés (44,7%), à une TVA relativement faible en proportion du PIB (7,0%), qui s'explique par un taux moyen pondéré de TVA plus faible en France métropolitaine en 2013 (14,8%) que dans l'UE (17,9%)⁴. Cet écart de taux de 3,1 points s'explique pour 1,0 point par la faiblesse relative du taux normal français, pour 0,8 point par la faiblesse relative des taux réduits, et pour 1,3 point par la largeur du champ d'application de ces taux réduits.

De plus, l'évolution du poids de la TVA dans les PO diffère également entre la France et ses partenaires européens : entre 2002 et 2012, il a décliné en France et augmenté en moyenne dans l'Union européenne.

Évolution des recettes de TVA de 2002 à 2012 en Europe (% PIB)



Source : Commission européenne, *Taxation trends in the European Union*, 2014.

Cette évolution résulte, entre autres, du fait que nombre de pays européens ont récemment augmenté leur taux normal de TVA. La France a également suivi cette tendance, même si la hausse du taux normal survenue le 1^{er} janvier 2014 est restée modérée (0,4 point à la suite du passage de 19,6% à 20%). Elle s'est par ailleurs accompagnée d'une augmentation du taux intermédiaire, créé en 2012, qui est passé de 7% à 10%.

Ce regain d'intérêt pour les recettes de TVA en Europe masque en réalité des politiques économiques variées. Tandis que certains pays recherchaient avant tout de nouvelles recettes dans un contexte de déficit public élevé lié aux politiques mises en place durant la crise, d'autres ont substitué les recettes de TVA à d'autres recettes, en particulier à des impôts pesant sur les facteurs de production : travail, *via* des réductions de cotisations sociales, et capital, *via* notamment des réductions du taux de l'impôt sur les sociétés.

³ Commission européenne, *Taxation trends in the European Union*, 2014. Les données relatives aux années 2013 et 2014 ne sont pas disponibles lors de la rédaction de ce rapport.

⁴ Andrivon J.-A. (2014), « La taxe sur la valeur ajoutée dans l'Union européenne », *Trésor Éco* n°148.

Or, l'incidence économique de la TVA, qui a déjà fait l'objet d'un rapport particulier à l'occasion des travaux du Conseil des impôts sur la TVA en 2001⁵, est une question particulièrement complexe. En effet, l'assiette de la TVA, en raison de son mode de collecte, n'est ni égale à la consommation des ménages, ni égale à la valeur ajoutée des entreprises. Afin de réaliser des analyses microéconomique ou macroéconomique, il convient donc dans un premier temps de préciser cette assiette. En effet, les résultats des modèles macro économétriques peuvent être sensibles aux hypothèses retenues sur la part de la TVA qui pèse sur le capital ou sur les administrations publiques, et ces données ne sont pas disponibles directement.

La première partie de ce rapport vise ainsi à identifier comptablement le poids de chacun des agents dans les recettes de TVA. Elle s'attachera, dans un premier temps, à en définir l'assiette exacte (1.1), puis passera en revue les différents contributeurs : les ménages (1.2), les administrations publiques (APU) (1.3), les associations (1.4) et les entreprises (1.5). Enfin, on présentera, en conclusion, une synthèse de l'origine comptable des recettes de TVA⁶ (1.6).

La seconde partie cherche à dépasser cette analyse statique en lui ajoutant l'étude des effets de la TVA sur l'équilibre économique. En effet, l'incidence comptable d'un impôt diffère de son incidence réelle si certains agents peuvent reporter sur d'autres la charge fiscale qui leur incombe. Ainsi, la répercussion de la TVA sur les consommateurs peut, surtout à court terme, ne pas être totale : son ampleur dépend de plusieurs paramètres comme l'élasticité de l'offre et de la demande, en particulier de la structure concurrentielle du marché (2.1). De plus, les rémanences de TVA pour les entreprises et les administrations publiques peuvent avoir des conséquences sur la fixation de leurs prix et leurs choix d'organisation (2.2). La structure des taux de TVA n'est par ailleurs pas sans impact sur les incitations pour les agents (2.3). Enfin, un panorama de l'incidence économique de la TVA se doit d'évaluer ses effets sur l'équilibre général de l'économie (2.4).

Il convient enfin de préciser que les analyses présentées dans ce rapport ne tiennent pas compte de l'affectation des recettes à différents acteurs, notamment du fait qu'une partie de la TVA est affectée aux administrations publiques de sécurité sociale. De plus, lorsque les effets économiques de substitution d'autres impôts par de la TVA sont étudiés, les éventuels transferts entre administrations publiques ne sont pas discutés : en particulier, il convient de garder à l'esprit que les cotisations sociales sont affectées aux administrations de sécurités sociales et que la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) finance les collectivités locales.

⁵ Bensmail S., « La taxe sur la valeur ajoutée : enjeux de politique économique », XIX^{ème} rapport du Conseil des Impôts, 2001.

⁶ Cette décomposition par agent permet notamment d'estimer le rendement du « point TVA », c'est-à-dire le rendement d'une hausse de 1% des taux de TVA à comportements inchangés.

1. Comptablement, la TVA porte sur l'ensemble des agents de l'économie, mais les ménages en sont les principaux contributeurs (70%)

Comprendre l'incidence réelle de la TVA, ses potentiels effets distorsifs ou incitatifs sur les agents, nécessite dans un premier temps de définir son assiette et de décomposer comptablement les transactions sur lesquelles elle porte. En effet, si l'assiette de certains impôts est facilement identifiable (par exemple, l'assiette de l'impôt sur les sociétés est le bénéfice fiscal des entreprises), celle de la TVA est, ne serait-ce que comptablement, plus difficile à appréhender, puisqu'il s'agit d'un impôt indirect qui porte *a priori* sur des transactions économiques de nature variée. Après avoir défini l'assiette de la TVA et présenté sa décomposition selon les contributeurs (1.1), on détaillera la structure des recettes de TVA émanant directement des achats des ménages (1.2). On présentera ensuite la part de la TVA acquittée par les administrations publiques (1.3) et le secteur associatif (1.4). Enfin, on s'intéressera à la TVA qui provient des entreprises, communément nommée TVA « rémanente » (1.5), avant de conclure par une estimation du « point TVA », c'est-à-dire le rendement attendu d'une augmentation de 1 point du taux de TVA.

Les raisonnements présentés dans cette partie consistent en une analyse statique : les impacts des caractéristiques législatives de la TVA au niveau microéconomique sur les comportements des agents (marges, répercussions des rémanences dans les prix), et au niveau macroéconomique (effets sur les salaires, l'emploi), seront traités dans la seconde partie du rapport. De même, l'analyse des implications économiques de l'existence d'exonérations et de taux réduits sera traitée plus loin. On raisonne donc à partir des prix hors taxes donnés, et on ne tient pas compte de l'impact de la TVA sur ces prix hors taxes. Ainsi, sauf mention contraire explicite (notamment lorsqu'on présentera des recettes de TVA), tous les chiffres présentés dans cette partie sont des données hors taxes, très majoritairement issues de la comptabilité nationale.

1.1. L'assiette de la TVA se rapproche davantage de la consommation que de la valeur ajoutée

1.1.1. Bien que perçue sur l'ensemble de la chaîne de valeur, la TVA est en première approximation un impôt sur la consommation

Les principes fondateurs de la TVA, posés par la loi du 10 décembre 1954, visaient à taxer la consommation, tout en s'affranchissant des inconvénients inhérents aux différentes formes d'imposition de la consommation, qui généraient des mécanismes de taxes en « cascade », et conduisaient ainsi à taxer plusieurs fois les mêmes assiettes. La solution proposée à l'initiative de Maurice Lauré consistait donc à fractionner le paiement de l'impôt, de sorte qu'il soit collecté par « portions », et que chaque fraction de la chaîne de production ne soit taxée qu'une seule fois. **Ainsi, l'idée de base de la TVA est de taxer la consommation, mais en assujettissant les entreprises tout au long de la chaîne de valeur et non les seuls consommateurs en bout de chaîne.**

La TVA est donc due par les consommateurs, c'est-à-dire les acheteurs des biens. Pourtant, en pratique, ce ne sont pas ces contribuables qui reversent la taxe au Trésor public, mais les assujettis (les vendeurs de biens et prestataires de services), *via* le mécanisme des paiements fractionnés. En ce sens, la situation est quelque peu analogue à celles des cotisations sociales salariales : celles-ci sont dues par les salariés mais comme elles sont directement prélevées à

la source, les « bénéficiaires » ne sont pas chargés de les verser à l'État ou aux administrations de sécurité sociale.

Ainsi, les entreprises assujetties doivent collecter de la TVA sur l'ensemble de leurs ventes : à chaque fois qu'une entreprise vend un bien, elle collecte de la TVA, dont le taux peut dépendre de la nature du bien vendu (cf. 1.2.3). En contrepartie, ces mêmes entreprises ont le droit de déduire la TVA qu'elles ont acquittée sur leurs achats⁷. Une entreprise devra donc, à intervalles réguliers, reverser au Trésor public la TVA collectée sur ses ventes, nette de la TVA acquittée sur ses achats. Si le taux de TVA est identique sur ses achats et ses ventes, et que les achats ne sont que des consommations intermédiaires, le montant de TVA reversé à l'État est donc proportionnel à la valeur ajoutée de l'entreprise.

Malgré son nom, **la TVA n'est pas un impôt sur la valeur ajoutée du point de vue de la comptabilité nationale**. En effet, l'équilibre « emplois-ressources », qui traduit simplement que l'ensemble des produits disponibles dans l'économie est « employé », montre que la valeur ajoutée (c'est-à-dire la différence entre la production et les consommations intermédiaires) est égale à la somme de la consommation des ménages, de l'investissement, de la consommation publique et de la balance commerciale⁸. L'intitulé de la TVA sous-entend donc qu'elle porte sur ces quatre assiettes, ce qui n'est pas le cas en réalité :

- premièrement, la TVA payée par les entreprises sur leurs investissements est très largement déductible ;
- deuxièmement, les biens exportés ne supportent pas de TVA (ils en sont exonérés), alors que les biens importés se voient appliquer la TVA au moment de leur entrée sur le territoire ;
- troisièmement, certaines consommations intermédiaires des entreprises n'ouvrent pas droit à déduction (cf. 1.5.1 et le rapport particulier n°1 sur le cadre juridique de la TVA).

L'assiette économique réelle de la TVA se compose donc de la consommation des ménages, des dépenses publiques, et d'un reliquat d'achats des entreprises. **En d'autres termes, il s'agit de la valeur ajoutée, minorée de la balance commerciale et des dépenses d'investissement déductibles, mais majorée des consommations intermédiaires n'ouvrant pas droit à déduction** (cf. encadré 1). En définitive, en économie fermée, l'assiette de la TVA s'approche de la valeur ajoutée nette de la dépréciation du capital si l'investissement est égal à cette dépréciation du capital.

De ce fait, **l'assiette de la TVA est différente de l'assiette de la CVAE**. En effet, cette dernière taxe la valeur ajoutée brute de la dépréciation du capital. Ainsi, à la différence de la TVA, la CVAE pèse sur les exportations et sur l'investissement.

⁷ Si la TVA acquittée sur les achats est supérieure à la TVA collectée sur les ventes, ou encore si l'entreprise réalise une part significative de son chiffre d'affaires à l'exportation, l'entreprise peut demander le remboursement de l'excédent ou le reporter à la période suivante. Cette situation peut se produire par exemple si durant la période de référence l'entreprise a dû acheter de grande quantité de matières premières mais qu'elle n'a pas encore vendu les produits finis, ou si le taux de TVA applicable à ses ventes est inférieur au taux de TVA qu'elle acquitte sur ses achats.

⁸ On néglige la variation des stocks, et à ce stade l'existence d'impôts et de subventions sur les produits.

Encadré 1 : L' équilibre « emplois-ressources » dans les comptes nationaux

L'équilibre « emplois-ressources », à la base du système de comptabilité nationale, traduit le fait que l'ensemble des ressources d'une entité économique est consommé par les agents qui la composent, ou ceux avec lesquels elle interagit. Ainsi, au niveau d'un État, les ressources sont constituées de la production domestique (P) et des importations (M). Ces ressources sont ensuite consommées par les différents acteurs et utilisées à diverses fins :

- les ménages, dont les dépenses s'apparentent à l'assiette de la consommation (C)⁹ ;
- les entreprises, dont les achats consistent soit en des consommations intermédiaires (CI), soit en de l'investissement (I). Un critère simple de distinction entre ces deux types d'emplois est le caractère de durabilité de l'investissement que n'ont pas les consommations intermédiaires ;
- les administrations, dont les dépenses (G) peuvent être réalisées pour le compte des ménages (remboursements de médicaments, par exemple), ou pour elles-mêmes pour leur permettre d'assurer leurs missions de service public (les frais de fonctionnement dans les mairies, ou les dépenses militaires participant à la production du service de défense nationale par exemple) ;
- les partenaires internationaux, qui consomment donc les exportations (X).

De cette décomposition simple découle directement l'égalité suivante (dans l'hypothèse simplificatrice où les variations de stocks et impôts et subventions sur la production sont négligés) :

$$\underbrace{P}_{\text{Producteurs nationaux}} + \underbrace{M}_{\text{Producteurs étrangers}} = \underbrace{C}_{\text{Ménages}} + \underbrace{CI + I}_{\text{Entreprises}} + \underbrace{G}_{\text{Administrations}} + \underbrace{X}_{\text{Consommateurs étrangers}}$$

La valeur ajoutée (VA) de l'économie, définie comme l'écart entre sa production et ses consommations intermédiaires (c'est-à-dire les ressources nécessaires à la production et consommées durant le processus), est égale à somme de la consommation des ménages, des dépenses publiques, de l'investissement, et de la balance commerciale :

$$\frac{P - CI}{VA} = \underbrace{C}_{\text{Consommation}} + \underbrace{G}_{\text{Dépenses publiques}} + \underbrace{I}_{\text{Investissement}} + \underbrace{X - M}_{\text{Balance commerciale}}$$

Dans la mesure où :

- les entreprises peuvent très largement déduire la TVA qui grèvent leurs dépenses d'investissement ;
- les exportations sont hors du champ de la TVA du point de vue du pays exportateur ;
- les importations sont taxées à la TVA en vigueur dans le pays importateur ;
- des limitations du droit à déduction incombent aux entreprises sur une part de leurs achats ;

l'assiette de la TVA est donc ainsi composée :

$$\text{Assiette TVA} = \underbrace{C}_{\text{Consommation}} + \underbrace{G}_{\text{Dépenses publiques}} + \underbrace{\alpha I}_{\text{Investissements non déductibles}} + \underbrace{\beta CI}_{\text{CI non déductibles}}$$

Elle diffère donc de la simple valeur ajoutée :

$$\text{Assiette TVA} = \underbrace{VA}_{\text{Valeur ajoutée}} - \underbrace{(X - M)}_{\text{Balance commerciale}} - \underbrace{(1 - \alpha)I}_{\text{Investissements déductibles}} + \underbrace{\beta CI}_{\text{CI non déductibles}}$$

⁹ Cette vision est légèrement simplificatrice, dans la mesure où les ménages s'acquittent également de dépenses d'investissement, voire de consommations intermédiaires.

1.1.2. Le processus de collecte de la TVA, diffus tout au long de la chaîne de valeur, l'éloigne d'autres taxes sur les ventes ou le chiffre d'affaires

Comme indiqué plus haut, la TVA est un impôt particulier puisqu'il n'est pas collecté en une seule fois sur l'assiette qu'il vise à taxer, mais en autant de fractions qu'il y a d'intervenants sur la chaîne de valeur. Ainsi, les entités assujetties collectent la TVA sur chacune des transactions qu'elles suscitent¹⁰, et peuvent ensuite déduire les charges de TVA qu'elles ont versées à leurs fournisseurs au cours du processus de production (cf. encadrés 2 et 3).

Encadré 2 : De la TVA « super-brute » à la TVA « nette »

La particularité du mode de collecte de la TVA a pour conséquence directe l'existence de plusieurs agrégats, dont l'interprétation est pourtant très différente.

Le plus large d'entre eux intervient à chaque stade de la chaîne de valeur : il s'agit de la TVA « super-brute »¹¹. Très concrètement, elle est la somme des TVA payées sur toutes les factures et tickets de caisse générés dans l'économie. Du fait de l'intégration verticale caractérisant le système de production, elle est sensiblement plus élevée que la recette fiscale revenant *in fine* dans les caisses de l'État. À titre d'exemple, en 2013, la TVA super-brute excédait 600 Md€¹² alors que les recettes nettes de TVA s'élevaient à 145,1 Md€.

Ensuite, les entreprises assujetties peuvent s'affranchir de la TVA payée sur leurs achats. Deux cas peuvent alors se produire :

- les charges de TVA sont inférieures à la TVA collectée : l'entreprise ne reverse à l'État que l'écart entre ces deux quantités ;

- les charges de TVA excèdent la TVA collectée : l'entreprise bénéficie d'un crédit de TVA. Dans ce cas, elle peut opter pour une demande de remboursement, passant par l'établissement d'un formulaire spécifique joint à la déclaration de TVA ; elle dispose pour ce faire d'un délai de 3 ans à compter de la date d'achat. Elle peut aussi opter pour un report de crédit, auquel cas le montant en question est reporté sur la déclaration de TVA suivante, et pourra faire l'objet d'un remboursement ultérieur ou être déduite de la TVA collectée à la période suivante¹³. Le stock de reports de crédit, c'est-à-dire la part des crédits de TVA qui ne font pas l'objet d'une demande de remboursement, est relativement stable sur la période 2008-2013)¹⁴ : il varie entre 15,3% en 2008 et 13,1% en 2012, sans qu'une tendance temporelle claire puisse être mise en évidence.

L'État observe donc uniquement la somme des montants de TVA reversés par les entreprises, ou TVA « brute » : c'est un sous-ensemble de la TVA superbrute qui trouve difficilement une interprétation économique.

¹⁰ On néglige ici la question des acquisitions intra-communautaires, lors desquelles la TVA est collectée par le preneur et non le vendeur. Pour plus de détails sur le sujet, on pourra se référer au premier rapport particulier sur le cadre juridique de la TVA.

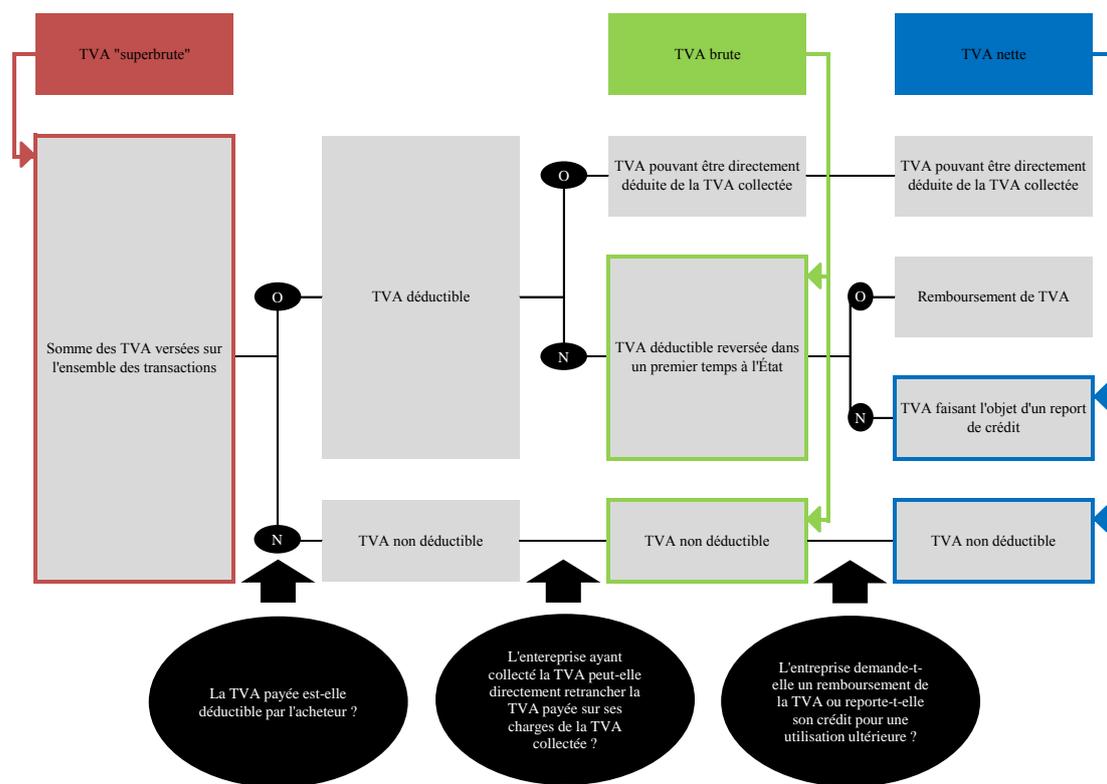
¹¹ Cette TVA « super-brute » n'est pas collectée par l'État car les entreprises peuvent déduire la TVA sur leurs intrants avant de reverser la TVA. En revanche, cette TVA « super-brute » peut être calculée comme la somme des TVA collectées déclarées par les entreprises.

¹² Ce chiffre a été évalué à partir de l'agrégation des déclarations de TVA (source DGFIP – GF3C) déposées par les entreprises, qui mentionnent les montants de TVA collectée, avant soustraction de la TVA déductible.

¹³ Néanmoins, selon le rapport particulier n°1 (point 44), un remboursement exceptionnel pour une entreprise non structurellement créditrice de TVA fait généralement l'objet d'une vérification en amont par l'administration fiscale.

¹⁴ Source DGFIP, GF3-C.

Enfin, les recettes fiscales nettes de TVA correspondent à cette TVA brute (187,9 Md€ en 2014) minorée des remboursements et dégrèvements (49,6 Md€ en 2014).¹⁵



En conséquence, *via* le mécanisme de déductions et remboursements, la TVA porte sur l'extrémité de la chaîne de valeur¹⁶, c'est-à-dire le consommateur final domestique¹⁷. L'analyse économique de la TVA porte en général uniquement sur la TVA nette, et fait abstraction de ce mode de collecte particulier. Pourtant, le décalage temporel entre la collecte de la TVA et son remboursement peut avoir des incidences sur la trésorerie des entreprises, ce qui n'est pas neutre notamment en cas de contrainte sur l'accès au crédit (*cf.* encadré 4).

Encadré 3 : Mécanisme de déductibilité de la TVA

Le mécanisme de la TVA vise à ce qu'elle porte sur les dépenses finales et ne pèse pas sur les consommations intermédiaires, *via* la possibilité de déduction et de remboursement au cours du processus de production des biens finaux. La TVA répondrait donc bien au principe d'efficacité productive de Diamond et Mirrlees (1971)¹⁸ prônant l'absence de fiscalité sur les biens intermédiaires.

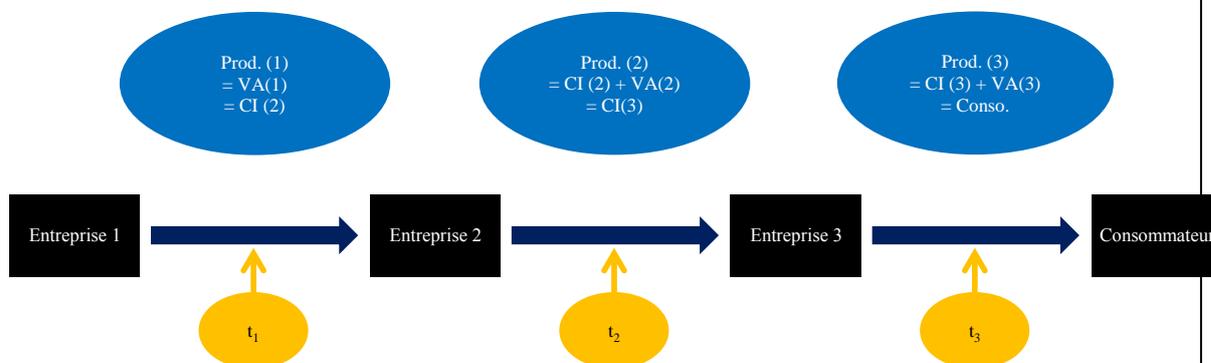
¹⁵ Ces recettes fiscales nettes correspondent ici seulement aux recettes pour l'État : elles n'incluent pas la part des recettes de TVA reversée aux administrations de sécurité sociale. Les données sont publiées dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2016.

¹⁶ Ceci n'est valable que s'il est fait abstraction de la partie de la TVA nette correspondant aux reports de crédits.

¹⁷ On entend par "consommateurs domestiques" les agents consommant des biens sur le territoire français : en pratique, les biens consommés en France par des étrangers sont certes des exportations au sens des comptes nationaux, mais supportent la TVA. Pour ce rapport, on inclut donc dans la consommation domestique la consommation des étrangers sur le territoire français.

¹⁸ Diamond, P.A. et Mirrlees J.A., "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency" et "II: Tax Rules", *American Economic Review*, 1971.

En effet, on peut se convaincre de cette propriété en considérant un modèle simple où trois entreprises sont intégrées verticalement pour produire un bien destiné à la consommation finale. On suppose dans un premier temps que ces trois entreprises sont assujetties (le taux de TVA qui leur est appliqué peut en revanche varier). De plus, la première entreprise est supposée ne pas avoir recours à des consommations intermédiaires : on peut par exemple considérer qu'elle fournit de la main-d'œuvre de sous-traitance à la deuxième entreprise.



Les ventes d'une entreprise correspondent aux consommations intermédiaires du maillon suivant de la chaîne et donc (les expressions ci-dessous s'entendent hors taxes) :

- pour l'entreprise 1 : $Ventes_1 = CI_2 = VA_1$
- pour l'entreprise 2 : $Ventes_2 = CI_3 = CI_2 + VA_2 = VA_1 + VA_2$
- pour l'entreprise 3 : $Ventes_3 = CF = CI_3 + VA_3 = VA_1 + VA_2 + VA_3$

où CF correspond à la consommation finale.

De plus, en notant TVA_i la TVA reversée par l'entreprise i , c'est-à-dire la différence entre la TVA qu'elle a collectée sur ses ventes et la TVA qu'elle a versée sur ses achats, et t_i les différents taux de TVA, on peut déterminer la TVA collectée par chacune des entreprises :

- pour l'entreprise 1 : $TVA_1 = t_1 * VA_1$
- pour l'entreprise 2 : $TVA_2 = -t_1 * VA_1 + t_2 * (VA_1 + VA_2)$
- pour l'entreprise 3 : $TVA_3 = -t_2 * (VA_1 + VA_2) + t_3 * (VA_1 + VA_2 + VA_3)$

Ainsi, au total, la recette de TVA pour les finances publiques s'élève à :

$$TVA_{\text{Fipu}} = TVA_1 + TVA_2 + TVA_3 = t_3 * (VA_3 + VA_2 + VA_1) = t_3 * CF$$

Ce modèle simplifié montre que la TVA dans son principe fondateur est bien une taxe sur la consommation, qui est ici égale à la somme des valeurs ajoutées. On montre par la même occasion que, dans le cas d'une TVA déductible à tous les maillons de la chaîne de production, les différents taux s'appliquant au cours du processus de production sont sans aucun impact sur la recette de TVA¹⁹. En effet, le montant final de TVA collectée ne dépend que du taux auquel font face les consommateurs finaux. De plus, dans la mesure où toute la TVA sur les intrants est déductible dans ce cas, les choix des entreprises ne reposent que sur le prix hors taxes de leurs consommations intermédiaires. **Ainsi, dans un fonctionnement théorique de la TVA sans exonération, l'existence de taux réduits n'a d'impact que s'ils portent sur des biens destinés aux consommateurs finaux.** L'encadré 10 lèvera l'hypothèse de l'absence d'exonération sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

¹⁹ Sauf pour ce qui est de l'effet sur la trésorerie évoqué dans l'encadré 4.

Même si d'un point de vue économique la TVA se rapproche d'une taxe sur les ventes (sales-tax), comme celle appliquée par exemple aux États-Unis et au Canada, sa mise en place pratique lui confère certains avantages. Ce type d'impôt est, comme la TVA, prélevé lors des transactions, mais les consommateurs intermédiaires, sous réserve de production d'un certificat de revente, ne sont pas concernés. Il n'y a donc pas de système de déduction ou de remboursements comme pour la TVA. *A priori*, une taxe sur les ventes « simple » présente l'avantage de réduire le nombre de redevables et de simplifier le système. Cependant, des analyses empiriques ont pu montrer que ce mécanisme ne permettait pas de cibler correctement la consommation finale : selon Ring (1999)²⁰, 40% des recettes des taxes sur les ventes de détail provenaient en réalité d'achats réalisés par des entreprises. En outre, le mécanisme de déductions en chaîne qui caractérise la TVA rend cet impôt plus complexe à frauder puisque le remboursement des charges est conditionné par la déclaration du chiffre d'affaires, réduisant donc les incitations à dissimuler une part de l'activité²¹.

A fortiori, ce mécanisme de déductibilité éloigne encore davantage la TVA d'une taxe sur le chiffre d'affaires, comme par exemple la C3S²² (contribution sociale de solidarité des sociétés). À l'inverse de la TVA ou des taxes sur les ventes, les taxes sur le chiffre d'affaires conduisent à un phénomène de taxation en cascade : une matière première servant à la production d'un bien est taxée à chaque fois que le produit remonte la chaîne de production. Ce type de phénomène peut générer des distorsions, notamment dans l'organisation du tissu productif en incitant les entreprises à internaliser au maximum leur production, afin d'éviter dans la mesure du possible cette taxation multiple. En effet, les taxes sur le chiffre d'affaires taxent les profits des sous-traitants, ce qui a pour effet de renchérir les intrants par rapport à une taxe de type TVA.

Encadré 4 : L'effet de la TVA sur la trésorerie des entreprises

Le mécanisme de paiements fractionnés de la TVA implique un décalage entre le moment où les entreprises collectent de la TVA sur leurs ventes, celui où elles acquittent de la TVA sur leurs intrants et celui où elles peuvent se la faire rembourser par la DGFIP, soit en l'imputant sur la TVA collectée à reverser, soit en demandant un remboursement d'un crédit de TVA. La temporalité des versements est la suivante :

- la TVA sur les intrants est immédiatement acquittée au moment du paiement ;
- la TVA sur le chiffre d'affaires est immédiatement collectée au moment de la vente ;
- la TVA nette (différence entre la collectée et la TVA acquittée) est reversée périodiquement au Trésor public. Cette périodicité dépend du régime de TVA applicable : elle est mensuelle dans le régime normal, mais trimestrielle voire annuelle pour les régimes simplifiés ;
- en cas de crédit de TVA, si la TVA collectée est inférieure à la TVA acquittée sur les intrants durant une période donnée, les entreprises doivent déposer une demande de remboursement ou reporter ce crédit à la période suivante.

Dans le cas d'une livraison de bien, la TVA est exigible à la livraison (le paiement pouvant intervenir bien plus tard), si bien que sur la livraison des intrants, le fournisseur verse la TVA au Trésor dès la livraison (qui va en général de pair avec la facturation), alors même que son client peut ne la lui payer que 90 jours plus tard.

²⁰ Ring R., "Consumers' share and producers' share of the General Sales Tax", *National Tax Journal*, 1999.

²¹ Cf. rapport particulier n°1.

²² Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, la suppression de la C3S a été annoncée à l'horizon 2017.

L'effet de la TVA sur la trésorerie des entreprises est donc *a priori* ambigu et peut dépendre de la nature de l'activité, qui détermine les taux applicables sur les ventes et les intrants, de la longueur du cycle de production, des comportements de dépôts de demande de remboursement, ainsi que des délais de traitement par l'administration fiscale des remboursements.

Par exemple, dans une industrie où les cycles de production sont longs et peuvent nécessiter des investissements et des consommations intermédiaires importants avant de commencer à générer du chiffre d'affaires, l'impact sur la trésorerie peut être plus négatif, surtout si les entreprises ne demandent pas de remboursement et se contentent de reporter leur créance. À l'inverse, dans la grande distribution, les ventes aux clients finaux ont lieu en général avant que l'entreprise ne paie ses fournisseurs : les paiements fractionnés offrent donc une avance de trésorerie aux entreprises.

Quoi qu'il en soit, la TVA collectée par l'entreprise lors de la vente n'est pas immédiatement reversée à l'État : il faut pour cela attendre le dépôt de la déclaration de TVA. Cela constitue donc une avance de trésorerie pour les entreprises.

À l'inverse, les entreprises structurellement en crédit de TVA, par exemple parce que leurs ventes sont principalement à taux réduit alors que les intrants sont surtout à taux normal, ou que leur production est largement exportée, doivent régulièrement déposer des demandes de remboursement de TVA. La rapidité à laquelle celles-ci sont traitées par l'administration fiscale peut donc jouer un rôle sur la trésorerie des entreprises. En pratique, près de 90 % des demandes de remboursements sont traitées en moins de 30 jours sur la période récente (88,33% pour l'ensemble constitué de la TVA et de l'impôt sur les sociétés (IS) en 2014), très au-dessus de l'objectif de 80 % défini dans les projets annuels de performance²³.

En effet, le plan de relance de 2009 a fait passer la périodicité des dépôts de demande de remboursement de TVA de trimestrielle à une périodicité mensuelle pour limiter les effets de la TVA sur la trésorerie des entreprises. Les données qui ont pu être mobilisées ont montré que les entreprises concernées ont effectivement tiré parti de cette possibilité : selon la DGFIP, le rythme des dépôts, qui présentait un cycle trimestriel marqué avant le plan de relance, est désormais plus régulier.

1.1.3. Une première décomposition comptable des recettes de TVA conforte l'intuition selon laquelle cet impôt est principalement assis sur la consommation

Les avantages du processus de collecte de la TVA rendent cependant difficile l'identification des contributeurs du point de vue de l'administration fiscale. Ainsi, la comptabilité nationale considère la TVA comme un impôt sur les produits : en ce sens, elle fait partie des taxes indirectes qui, conventionnellement, sont considérées comme des impôts qui ne sont payés par aucun agent. En conséquence, il n'est pas possible d'observer directement dans les comptes nationaux la contribution de chaque agent de l'économie aux recettes de TVA.

Pour autant, une telle décomposition est possible grâce à la mobilisation des tableaux des « entrées-sorties » des comptes nationaux²⁴, assortie d'une analyse de la législation. Elle nécessite par ailleurs des calculs statistiques visant à prendre en compte la capacité qu'ont les entreprises à déduire la TVA sur leurs intrants. L'ensemble de ce travail est réalisé grâce

²³ Il s'agit de l'indicateur « 1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitutions d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours » du programme n°200 (« Remboursements et dégrèvements »).

²⁴ Le tableau d'entrées-sorties (TES) des comptes nationaux analyse chacun des produits selon son origine (production nationale ou importations) et sa destination (consommation finale, exportations, investissements). Pour chaque produit, le TES établit l'équilibre comptable ressources-emploi. Pour chaque branche, le TES établit la valeur ajoutée (brute).

au « modèle TVA » de la direction générale du Trésor (DG Trésor), qui fonde les résultats présentés dans le présent rapport. Son fonctionnement, détaillé en annexe, peut être succinctement résumé ainsi :

- la première étape du modèle consiste, à partir des données des comptes nationaux (transmises par l'Insee), à définir la TVA « super-brute » acquittée lors des achats de biens et services, en répartissant par taux les assiettes concernées, selon la législation en vigueur. À ce stade, seul le produit concerné importe, mais pas le caractère final ou intermédiaire de la consommation, ni la branche consommatrice ;
- ensuite, l'étape suivante, reposant partiellement sur la précédente, consiste à déterminer la part de la TVA sur les intrants qui est déductible à partir des tableaux des entrées intermédiaires de l'Insee ;
- finalement, en combinant ces deux résultats, on aboutit au montant de la TVA restant finalement à la charge de chaque agent.

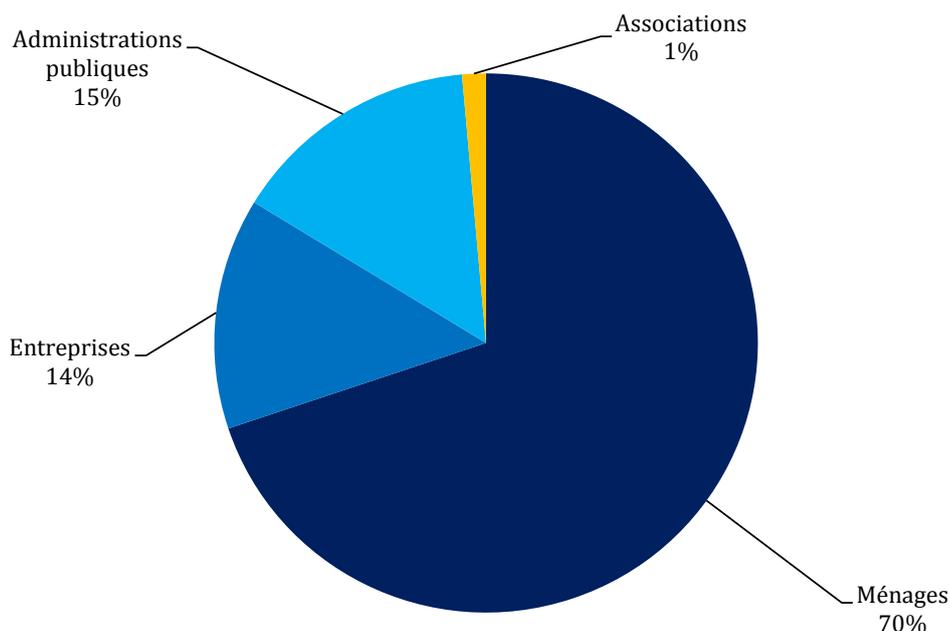
Le montant des recettes de TVA calculé par cette méthode résulte d'un calcul statistique et correspond donc à un montant théorique de recettes (163 Md€ pour l'année 2014²⁵), qui diffère de la TVA réellement collectée. L'écart entre ces deux concepts correspond à « l'écart TVA ». Il se justifie notamment par le fait que les données des comptes nationaux, qui visent à modéliser le plus justement possible l'économie, intègrent des assiettes de fraude ou de travail au noir, sur lesquelles aucune TVA n'est collectée²⁶. La TVA théorique ne tient pas non plus compte des erreurs des contribuables ou de la TVA qui n'est finalement pas recouvrée, notamment lorsqu'une entreprise fait faillite. De plus, le calcul de la TVA théorique est également sujet aux aléas attenants aux calculs statistiques et à l'interprétation de la législation, le niveau relativement agrégé auquel les calculs sont effectués ne permettant pas nécessairement d'appliquer parfaitement la législation. Dans la suite, les montants présentés sont donc des montants de TVA « théorique » qui peuvent différer de la TVA effectivement perçue.

Dès lors, en décomposant les recettes de TVA selon la typologie présentée plus haut, à savoir un partage entre ménages, entreprises et administrations publiques (on isole également dans cette décomposition le secteur associatif), on constate que **70% du total des recettes théoriques de TVA sont issues des ménages, donc de la consommation**. Les autres rémanences de TVA proviennent donc pour moitié des consommations des administrations publiques (15% des recettes totales, soit 49% des rémanences hors ménages) et pour moitié des entreprises.

²⁵ Sauf mention contraire explicite, les chiffres présentés reposent sur les résultats de l'analyse de la TVA sur le compte semi-définitif 2012 en base 2010 à législation 2014, élaborée par la DG du Trésor.

²⁶ Une analyse détaillée de la fraude à la TVA sera menée dans le rapport particulier n°6.

Figure 1 : Décomposition sommaire par agent de la TVA théorique 2014 (en %).



Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.2. Les ménages constituent comptablement les principaux contributeurs de la TVA

1.2.1. La TVA sur les dépenses finales des ménages représente 70% de la TVA totale en 2014

L'analyse précédente a montré que les ménages étaient les premiers contributeurs de la TVA. En 2014, 88,3% de la TVA qu'ils ont payée provenait de leur consommation finale, les 11,7% restants provenant de leur investissement.

Conventionnellement en comptabilité nationale, l'investissement des ménages correspond à leurs achats de logements neufs ou aux grosses réparations qu'ils effectuent dans leurs logements. À l'inverse, les achats de voitures sont par exemple considérés comme de la consommation finale des ménages. On parlera donc ici de la manière simplifiée de la consommation (au sens large) ou de la demande des ménages, qui regroupent en fait ces deux concepts.

Une part importante de la TVA des ménages porte sur leurs dépenses en produits issus de l'industrie manufacturière (agro-alimentaire, textile, carburants) et leurs dépenses de construction. Ces deux secteurs représentent à eux seuls plus des deux tiers (71,3%) de la TVA des ménages.

Tableau 1 : Part de la TVA théorique payée directement par les ménages en 2012 selon la législation 2014 (en %).

Consommation finale et investissement des ménages		Répartition de la TVA
Total		100%
Agriculture, sylviculture et pêche		1,6%
Industrie manufacturière, industries extractives et autres		59,1%
Construction		12,2%
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration		10,8%
Information et communication		5,8%
Activités financières et d'assurance		1,5%
Activités immobilières		0,7%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services admin. et de soutien		4,2%
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale		0,9%
Autres activités de services		3,3%

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.2.2. L'assiette de la consommation des ménages assujettie à la TVA est différente de la consommation des ménages en comptabilité nationale

En France, la demande des ménages a été estimée à 1 136 Md€ en 2012 (1 036 Md€ de consommation et 101 Md€ d'investissement), soit de l'ordre de 50% du PIB. **Ainsi, rapporter à cette assiette hors taxes le montant de TVA acquittée par les ménages fait apparaître un taux moyen de TVA de 10,0%, sensiblement éloigné du taux normal de 20% en vigueur en 2014.** Si les taux réduits peuvent expliquer une partie de cet écart (cf. 1.2.3), ce dernier tient dans un premier temps à une différence de concepts entre les comptes nationaux et les dépenses effectivement taxées.

Certaines des assiettes incluses dans la consommation au sens des comptes nationaux ne correspondent pas à des transactions monétaires et ne supportent donc pas de TVA. Ces transactions correspondent principalement à de la production pour emploi final propre (PEFP) des ménages, c'est-à-dire des « biens ou services qu'une unité institutionnelle produit et conserve pour sa consommation finale ou sa formation brute de capital fixe ». Elle inclut notamment les loyers imputés ou loyers fictifs qui « recouvre[nt] le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement : à savoir, les loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent »²⁷. Ils représentent 161,5 Md€, soit 16% de la consommation des ménages sans pour autant donner lieu à un versement de TVA. De même, l'autoconsommation des ménages par exemple en produits de l'agriculture, qui est également une composante de la PEFP, entre dans le calcul de la production et de la consommation, mais ne donne pas lieu à des versements de TVA.

Par ailleurs, certaines transactions monétaires ne donnent pas lieu à des versements de TVA. Il peut s'agir :

- d'opérations au profit des ménages qui n'entrent pas dans le champ de la TVA car elles sont réalisées par des entités non assujetties : il peut s'agir de branches non marchandes²⁸ (services de santé par exemple), ou de ménages

²⁷ Source : Insee.

²⁸ Les branches non marchandes regroupent les administrations publiques et les ISBLSM (Institutions Sans But Lucratif au Service des Ménages) qui regroupent l'ensemble des unités privées dotées de la personnalité juridique qui produisent des biens et services non marchands au profit des ménages.

eux-mêmes (services à la personne sans intermédiaire de prestataire, comme par exemple les services de garde d'enfants ou de jardinage réalisés par des particuliers) ;

- d'opérations réalisées par des assujettis mais exonérées de TVA. C'est par exemple le cas de la plupart des services bancaires et d'assurance (cf. 1.5.2), des services de fourniture d'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants exerçant ce service en régie directe, des prestations de traitement des déchets lorsque le service est financé par la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM), ou encore des pourboires donnés aux employés dans le secteur de l'hôtellerie-restauration.

Au total, près d'un tiers de la consommation et de l'investissement des ménages enregistré dans les comptes nationaux ne fait pas partie de l'assiette de l'impôt (cf. tableau 2). **En conséquence, le taux moyen de TVA sur les assiettes correspondant à des transactions monétaires effectives supporté par les ménages avoisine 15%** (pour mémoire, il est égal à 10% si on rapporte la TVA à l'ensemble de la consommation des comptes nationaux).

Tableau 2 : Passage de la consommation et l'investissement des ménages à l'assiette de la TVA des ménages (Md€).

Total consommation et investissement des ménages	1 136,5
Concepts comptables	169,9
Loyers imputés	161,5
Auto-consommation	3,4
Autre production pour emploi final propre	5,1
Transactions non-soumises à TVA	197,4
Services financiers	46,5
Location de logements	50,1
Santé, hébergement médico-social et action sociale	40,6
Enseignement	9,0
Jeux de hasard	8,9
Transport international	8,3
Autres activités des branches non marchandes	5,3
Cantines scolaires	4,5
Emploi de particuliers	3,5
Fourniture d'eau et traitement des déchets	3,5
Crédit-bail	2,3
Pourboires	2,2
Activités de poste	1,3
Autres	11,4
Assiette TVA pour les ménages	769,1

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.2.3. Les dépenses des ménages bénéficient de l'application de taux réduits sur certains produits.

1.2.3.1. Analyse des taux réduits dans leur ensemble

Outre l'existence d'assiettes non taxées dans la consommation et l'investissement des ménages au sens de la comptabilité nationale, **l'écart entre le taux effectif de TVA et le taux normal (20% depuis le 1^{er} janvier 2014), émane notamment de l'existence de taux réduits**, au nombre de trois depuis l'année 2012 :

- le taux « particulier » ou « super-réduit » de 2,1% s'applique notamment aux médicaments remboursables, à la presse et à certaines représentations de spectacles ;
- le taux réduit de 5,5% concerne certains produits alimentaires, les dépenses de construction et de rénovation de logements à caractère social, les abonnements de gaz et d'électricité, etc. ;
- enfin, depuis le 1^{er} janvier 2014, un taux intermédiaire de 10% (créé à 7% le 1^{er} janvier 2012 et relevé à 10% en 2014) s'applique aux secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, du transport et à certains travaux.

Une analyse détaillée des normes juridiques contraignant les taux réduits est présentée dans le rapport particulier n°1. Les motifs ayant conduit à la définition du champ de ces différents taux sont en partie analysés dans le rapport particulier n°2 relatif aux effets redistributifs de la TVA et dans le rapport particulier n°4 relatif à « la TVA et la politique économique »).

En 2014, la part des dépenses des ménages effectivement soumises à la TVA concernée par les taux réduits peut être estimée à 39%. Les poids des taux de 10%²⁹ et 5,5% sont respectivement de 15% et 22%. En termes de recettes, la contribution du taux normal est mécaniquement plus importante et avoisine 82% des recettes de TVA issues des ménages (*cf.* tableau 3).

²⁹ Les travaux de rénovation dans les logements non éligibles au taux de 5,5% sont passibles du taux intermédiaire (7% depuis le 1^{er} janvier 2012, et 10% depuis le 1^{er} janvier 2014). Ceux pour lesquels un acompte avait été versé avant 2014 ont pu bénéficier de l'ancien taux (7%) sur l'intégralité de la facture : c'est pour cela qu'une partie de l'assiette reste soumise au taux de 7% en 2014. Il s'agit donc uniquement d'un effet transitoire.

Tableau 3 : Répartition de l'assiette effective et des recettes de TVA des ménages entre les différents taux.³⁰

	Répartition de l'assiette	Répartition de la TVA
Total	100,0%	100,0%
Taux super-réduit	2,2%	0,3%
Taux réduit	22,2%	8,2%
Taux intermédiaire de 7% [*]	0,9%	0,4%
Taux intermédiaire de 10%	13,8%	9,3%
Taux normal	60,8%	81,7%

[*] En 2014, les travaux de rénovation dans certains logements sociaux pour lesquels un acompte avait été versé suffisamment tôt ont pu continuer à bénéficier du taux de 7%, d'où le résidu d'assiette taxé à ce taux.

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

L'ensemble de ces éléments permet donc de documenter l'écart entre une situation fictive où l'ensemble des dépenses des ménages serait soumise au taux normal et la situation réelle. On fait ainsi apparaître que **l'existence d'assiettes non taxées³¹ explique plus de 65% de l'écart entre taux normal et taux réel** (cf. tableau 4). Parmi les taux réduits, la contribution du taux de 5,5% excède sensiblement celle du taux intermédiaire (21,7% contre 10,2%).

Tableau 4 : Décomposition de l'écart entre taux réel et taux théorique pour la demande des ménages et contributions à l'écart.

	Écart de taux	Part du facteur dans l'écart au taux normal
Taux normal de TVA	20,0%	
Absence de taxation	-6,5%	65,5%
dont concepts comptables	-3,0%	29,9%
dont assiettes non taxées	-3,6%	35,5%
Taxation à taux réduit	-3,5%	34,5%
dont assiettes taxées à taux super-réduit	-0,3%	2,6%
dont assiettes taxées à taux réduit	-2,2%	21,7%
dont assiettes taxées à taux intermédiaire (7%) [*]	-0,1%	0,8%
dont assiettes taxées à taux intermédiaire (10%)	-0,9%	9,3%
Taux apparent sur la demande des ménages	10,0%	

[*] En 2014, les travaux de rénovation dans certains logements sociaux pour lesquels un acompte avait été versé suffisamment tôt ont pu continuer à bénéficier du taux de 7%, d'où le résidu d'assiette taxé à ce taux.

Note : Le taux de 10,0% présenté dans ce tableau correspond au rapport de la TVA sur l'ensemble des assiettes des comptes nationaux. Le taux de 15% mentionné plus haut, correspondant au taux moyen de TVA sur les assiettes monétaires réelles, peut être obtenu ainsi $15\% = 10,0\% \times \frac{20\%}{20\% - 6,5\%}$.

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

Plus de la moitié de la TVA collectée à taux super-réduit sur les dépenses des ménages provient de leurs dépenses de consommation de médicaments remboursables (8,5 Md€). Le reste émane des dépenses en services d'information et de communication, notamment la presse ou la redevance télévisuelle (7,1 Md€, soit 42% de l'assiette de TVA à 2,1%), ou

³⁰ Bien que proches de ceux présentés dans le rapport particulier n°3, les chiffres du tableau en diffèrent légèrement. Cela résulte du recours à deux sources différentes pour réaliser la décomposition : le modèle Ines de la Drees dans le cas précédent, le modèle TVA de la DG Trésor dans ce rapport.

³¹ On rappelle que ces assiettes peuvent correspondre à des transactions monétaires effectives ou à des constructions des comptes nationaux.

d'autres activités de services telles que la billetterie de certaines représentations de spectacles (1,2 Md€, soit 7,0% de la TVA à 2,1%).

Les dépenses des ménages soumises au taux réduit (5,5%) consistent surtout en consommation de produits issus des industries et de l'agriculture (86,5% au total). Les branches de la construction et de l'hôtellerie-restauration représentent pour leur part, la fraction majoritaire des recettes assises sur le taux intermédiaire (84,0%).

1.2.3.2. Analyse sectorielle des taux réduits

La distribution des taux de TVA n'est pas uniforme entre les différents produits consommés par les ménages. Les dépenses de santé et plus de 80% des dépenses en produits agricoles et en services de restauration et d'hôtellerie ne sont pas taxées au taux normal (mais par exemple, les achats d'alcool au restaurant le sont). À l'inverse, l'industrie dans son ensemble est soumise à taux normal à près de 70% : le taux réduit provient essentiellement de l'industrie agroalimentaire.

Tableau 5 : Répartition des dépenses des ménages entrant dans le champ de la TVA, par produit et par taux.

Consommation finale et investissement des ménages	Assiette totale	Part non taxée	Part à 2,1%	Part à 5,5%	Part à 7% [*]	Part à 10%	Taux moyen sur assiette taxable	Taux moyen sur assiette taxée
Total des assiettes	1136,5	32,6%	1,5%	15,0%	0,6%	9,3%	10,0%	14,9%
Agriculture, sylviculture et pêche	28,8	9,2%	0,0%	72,3%	0,0%	13,5%	6,3%	7,0%
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	447,1	1,8%	1,9%	28,3%	0,0%	1,3%	15,1%	15,3%
Construction	98,1	5,2%	0,0%	9,4%	7,4%	24,1%	14,2%	15,0%
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	110,8	15,4%	0,0%	0,3%	0,0%	58,0%	11,1%	13,1%
Information et communication	45,0	0,6%	15,7%	8,7%	0,0%	11,2%	14,7%	14,8%
Activités financières et d'assurance	57,9	87,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,9%	20,0%
Activités immobilières	216,3	98,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	20,0%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services admin. et de	33,8	27,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	14,3%	19,8%
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	61,2	82,0%	0,0%	13,6%	0,0%	0,1%	1,6%	9,0%
Autres activités de services	37,3	41,5%	3,1%	3,1%	0,0%	6,7%	10,0%	17,1%

[*] En 2014, les travaux de rénovation dans certains logements sociaux pour lesquels un acompte avait été versé suffisamment tôt ont pu continuer à bénéficier du taux de 7%, d'où le résidu d'assiette taxé à ce taux.

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.3. Les administrations publiques acquittent également une fraction de la TVA

Les administrations publiques (APU) n'étant pas assujetties à la TVA, elles ne peuvent pas, à la différence de la plupart des entreprises, déduire les charges de TVA sur leurs intrants. En ce sens, leur situation se rapproche de celle des ménages et la TVA collectée sur leurs dépenses sera donc comptabilisée dans les recettes nettes de TVA. Comme la TVA des APU constitue aussi une dépense publique, **le montant de TVA qu'elles payent est néanmoins neutre pour le solde public, puisqu'il augmente à la fois les dépenses et les recettes.**

La comptabilité nationale définit deux types de consommations finales des APU :

- la consommation finale individualisable, qui correspond aux dépenses des administrations pour le compte des ménages « dont les bénéficiaires peuvent être précisément définis. C'est le cas par exemple des dépenses pour l'éducation et pour la santé »³². Par exemple, les remboursements de médicaments aux assurés sociaux peuvent être associés à un bénéficiaire : il

³² Source : Insee.

s'agit donc de consommation finale individualisable des administrations publiques (que l'achat ait fait l'objet du tiers-payant ou non) ;

- la consommation finale collective, qui correspond aux « fonctions souveraines des administrations : justice, défense, police. En effet, on ne peut pas attribuer le bénéfice de ces services publics à un ou des ménages en particulier (contrairement au service public de santé par exemple) : ils profitent à la collectivité dans son ensemble »³³. Ainsi, on ne peut identifier précisément à quel individu la production d'éclairage public profite. Et même si elle n'est pas valorisée par un prix de marché puisqu'elle est fournie gratuitement, les comptes nationaux estiment toutefois sa valeur à partir des coûts nécessaires à sa production. C'est de la consommation finale collective des administrations publiques.

Les dépenses de consommation finale individualisable des APU peuvent ou non être soumises à la TVA, au même titre que les dépenses faites par les ménages présentées précédemment. En d'autres termes, le fait que la dépense incombe *in fine* aux APU n'a pas d'effet sur la situation du bien au regard de la TVA.

En revanche, les dépenses de consommation finale collective des APU ne peuvent pas, par nature, être soumises à la TVA puisqu'elles ne sont pas valorisées par un prix de marché. Cependant, pour produire ce service public, l'administration doit s'acquitter de dépenses d'investissement (FBCF) ainsi que de consommations intermédiaires (CI), sur lesquelles de la TVA peut s'appliquer. Par exemple :

- les achats d'uniformes pour l'armée sont de la consommation intermédiaire des administrations publiques ;
- les dépenses liées à la construction d'une piscine municipale sont comptabilisées en investissement des administrations publiques.

1.3.1. Les administrations publiques acquittent de la TVA pour les biens et services qu'elles achètent pour le compte des ménages

La consommation finale individualisable des APU peut être soumise à la TVA. On peut par exemple citer les remboursements de médicaments ou de dispositifs médicaux, ou encore l'action sociale (prise en charge par les APU de l'aide sociale d'urgence par exemple).

Comme pour les ménages, une part importante de la consommation finale des APU n'entre pas dans le champ de la TVA. En effet, les dépenses des APU sont largement constituées de la production de branches non marchandes, exclues du champ de la TVA. C'est par exemple le cas des services publics d'enseignement ou de santé. Ainsi, sur les 319,7 Md€ de consommation finale individualisable des APU estimés dans les comptes nationaux, 209,6 Md€ (soit 65,6%) correspondent à de la production de branches non marchandes. Pour le reste des dépenses, donc produites par des branches marchandes (110,0 Md€), une fraction élevée n'est pas non plus soumise à la TVA (70,2 Md€, soit 63,8%) : par exemple les remboursements de consultations médicales ou les aides au logement. *In fine*, 87,5% de la consommation finale individualisable des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale n'est pas soumise à la TVA.

³³ Source : Insee.

Tableau 6 : Décomposition de l'assiette de consommation finale individualisable des administrations publiques non taxée

Consommation finale individualisable des administrations publiques	Niveaux	Proportions
Total	319,7	100,0%
Assiette non taxée	279,8	87,5%
dont production des branches non marchandes	209,6	65,6%
dont sécurité sociale obligatoire	19,4	6,1%
dont enseignement	92,0	28,8%
dont santé humaine	62,4	19,5%
dont hébergement de personnes en difficulté	1,7	0,5%
dont action sociale	16,8	5,3%
dont activités artistiques, culturelles et associatives	17,3	5,4%
dont production des branches marchandes exonérées de TVA	70,2	22,0%
dont produits liés à la santé	49,4	15,5%
dont produits liés au logement	15,1	4,7%
dont produits liés à l'action sociale	4,8	1,5%
dont autres	0,9	0,3%
Assiette taxée	39,9	12,5%

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

La partie taxée (39,9 Md€) l'est très majoritairement (61,2%) à taux super réduit. Il s'agit en effet du taux en vigueur pour les médicaments remboursables. On estime ainsi la TVA théorique acquittée par les administrations publiques sur leur consommation finale à 1,7 Md€, ce qui correspond à un taux moyen de 0,5% par rapport à l'assiette totale, ou 4,1% si on rapporte les recettes à la seule assiette taxée.

Tableau 7 : Décomposition de l'assiette de consommation finale individualisable des administrations publiques effectivement soumise à la TVA

	Répartition de l'assiette	Répartition de la TVA
Total	100,0%	100,0%
Taux super-réduit	61,2%	31,0%
Taux réduit	27,9%	37,0%
Taux intermédiaire de 7% [*]	0,0%	0,0%
Taux intermédiaire de 10%	8,7%	21,0%
Taux normal	2,3%	11,0%

[*] En 2014, les travaux de rénovation dans certains logements sociaux pour lesquels un acompte avait été versé suffisamment tôt ont pu continuer à bénéficier du taux de 7%, d'où le résidu d'assiette taxé à ce taux.

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.3.2. Les administrations publiques supportent également de la TVA sur leurs consommations intermédiaires et leur investissement

Par définition, comme il s'agit d'une construction comptable visant à intégrer à la production de l'économie les fonctions souveraines de l'État, la consommation finale collective des administrations publiques n'est pas soumise à la TVA.

Pour autant, les administrations publiques acquittent de la TVA sur leurs consommations intermédiaires et leur investissement pour produire les services publics qu'elles « consomment » *via* cette consommation collective. Comme elles constituent un secteur non

assujetti³⁴, elles ne peuvent donc pas, au contraire des entreprises, déduire les charges de TVA sur leurs intrants (consommation intermédiaire et investissement). Le constat est à nuancer en ce qui concerne l'investissement des collectivités locales qui bénéficient *via* le FCTVA d'une compensation de la TVA sur leurs dépenses d'investissement (*cf.* encadré 5).

Encadré 5 : Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)

Le FCTVA (aujourd'hui régi par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13, R. 1615-1 à R. 1615-6 et D. 1615-7 du code général des collectivités territoriales) a succédé au fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) et a été créé par la loi de finances pour 1978. Il vise à compenser, de manière forfaitaire, la TVA supportée par les collectivités territoriales et certains établissements publics locaux, en fonction de leurs dépenses réelles d'investissement éligibles.

Il est ainsi basé sur un taux forfaitaire appliqué sur les dépenses hors taxes d'investissement éligibles des collectivités, sans considération du taux de TVA réellement appliqué à la dépense. Afin de tenir compte de la hausse du taux normal de 19,6 % à 20 % intervenue au 1^{er} janvier 2014, le Gouvernement a revu à la hausse le taux du FCTVA, qui est ainsi fixé à 15,482 % pour les investissements réalisés avant le 31 décembre 2013, à 15,761 % pour ceux réalisés à partir du 1^{er} janvier 2014, et à 16,404 % pour ceux réalisés à partir du 1^{er} janvier 2015.

Les dépenses réelles d'investissement prises en considération pour la détermination du FCTVA sont :

- les dépenses de l'année en cours (N) pour les communautés de communes (CC) et d'agglomération (CA) ainsi que les communes nouvelles (issues de la fusion de deux entités communales) ;
- les dépenses de l'année précédente (N-1) pour :
 - les collectivités (autres que les CC et CA) qui se sont engagées en 2009 et 2010 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du dispositif de versement accéléré du FCTVA au titre du plan de relance pour l'économie, et qui ont respecté leur engagement ;
 - les communes membres d'EPCI qui appliquent la mise en commun de la dotation globale de fonctionnement) ;
- les dépenses de la pénultième année (N-2) pour le reste des collectivités.

En 2014, le FCTVA s'est élevé à 5,9 Md€.

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances pour 2016.

En 2012, les consommations intermédiaires des administrations publiques peuvent être estimées³⁵ à 92,2 Md€ d'après les comptes nationaux. De plus, leur FBCF atteignait 73,2 Md€,

³⁴ Article 256B du code général des impôts : « Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence. »

³⁵ L'estimation précise des consommations intermédiaires hors taxes des administrations publiques n'est pas réalisée dans les comptes nationaux. En effet, seules les consommations intermédiaires des branches non marchandes sont évaluées hors taxes. Or, d'une part, les branches non marchandes incluent également les ISBLSM, qui ne font pas partie des administrations publiques et d'autre part, les administrations publiques comprennent des branches marchandes. Ainsi, comme les comptes nationaux ne réalisent le partage entre CI des APU et des ISBLSM les données hors taxes déductibles (donc y compris TVA rémanente), on fait l'hypothèse que la structure des consommations intermédiaires par produit est la même dans les deux secteurs institutionnels pour estimer la CI hors taxes des APU seules, comme le montre le tableau ci-dessous.

soit un total d'intrants de 165,4 Md€. De même que pour la consommation finale, une partie des achats servant au processus de production des administrations publiques n'est pas soumise à la TVA, déductible ou non. Il peut là encore s'agir d'écritures comptables, mais également de transactions exonérées (qui peuvent ouvrir ou non droit à déduction pour le vendeur selon les cas). Le poids des exonérations est plus restreint pour la consommation intermédiaire et l'investissement des administrations publiques (de l'ordre de 25% de l'assiette) que pour leurs dépenses finales. De même, le poids des taux réduits est également plus faible ici que pour la dépense finale (il est inférieur à 10% en moyenne).

Au total, la TVA non récupérable versée par les administrations publiques s'élève en 2014 à 22,6 Md€, le taux normal de TVA contribuant pour 95% à ces recettes. *In fine*, le taux effectif de TVA supporté par les APU pour les dépenses entrant dans leur processus de production est de 13,6% par rapport à l'ensemble des assiettes et 18,3% sur le champ des assiettes effectivement taxées.

On reviendra sur les conséquences économiques de cette TVA restant à la charge des APU dans la seconde partie du présent rapport.

Tableau 8 : Décomposition des consommations intermédiaires et de l'investissement des administrations publiques selon les différents taux de TVA en 2014

Consommation intermédiaire et investissement des APU	Répartition de l'assiette	Répartition de la TVA
Total	100,0%	100,0%
Non taxé	25,6%	0,0%
Taxé	74,4%	100,0%
Taux super réduit (2,1%)	1,6%	0,3%
Taux réduit (5,5%)	3,9%	1,6%
Taux intermédiaire (7%) [*]	0,1%	0,0%
Taux intermédiaire (10%)	4,1%	3,0%
Taux normal (20%)	64,7%	95,2%

[*] En 2014, les travaux de rénovation dans certains logements sociaux pour lesquels un acompte avait été versé suffisamment tôt ont pu continuer à bénéficier du taux de 7%, d'où le résidu d'assiette taxé à ce taux.

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.4. Une partie de la TVA est payée par le secteur associatif (ISBLSM)

Le secteur associatif (institutions sans but lucratif au service des ménages – ISBLSM – selon les comptes nationaux) est lui aussi particulier du point de vue de la TVA : de même qu'une administration publique, sa production n'entre en général pas dans le champ de la TVA, ce qui l'empêche de déduire la TVA sur ses charges. Cependant, il convient de préciser la grande hétérogénéité caractérisant le secteur associatif. Un rapport du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) publié en 2014³⁶ détaille les principaux enjeux relatifs à la TVA auxquels est soumis le secteur associatif. L'assujettissement à la TVA des associations dépend notamment du caractère onéreux des opérations qu'elles génèrent, mais il existe des cas d'exonération fixés par les textes européens, notamment les services à caractère social,

CI	Hors taxes déductibles	Hors taxes
Branches non marchandes	118 166	105 475
APU	103 259	92 169
ISBLSM	14 907	13 306

³⁶ Rapport du 13 mars 2014 du HCVA sur « le financement privé du secteur associatif ».

éducatif, culturel ou sportif (cf. article 261-7-1° paragraphes a) et b) du CGI). Par ailleurs, la doctrine fiscale indique qu'un assujettissement à la TVA implique d'être également redevable de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la contribution économique territoriale (CET).

En 2014, les dépenses de TVA des ISBLSM ont été estimées à 2,3 Md€, dont 1,6 Md€ sur les CI et 0,7 Md€ sur l'investissement.

Ces rémanences de TVA sur la production de services non marchands sont relativement similaires à la TVA rémanente des administrations publiques. Par exemple, les associations reconnues « d'utilité publique », à l'instar de certaines associations caritatives, peuvent avoir des missions proches de celles assurées par les administrations publiques.

Dans d'autres cas, les associations permettent à des ménages de réaliser en commun certaines activités, par exemple de loisirs. La TVA rémanente s'apparente ainsi à de la TVA sur la consommation des ménages.

1.5. Le reste des recettes nettes de TVA est comptablement acquitté par les entreprises, au titre de leurs consommations intermédiaires et de leur investissement.

1.5.1. Plusieurs motifs expliquent l'existence des rémanences de TVA pour les entreprises.

Les entreprises peuvent être confrontées à des dépenses de TVA non récupérables, appelées « rémanences » pour deux raisons distinctes : l'exclusion du droit à déduction d'une part et l'exonération ou le non-assujettissement d'autre part.

La première raison tient à des **règles fiscales spécifiques** qui excluent certains produits du droit à déduction, c'est-à-dire que la TVA qui s'y rapporte ne peut pas donner lieu à déduction ou remboursement, quelle que soit la nature de l'acheteur (TVA dite « non déductible »). C'est le cas en France, entre autres, des achats de véhicules particuliers par les entreprises (hors taxis, loueurs de véhicules et auto-écoles), ou des dépenses de carburant (intégralement exclues du droit à déduction pour l'essence, et à hauteur de 20% pour le gazole). Ainsi, pour ces biens, le coefficient d'admission³⁷ est inférieur à 1. Ces exclusions du droit à déduction seront nommées vecteurs d'exclusion dans la suite de ce rapport (VE) ;

La seconde raison tient au **type de production réalisée par l'acheteur**. Ainsi, une entreprise dont la production est partiellement hors champ ou exonérée ne pourra déduire qu'une fraction de la TVA qu'elle a avancée sur ses intrants. Autrement dit, le fait que certains secteurs d'activité ne paient pas de TVA sur leurs ventes génère des rémanences sur les intrants. La fraction non déductible est égale à la part de la production de l'entité qui ne donne pas lieu à collecte de TVA : elle est donc égale au produit du coefficient d'assujettissement et du coefficient de taxation. Par exemple, la production des branches financières est très largement exonérée de TVA (coefficient de taxation inférieur à 1), ce qui se traduit mécaniquement par des rémanences dans ces branches.

Au total, le coefficient de déduction associé à une transaction correspond au produit du coefficient d'admission (relatif au bien échangé), du coefficient d'assujettissement et du coefficient de taxation (relatifs à la production du preneur). S'il est inférieur à 1, la TVA ayant grevé les entrées ne sera pas totalement récupérable.³⁸

³⁷ Cf. rapport particulier n°1 pour la définition précise des coefficients d'admission, de taxation et d'assujettissement.

³⁸ On pourra être amené dans ce rapport à évoquer le prorata de non-déductibilité (PND) d'une entreprise ou d'une branche. Il correspond à la part de la production de ladite entreprise qui est exonérée et est égal au complémentaire du

Les activités non soumises à la TVA sont précisément encadrées par la législation européenne. Par exemple, les activités de santé sont exonérées de TVA en Europe. Certaines exonérations sont cependant spécifiques à certains pays, notamment lorsqu'elles existaient déjà au moment de l'entrée en vigueur de la directive TVA. Le champ des activités exonérées en France est ainsi relativement standard en Europe.

Les déclarations fiscales de TVA ne permettent pas d'estimer directement les rémanences de TVA des entreprises. Elles ne renseignent que sur la TVA collectée sur le chiffre d'affaires et sur le montant de TVA déductible. En revanche, les entreprises ne déclarent pas l'intégralité de la TVA acquittée sur leurs intrants (consommations intermédiaires et investissements). On utilise donc les tableaux « d'entrées-sorties » de l'Insee pour estimer pour chaque branche le total de TVA sur les intrants à partir de la structure par produits des consommations intermédiaires, et on applique un coefficient de non-déductibilité estimé pour chaque branche à partir de la part du chiffre d'affaires exonéré de TVA.

Au total, selon cette méthode, on estime à 22,6 Md€ la TVA non récupérable par l'ensemble des entreprises³⁹, dont 17,0 Md€ sur les consommations intermédiaires et 5,7 Md€ sur l'investissement. Ces rémanences proviennent majoritairement de la non-déductibilité liée à l'exonération de la production, plus qu'aux vecteurs d'exclusion (19,4%) : ces derniers sont d'ailleurs davantage concentrés sur la CI que sur la FBCF.

1.5.2. Les principales branches concernées par les rémanences de TVA

En France, **les activités du secteur financier sont très largement exonérées de TVA**. Toutefois, les prestations de conseil (par exemple conseil en investissement ou conseil dans le cadre d'une opération financière de type fusion), font exception à ce principe et sont assujetties à la TVA. Par ailleurs, un droit d'option, créé en 1979, permet aux banques qui le souhaitent de s'assujettir à la TVA, principalement pour certaines opérations de banque de détail (cartes de paiements par exemple), mais il semble qu'il y soit peu, voire pas, recouru.

En conséquence, **des rémanences de TVA sont à la charge du secteur financier, pour un montant estimé (cf. encadré 6) à 7 Md€ environ**. L'estimation des rémanences du secteur financier reste cependant fragile. En particulier, l'écart entre cette estimation et le montant estimé dans le rapport du CPO de 2013 sur « les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier », tient notamment à des différences dans les méthodes d'estimation. En outre, ce chiffre peut difficilement être mis en perspective avec des évaluations comparables relatives à d'autres pays, faute d'études disponibles sur le sujet à notre connaissance⁴⁰.

Le rapport du CPO envisageait plus globalement les éventualités d'assujettissement du secteur financier à la TVA et détaillait ses conséquences, notamment sur d'autres impôts comme la taxe sur les salaires, qui s'applique aux secteurs non-assujettis à la TVA donc en particulier au secteur financier, ou la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Pour mémoire, ce rapport estimait à 2,5 Md€ (soit près du quart du total des recettes) la taxe sur les salaires acquittée par le secteur financier en 2010, et à 6,1 Md€ le montant des recettes de TSCA : cela montre donc la difficulté à isoler la seule TVA dans l'analyse des impôts pesant sur le secteur financier. De plus, un tel assujettissement à la TVA de ce secteur

produit du coefficient d'assujettissement et du coefficient de taxation ($PND = 1 - C_{\text{assujettissement}} * C_{\text{taxation}}$). Contrairement au coefficient de déduction, il ne dépend pas de la nature du bien échangé.

³⁹ Le champ « entreprises » retenu ici consiste :

- pour la CI, en la somme des branches marchandes ;
- pour la FBCF, en la somme des FBCF des différents secteurs institutionnels hors APU, ménages et ISBLSM

⁴⁰ L'étude réalisée en 2011 par le cabinet *Price Waterhouse Coopers* ne portait que sur un échantillon non représentatif d'établissements bancaires et ne concernait pas l'ensemble du secteur financier (assurances notamment).

nécessiterait soit de définir des opérations imposables et déductibles, soit de définir une valeur ajoutée fiscale, mais le fonctionnement d'une telle imposition serait alors éloigné de la TVA, qui s'applique à des opérations et non des soldes comptables. On ne revient pas ici en détail sur ces questions qui dépassent le cadre du présent rapport.

Encadré 6 : L'estimation des rémanences de TVA pour les entreprises du secteur financier

Les rémanences de TVA sur le secteur financier ne sont pas directement déclarées par les établissements financiers. En effet, les banques, assurances et intermédiaires financiers sont tenus de déclarer la TVA qu'ils collectent sur leur production et qu'ils déduisent sur leurs charges, mais ils ne déclarent pas la TVA totale qu'ils versent à leurs fournisseurs. Ces derniers quant à eux déclarent la TVA générée sur leur production, sans distinguer la part acquittée par les banques de celle de leurs autres clients. Ainsi, une estimation statistique est nécessaire pour appréhender le montant de TVA non récupérable par le secteur financier.

Cette estimation des rémanences n'est pas aisée, et se heurte au caractère lacunaire des données disponibles. En effet, les données mobilisables (à savoir les déclarations de TVA des entreprises du secteur financier) font apparaître des montants de TVA collectée et déduite relativement élevés, difficilement réconciliables avec l'exonération très large dont bénéficie le secteur. De plus, il apparaît que les services financiers consommés par les entreprises le sont à 42 % par des entreprises du secteur financier lui-même. Le montant de rémanences estimé est donc particulièrement sensible à l'hypothèse faite sur la TVA facturée par les services financiers entre eux. On suppose ici que les flux intra-financiers sont exonérés de TVA, ce qui est cohérent avec le dispositif de « groupement » qui permet d'exonérer de TVA certaines prestations de services rendues à prix coûtant au sein des groupes dans une logique de partage de coûts. Si on supposait à l'inverse que les consommations intermédiaires en services financiers par les entreprises du secteur financier étaient soumises à la TVA, l'estimation des rémanences de TVA du secteur financier serait supérieure. Par ailleurs, le chiffrage des rémanences est sujet aux incertitudes statistiques du modèle TVA, notamment en ce qui concerne l'estimation des charges du secteur financier en produits non financiers.

Malgré de nombreuses limites, l'estimation des rémanences de TVA portées par le secteur financier dans son ensemble (banques, assurances et auxiliaires financiers) serait de l'ordre de 7 Md€. Les services financiers au sens strict (dont les banques) représenteraient de 3,5 Md€, le secteur des assurances 2,2 Md€, le reste provenant des auxiliaires des services financiers.

Les rémanences de TVA concernent également le secteur des activités immobilières. En effet, les loyers dans le secteur du logement sont exonérés de TVA⁴¹. De ce fait, la TVA sur les livraisons de logements n'est pas déductible, même lorsqu'elle est acquittée par un assujetti à la TVA. De plus, un dispositif dit de « livraison à soi-même » a été mis en place afin que la TVA porte sur la valeur totale du bâtiment. Cela permet d'éviter une dissymétrie entre un assujetti qui construit un immeuble par ses propres moyens (donc en interne) et un assujetti qui recourt à une entreprise tierce.

Enfin, certaines prestations sanitaires ou sociales, exonérées de TVA, sont exercées non pas dans les administrations publiques ou le secteur associatif, mais dans le secteur privé, (cliniques privées par exemple). Dès lors, ces prestataires non assujettis ne peuvent déduire la TVA sur leurs charges, au même titre que les administrations publiques exerçant les mêmes actions. C'est pour cela que **près de 14% des rémanences des entreprises privées portent sur les branches principalement non marchandes « administration, enseignement, santé humaine et action sociale ».**

⁴¹ À l'inverse, pour les locaux à usage professionnel, un droit d'option existe. Si les loyers sont assujettis, alors la TVA sur la livraison du bâtiment devient déductible.

Tableau 9 : Décomposition par branche des dépenses de TVA non récupérable des entreprises (branches marchandes) et part de la production exonérée dans les produits correspondants en 2014

	TVA rémanente de la branche (%)	TVA rémanente de la branche (Md €)	Part de la TVA rémanente dans la production de la branche	Prod. exo. du produit
Total	100,0%	22,6	0,6%	19,7%
Agriculture, sylviculture et pêche	1,7%	0,4	0,4%	1,2%
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	6,5%	1,5	0,1%	0,7%
Construction	1,5%	0,3	0,1%	0,0%
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	10,4%	2,4	0,9%	6,0%
Information et communication	1,8%	0,4	0,2%	0,3%
Activités financières et d'assurance	30,9%	7,0	3,4%	87,9%
Activités immobilières	25,9%	5,9	2,0%	68,2%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services admin. et de soutien	3,5%	0,8	0,2%	0,0%
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	13,7%	3,1	0,9%	90,5%
Autres activités de services	4,0%	0,9	1,0%	54,2%

NB : les montants de TVA indiqués correspondent à de la TVA « théorique » selon les concepts des comptes nationaux.

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.5.3. Les principaux produits concernés par les rémanences de TVA

L'analyse de la TVA non récupérable par les entreprises peut être complétée par une approche par produits, qui permettra notamment d'évaluer si, d'un point de vue comptable, les entreprises supportant des rémanences de TVA bénéficient des taux réduits de la même façon que les ménages.

Pour les raisons précédemment évoquées, une partie des dépenses des entreprises ne donne pas lieu à collecte de TVA. On estime à 16,8% le taux moyen de TVA sur les assiettes rémanentes des entreprises (135 Md€) : elles sont en effet pour les trois quart taxées à taux normal.

Tableau 10 : Décomposition par taux des assiettes de TVA rémanente des entreprises (branches marchandes) en 2014 (Md€ pour l'assiette, % pour les taux)

Assiettes rémanentes	
Assiette taxée	135
Taux super-réduit	1,0%
Taux réduit	13,1%
Taux intermédiaire de 7% [*]	2,0%
Taux intermédiaire de 10%	9,1%
Taux normal	74,8%
Taux moyen sur assiette taxée	16,8%

[*] En 2014, les travaux de rénovation dans certains logements sociaux pour lesquels un acompte avait été versé suffisamment tôt ont pu continuer à bénéficier du taux de 7%, d'où le résidu d'assiette taxé à ce taux.

Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

L'assiette totale donnant lieu à des rémanences de TVA à taux réduit pour les entreprises (34 Md€) est concernée à 44% par le taux intermédiaire. En effet, le secteur de la construction tient une part prépondérante l'assiette totale des taux réduits (61,8%), suivi par le secteur des industries (18,7%) et du commerce, hébergement et restauration (14,3%).

Tableau 11 : Répartition par secteur des assiettes de TVA rémanente des entreprises (branches marchandes) à taux réduits en 2014 (Md€ pour les assiettes, % pour les taux) ⁴²

	Assiette à 2,1%	Assiette à 5,5%	Assiette à 7% [*]	Assiette à 10%	Assiette à taux réduit	Répartition des taux réduits
Total	1,4	17,7	2,6	12,3	34,0	100,0%
Agriculture, sylviculture et pêche	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,4%
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	1,4	4,2	0,0	0,8	6,4	18,7%
Construction	0,0	12,8	2,6	5,5	21,0	61,8%
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	0,0	0,1	0,0	4,8	4,8	14,3%
Information et communication	0,0	0,5	0,0	0,3	0,8	2,3%
Activités financières et d'assurance	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Activités immobilières	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services admin. et de soutien	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	2,0%
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4%
Autres activités de services	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1%

[*] En 2014, les travaux de rénovation dans certains logements sociaux pour lesquels un acompte avait été versé suffisamment tôt ont pu continuer à bénéficier du taux de 7%, d'où le résidu d'assiette taxé à ce taux.

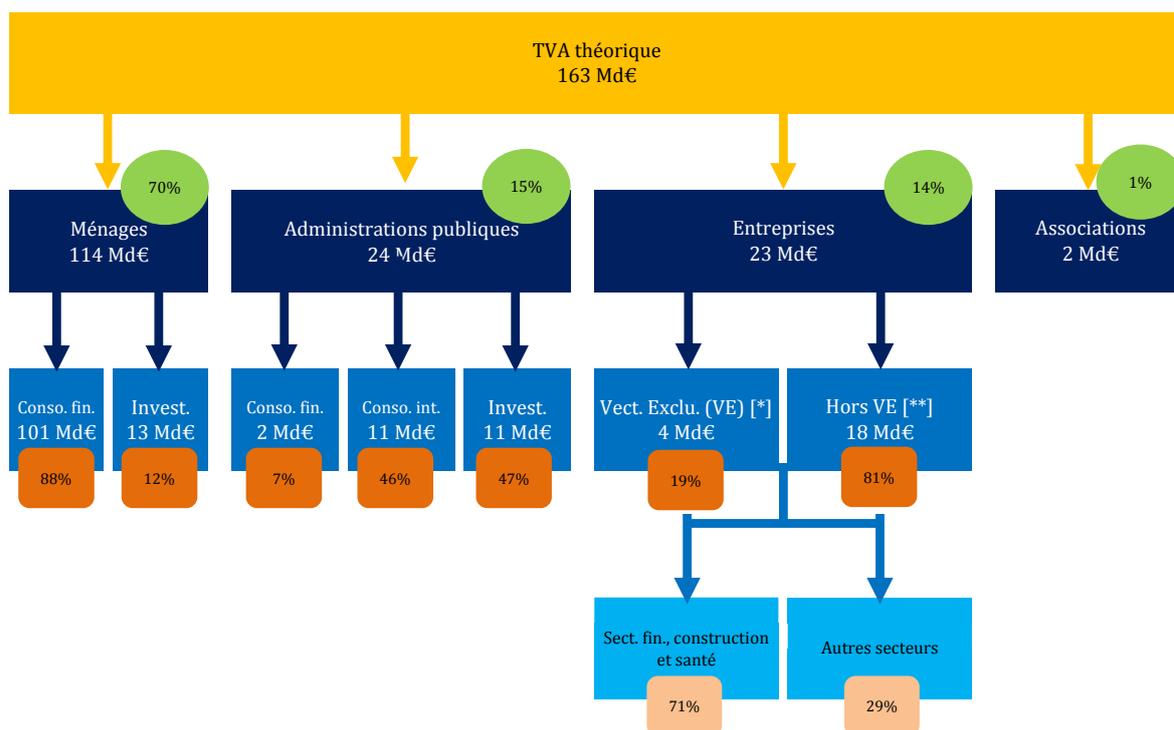
Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

1.6. Synthèse : décomposition par agent et assiette des recettes de TVA et point TVA

Le schéma de la figure 2 résume donc la décomposition comptable des recettes de TVA, par agent puis par « origine » qui vient d'être détaillée.

⁴² Il convient de noter que la TVA acquittée sur les produits financiers inclut, selon les conventions des comptes nationaux, la TVA sur les loyers du crédit-bail. En effet, l'achat d'un bien en crédit-bail est comptabilisé, lors de l'acquisition du bien, en FBCF. Par nature, cette acquisition ne s'accompagne pas d'un versement global, mais elle est suivie de loyers échelonnés dans le temps, sur lesquels la TVA est due. Ces loyers sont considérés comme des consommations intermédiaires, et la TVA collectée sur ces loyers est comptabilisée par l'Insee en TVA sur les produits financiers.

Figure 2 : Décomposition comptable par agent et par origine de la TVA théorique en 2014.



Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

Moyennant un recalage sur les recettes réelles de TVA⁴³, cette décomposition de la TVA théorique permet d'estimer le rendement du « point TVA », c'est-à-dire des recettes qui découleraient de l'augmentation d'un point de chacun des taux de TVA.

Pour l'année 2015, le point de TVA « total » est estimé à 10 Md€⁴⁴ : cela signifie qu'une augmentation de 1 point de tous les taux de TVA (taux normal à 21%, taux intermédiaire à 11%, taux réduit à 6,5% et taux super-réduit à 3,1%) rapporterait 10 Md€. La part de cette assiette issue de l'importation peut être estimée, à partir d'une méthode de contenu, à 34% : compte-tenu du poids des différents taux, une hausse de TVA porterait à 32% sur les imports, soit un chiffre assez proche de la part des imports dans le PIB (27% en 2010)⁴⁵.

Ce point TVA est une estimation statique qui ne tient pas compte d'éventuels effets sur la consommation ou sur les comportements de marges des entreprises liés à un changement de la TVA : c'est une estimation « à comportements inchangés ». De plus, le rendement du point TVA inclut la TVA payée par les administrations publiques (qui est donc incluse dans les dépenses publiques). L'effet complet d'une hausse de TVA sur les finances publiques dépend toutefois de la façon dont elle est compensée sous les normes et règles de dépenses en vigueur.

⁴³ Ce recalage consiste simplement à appliquer aux différents montants issus du modèle TVA le ratio TVA théorique sur TVA collectée.

⁴⁴ Le rapport particulier n°5 sur la TVA et les finances publiques reviendra plus en détail sur ce sujet.

⁴⁵ Davantage de détails sur la méthode utilisée pour déterminer la valeur du « point TVA sur les imports » sont présentés dans l'annexe 3.

Tableau 12 : Estimation du point TVA pour 2015 sous-jacente à la trajectoire de finances publiques du programme de stabilité 2015

2015 (Md€)	2,1%	5,5%	10,0%	20,0%	Total
Point TVA total	1/2	2	1 1/4	6 1/4	10

Source : DG Trésor.

Quelques limites fragilisent les estimations présentées dans cette partie. En effet, le modèle TVA sur lequel reposent les résultats présentés ci-dessus n'exerce aucun traitement spécifique pour tenir compte des entreprises et professions libérales exerçant sous le régime de la **franchise en base**. Celui-ci permet en effet aux personnes concernées (c'est-à-dire des entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un certain seuil, réévalué chaque année) de ne pas facturer de TVA à leurs clients. En contrepartie, ils ne peuvent pas déduire la TVA sur leurs charges. Cela se rapproche donc du régime de l'exonération. Pour autant, les professionnels concernés représentent souvent des petites structures, peu comparables au reste des acteurs économiques. En général, l'assujettissement à la TVA représenterait pour eux un coût administratif non négligeable, qui excéderait très probablement le bénéfice retiré de la déductibilité de la TVA sur les intrants.

De même, le régime du **remboursement forfaitaire agricole** n'est pas pris en compte. Il permet pourtant aux agriculteurs dont l'exploitation n'excède pas une taille critique de ne pas facturer de TVA. Ceux-ci sont en outre dédommagés de la TVA sur leurs intrants, *via* un remboursement forfaitaire dépendant du montant de leurs ventes (les taux de remboursement sont également revus annuellement).

En conclusion, on a montré que **le mécanisme de paiements fractionnés de la TVA ne permettait pas de reporter intégralement la charge comptable de la TVA sur les ménages**. En effet, une part de la TVA porte comptablement sur les entreprises et le secteur non marchand ce qui peut limiter la neutralité de la TVA. De plus, même lorsqu'elle porte sur les consommateurs finaux, elle n'est pas nécessairement sans conséquences sur les comportements de marge des entreprises. La seconde partie du présent rapport s'attachera ainsi à détailler l'incidence économique, et non plus comptable, de cet impôt.

2. L'incidence économique de la TVA en équilibre partiel et en équilibre général dépend de l'horizon temporel considéré

Dans la partie précédente, on s'est attaché à présenter la TVA de façon comptable et statique. Or, cette « photographie » de la TVA est prise une fois les effets de cet impôt sur l'économie dans son ensemble pris en compte. Ainsi, comme les seules données observables au niveau macroéconomique intègrent déjà l'effet de la fiscalité, le raisonnement consistant à présenter les assiettes hors taxes comme le point de départ de l'analyse est insuffisant puisque **la fiscalité, et en particulier la TVA, a des effets sur la fixation des prix**. Elle crée en effet un écart entre le prix reçu par le producteur et le prix payé par le consommateur. Cette distorsion peut modifier les prix d'équilibre sur le marché, dans des proportions qui peuvent différer suivant les biens considérés. La manière dont cela se répercute dépend des élasticités respectives de l'offre et de la demande, de l'horizon temporel, et plus généralement des caractéristiques du marché, notamment son degré de concurrence.

Par ailleurs, au-delà de l'analyse en équilibre partiel, **la TVA a des effets d'équilibre général** notamment sur les salaires, l'investissement ou la balance commerciale. En effet, la TVA, en modifiant les prix à la consommation peut modifier les revendications salariales des travailleurs et, partant, le coût du travail. De même, en augmentant le prix relatif des importations (soumises à la TVA) par rapport aux exportations (non soumises à la TVA, et dont le prix est donc *a priori* inchangé), la TVA modifie les termes de l'échange et peut donc avoir un impact sur la compétitivité à l'export de l'économie.

L'objet de cette partie est donc l'étude des effets théoriques induits de la fiscalité sur l'équilibre économique. En particulier, on s'attachera à répondre aux questions suivantes :

- une modification du taux de TVA applicable à un produit se répercute-t-elle totalement dans les prix vus par les consommateurs finaux, donc TTC ? Ou à l'inverse, joue-t-elle sur les comportements des entreprises *via* un ajustement de leurs marges ?
- quelles sont les conséquences économiques des exonérations de TVA ? Plus précisément, les entreprises peuvent-elles répercuter les rémanences qui en résultent sur leurs prix de vente ? Comment modifient-elles les choix des secteurs concernés, en particulier les administrations publiques ?
- que nous enseigne la littérature économique sur la structure optimale des taux de TVA ?
- enfin, on s'interrogera sur les effets macroéconomiques des modifications de TVA sur les salaires, l'emploi, etc.

2.1. Les taxes sur la consommation ne portent pas nécessairement que sur les consommateurs, surtout à court terme

Si on a vu dans la première partie que la TVA était un impôt pesant comptablement sur les différents acteurs de l'économie et en particulier les ménages, cela ne renseigne pas sur qui pèse la fiscalité *in fine*. En effet, les raisonnements d'**incidence fiscale** montrent que le coût économique d'une taxe sur les produits est *a priori* partagé entre les consommateurs et les producteurs dans des proportions qui dépendent des caractéristiques de l'offre et de la demande, notamment des conditions de la concurrence sur le marché considéré.

Cette question de l'incidence des taxes sur la consommation est très dépendante de l'horizon temporel considéré :

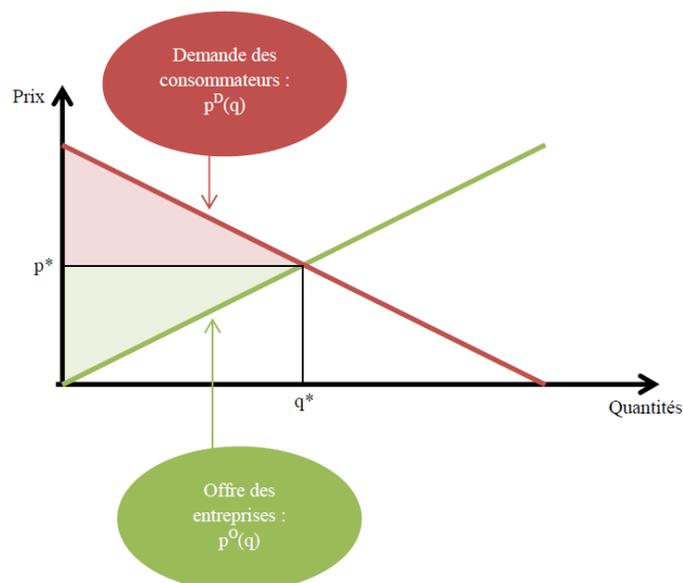
- à court terme, les analyses théoriques comme les études empiriques tendent à montrer que ce ne sont pas nécessairement les consommateurs qui supportent les variations de taux de TVA ;
- à long terme, en revanche, les consommateurs acquittent probablement une fraction de la TVA plus importante que ce qui a été présenté dans l'analyse statique, mais ces effets de long terme sont particulièrement difficiles à identifier empiriquement.

2.1.1. Les taxes sur la consommation créent une distorsion par l'écart qu'elles induisent entre prix du producteur et du consommateur

Une taxe indirecte ne se limite pas à un transfert monétaire des agents (consommateurs ou producteurs) vers les administrations publiques. En effet, son introduction peut générer des distorsions en modifiant les prix perçus par le producteur et le consommateur, ce qui peut les conduire à modifier les quantités offertes et demandées. La taxe peut donc exclure certains agents du marché, par exemple les consommateurs qui ne sont plus en mesure de s'acquitter du prix demandé pour le bien désormais taxé. L'encadré 7 explicite formellement les résultats présentés ici⁴⁶.

Dans un cadre économique simple en l'absence de fiscalité, le prix de vente et le nombre de biens échangés est défini par l'intersection de l'offre des entreprises et de la demande des consommateurs. Chaque agent retire un « surplus » de cet échange : pour les consommateurs il s'agit de l'écart entre la propension à payer et le prix effectivement payé (aire rouge de la figure 3) et pour les producteurs, il s'agit de la différence entre le coût marginal et le prix de vente (aire verte). Ainsi, selon les concepts standards de l'analyse économique théorique, le « surplus global » de l'économie, correspondant à la somme de ces deux aires, est maximal en concurrence pure et parfaite sans fiscalité (cf. figure 3).

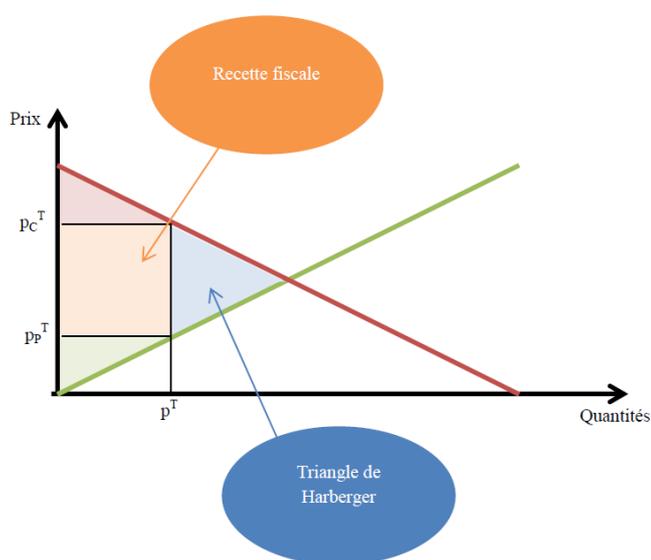
Figure 3 : L'équilibre offre-demande en concurrence pure et parfaite.



⁴⁶ On pourra également se référer au manuel de référence suivant : Salanié B., « Théorie économique de la fiscalité », *Economica*, 2002.

Si désormais on introduit une taxe sur les biens échangés, alors le prix de vente vu par le producteur sera strictement inférieur au prix d'achat pour le consommateur, l'écart entre ces deux quantités coïncidant avec le montant de la taxe. Comme le rappelle Stiglitz (1988)⁴⁷, cette modification peut être considérée, de manière équivalente, comme une réduction de la demande, à prix « du producteur » donné (déplacement de la courbe rouge vers le bas et la gauche), ou par une réduction de l'offre, à prix « du consommateur » donné (déplacement de la courbe verte vers le haut et la gauche). **En définitive, la fiscalité – quelle que soit la taxe considérée – conduit à réduire les quantités échangées, à augmenter les prix pour les consommateurs, et à réduire les prix pour les producteurs.** La figure 4 indique la nouvelle situation d'équilibre et matérialise la perte de surplus, dite « perte sèche », découlant de l'introduction de la taxe. Cette dernière est égale à l'aire du triangle bleu (dit de « Harberger », cf. encadré 7).

Figure 4 : L'équilibre offre-demande en concurrence pure et parfaite avec introduction d'une taxe sur la consommation



On peut montrer que **cette réduction du surplus total est proportionnelle au carré du taux d'imposition** (ou au carré de la taxe dans le cas d'une accise) pour l'introduction d'une « petite taxe » (cf. encadré 7). Par conséquent, plus le taux est faible, moins l'effet des distorsions liées à la fiscalité se matérialise (faible écart de prix et de quantités échangées).

C'est ce constat qui conduit à formuler la recommandation traditionnelle de préférer les impôts à taux faible mais à assiette large. De ce point de vue, comme l'a montré la première partie, l'assiette de la TVA, qui représente environ la moitié du PIB, est particulièrement large et répond au critère.

⁴⁷ Stiglitz J., « *Economics of the public sector* », 1988.

Encadré 7 : Incidence économique des taxes indirectes en équilibre partiel.

Dans un modèle économique simple de concurrence pure et parfaite⁴⁸, et en l'absence de toute fiscalité sur la consommation, le prix et les quantités de biens échangés à l'équilibre (respectivement p^* et q^*) sont définis par l'intersection entre l'offre et la demande ($q^O(p^*) = q^D(p^*)$), fonctions respectivement croissante et décroissante du prix de vente.

Le surplus des consommateurs est alors défini comme l'écart entre la propension à payer pour le bien concerné (c'est-à-dire la somme maximale à laquelle les consommateurs sont prêts à acheter le bien, qui définit donc la fonction de demande) et le prix effectif : dans la mesure où la demande représente exactement cette propension à payer, le surplus global des consommateurs correspond à l'aire du triangle rouge sur le graphique de la figure 3. Formellement, il peut s'écrire :

$$S_C(q) = \int_0^q (q^D)^{-1}(x)dx - p^*$$

De même, le surplus du producteur est défini comme l'écart entre le coût marginal de production (c'est-à-dire le prix de réserve sous lequel le producteur vend à perte) et le prix de vente effectif ; là encore, l'offre découlant de la fonction de coût (et donc de coût marginal de l'entreprise), le surplus du producteur correspond à l'aire du triangle vert de la figure 3.

$$S_P(q) = p^* - \int_0^q (q^O)^{-1}(x)dx$$

Au total, le surplus global de l'économie correspond donc à l'aire de la zone située entre les courbes d'offre et de demande : il est maximal à l'équilibre de concurrence pure et parfaite représenté sur la figure 3.

Formellement, on retient ici des fonctions d'offre et de demande iso-élastiques (c'est-à-dire dont l'élasticité ne dépend pas du niveau initial des prix), ce qui est toujours vrai au premier ordre au voisinage de l'équilibre. Ainsi :

- pour l'offre : $O(p) = k_O p^{\varepsilon_O}$, avec $\varepsilon_O > 0$ l'élasticité-prix (constante) de l'offre (c'est-à-dire la variation de la quantité produite résultant d'une variation des prix de vente vus par le producteur) ;

- pour la demande : $D(p) = k_D p^{-\varepsilon_D}$, avec $\varepsilon_D > 0$ l'élasticité-prix (constante) de la demande (c'est-à-dire la variation de la quantité demandée résultant d'une variation des prix de vente vus par le consommateur).

Ainsi, en l'absence de fiscalité, le prix d'équilibre est tel que :

$$k_O p^{\varepsilon_O} = k_D p^{-\varepsilon_D} \Leftrightarrow p^* = \left(\frac{k_D}{k_O} \right)^{1/\varepsilon_O + \varepsilon_D}$$

L'introduction d'une taxe *ad valorem* (taux t) sur la consommation crée un écart entre le prix reçu par le producteur (π) et le prix versé par le consommateur ($p = \pi(1 + t) = \pi + \pi t$) : c'est cet écart qui doit être reversé à l'État (πt). Le nouvel équilibre est toujours donné par l'égalité offre-demande, mais cette fois avec $q^O(\pi) = q^D(\pi(1 + t))$. La répercussion de la taxe sur le prix à la consommation dépend des élasticités respectives de l'offre et de la demande (*cf. supra*), mais est portée *a priori* par les deux agents. On aura donc *in fine* : $\pi^t < p^*$ et $p^t = \pi^t(1 + t) > p^*$.

⁴⁸ Le modèle de concurrence pure et parfaite repose sur cinq hypothèses fondamentales :

- la libre-entrée des producteurs sur le marché ;
- l'atomicité (c'est-à-dire l'existence d'une infinité) de consommateurs et de producteurs ;
- l'homogénéité des produits, supposés donc parfaitement identiques et substituables ;
- l'absence d'asymétrie d'information ;
- la mobilité parfaite des facteurs de production.

Cette modification des prix perçus par chacun des agents va conduire à une réduction des quantités échangées pour deux raisons :

- les dernières quantités produites *ex ante*, dont les coûts marginaux de production excèdent désormais le prix de vente, ne sont plus proposées par les producteurs car elles seraient vendues à perte ;
- les consommateurs pour lesquels le nouveau prix excède la disposition à payer pour le bien sortent également.

Aussi, le nouvel équilibre est donné par l'égalité suivante :

$$k_O \left(\frac{p}{1+t} \right)^{\varepsilon_O} = k_D p^{-\varepsilon_D} \Leftrightarrow p = \left(\frac{k_D}{k_O} \right)^{1/\varepsilon_O + \varepsilon_D} (1+t)^{\varepsilon_O/\varepsilon_O + \varepsilon_D} = (1+t)^{\varepsilon_O/\varepsilon_O + \varepsilon_D} \times p^*$$

On a par ailleurs $\pi = \left(\frac{k_D}{k_O} \right)^{1/\varepsilon_O + \varepsilon_D} (1+t)^{-\varepsilon_D/\varepsilon_O + \varepsilon_D} = (1+t)^{\varepsilon_O/\varepsilon_O + \varepsilon_D} \times \frac{p^*}{1+t}$. Ainsi, le prix perçu par les deux agents est modifié du fait de l'impôt, même si c'est le consommateur qui paie la taxe en pratique. En d'autres termes, le producteur vendrait à un prix supérieur au prix hors taxes affiché si la taxe était supprimée.

Enfin, la nouvelle quantité échangée (q^t) est donc égale à :

$$q^t = q^* \times (1+t)^{-\varepsilon_D/\varepsilon_O + \varepsilon_D}$$

Le taux de répercussion d'une variation de taxe, formellement défini par le rapport $\frac{dp}{p} / \frac{dt}{1+t}$,

dépend donc du rapport entre les deux élasticités du modèle (offre et demande) : $\frac{\varepsilon_O}{\varepsilon_O + \varepsilon_D}$.

Ainsi, **l'introduction d'une taxe diminue le surplus des consommateurs comme celui des producteurs et la diminution totale du surplus est supérieure aux recettes générées pour les administrations publiques.** En effet, l'introduction d'une taxe élimine certaines transactions du marché. Il y a donc une réduction du surplus global, ou « perte sèche » (« *deadweight loss* »), matérialisée par le triangle bleu de la figure 4, dénommé triangle d'Harberger, du nom de l'économiste ayant formalisé ce phénomène mis en évidence pour la première fois par Jules Dupuit en 1844⁴⁹.

Le programme de recherche de la « fiscalité optimale » vise donc à minimiser les distorsions générées étant donné un niveau de recettes souhaité pour financer les services publics. Or l'ampleur de la perte sèche (donc l'aire du triangle de Harberger) est proportionnelle, dans l'hypothèse d'une accise (c'est-à-dire d'une taxe fixe par unité vendue) au carré du montant de l'accise, ou, dans l'hypothèse d'une taxe *ad valorem* comme la TVA, au carré du taux d'imposition. En effet, on a au premier ordre :

$$-p = (1+t)^{\varepsilon_O/\varepsilon_O + \varepsilon_D} \approx p^* \times \left(1 + \frac{\varepsilon_O}{\varepsilon_O + \varepsilon_D} t \right) \Rightarrow \Delta p \approx p^* \frac{\varepsilon_O}{\varepsilon_O + \varepsilon_D} t \propto t$$

$$-q = (1+t)^{-\varepsilon_D/\varepsilon_O + \varepsilon_D} \approx q^* \times \left(1 - \frac{\varepsilon_D}{\varepsilon_O + \varepsilon_D} t \right) \Rightarrow \Delta q \approx -q^* \frac{\varepsilon_D}{\varepsilon_O + \varepsilon_D} t \propto t$$

et donc :

$$\mathcal{A}_{\text{Harberger}} = \frac{1}{2} \Delta p \Delta q \propto t^2$$

Ainsi, pour un rendement-cible en termes de recettes fiscales, il est plus efficace d'appliquer un taux faible à une assiette large. Concrètement, appliquer un taux restreint n'entraîne que de faibles impacts sur les prix de vente et conduit à une réduction modérée des quantités échangées.

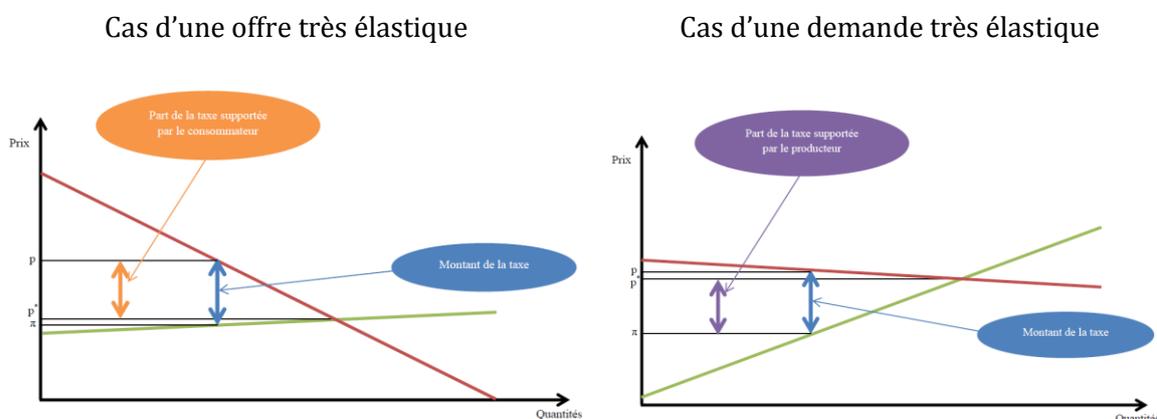
⁴⁹ Dupuit J., « De la mesure de l'utilité des travaux publics », *Annales des ponts et chaussées*, 1844.

2.1.2. Le partage du poids de l'impôt entre consommateur et producteur peut dépendre de la sensibilité de l'offre et de la demande au prix

Dans ce cadre simple de la concurrence pure et parfaite, la taxe porte sur l'agent le moins à même de s'ajuster aux variations de prix :

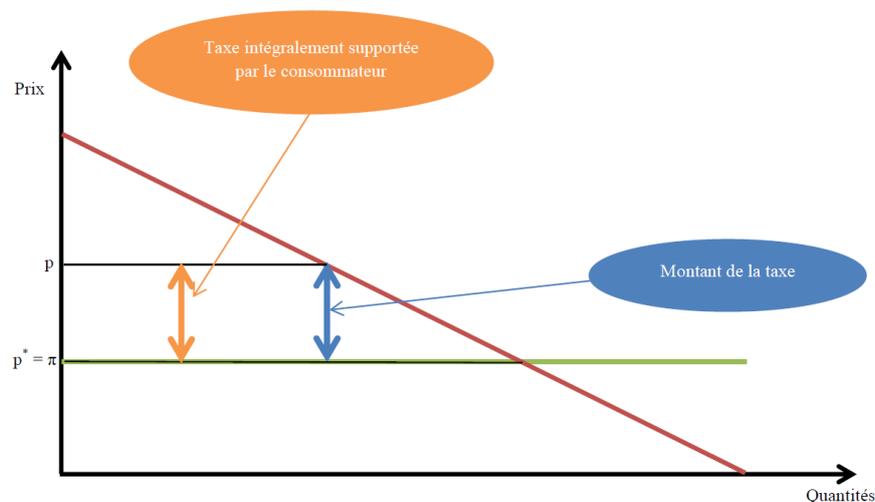
- si l'offre est beaucoup plus élastique au prix que la demande, autrement dit si les producteurs peuvent fournir n'importe quelle quantité à prix donné (figure 5, graphique de gauche), alors le taux de répercussion, c'est-à-dire la part de la taxe qui incombe effectivement au consommateur, approche un et le consommateur paie réellement l'intégralité de la taxe ;
- en revanche, si la demande s'adapte beaucoup plus vite que l'offre au prix de vente, autrement dit si les consommateurs sont très sensibles au prix (figure 5, graphique de droite), c'est *in fine* le producteur qui porte le poids de l'impôt.

Figure 5 : Partage du poids de la fiscalité entre producteur et consommateur



En concurrence pure et parfaite, la libre-entrée des producteurs, assortie d'une absence de limitation du recours aux facteurs de production, implique une offre infiniment élastique à long terme (offre horizontale, cf. figure 6). En effet, les entreprises peuvent entrer sur le marché tant qu'il existe un profit strictement positif à réaliser. Ainsi, à l'équilibre de long terme, la TVA devrait donc être totalement supportée par le consommateur final.

Figure 6 : Cas limite de la concurrence pure et parfaite à long terme sans restriction d'accès aux facteurs de production



Ce résultat théorique n'est valable que dans un cadre restrictif. À court ou moyen terme, c'est-à-dire aux horizons temporels où l'effet des variations de la fiscalité peut être évalué empiriquement, d'autres paramètres peuvent entrer en jeu : c'est par exemple le cas de la structure de la concurrence ou de l'existence éventuelle de limitation d'accès aux facteurs de production. Dès lors, le taux de répercussion de la fiscalité sur les prix à la consommation, peut-être différent de un, comme le montre une vaste littérature théorique comme empirique. Même à long terme, s'il existe un facteur de production rare (comme le foncier par exemple), alors le producteur peut également porter une partie du coût économique de la taxe.

2.1.3. L'incidence de la fiscalité sur les prix peut dépendre du degré et du type de concurrence sur le marché

Le modèle de concurrence pure et parfaite, qui conditionne les résultats précédents, suppose que les agents prennent le prix comme donné (ils sont *price-takers*). Or, en réalité, la structure de la concurrence n'est pas neutre sur les comportements des agents, notamment des producteurs, et peut affecter l'incidence économique de la TVA.

Les différents modèles théoriques de concurrence pouvant être mobilisés pour comprendre la réaction des prix aux variations de TVA sont présentés par Stiglitz (1988), ou dans des études empiriques sur le sujet comme Laffeter et Sillard (2014)⁵⁰. On en présente une synthèse dans l'encadré 8 ci-dessous.

D'une façon générale, plus la concurrence est faible, moins les entreprises tendent à répercuter les taxes sur la consommation dans leur prix. En effet, les entreprises disposant d'un pouvoir de marché peuvent plus facilement absorber les hausses de TVA dans leurs marges. Cependant, dans certaines situations particulières, on montre que la répercussion de la TVA peut être supérieure au montant de la taxe, phénomène que l'on observe parfois empiriquement (*cf. infra*).

⁵⁰ Laffeter Q. et Sillard P., « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la hausse de TVA dans la restauration en France », Document de travail de l'Insee, 2014.

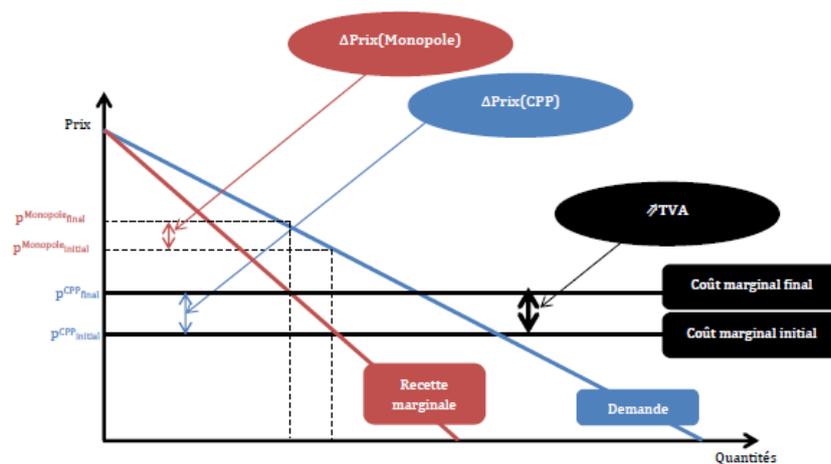
Encadré 8 : Effet de la structure de concurrence sur la répercussion des taxes sur la consommation dans les prix

On suppose que les producteurs ont un pouvoir de fixation des prix, qu'ils déterminent en tenant compte de la réponse de la demande à ces prix : ils ne sont donc plus *price-takers*.

Alors que le prix d'équilibre est égal au coût marginal de production en concurrence pure et parfaite, **dans le cas d'un monopole, c'est le revenu marginal du producteur qui doit être identique au coût marginal**. Or, vu que le producteur tient compte de la répercussion des prix sur la demande, l'augmentation du prix d'une unité se traduit par une augmentation de la recette du producteur inférieure au prix de vente unitaire avant l'augmentation : en effet, la hausse des prix induit une diminution des quantités échangées. Par conséquent, chaque unité vendue le sera certes à un prix plus élevé qu'avant la hausse, mais un certain nombre d'unités ne sera plus vendu. Dès lors, dans un équilibre sans fiscalité, un monopole produira moins qu'en concurrence pure et parfaite, mais chaque unité vendue le sera à un prix supérieur.

Dans le cas d'un monopole, le taux de répercussion de la TVA peut être différent de l'unité et dépend de l'élasticité de la demande :

- si l'élasticité de la demande ne varie pas selon le prix, alors la quantité produite par le monopole réagit plus vite au prix que la demande : elle est donc plus élastique⁵¹. Il en résulte que la variation de la fiscalité se répercutera moins sur les prix à la consommation et les quantités échangées en monopole qu'en concurrence pure et parfaite (cf. graphique) ;



Source : Stiglitz (1988)

- si l'élasticité de la demande est décroissante (autrement dit si plus le prix est élevé, moins les consommateurs sont sensibles à son augmentation), alors la hausse de la TVA pourra se répercuter plus que proportionnellement sur les prix⁵² ;

Les conclusions tirées en concurrence pure et parfaite demeurent parfois inchangées dans d'autres cas. Par exemple, en cas de concurrence imparfaite par les prix à la Bertrand, les interactions répétées entre concurrents les mènent tous à facturer leur production au coût marginal, sous peine de se voir privés de clientèle : par un mécanisme certes différent, le prix de vente est en définitive le même qu'en concurrence pure et parfaite et l'introduction de la TVA a le même effet.

⁵¹ En effet, la quantité d'équilibre en cas de monopole est définie non plus à l'intersection du coût marginal et de la demande, mais à l'intersection du coût marginal et du revenu marginal, qui tient compte de la réponse de la demande à une variation de prix.

⁵² Cf. Stiglitz (2014), chapitre 18, pour une démonstration de ce résultat.

Le modèle de **concurrence monopolistique développé par Dixit et Stiglitz** aboutit, selon Stern (1997)⁵³ et Delipalla et Keen (1992)⁵⁴ **aux mêmes conclusions** en supposant que le marché est constitué de producteurs agissant comme des monopoles sur leur segment, mais dont les biens produits sont considérés comme substituables par les consommateurs.

À l'inverse, **si la concurrence entre producteurs passe par les quantités produites, c'est-à-dire qu'elle est régie par un modèle de Cournot, l'impact d'une variation de TVA peut être proportionnellement davantage reporté sur les prix.** Par exemple, Stiglitz (2008) et Delipalla et Keen (1992) ont montré qu'une hausse de TVA de 1 point pouvait là encore se traduire par une hausse du prix du bien concerné de plus d'un point. Comme pour le monopole, ce type de phénomène peut apparaître si l'élasticité de la demande (en valeur absolue) décroît avec le prix : concrètement, cela signifie qu'une hausse de prix à partir d'une situation initiale où il est faible a beaucoup d'effet sur la demande, alors que l'inverse se produit si le prix de départ est déjà élevé. Dans ce cas, les entreprises peuvent avoir intérêt à réduire fortement leur production et à la vendre à un coût unitaire élevé : elles subiront proportionnellement moins la baisse de demande que si elles n'ajustaient que faiblement leurs prix. C'est ce type de configuration qui peut mener à des sur-répercussions des hausses de TVA. Comme le rappelle Carbonnier (2008)⁵⁵, la variabilité de l'élasticité de la demande au prix de vente est donc un paramètre crucial pour évaluer l'effet réel des modifications de la fiscalité.

Enfin, **l'imperfection de la concurrence est atténuée par le nombre d'entreprises présentes sur le marché** : en effet, celui-ci tend à renforcer la perception de la concurrence qu'ont les différentes entreprises et les poussent à davantage anticiper les réactions des autres que dans une situation de monopole. Au total, on se rapproche du cas où les prix sont vus comme exogènes et donc de celui de la concurrence pure et parfaite.

2.1.4. Les études empiriques des variations de taux de TVA

En pratique, **les phénomènes d'incidence fiscale sont souvent mesurés à l'occasion du changement du taux de taxation d'un bien ou d'un ensemble de biens.** En effet, comme indiqué précédemment, l'équilibre de long terme en l'absence de taxe n'est pas directement observable. Les études empiriques portant sur des épisodes de hausses et baisses de taux de TVA ont mis en évidence que le taux de répercussion était souvent différent de un à court terme.

Ainsi, durant les dernières décennies, la législation française a été amenée à évoluer à plusieurs reprises en matière de TVA et des évaluations *ex post* de ces changements ont pu être réalisées. Un certain nombre d'entre elles sont résumées dans le tableau 13 ci-dessous.

⁵³ Stern N., "The effects of taxation price control and government contracts in oligopoly and monopolistic competition", *Journal of Public Economics*, 1987.

⁵⁴ Delipalla S. et Keen M., "The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition", *Journal of Public Economics*, 1992.

⁵⁵ Carbonnier C., « Différence 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 », *Économie et statistique*, 2008.

Tableau 13 : Résultats de plusieurs études empiriques sur les modifications des taux de TVA en France

Date	Hausse / Baisse	Mesure	Effet mécanique sur l'inflation totale	Effet mesuré sur l'inflation totale	Effet mécanique sur les prix du secteur	Effet mesuré sur les prix du secteur	Taux de transmission	Source
01/09/1987	↘	Suppression du taux de TVA de luxe sur les voitures (passage de 33,33% à 18,6%)					57%	Carbonnier (2006)
01/08/1995	↗	Passage du taux normal de 18,6% à 20,6%	1 pt	0,8 pt	--	--	De 53% à 86% selon le degré d'intensivité en capital des secteurs	Carbonnier (2008) Gautier et Lalliard (2013)
01/09/1999	↘	Passage à taux réduit des travaux de réparation dans les logements	-0,1 pt	-0,1 pt	-12,5 pts	-9 pts	77% 70%	Carbonnier (2006) Gautier et Lalliard (2013)
01/04/2000	↘	Passage du taux normal de 20,6% à 19,6%	-0,5 pt	-0,1 pt	--	--	De 16% à 152% selon le degré d'intensivité en capital des secteurs	Carbonnier (2008) Gautier et Lalliard (2013)
01/07/2009	↘	Passage à taux réduit de la TVA dans la restauration	-0,3 pt	-0,1 pt	-7,5 pts	-2 pts	De 20% à 44% selon le type de consommation (boissons, repas)	Gautier et Lalliard (2013) Laffeter et Sillard (2014)
01/01/2012	↗	Création du taux intermédiaire (passage de 5,5% à 7%)	0,2 pt	0,15 pt	--	--		Gautier et Lalliard (2013)

En général, l'impact sur les prix n'est pas total. Par exemple, dans le cas de la baisse de la TVA sur la restauration en 2009 (du taux normal de 19,6% à 5,5%), si la part concernée du secteur (car la mesure ne concernait pas les boissons alcoolisées, ni les ventes à emporter) avait répercuté intégralement la baisse de la TVA, la baisse des prix dans l'hôtellerie-restauration aurait dû être de 7,5% selon le rapport Houel du Sénat (2010)⁵⁶ sur le bilan du taux réduit de TVA dans la restauration. Cependant, Gautier et Lalliard (2013) trouvent que l'impact du passage au taux réduit de la restauration en 2009 (de 19,6% à 5,5%) est de -2 points sur les prix du secteur (ou -0,1 point sur l'inflation totale, cf. tableau 13). De même, Lafféter et Sillard (2014) montrent une baisse des prix à long terme de 2,4 % dans le secteur, quand une répercussion intégrale aurait conduit selon eux à une baisse de 9,8 %⁵⁷.

L'impact des hausses et des baisses de TVA est asymétrique (les baisses ayant moins d'effets sur les prix que les hausses de TVA) et peut différer fortement d'un secteur à l'autre. Ce constat se justifie à l'aune de l'analyse théorique présentée dans l'encadré 8. Carbonnier (2008) montre que les ajustements à une augmentation ou à une diminution de la TVA sont asymétriques (à court terme), selon le degré de concurrence. Il a pour cela étudié successivement deux modifications du taux normal de TVA en France (le passage de 18,6% à 20,6% en 1995, suivi du passage à 19,6% en 2000) :

- pour la hausse de 1995, les secteurs intensifs en capital, dont la structure de marché est proche de l'oligopole du fait de coûts fixes jouant comme barrières à l'entrée, ont vu les prix augmenter de 53%, contre 86% pour les secteurs

⁵⁶ Houel M., « Rapport d'information » de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire n°42, 2010.

⁵⁷ Les divergences d'estimation de la baisse attendue en cas de répercussion intégrale peuvent tenir à l'incertitude entourant la part des boissons alcoolisées dans les recettes du secteur.

reposant davantage sur la main-d'œuvre et donc plus proches d'un marché concurrentiel ;

- au contraire, en 2000, la baisse de TVA a davantage été répercutée sur les secteurs plus intensifs en capital (-152%) qu'en main-d'œuvre (-16%).

Gautier et Lalliard (2013)⁵⁸ confirment cette asymétrie entre hausse et baisse de TVA : alors que 80 % de la hausse de 1995 s'était répercutée rapidement sur les prix, la baisse du taux normal intervenue en 2000 a eu un effet plus modéré sur les prix. D'autres articles (Harju et Kosonen, 2011 ; Carbonnier, 2006) confirment encore que la taille de l'entreprise ou l'intensité de l'utilisation du travail et du capital modifient la réaction du producteur aux changements de taux de TVA.

L'effet des hausses ou baisses de taux n'est pas immédiat, notamment du fait des coûts d'ajustements pour les vendeurs. En effet, dans le cas du commerce de détail, une modification du taux de TVA peut nécessiter un contraignant réétiquetage des produits (phénomène de « coûts d'étiquetage » ou *menu costs*). Le calendrier d'impact de la variation de TVA peut donc être retardé pour correspondre à la périodicité classique de révision des prix. Par exemple, Gautier et Lalliard (2013) estiment, en travaillant sur les hausses de TVA intervenues entre 1995 et 2012 en France, qu'en moyenne 80% des variations de taux de TVA se reportent sur les prix à la consommation un trimestre après le changement.

Enfin, **cette littérature économique identifie empiriquement des effets de court ou moyen terme mais il n'est en général pas possible d'identifier les effets de long terme**. Par exemple, l'impact des modifications de TVA est souvent mesuré en comparant l'évolution du prix d'un produit concerné par la hausse avec d'autres produits non impactés. Mais à long terme, ces évolutions de prix sont affectées par d'autres facteurs que la hausse, et l'identification économétrique de l'effet de long terme de la variation de TVA est délicate du fait de la difficulté à construire un contrefactuel. .

⁵⁸ Gautier E. et Lalliard A., « Quels sont les effets sur l'inflation des changements de TVA en France ? », *Bulletin de la Banque de France*, 4^{ème} trimestre 2013.

Encadré 9 : Justification théorique des asymétries de répercussion des hausses et baisses de TVA

Selon Carbonnier (2008), **la forme de la fonction de production des entreprises pourrait expliquer une certaine asymétrie dans les répercussions des hausses et des baisses de taux.** À court terme, en concurrence pure et parfaite, l'offre peut être plus élastique à la baisse qu'à la hausse : en effet, l'accroissement de la production peut par exemple nécessiter l'embauche de salariés supplémentaires, ou de nouveaux investissements, ce qui ne peut se faire de façon immédiate. Ainsi, une baisse de TVA, nécessitant un accroissement de la production, sera moins répercutée dans les prix à court terme qu'une hausse de fiscalité. Du fait des contraintes de crédit, ce phénomène est d'autant plus marqué pour les petites entreprises, qui se situent sur des marchés proches du cadre de la concurrence pure et parfaite (grand nombre d'entreprises, et donc faible pouvoir de marché de chacune d'elles). Cet effet, qui ne concerne que le côté de l'offre, peut se résumer ainsi :

- si la TVA augmente, les prix perçus par le producteur diminueront et il sera incité à réduire sa production, ce qui peut se faire facilement : on est donc dans un cas d'offre très élastique et la répercussion sur les prix sera forte (d'autant plus que l'élasticité de la demande est faible) ;
- au contraire, si la TVA baisse, les producteurs pourront augmenter leurs prix, mais l'augmentation de la production conséquente sera moins aisée, du fait des limitations présentées plus haut (embauches, investissements, etc.). L'offre sera donc peu élastique et la variation des prix sera faible (d'autant moins que la demande est peu élastique).

Au total, **l'asymétrie entre hausse et baisse de TVA liée aux seuls facteurs d'offre semble montrer qu'une hausse de TVA se répercutera davantage sur les prix qu'une baisse.**

Cependant, la forme de l'élasticité de la demande peut également conduire à des asymétries entre hausse et baisse. Si l'élasticité-prix de la demande est croissante (fonction de demande concave), alors :

- une hausse de TVA entraîne une hausse des prix et donc augmente l'élasticité de la demande qui est donc fortement réduite. Par conséquent, la variation de prix est faible, d'autant moins que l'élasticité de l'offre est forte ;
- au contraire, une baisse de TVA entraîne une réduction des prix. La demande y réagit moins et la quantité échangée varie peu. En revanche, les prix varient davantage, d'autant plus lorsque l'élasticité de l'offre est faible.

En définitive, **l'effet de la forme de la fonction de demande sur les asymétries entre hausses et baisses de TVA s'oppose à celui de la fonction d'offre.** Il est donc crucial d'évaluer l'effet dominant, qui dépend notamment de la structure de marché, fixée en grande partie par la fonction de production des entreprises.

Carbonnier (2008) montre empiriquement que :

- **si le capital est le principal facteur de production des entreprises**, comme dans le cas d'une industrie intensive en capital, alors leurs coûts fixes à court terme seront élevés et la structure du marché est plus susceptible de correspondre à un **oligopole du fait des rendements croissants** et des difficultés d'entrée liées aux coûts fixes. On est donc dans un cas de concurrence imparfaite, ce qui renforce l'effet lié à la forme de la fonction de demande et le fait dominer celui de la forme de la fonction d'offre : **dans ce cas, la répercussion des hausses de TVA sur les prix**

devrait être faible alors que celle des baisses sera élevée. Concrètement, le pouvoir de marché conféré aux entreprises par la structure d'oligopole leur permet d'absorber une partie des hausses d'impôts dans leurs marges et de répercuter fortement les baisses, pour tenter de capter des parts de marché supplémentaires ;

- la situation est renversée **pour les entreprises dont la production repose surtout sur la main-d'œuvre** : ici, on se rapproche de la concurrence pure et parfaite évoquée précédemment et la hausse de TVA sera davantage répercutée sur les prix à la consommation que la baisse, puisque c'est la forme de la fonction d'offre (élastique en cas de hausse de TVA, peu élastique en cas de baisse de TVA) qui domine. **Au total, les hausses de TVA seront fortement répercutées sur les prix contrairement aux baisses.** En effet, la tarification au coût marginal qui prévaut dans un marché concurrentiel laisse peu de marges de manœuvre à la baisse des prix et à l'absorption de la fiscalité dans les marges.

Au total, la littérature théorique et empirique sur l'incidence fiscale des taxes sur la consommation montre que leur coût peut être supporté, au moins en partie, par les producteurs. Cependant, à l'équilibre de long terme, l'offre est plus à même de s'ajuster : des entreprises peuvent entrer sur les marchés, les entreprises présentes peuvent ajuster leur stock de capital et leur main-d'œuvre si bien que la TVA pèse avant tout sur les prix à la consommation.

2.2. L'impact économique des rémanences de TVA

L'analyse qui précède concernait l'incidence des taxes sur la consommation. En effet, on considère souvent en première approche que la TVA ne modifie pas le prix des intrants de production du fait du mécanisme de déductibilité et serait de ce fait un impôt « efficace », car non distorsif, au sens de l'efficacité productive de Diamond et Mirrlees (1971). Pourtant, on a vu qu'une partie de la TVA portait sur les consommations intermédiaires et l'investissement des entreprises et des administrations publiques, ce qui modifie le coût des facteurs de production. On présente donc ici les effets de la TVA sur les choix de production des entreprises et des administrations publiques.

2.2.1. Les rémanences de TVA des entreprises peuvent être répercutées sur les prix au consommateur

Comme discuté dans la première partie, le système réel de TVA, *via* les exonérations qu'il prévoit, implique des rémanences de TVA pour les entreprises, qui renchérissent leurs coûts de production. **Cela crée des distorsions pour l'entreprise dans le choix de ses intrants** : Gauthier (2009) montre ainsi que les rémanences de TVA sur l'investissement renchérissent le coût du capital pour les entreprises.

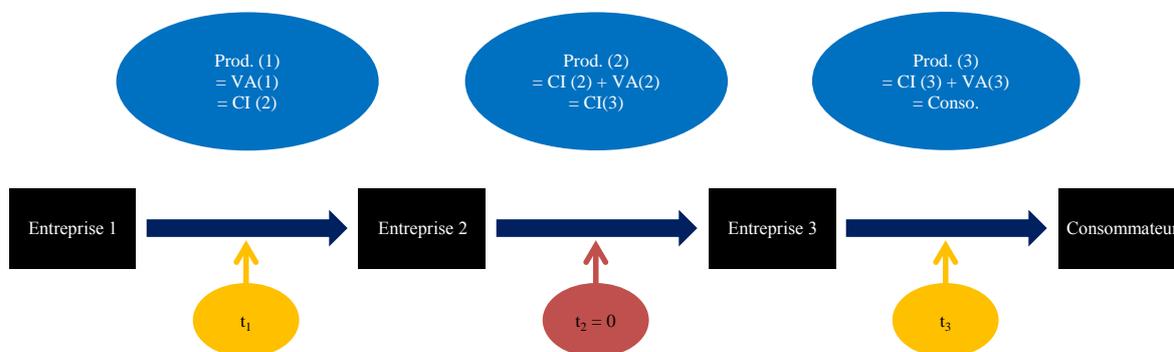
La hausse du coût marginal de production à quantité de production donnée qui résulte de la TVA déplace la courbe d'offre. L'impact en termes de variations de prix et de quantités échangées dépend, comme pour les variations de taux de TVA sur la consommation finale, des élasticités respectives de l'offre et de la demande et des conditions de concurrence dans le secteur concerné. Ainsi, en concurrence pure et parfaite à long terme et avec libre accès aux facteurs de production, la répercussion des rémanences de TVA sur les clients de l'entreprise serait totale. Dans des cadres de concurrence plus réalistes et à court ou moyen terme, cette répercussion ne serait que partielle (*cf.* 2.1).

Si le client de l'entreprise exonérée est un consommateur final, par exemple un ménage, l'exonération de TVA conduit à une baisse du prix de vente ce qui bénéficie au consommateur et au producteur. En effet, même si le producteur répercute l'intégralité des rémanences de TVA dans le prix de vente, la valeur ajoutée créée par la dernière entreprise de la chaîne de valeur, celle qui subit les rémanences, est exonérée de TVA, mais le consommateur continue d'acquitter indirectement de la TVA sur la valeur créée en amont⁵⁹. Ce cas s'applique par exemple à l'exonération des loyers : la TVA rémanente présentée comptablement à la charge des sociétés qui achètent des logements, est *in fine* répercutée dans le prix des loyers si bien que ce sont les ménages qui l'acquittent, bien que les loyers soient exonérés. À l'inverse, si les entreprises disposent d'un pouvoir de marché, elles ne répercuteront pas nécessairement l'intégralité des rémanences de TVA dans les prix à la consommation et les rémanences permettent dans ce cas de récupérer une partie de la rente de monopole ou d'oligopole.

Si en revanche l'entreprise exonérée vend à une autre entreprise assujettie, et qu'elle répercute ses rémanences dans son prix de vente, cette TVA sera incluse dans le prix d'achat hors taxes des consommations intermédiaires de l'entreprise cliente (assujettie) et cette TVA ne sera pas récupérable. Le consommateur en bout de chaîne devra donc acquitter de la TVA sur cette TVA. De plus, la valeur ajoutée créée avant l'exonération sera doublement taxée (au moment de l'exonération et en fin de chaîne). On aboutit ainsi à un phénomène de TVA en cascade, contraire à l'objectif de neutralité assigné à cet impôt par ses créateurs (cf. encadré 10).

Encadré 10 : Effet d'une exonération située en milieu de chaîne de production

Par rapport à l'encadré 3 qui n'envisageait pas d'exonération au cours de la chaîne de valeur, on suppose désormais que l'entreprise 2 devient non assujettie : sa production n'est plus taxée et, en conséquence, elle ne peut plus déduire la TVA sur ses intrants. Par ailleurs, elle deviendra redevable de la taxe sur les salaires. Cela va donc modifier directement la TVA qu'elle reverse, mais aussi indirectement la TVA due par les autres acteurs si elle répercute ses rémanences et la taxe sur les salaires (TS) dans les prix.



Ainsi, les ventes des différentes entreprises valent désormais :

- pour l'entreprise 1 : $Ventes_1 = CI_2 = VA_1$
- pour l'entreprise 2 : $Ventes_2 = CI_3 = CI_2 * (1 + t_1) + TS_2 + VA_2 = VA_1 * (1 + t_1) + TS_2 + VA_2$
- pour l'entreprise 3 : $Ventes_3 = CF = CI_3 + VA_3 = VA_1 * (1 + t_1) + TS_2 + VA_2 + VA_3$

Les TVA collectées par les entreprises valent désormais :

- pour l'entreprise 1 : $TVA_1 = t_1 * VA_1$

⁵⁹ En effet, les rémanences de la dernière entreprise sont égales à une fraction de cette valeur ajoutée et font partie de l'assiette de la TVA payée par le consommateur final.

$$\begin{aligned}
 \text{- pour l'entreprise 2 : } TVA_2 &= \underbrace{-0}_{\text{Disparition du droit à déduction}} + \underbrace{0}_{\text{Exonération}} * \left(VA_1 * \underbrace{(1+t_1)}_{\text{Répercussion rémanences}} + \underbrace{TS_2}_{\text{Répercussion TS}} \right) \\
 \text{- pour l'entreprise 3 : } TVA_3 &= \underbrace{-0}_{\text{Exonération de l'entreprise précédente}} + t_3 * \left(VA_1 * \underbrace{(1+t_1)}_{\text{Répercussion rémanences}} + \underbrace{TS_2}_{\text{Répercussion TS}} + VA_3 \right)
 \end{aligned}$$

Au total, on a donc :

$$\begin{aligned}
 TVA_{FiPu} &= TVA_1 + TVA_2 + TVA_3 \\
 &= t_3 * (VA_3 + VA_2 + VA_1) + t_3 * TS_2 + t_1 * (1 + t_3) * VA_1^{60}
 \end{aligned}$$

La valeur ajoutée générée en amont de la production vendue à l'entreprise exonérée est donc doublement taxée, puisque l'entreprise exonérée joue en quelque sorte le rôle de consommateur final. De plus, on taxe à la TVA de la TVA et de la taxe sur les salaires, car les rémanences (qui sont de la TVA) et la taxe sur les salaires se répercutent dans les prix hors taxes.

L'exemple numérique présenté dans le tableau ci-dessous considère deux chaînes de production parfaitement identiques (mêmes consommations intermédiaires, mêmes salaires, même rémunération du capital), à ceci près que dans le second cas, l'entreprise située en milieu de chaîne devient exonérée de TVA et répercute intégralement ses rémanences de TVA dans son prix de vente. Pour simplifier l'analyse, on suppose nul le taux de taxe sur les salaires. Il en découle que :

- l'entreprise exonérée vend sa production TTC moins cher que lorsqu'elle est assujettie (170 contre 180) ;
- mais le fait que ce prix TTC n'inclue pas de TVA réductible pour la dernière entreprise renchérit le prix facturé au consommateur final (324 contre 300).

	Aucune entreprise exonérée	Entreprise 2 exonérée	Écart
Entreprise 1			
CI	0	0	0
TVA (rémanente) sur CI	0	0	0
Salaires et rémunération du capital	100	100	0
Ventes HT	100	100	0
TVA sur ventes	20	20	0
Ventes TTC	120	120	0
Entreprise 2			
CI HT	100	100	0
TVA (rémanente) sur CI	0	20	20
Salaires et rémunération du capital	50	50	0
Ventes HT	150	170	20
TVA sur ventes	30	0	-30
Ventes TTC	180	170	-10
Entreprise 3 (toujours assujettie)			
CI HT	150	170	20
TVA (rémanente) sur CI	0	0	0
Salaires et rémunération du capital	100	100	0
Ventes HT	250	270	20
TVA sur ventes	50	54	4
Ventes TTC	300	324	24
TVA			
TVA collectée par 1	20	20	0
TVA collectée par 2	10	0	-10
TVA collectée par 3	20	54	34
Total	50	74	24

Double taxation de la VA de l'entreprise 1

TVA sur TVA (répercussion des rémanences de l'entreprise 2 dans son prix HT)

⁶⁰ La hausse de TVA est liée au fait que l'exonération ait lieu en milieu de chaîne de production.

On peut conclure que :

- le non-assujettissement d'une entreprise à la TVA confère un avantage aux consommateurs si l'entreprise est en bout de chaîne et n'augmente pas sa marge, c'est-à-dire qu'elle s'adresse directement à un consommateur final (cf. encadré 3);
- le non-assujettissement à la TVA est défavorable pour les consommateurs si l'entreprise concernée est un intermédiaire du cycle de production.

2.2.2. Les taux réduits de TVA en milieu de chaîne de valeur tendent à complexifier le système de TVA

Lorsqu'ils ne portent pas sur les dépenses finales des ménages, l'effet des taux réduits est assez restreint. Théoriquement, la TVA sur les consommations intermédiaires et l'investissement des entreprises étant déductible, le taux de TVA applicable aux intrants des entreprises devrait être neutre *in fine* sur leur bilan et le seul impact qu'ils pourraient avoir porte sur leur trésorerie (cf. encadré 4). Par exemple, un abattoir acquitte de la TVA à 10 % sur ses achats d'animaux et collecte de la TVA à 5,5 % sur la vente des carcasses : il peut donc avoir de la TVA à « avancer », mais l'effet n'est en principe que transitoire.

L'existence d'exonérations de TVA au cours de la chaîne de valeur implique néanmoins un effet pérenne des taux réduits, même lorsqu'ils portent sur les dépenses intermédiaires. Par exemple, les taux réduits sur les engrais ne sont pas neutres pour les agriculteurs au régime forfaitaire puisque ceux-ci ne peuvent pas se faire rembourser leurs dépenses réelles de TVA. En effet, les exonérations rompent provisoirement la chaîne de valeur et mènent à une double-taxation de la valeur ajoutée créée en amont (cf. encadré 9). **Dès lors, un taux réduit situé en amont de l'entreprise exonérée conduira à réduire l'assiette doublement taxée par rapport à une situation où l'ensemble de la chaîne est assujettie au taux normal** (cf. encadré 11).

Encadré 11 : Effet d'un taux réduit en milieu de chaîne en présence d'exonérations

Dans l'exemple de l'encadré 9, on a montré qu'une exonération augmentait la TVA totale collectée de

$$\Delta TVA_{FiPu} = t_1 * (1 + t_3) * VA_1$$

Ainsi, si les taux réduits en milieu de chaîne sont sans impact sur la TVA totale collectée en l'absence d'exonérations, la situation est modifiée en cas d'exonération en milieu de chaîne. Dans ce cas, la valeur des taux de TVA en amont de l'exonération n'est pas neutre. Par conséquent, plus le taux de TVA pré-exonération est élevé, plus la double-taxation est importante.

On peut reprendre pour s'en convaincre l'exemple numérique de l'encadré 8 (en présence d'exonération), en comparant cette fois la situation où les CI de l'entreprise 2 (exonérée) peuvent être soumises au taux réduit ou au taux normal. Les taux réduits sur les intrants des entreprises exonérées atténuent donc l'effet de taxation en cascade des rémanences.

	Taux normal	Taux réduit	Écarts
Entreprise 1			
CI	0	0	0
TVA (rémnante) sur CI	0	0	0
Salaires et rémunération du capital	100	100	0
Ventes HT	100	100	0
TVA sur ventes	20	5,5	-14,5
Ventes TTC	120	105,5	-14,5
Entreprise 2			
CI HT	100	100	0
TVA (rémnante) sur CI	20	5,5	-14,5
Salaires et rémunération du capital	50	50	0
Ventes HT	170	155,5	-14,5
TVA sur ventes	0	0	0
Ventes TTC	170	155,5	-14,5
Entreprise 3 (toujours assujettie)			
CI HT	170	155,5	-14,5
TVA (rémnante) sur CI	0	0	0
Salaires et rémunération du capital	100	100	0
Ventes HT	270	255,5	-14,5
TVA sur ventes	54	51,1	-2,9
Ventes TTC	324	306,6	-17,4
TVA			
TVA collectée par 1	20	5,5	-14,5
TVA collectée par 2	0	0	0
TVA collectée par 3	54	51,1	-2,9
Total	74	56,6	-17,4

Diminution de la TVA doublement taxée

Diminution de la TVA sur la TVA

2.2.3. L'exonération des administrations publiques n'est pas neutre pour leurs choix d'organisation

2.2.3.1. L'exonération ou le non assujettissement des administrations publiques se justifie par plusieurs motifs

Les administrations publiques sont, d'une façon générale, non assujetties ou exonérées de TVA (cf. partie 1.3.2 ci-dessus), pour plusieurs raisons distinctes :

- une partie de leurs activités est *de facto* hors du champ de la TVA car elles sont fournies gratuitement et ne font pas l'objet de transactions monétaires (défense, administration, etc.) ;
- certaines activités d'intérêt général (prestations de soins, éducation, etc.) sont de plus exclues du champ de la TVA par l'article 132 de la « directive TVA » et sont en pratique souvent fournies par les APU ;
- l'article 13 de cette même directive exonère de TVA les activités facturées et donc potentiellement taxables menées par une « autorité publique » (c'est-à-dire en tant qu'organisme régi par le droit public). Des exceptions existent néanmoins, le principe étant que les administrations publiques sont taxées si elles sont en concurrence avec le secteur privé⁶¹.

Toutefois, certaines activités exercées par l'autorité publique sont expressément taxables⁶². Cela concerne principalement des biens et services qui sont ou qui peuvent être vendus par le secteur privé : télécommunications, transports de biens et de personnes, services portuaires et aéroportuaires, distribution de gaz, d'énergie thermique, etc. Pour

⁶¹ En pratique une condition supplémentaire s'applique : ce n'est le cas que si les activités concernées sont menées sur une échelle « non négligeable » (cf. article 13 de la Directive TVA).

⁶² Elles sont listées à l'annexe I de la Directive TVA.

mémoire, en France, le service de distribution d'eau réalisé en régie directe par une commune ou son établissement public est taxé s'il est fourni à plus de 3000 habitants.

La directive TVA laisse dans une certaine mesure une marge d'appréciation aux États membres pour évaluer les secteurs d'activité où le public est en concurrence avec le privé puisqu'elle ne donne pas de critères d'évaluation du niveau de concurrence qui doit entraîner l'assujettissement à la TVA des administrations publiques. La Cour de justice européenne a pu statuer au cas par cas⁶³. Ainsi, certaines activités (soins hospitaliers, musées, prestations culturelles et sportives, etc.) sont présumées non-concurrentes⁶⁴ par le droit français alors même que des entreprises privées fournissent des biens et services semblables mais sont assujetties à la TVA.

2.2.3.2. Cette exonération des administrations publiques permettrait d'éviter une forme de circularité de la TVA

La TVA acquittée par les administrations publiques décrite dans la première partie est globalement neutre pour les finances publiques car elle constitue à la fois une dépense et une recette et n'a donc pas d'impact sur le déficit public.

Pendant, elle peut peser différemment sur chacun des sous-secteurs car ce n'est pas l'administration publique effectuant la dépense qui collecte la TVA :

- l'État et les administrations de sécurité sociale (ASSO) se partagent les recettes de TVA (la fraction reversée aux ASSO est fixée chaque année en loi de financement de la sécurité sociale ; en 2014 elle valait 8,33%) ;
- l'ensemble des sous-secteurs (État, administrations publiques locales – APUL, organismes divers d'action centrale – ODAC et ASSO) acquittent de la TVA sur leurs charges, à savoir leurs consommations intermédiaires, leurs investissements et leur consommation finale individualisable (cf. partie 1).

À un niveau plus microéconomique, les gestionnaires publics qui acquittent de la TVA n'internalisent probablement pas dans leurs décisions le fait que la TVA qu'ils paient sur les achats dont ils ont la responsabilité est également une recette des administrations publiques.

À cela s'ajoute le dispositif du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), créé en 1978, et visant à compenser les collectivités locales, groupements et établissements publics locaux, de la TVA liée à leurs investissements. En pratique, un taux de reversement forfaitaire (15,761% depuis le 1^{er} janvier 2014) est appliqué aux dépenses d'investissement.

2.2.3.3. L'exonération des administrations publiques n'est pas neutre économiquement puisqu'elle crée des distorsions dans les choix de leurs acteurs

Même si comptablement la TVA payée par les APU est neutre sur le déficit public, le non-assujettissement ou l'exonération n'est pas neutre d'un point de vue économique du fait des distorsions de plusieurs natures qu'ils peuvent créer.

D'une part, **l'exonération de TVA des administrations publiques peut distordre les choix des consommateurs en faveur des biens et des services qu'elles produisent.** En effet, comme la doctrine fiscale présume la non-concurrence pour certaines activités⁶⁵, la définition

⁶³ Cf. la discussion de la jurisprudence par De la FERIA (2009), "The EU VAT treatment of public sector bodies : slowing moving in the wrong direction", *Intertax*.

⁶⁴ Comme établi par la doctrine de l'administration fiscale (BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-10-20150204).

⁶⁵ BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-10-20150204.

du champ des activités publiques exonérées ne permet pas nécessairement d'éviter toute distorsion de concurrence entre le public et le privé. Dans certains cas, il semble pouvoir exister une ambiguïté quant au caractère de non-concurrence entre public et privé. Par exemple :

- les musées publics sont exonérés tandis que le taux de TVA de 10% s'applique aux musées privés ;
- dans les établissements hospitaliers pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) :
 - les soins médicaux qui sont effectués sont toujours exonérés, que l'EHPAD soit public ou privé ;
 - en revanche, les prestations d'hébergement et celles liées à la dépendance sont taxées à 5,5% dans le privé et exonérées dans le public.
- dans le cas des installations sportives, la non-concurrence est présumée par l'article 256B du CGI. Ainsi, une piscine publique est exonérée tandis qu'une piscine privée est assujettie. Selon la jurisprudence⁶⁶, une piscine municipale exploitée en gestion directe constitue un service public à caractère administratif (SPA) et non à caractère industriel et commercial (SPIC). Or, si les services de natation scolaire sont liés à l'éducation (qui est non assujettie), dans la pratique, une piscine municipale peut exercer des activités de natures différentes dont certaines peuvent s'apparenter à un SPIC (activités ludiques, de remise en forme et de détente de type spa ou hammam).

D'autre part, **l'exonération des administrations publiques peut les inciter à internaliser la production de certains services**, notamment de support (puisque les crédits de financement s'appliquent à des achats TTC), alors qu'elles pourraient recourir à des prestataires externes plus efficaces mais auxquels s'appliquerait la TVA. **Or, du point de vue de l'efficacité économique et du coût pour les finances publiques dans leur ensemble**, il peut être préférable que les APU externalisent si le prestataire extérieur est plus efficace que la production en interne du service.

Par exemple, une administration publique devrait acquitter la TVA sur l'ensemble du prix d'une prestation de nettoyage réalisée par le secteur privé (incluant donc la valeur ajoutée, les consommations intermédiaires et l'investissement de ce service) alors qu'elle ne la paierait que sur ses propres consommations intermédiaires et son investissement en internalisant l'activité de nettoyage : elle est donc incitée à produire en interne ce service car le prix vu par le gestionnaire ne correspond pas au coût total pour les finances publiques (cf. encadré 12).

Le FCTVA tel qu'il est défini actuellement (c'est-à-dire qu'il compense la TVA sur les dépenses d'investissement) tend à renforcer cette incitation à internaliser les fonctions support pour les collectivités locales puisqu'il leur rembourse la TVA sur les investissements liés à la prestation faite en interne. La distorsion est donc renforcée par rapport à une situation sans FCTVA.

⁶⁶ TC, 26 mai 2003, Ville de Paris c/ M. Deruelle, n°C3346.

Encadré 12 : Exemple d'incitation à l'internalisation des fonctions support pour les APU

On considère une collectivité locale pouvant faire appel à une entreprise privée pour une fonction support (de type nettoyage des locaux) ou effectuer cette prestation en interne. On suppose que les consommations intermédiaires et l'investissement⁶⁷ nécessaires au service support sont les mêmes dans les deux cas, mais que la masse salariale est supérieure dans le cas public. On suppose ainsi que la valeur ajoutée nette de la dépréciation du capital du public est supérieure de 10 % à celle du privé. Le prix hors taxes facturé par le privé (fixé à 100) est égal à la somme des CI (30), de la dépréciation du capital (20) et de la valeur ajoutée nette (50).

	Privé	Public
Valeur ajoutée nette (salaires, profits)	50	55
Investissement = Dépréciation du capital	20	20
Consommations intermédiaires	30	30
Prix hors taxe	100	

On suppose que toutes les dépenses sont soumises au taux normal de TVA (20%).

- en cas d'externalisation, la collectivité locale paie le service TTC et ne peut se faire rembourser la TVA du fait de son non-assujettissement, soit $100 \times (1 + 20\%) = 120$;

- en cas d'internalisation, la collectivité paie de la TVA sur ses CI et son investissement, mais elle se fait rembourser la TVA sur l'investissement, *via* le FCTVA⁶⁸. Elle dépense donc : $55 + 20 + 30 \times (1 + 20\%) = 111$ (y compris 6 de TVA rémanente sur les CI).

La collectivité locale a donc intérêt à internaliser le service puisque cela lui coûte moins cher. Pourtant, le coût total pour les administrations publiques est inférieur en cas de recours au secteur privé puisqu'il est de 100 contre 105 en cas d'internalisation.

	Internalisation	Externalisation Taux normal
Dépenses collectivité	-115,0	-120,0
Recettes collectivité	4,0	0,0
Coût net collectivité	-111,0	-120,0
Recettes de TVA	10,0	20,0
Dépense FC TVA	-4,0	0,0
Coût total APU	-105,0	-100,0

2.2.3.4. Évaluation de différentes modalités d'assujettissement des APU

En 2011, la Commission européenne a publié un Livre vert sur l'avenir de la TVA⁶⁹ dans lequel elle évoquait les problèmes incitatifs liés à l'exonération des administrations

⁶⁷ Afin de simplifier la présentation, on suppose que l'investissement est égal à la dépréciation du capital et donc que la valeur ajoutée brute est égale à la valeur ajoutée nette plus l'investissement.

⁶⁸ On suppose pour simplifier que le FCTVA rembourse l'intégralité de la TVA sur l'investissement. En pratique, le taux de remboursement est inférieur.

⁶⁹ Commission européenne, « Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace, adapté au marché unique », 2011.

publiques. Dans ce cadre, une étude réalisée par *Copenhagen Economics* (2013)⁷⁰ analysait trois méthodes visant à supprimer les distorsions créées par cette exemption du public :

- l'assujettissement « complet » du secteur des administrations publiques, ou ;
- de manière moins radicale la redéfinition du périmètre des activités exonérées ;
- la compensation de la TVA sur les achats, *via* une généralisation du FCTVA.

Aucune de ces méthodes ne permet de supprimer toutes les distorsions précédemment évoquées :

- dans le cas de l'assujettissement « complet » et/ou de la redéfinition du périmètre de l'autorité publique, les biens et services fournis à titre gratuit ne sont pas concernés : il reste donc de la TVA non récupérable sur les intrants de secteurs comme l'administration générale ou la défense ;
- la redéfinition du champ des activités publiques pouvant être exonérées, limiterait cependant le champ sur lequel porte les rémanences et les éventuelles distorsions associées ;
- dans le cas de la compensation de la TVA sur les achats, la distorsion des choix du consommateur est renforcée puisque le prix de consommation n'inclut même plus la TVA non récupérable sur les achats du producteur public concerné.

L'étude présente par ailleurs des simulations macroéconomiques de basculements de régimes de TVA mais les résultats chiffrés sont sujets à caution. Ils font état notamment d'un impact important sur le PIB et l'emploi en cas d'assujettissement « complet », mais ce résultat repose sur l'hypothèse que le privé est par nature plus efficace que le public. Pourtant, cette hypothèse n'est ni testée ni justifiée, alors que la littérature économique reste partagée sur ce point.

2.3. Enseignements de la littérature économique sur la structure des taux de TVA

Avant de présenter les effets macroéconomiques de TVA, on présente les effets économiques de l'existence de différents taux de TVA sur les consommations. En effet, l'existence de différents taux de TVA peut conduire à modifier le panier de consommation des ménages, ce qui n'est pas neutre sur l'activité. Historiquement, la littérature économique a pu recommander des taux différenciés par produits, notamment afin de minimiser les distorsions économiques liées aux taxes sur la consommation. Cependant, la littérature plus récente tend plutôt au contraire à recommander un taux uniforme de TVA pour tous les biens.

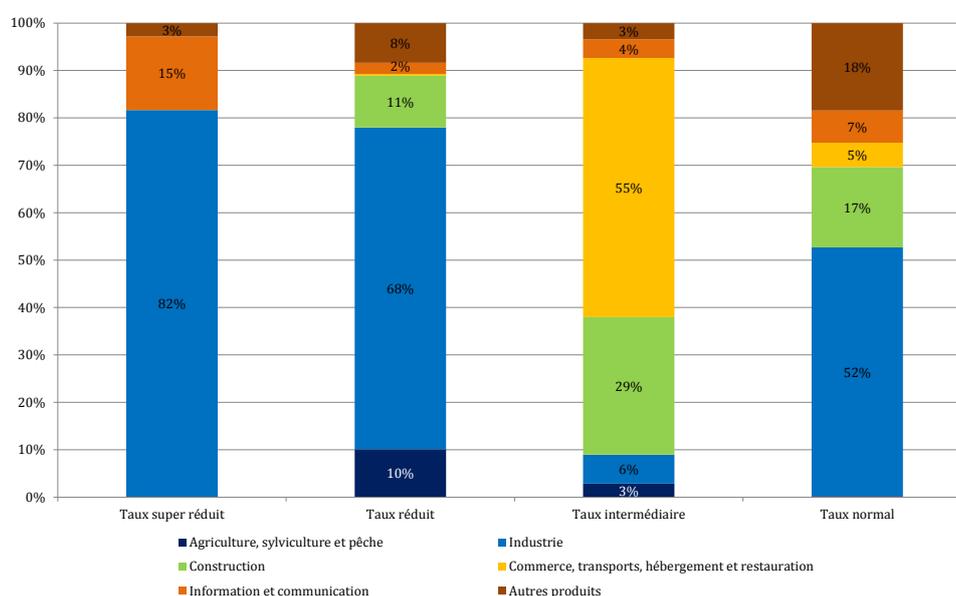
Comme l'a indiqué la partie 1, les taux de TVA sont au nombre de quatre en France, et la répartition des biens concernés diffère sensiblement selon les cas (cf. figure 7) :

- les médicaments remboursables constituent la majeure partie (82 %) des dépenses concernées par le taux super-réduit de 2,1%. Par ailleurs, la presse représente 14% de l'assiette et la redevance télévisuelle compte pour environ 1 %. Enfin, les 140 premières représentations de certains spectacles représentent 3% de cette assiette ;

⁷⁰ Rapport final pour la Commission européenne, *Copenhagen Economics* (2013), « VAT in the public sector and exemptions in the public interest ».

- l'alimentation représente environ 70 % de l'assiette à taux réduit (dont 10 % pour les produits de l'agriculture et de la pêche et 60 % pour les produits de l'industrie agroalimentaire). La construction représente environ 11 % de l'assiette du fait de la construction de logement sociaux et des travaux de rénovation énergétique. Le reste provient notamment des livres, des services à la personne en faveur des publics fragiles ou encore des entrées dans les cinémas ;
- plus du tiers de l'assiette à taux intermédiaire (38%) provient des dépenses d'hôtellerie et de restauration. Par ailleurs, la construction représente 29 % et les transports environ 17 %. Le reste concerne notamment les médicaments non remboursables, les aliments pour animaux, les abonnements télévisuels, et certains services à la personne également.

Figure 7 : Répartition entre les produits des assiettes de TVA concernées par les différents taux



Source : Insee, modèle DG Trésor (compte semi-définitif 2012 en base 2010, modèle selon législation 2014), calculs du rapporteur.

Cette diversité dans la structure des biens concernés peut amener à s'interroger sur l'efficacité économique des taux réduits et ouvre la réflexion sur l'articulation du système de taux de TVA.

2.3.1. Historiquement, certains auteurs ont recommandé une fiscalité différenciée suivant les biens

La question de la structure optimale des taux de TVA est relativement ancienne dans la littérature économique. Historiquement, **Ramsey**⁷¹ a montré que, dans le modèle simple où seule la fiscalité proportionnelle était disponible, et en négligeant les modifications de la demande liées aux transferts sociaux (c'est-à-dire le reversement par l'administration au contribuable de tout ou partie des recettes de l'impôt), **la fiscalité optimale devait conduire à réduire la quantité demandée de tous les biens taxés dans les mêmes proportions.**

⁷¹ Ramsey F. P., "A contribution to the Theory of Taxation", *The Economic Journal*, 1927.

La conclusion de Ramsey a été complétée par **Boiteux**⁷² en 1956 qui s'est intéressé au cas de la recherche de l'équilibre budgétaire pour les monopoles naturels. En effet, la régulation des monopoles consistant à les forcer à tarifier au coût marginal n'est pas réalisable en pratique puisqu'elle les oblige à vendre à perte. Ainsi, un optimum de second rang doit être recherché pour parvenir à l'équilibre budgétaire, tout en réduisant la perte de bien-être associée à la fiscalité. Boiteux montre donc, par une méthode dite des « surplus », que « l'écart entre prix et coût marginal doit être proportionnel à la variation de prix qui entraînerait un même accroissement relatif de la demande de tous les biens produits par l'entreprise ». **En pratique, cela revient à fixer un taux d'imposition inversement proportionnel à l'élasticité compensée de la demande.** Ainsi, dans le cas extrême où il existe un bien pour lequel la demande est totalement insensible au prix, il serait optimal de ne taxer que ce bien.

D'un point de vue pratique, la mise en place d'une fiscalité indirecte spécifique à chaque bien ne paraît pas réaliste : d'une part, l'élasticité-prix de la demande de chaque bien de consommation est difficile, voire impossible à estimer précisément en pratique ; d'autre part, les coûts de gestion associés à un tel système seraient extrêmement élevés. À ce titre, Belan, Gauthier et Laroque (2008)⁷³ ont cherché à définir le regroupement optimal de biens à effectuer étant donné le nombre limité de taux de TVA qu'il convenait d'appliquer.

Quoi qu'il en soit, **le système actuel de TVA n'a probablement pas été dicté principalement par ces considérations**, notamment puisqu'il tend au contraire à taxer à taux réduit les biens de première nécessité, que le théorème de Ramsey-Boiteux recommande au contraire de taxer fortement⁷⁴. En effet, actuellement, une des premières justifications apportées aux taux réduits est justement de ne pas pénaliser les ménages modestes en allégeant le poids de l'impôt sur les biens de nécessité⁷⁵. De la même façon, on peut également citer les taux de TVA majorés qui ont pu exister dans certains États membres et s'appliquaient à des biens de luxe, notamment en France jusqu'en 1992.

2.3.2. La littérature plus récente recommande en général un taux unique de TVA

De façon générale, la littérature économique tend désormais à recommander une fiscalité uniforme sur la consommation. En effet, en relâchant l'hypothèse centrale de Ramsey-Boiteux selon laquelle la seule fiscalité disponible était proportionnelle, Atkinson et Stiglitz (1976)⁷⁶ ont montré, dans un cadre théorique reposant sur des hypothèses fortes, qu'il n'est pas souhaitable de taxer les biens à des taux différenciés si une fiscalité progressive sur les revenus peut être mise en place sans aucune contrainte. Cette analyse montre que ni les arguments d'efficacité de type Ramsey, ni les arguments redistributifs, ne justifient une fiscalité différenciée selon les biens. Ce résultat repose sur deux intuitions :

- d'une part, les taux réduits de TVA ne peuvent pas être ciblés efficacement sur les ménages les plus modestes, à l'inverse de la fiscalité progressive

⁷² Boiteux M., « Sur la gestion des Monopoles Publics astreints à l'équilibre budgétaire », *Econometrica*, 1956.

⁷³ Belan P., Gauthier S., et Laroque G., « *The optimal grouping of commodities for the sales tax* », *Journal of Public Economics*, 2008.

⁷⁴ À l'inverse, les droits sur le tabac et l'alcool, au-delà de l'objectif de santé publique qu'on peut leur assigner aujourd'hui, trouvent également leur justification historique dans la faible réponse de la demande à leur prix.

⁷⁵ Pour l'étude détaillée des effets redistributifs de la TVA, on pourra se rapporter au rapport particulier n°2 intitulé « Les effets redistributifs de la taxe sur la valeur ajoutée ».

⁷⁶ Atkinson, A. B. et Stiglitz, J. E., "*The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation*", *Journal of Public Economics*, 1976.

(complétée éventuellement par des transferts sociaux ou de la fiscalité négative), qui cible explicitement les ménages modestes⁷⁷ ;

- d'autre part, la modification des prix relatifs à la consommation crée une distorsion entre le biens qui conduit à éloigner l'équilibre de l'optimum de premier rang en modifiant la structure de la consommation des ménages, et donc celle de la production.

2.3.3. Il existe toutefois des cas où les taux réduits de TVA répondent à des arguments théoriques

Le résultat d'Atkinson et Stiglitz (1976) n'est valable que sous une hypothèse forte sur les préférences des agents, à savoir que la désutilité au travail ne dépend que du niveau de consommation mais pas de sa structure. Or dans ce cadre, dans une optique d'efficacité économique, **on pourrait envisager une réduction de la fiscalité sur les biens complémentaires au travail, ou à l'inverse une taxation plus forte des biens complémentaires au loisir**. En effet une telle fiscalité limiterait les effets désincitatifs de la fiscalité des revenus car elle permet de réduire les charges qui pèsent sur le travail, et donc d'augmenter l'offre de travail. Ainsi, dans une certaine mesure, on peut considérer que l'application du taux intermédiaire aux cantines d'entreprises ou aux dépenses de transports entre le domicile et le travail rentre dans ce cadre (le taux intermédiaire s'applique cependant à l'ensemble des dépenses de transport, y compris de loisir). De même, les activités marchandes qui se substituent au travail domestique peuvent participer à l'entrée en activité des seconds apporteurs de ressources dans les couples, en diminuant le coût d'opportunité de la reprise d'activité. Ainsi, les taux réduits appliqués à certains services à la personne, notamment la garde d'enfants, réduisent les freins à l'emploi des parents, et notamment des femmes. Selon une logique similaire, les auteurs de la *Mirrlees Review* (2011)⁷⁸ suggèrent, pour les activités domestiques réalisables soi-même (bricolage, ménage, ...), de taxer davantage les intrants (marteaux, balais, ...), que les services à domicile spécialisés.

Dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre, l'application de taux réduits peut chercher à **diminuer l'incitation à la sous-déclaration du chiffre d'affaires**, voire au travail au noir. C'est par exemple le cas des secteurs de la restauration ou du bâtiment : le taux de TVA applicable aux produits alimentaires à consommer sur place a en effet été abaissé à 5,5% en 2009, puis relevé à 7% (puis 10% en 2014) lors de la création du taux intermédiaire. Il n'existe cependant pas d'étude à notre connaissance ayant permis de mesurer l'effet de la baisse de TVA sur l'économie non observée, ni de prouver que la réduction du taux de TVA est l'instrument le plus efficace pour lutter contre ces phénomènes de fraude.

Enfin, Pigou (1920)⁷⁹ a montré que la fiscalité pouvait se voir attribuer le rôle **de correcteur d'externalités**, comme l'environnement ou le tabac. De plus, selon Sandmo (1975)⁸⁰, le modèle de fiscalité optimale défini plus haut appliqué à un cas incluant des externalités n'est modifié que par l'addition d'une taxe visant à compenser les externalités : il n'y a pas d'interaction entre le taux de fiscalité « hors externalité » à appliquer et le taux de la taxe pigouvienne correctrice de l'externalité.

⁷⁷ Cf. rapport particulier n°2.

⁷⁸ Crawford I., Keen M. et Smith S., "Value Added Tax and Excises", *Mirrlees Review*, 2011.

⁷⁹ Pigou A., *The Economics of Welfare*

⁸⁰ Sandmo A., "Optimal taxation in the presence of externalities", *Swedish Journal of Economics*, 1975.

Ainsi, il peut apparaître justifié *a priori* de taxer moins les biens qui présentent un impact positif sur l'environnement (en France, par exemple les travaux d'amélioration de la performance énergétique réalisés dans des logements sont soumis au taux de TVA 5,5% tandis que les autres travaux de rénovation sont taxés à 10%). Pour autant, la fiscalité pigouvienne doit être égale à l'écart entre le coût marginal environnemental et le prix de marché, et les contraintes européennes pesant sur les taux de TVA ne permettent pas nécessairement de le faire. De plus, la TVA ne porte que sur la consommation finale alors que l'externalité est la même quel que soit l'usage. Par exemple, si on souhaite décourager la consommation de biens polluants, on souhaite probablement le faire également sur les consommations intermédiaires.

De ce fait, les accises, qui peuvent dépendre du volume et non du seul prix, et surtout ne sont pas déductibles par les entreprises, pourraient être plus adaptées que la TVA pour introduire un signal-prix. Enfin, la fiscalité directe peut également être utilisée pour subventionner certains biens de façon plus ciblée : par exemple, le crédit d'impôt développement durable était réservé jusqu'en 2014 aux bouquets de travaux (c'est-à-dire la réalisation conjointe de plusieurs travaux d'amélioration énergétique) du fait des fortes complémentarités pouvant exister. Dans ce cadre, la dépense éligible peut également être plafonnée afin d'éviter les abus. Ce type de ciblage n'est pas possible avec la fiscalité indirecte.

De même, **des taux réduits de TVA peuvent être appliqués à des biens qualifiés de tutélaires** (« *merit goods* » définis par Musgrave (1957)⁸¹), c'est-à-dire des biens dont l'État vise à encourager ou décourager la consommation. Le taux super-réduit de 2,1% appliqué à la presse, ou le taux réduit de 5,5% portant sur les livres, et plus généralement les taux réduits sur les biens culturels peuvent entrer dans ce cadre.

En conclusion, selon la théorie économique, la TVA vise essentiellement un rôle de rendement budgétaire. Le recours aux taux réduits ne se justifie pas par des considérations de redistribution, et, seulement dans des cas bien précis, par des considérations d'efficacité économique : les cas où leur utilisation paraît pertinente du point de vue théorique sont en effet limités. Le rapport particulier n°4 présentera une analyse détaillée de l'effet des taux réduits sur les secteurs d'activité concernés.

2.4. L'incidence des variations de taux de TVA sur l'équilibre macroéconomique

La partie précédente a montré que les entreprises pouvaient, *via* les rémanences, supporter une partie de la TVA dans leurs marges. Il faut néanmoins considérer que ces entreprises sont détenues par des actionnaires. En conséquence, la TVA est, comme tout impôt, payée *in fine* par des ménages : soit directement (dans ce cas, les ménages peuvent parfois être des ménages étrangers, par exemple les dépenses des touristes en France), soit indirectement dans le cas des rémanences des entreprises qui sont payées par les actionnaires (qui peuvent également être des ménages étrangers). L'effet de cet impôt dépend cependant du type de revenus des ménages qui l'acquittent (salaires, profits, etc.).

Afin d'illustrer les effets macroéconomiques de la TVA, on présente dans cette partie les mécanismes globaux d'une augmentation de la TVA⁸², en comparant son assiette avec celle d'autres impôts comme les cotisations sociales ou la CVAE.

⁸¹ Musgrave R., "A Multiple Theory of Budget Determination", *Finanzarchiv*, 1957.

⁸² On présentera ici les effets d'une hausse globale de la TVA, non différenciée en fonction des taux, et on n'envisagera pas la suppression sectorielle d'un taux réduit, ou la hausse ciblée d'un seul taux réduit. En effet, les mécanismes généraux sont relativement proches et les modèles d'estimation utilisés pour les simulations ne permettent pas ce type de raffinement.

Le choix de se concentrer sur une hausse de TVA, plutôt que sur une baisse, est conventionnel et résulte notamment du fait que la littérature sur le sujet se place généralement dans ce cas. Les effets d'une baisse de TVA ne sont donc pas détaillés ici : dans les modèles macroéconomiques, les résultats sont symétriques car ils ne tiennent en général pas compte de certaines asymétries au niveau microéconomique. Par exemple, comme on l'a vu dans la partie 2.1, les temps de diffusion des hausses et des baisses de TVA peuvent être différents à court terme et l'existence de rigidités nominales à la baisse, notamment sur les salaires, peut conduire à des dynamiques d'ajustement différentes.

Enfin, afin d'illustrer les mécanismes économiques présentés, et notamment de considérer leurs ampleurs respectives, on présentera succinctement les résultats de simulations de modifications de la structure de la fiscalité obtenues à l'aide de modèles macroéconomiques.

2.4.1. À long terme, l'assiette de la TVA est assez proche des salaires sans en être équivalente

2.4.1.1. En équilibre général, l'assiette de la TVA se confond en première approximation avec la masse salariale

Dans un modèle très simplifié, **la TVA pèse en première approche essentiellement sur les salaires à long terme**⁸³ (Gauthier, 2009⁸⁴ ; Coupet et Renne, 2008⁸⁵ ; Carbonnier, 2012⁸⁶). En effet, dans une économie fermée, en l'absence de rémanences de TVA, et lorsque la rémunération du capital finance exactement l'investissement, l'assiette de la TVA est égale à la masse salariale et il y a donc équivalence entre les cotisations sociales et la TVA. À long terme, la hausse de TVA se traduit ainsi par une hausse des salaires, et la TVA a *in fine* les mêmes effets sur le coût du travail que les cotisations sociales (cf. encadré 13).

De ce fait, **une hausse de TVA, à l'instar de toute hausse de prélèvements obligatoires, conduit à une baisse de l'activité et de l'emploi à long terme.** Ceci ne remet pas en cause la « non-distorsivité » de la TVA vis-à-vis de l'efficacité productive discutée plus haut.

Encadré 13 : L'équivalence de long terme entre TVA et cotisations sociales employeurs

On reprend ici la démonstration du lien entre l'assiette de la TVA et celle des cotisations sociales de Sterdyniak (2007)⁸⁷.

Dans une économie fermée, on peut noter que le prix à la production, p , résulte de la formule suivante :

$$p = (1 + t)w + k(\pi + \delta)p$$

où :

- t représente le taux de cotisations sociales ;
- w représente le salaire net ;

⁸³ On fait abstraction ici du fait que la TVA ne porte en réalité pas uniquement sur la consommation des ménages malgré les conclusions de la première partie.

⁸⁴ Gauthier S., « Un exercice de TVA sociale », *Économie et prévision*, 2009.

⁸⁵ Coupet M. et Renne J.-P., « Réformes fiscales dans un modèle DSGE France en économie ouverte », *Économie et prévision*, 2008.

⁸⁶ Carbonnier C., « La TVA sociale peut-elle relancer l'économie ? », *LIEPP Policy Brief*, 2012.

⁸⁷ Sterdyniak H., « TVA sociale, deux ou trois choses que je sais d'elle... », *La lettre de l'AFSE*, 2007.

- k représente le capital (la quantité de travail utilisée est normalisée à 1);
- π représente le taux de profit;
- δ représente la dépréciation du capital.

Le prix à la consommation q est donc donné par la formule suivante :

$$q = (1 + \theta)(1 + t)w + k(\pi + \delta)q$$

en notant θ le taux de TVA.

Une réforme qui réduit le taux de cotisations sociales employeurs (t) et réduit le taux de TVA (θ) en laissant le ratio $(1 + \theta)(1 + t)$ inchangé, n'a pas d'effet sur le coût relatif du capital par rapport au travail, ni sur les prix des différentes branches (qui se caractérisent simplement par des valeurs différentes du paramètre k).

Par ailleurs, le rendement total des prélèvements obligatoires considérés (TVA et cotisations sociales) est égal à :

$$\begin{aligned} R &= \theta cp + tw \\ &= q \left[\frac{\theta}{1 + \theta} (1 - (g + \delta)k) + \frac{t}{(1 + t)(1 + \theta)} (1 - (\pi + \delta)k) \right] \end{aligned}$$

donc, si le taux de croissance g est égal au taux de profit π , alors on peut écrire :

$$\begin{aligned} R &= \theta cp + tw \\ &= q \frac{\theta(1 + t) + t}{(1 + t)(1 + \theta)} (1 - (\pi + \delta)k) \\ &= q \left[1 - \frac{1}{(1 + t)(1 + \theta)} \right] (1 - (\pi + \delta)k) \end{aligned}$$

En conséquence, une réforme est neutre budgétairement et économiquement si le produit $(1 + t)(1 + \theta)$ reste inchangé. Ainsi, en économie fermée, **TVA et cotisations sociales employeurs sont équivalentes à long terme.**

2.4.1.2. *En pratique, même à long terme, la TVA a une incidence différente d'une taxe sur les salaires*

Les revenus des ménages ne proviennent pas uniquement du travail, mais aussi des prestations sociales (retraites, allocations familiales, minima sociaux, etc.) et **des revenus du capital**. Cette différence peut remettre en cause l'équivalence de long terme qui existe entre TVA et prélèvements sur le travail si **une hausse de TVA conduit à une baisse du pouvoir d'achat des prestations sociales**. Cette réduction à long terme du revenu réel des bénéficiaires de prestations peut avoir des effets réels sur l'économie. En pratique, ce mécanisme dépend des règles d'indexation des prestations en vigueur, qui peuvent varier suivant les cas.

De plus, **le revenu net du capital est en général positif, et donc la TVA tend à peser également sur la rémunération du capital** (Carbonnier, 2012). Les effets de long terme de la TVA dépendent donc de l'ampleur des substitutions possibles entre travail et capital, même si ces effets sont délicats à estimer.

Les rémanences de TVA peuvent également peser sur le coût du capital (Gauthier, 2009) mais cet effet est probablement faible. Les rémanences sur les CI ne jouent pas dès lors qu'elles sont répercutées sur les prix à la consommation, mais les rémanences sur l'investissement sont assimilables à une taxe sur le capital, dont les effets distorsifs de long terme sont en général jugés importants dans la littérature économique. En effet, les impôts sur le capital tendent à réduire le stock de capital par tête, ce qui réduit l'activité. Cependant,

comme on l'a vu en première partie, une part importante des rémanences de TVA sur l'investissement correspond en réalité à de la TVA sur les logements neufs des ménages ou des entreprises (notamment pour les HLM) en raison du non assujettissement des loyers. Or, les effets de l'imposition du logement sont différents de ceux de l'imposition du capital productif des entreprises : les rémanences de TVA auraient donc probablement un impact limité sur le coût du capital.

La CVAE taxe quant à elle la valeur ajoutée brute de la dépréciation du capital. Elle taxe donc non seulement le remplacement du capital mais également l'augmentation du stock de capital, à la différence de la TVA pour laquelle l'investissement est en général déductible. **La TVA pèse donc moins sur le capital que la CVAE.** De ce fait, à long terme, l'effet récessif sur l'activité de la TVA lié au fait qu'elle taxe le capital est moins prononcé que celui de la CVAE qui taxe une part plus importante du capital.

En outre, en économie ouverte, **la TVA pèse sur les importations mais pas sur les exportations** alors que les cotisations sociales ou la CVAE concernent de la même manière l'ensemble des biens et services produits en France. Cela résulte du fait que la TVA répond du principe de destination, tandis que les cotisations ou la CVAE taxent la production réalisée en France. Ce phénomène est cependant atténué par l'indexation partielle ou totale des revenus en fonction des prix.

La TVA ne distord pas l'arbitrage entre consommation et épargne car elle taxe de la même façon la consommation présente et la consommation future⁸⁸. De fait, bien que les revenus ne soient pas forcément consommés au moment où ils sont perçus, la TVA taxe l'intégralité des revenus consommés. Mais le fait qu'une partie des revenus puisse n'être jamais consommée et transmise à la génération suivante explique une nouvelle source de divergence entre l'imposition de la consommation et celle des revenus. Ce résultat n'est cependant pas vrai en cas de variation de taux de TVA. Par exemple, lors de la crise, le Royaume-Uni a opéré une baisse transitoire du taux normal de TVA pour stimuler la consommation : le taux de 17,5% a été abaissé à 15% le 1^{er} décembre 2008, avant de revenir à son niveau d'origine le 1^{er} janvier 2010.

Enfin, les variations de TVA peuvent modifier la répartition du patrimoine entre les acteurs, de façon différenciée selon que le patrimoine est immobilier ou financier :

- **la TVA est relativement neutre pour les détenteurs de patrimoine immobilier** : en effet, même si la TVA ne s'applique qu'à la vente de logements neufs, l'équilibre sur le marché du logement conduit à un alignement des prix des logements anciens du fait de leur substituabilité avec les logements neufs. La valeur réelle du patrimoine immobilier n'est donc *in fine* pas affectée par la TVA ;
- **elle est toutefois plus défavorable aux détenteurs de patrimoine financier.** Ainsi, à la différence du patrimoine immobilier, la valeur nominale des actions reste inchangée et la valeur réelle du patrimoine financier est donc affectée par la TVA du fait de la hausse des prix.

2.4.2. À plus court terme, les dynamiques d'ajustement hétérogènes peuvent produire des effets transitoires plus importants

Les résultats sur l'incidence de long terme de la TVA supposent que l'ensemble des variables macroéconomiques se sont parfaitement ajustées. En particulier, ils supposent

⁸⁸ On pourra se référer au rapport particulier n°2 en ce qui concerne la dimension intergénérationnelle et cycle de vie de la TVA.

que les salaires se sont ajustés au nouveau niveau des prix ou que le stock de capital a retrouvé son niveau d'équilibre. Or ces processus d'ajustement ne sont pas immédiats et peuvent avoir des dynamiques différentes. Par exemple, le stock de capital s'ajuste progressivement *via* une modification du taux d'investissement, ce qui crée un délai. Ainsi, les modifications de TVA, financées ou non par des ajustements d'autres prélèvements, peuvent avoir des effets transitoires différents des effets de long terme présentés ci-dessus. On décrit ici les principales dynamiques d'ajustement à court et moyen termes.

2.4.2.1. Le cadre institutionnel et juridique domestique joue un rôle marqué quant aux effets de court terme des variations d'impôts

À court terme, l'analyse en équilibre partiel a montré qu'une hausse de TVA se répercutait dans les prix à la consommation, dans des proportions variables suivant les cas. Cette augmentation des prix à la consommation qui a lieu à court terme, comme l'a montré Carbonnier (2008), diminue les salaires réels et déprime donc la demande intérieure.

De plus, **la hausse de TVA se traduit pour certains salariés par une hausse du salaire nominal à relativement court terme.** C'est le cas notamment des salariés rémunérés au SMIC, dont l'indexation est au moins égale à l'inflation⁸⁹. Un phénomène d'indexation automatique similaire prévaut pour les retraités⁹⁰ et les bénéficiaires de prestations sociales (notamment les chômeurs). Dans la fonction publique, les salaires sont indexés sur le point d'indice de la fonction publique, mais celui-ci n'a pas été revalorisé depuis juillet 2010. Cela a donc pour effet de limiter la baisse de demande intérieure induit par la hausse de TVA. Celle-ci a donc un effet globalement négatif sur la demande intérieure du fait de la non-revalorisation automatique des salaires supérieurs au SMIC dans le privé, et de l'existence de jeunes retraités qui partent en retraite au moment de la hausse de TVA et ne voient pas leur pension suivre l'inflation.

À plus ou moins court terme, la diminution du pouvoir d'achat des salariés du fait d'une absence de revalorisation automatique de leur salaire conduit à **une hausse des revendications salariales pour les niveaux de rémunération plus éloignés du SMIC.** Cela renforce donc la boucle prix-salaires enclenchée dès la hausse de TVA qui entretient la hausse initiale des prix. La hausse du coût du travail et la réduction de la compétitivité qui en découlent pour les entreprises se voient donc amplifiées.

Cette hausse des salaires nominaux **augmente le coût du travail ce qui tend donc à renchérir les prix à la production et à dégrader la compétitivité-prix des entreprises.** Par ailleurs, cela peut conduire à une compression des marges des entreprises si celles-ci n'arrivent pas à répercuter intégralement la hausse des salaires, et donc des prix à la production, dans leur prix de vente hors taxe. Cette réduction des marges peut ainsi limiter l'investissement des entreprises, notamment pour celles qui sont contraintes sur le crédit.

Pour autant, en réponse à la faible demande, les entreprises pourraient réduire leur demande de travail, entraînant ainsi une **hausse du chômage qui viendrait également limiter les revendications salariales.**

⁸⁹ Selon le code du travail, le SMIC est revalorisé chaque 1^{er} janvier, en tenant compte de l'évolution de l'indice mensuel des prix à la consommation hors tabac des ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie, augmentée de la moitié du gain de pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés (avec possibilité, pour les pouvoirs publics, de décider d'une revalorisation supplémentaire) ; et lorsque cet indice des prix à la consommation atteint un niveau correspondant à une hausse d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du SMIC immédiatement antérieur.

⁹⁰ Il arrive cependant que la revalorisation des pensions soit décalée dans le temps, ce qui équivaut à une désindexation temporaire.

2.4.2.2. *Le contexte international joue également un rôle*

L'analyse précédente des effets potentiels d'une hausse de la TVA sur les agrégats macroéconomiques néglige les impacts des échanges internationaux. En effet, une hausse de la TVA, même non compensée par une réduction des prélèvements sur le travail comme dans le cas d'une « TVA sociale », renforce la fiscalité sur les importations de produits de consommation, sans pour autant affecter les exportations⁹¹ à très court terme, c'est-à-dire avant les effets de bouclage sur les salaires.

Une hausse de la TVA complétée par une réduction de la fiscalité sur les facteurs de production, notamment sur le travail peut renforcer, au moins temporairement, la compétitivité des entreprises vis-à-vis de leurs partenaires internationaux. Cette conclusion n'est bien sûr vraie que dans l'hypothèse de rigidité des salaires nominaux, donc à court terme : la baisse directe du coût du travail n'a en réalité qu'un effet transitoire.

Ainsi, comme l'ont montré Farhi, Gopinath et Itskhoki (2014)⁹², **une telle mesure pourrait avoir des effets proches de ceux d'une dévaluation monétaire, mais en présence de taux de change fixes (donc en particulier dans un contexte d'union monétaire) : c'est pour cette raison que l'on parle de « dévaluation fiscale ».** Selon les auteurs, il s'agirait d'un instrument de politique économique potentiellement efficace, même si des limites notamment liées à l'évasion fiscale pourraient conduire à en limiter le recours. De plus, à la différence d'une dévaluation monétaire, on ne peut pas y recourir indéfiniment.

Les effets des dévaluations fiscales sont sensibles à l'élasticité prix des exportations. En effet, si les entreprises ont avant tout un problème de compétitivité-prix, une dévaluation fiscale peut stimuler l'activité à court terme. En revanche, si les entreprises souffrent avant tout d'un problème de compétitivité hors-prix, alors les effets des dévaluations peuvent être plus limités.

Les effets des dévaluations fiscales dépendent également de la réaction des partenaires étrangers. En effet, les producteurs étrangers qui exportent vers les pays ayant effectué une dévaluation fiscale peuvent accepter une baisse de leurs marges afin de compenser leur perte de compétitivité. Selon Andrade et al. (2014)⁹³ la répercussion des hausses de TVA dans le prix des produits importés est incomplète et une partie est absorbée dans les taux de marge. Ce taux de répercussion (*pass-through*) serait de 33 % en moyenne, avec une médiane à 54 %, et dépendrait des secteurs, notamment des conditions de concurrence.

De plus, **ce mécanisme peut être atténué si d'autres pays y recourent en même temps**, les effets évoqués ci-dessus étant analysés toutes choses égales par ailleurs. Par conséquent, si plusieurs partenaires économiques ont simultanément recours au même type de dévaluation fiscale, alors l'effet se trouvera mécaniquement atténué, voire annulé. À l'inverse, la question de l'efficacité de la stratégie consistant à maintenir un taux de TVA constant malgré une hausse par la majorité des partenaires économiques peut être posée.

- **Dans les faits, il semble qu'un certain nombre de pays européens ait eu récemment recours à une dévaluation fiscale, ou à tout le moins à une hausse de TVA.** Passet (2013)⁹⁴ montre en effet que les taux normaux de TVA ont connu une tendance à la hausse en Europe (cf. figure 8). Conjointement, les taux de cotisations patronales ont plutôt connu une tendance à la baisse

⁹¹ Ce constat n'est pas spécifique à la TVA, mais valable pour tout impôt fondé sur le principe de destination.

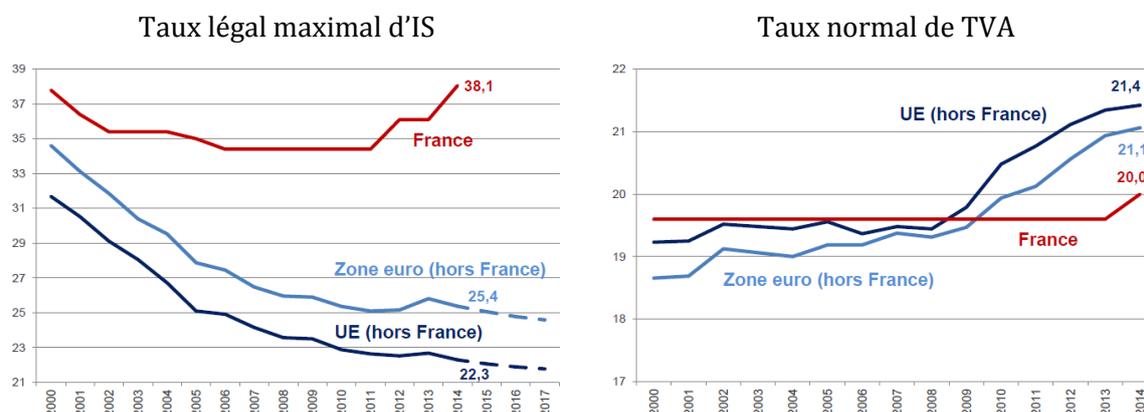
⁹² Farhi E., Gopinath G. et Itskhoki O., "Fiscal Devaluations", *Review of Economic Studies*, 2014.

⁹³ Andrade P., Carré M. et Bénassy-Quéré A., «TVA et taux de marge: Une analyse empirique sur données d'entreprises », *Economie et Prévisions*, vol. 200-201 (2/3), pp. 1-17, 2014

⁹⁴ Passet O., « Concurrence fiscale en Europe : la relance des hostilités », *Xerfi Synthèse*, 2013.

entre 2006 et 2013, mais on a également assisté à une réduction du taux d'impôt sur les sociétés (IS). Outre ces tendances sur les taux nominaux, la part de la TVA dans le PIB et les prélèvements obligatoires est faible en France par comparaison à la moyenne européenne : une étude récente⁹⁵ montre que cet écart tient surtout à la faible valeur nominale des taux de TVA (normal et réduits), mais aussi à un champ relativement large des taux réduits.

Figure 8 : Évolution du taux légal maximal d'IS et du taux normal de TVA de 2000 à 2017 en France et en Europe



Note : pour le taux légal maximal d'IS en France, Olivier Passet tient compte de la contribution exceptionnelle à l'IS dont le taux était de 5 % en 2013.
Source : Passet (2013)

2.4.3. Illustrations des effets macroéconomiques estimés de réformes de la TVA

2.4.3.1. Revue de littérature des effets de politiques de substitution de la TVA à d'autres impôts

Afin d'illustrer les mécanismes macroéconomiques décrits précédemment, on présente ici les résultats de la littérature économique concernant des modifications importantes de la structure de la fiscalité. La plupart des modèles économiques sont surtout indiqués pour envisager des variantes financées du système fiscal. En effet, une hausse substantielle de TVA modifierait la trajectoire de long terme des finances publiques. L'impact de long terme dépend donc des hypothèses qui sont faites sur l'utilisation de ces recettes supplémentaires. C'est pourquoi, on présente ici les résultats de mesures de substitution de prélèvements obligatoires et non de mesures de hausses ou baisses unilatérales. En pratique, la littérature s'intéresse essentiellement à des mesures de substitution des cotisations sociales employeurs par de la TVA.

La littérature économique tend à estimer à moyen-long terme des effets positifs mais relativement limités d'une TVA sociale, même si certains auteurs trouvent des effets négatifs dans certaines conditions (cf. encadré 14 pour une synthèse des résultats).

L'hétérogénéité des résultats provient en premier lieu des différences de spécification des modèles utilisés : les mécanismes décrits plus haut ne pouvant pas nécessairement tous être pris en compte. Par ailleurs, les résultats sont très sensibles aux paramètres choisis ou calibrés. Fève, Matheron et Sahuc (2010)⁹⁶ réalisent en effet un test de sensibilité des

⁹⁵ Andrivon (2015).

⁹⁶ Fève P., Matheron J. et Sahuc J.G., « La TVA sociale : bonne ou mauvaise idée ? », *Economie et Prévision*, 2010, 193.

résultats aux valeurs des différents paramètres d'où il ressort que l'élasticité de l'offre de travail est cruciale pour appréhender l'effet de la TVA sociale. Carbonnier (2012) insiste aussi sur le rôle clef joué par l'élasticité de substitution entre capital et travail, qui est d'une part difficile à estimer (donc à calibrer dans les modèles) et d'autre part très sensible à la dimension temporelle (faible à court terme, plus modulable à long terme⁹⁷) et géographique (spécificités des marchés du travail des différents pays, modalités d'accès au crédit, etc.). De même, Heyer, Plane et Timbeau (2012)⁹⁸ montrent que les effets d'une « quasi TVA sociale » sont sensibles aux élasticités retenues, aux comportements de marge des entreprises et aux réactions des partenaires internationaux.

Empiriquement, il semblerait que les effets d'une dévaluation fiscale soient assez conformes aux prédictions des modèles. Ainsi, de Mooij et Keen (2011)⁹⁹ ont travaillé sur un panel de 30 pays de l'OCDE de 1965 à 2009 : **l'effet de la baisse des taux de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA est positif, surtout au sein de la zone euro.**

Les effets de politique de basculement d'assiette vers la TVA restent cependant d'ampleur limitée. Les basculements étudiés dans les travaux cités sont généralement de l'ordre de 1% du PIB, ce qui représente environ 20 Md€ dans le cas de la France. Augmenter de cette ampleur les recettes de TVA nécessiterait ainsi une hausse d'environ 3 points du taux normal, ou d'environ 2 points de l'ensemble des taux (cf. rendement du point TVA présenté en fin de partie 1) : **il s'agirait donc d'une modification importante de la fiscalité** (à l'instar de ce qu'a fait l'Allemagne en 2007 en passant le taux normal de 16 % à 19%, tout en réduisant de 2 points le taux de cotisations sociales) **dont les effets à attendre ne seraient que de l'ordre de quelques dixièmes de point de PIB.**

Encadré 14 : Quelques résultats sur la TVA sociale

L'étude de **Gauthier (2009)** repose sur une maquette analytique calibrée sur les données des comptes nationaux 2006. Elle modélise une petite économie ouverte à deux types de travailleurs (qualifiés ou non) : l'offre de travail des employés qualifiés est supposée constante et insensible aux conditions de marché, tandis que celles des employés non-qualifiés est excédentaire (il n'y a donc du chômage structurel que dans le second cas). Dans le cas des travailleurs peu qualifiés, il est supposé que les salaires nominaux sont indexés sur les prix à la consommation afin de tenir compte du mécanisme d'indexation du SMIC, fortement corrélé à l'inflation. Enfin, le capital est supposé parfaitement mobile et le taux d'intérêt réel étranger exogène. L'étude montre qu'une politique de TVA sociale, consistant à substituer l'équivalent d'un point de PIB marchand de recettes de TVA (soit 13 Md€) à un montant équivalent de cotisations sociales employeurs aurait des effets, certes modestes, mais positifs et persistants. Ainsi, l'effet sur l'emploi serait positif (50 000 emplois à horizon de 10 ans), d'autant plus dans le cas d'une baisse de cotisations ciblée sur les bas salaires (250 000 emplois au même horizon).

Le modèle d'équilibre général dynamique stochastique (DSGE) de **Coupet et Renne (2008)** prédit quant à lui des effets moins positifs, et toujours modérés. Il permet dans un premier temps de comparer les effets respectifs de 3 hausses de la fiscalité de l'ordre de 1% du PIB marchand (cotisations sociales, TVA et fiscalité sur le capital), non compensées par la baisse d'un autre impôt. Les effets diffèrent sensiblement, à court terme comme à long terme, selon l'impôt touché :

⁹⁷ Balisteri E.-J. McDaniel C.-A. et Wong Eina V., "An estimation of US Industry-Level Capital-Labor Substitution Elasticities : Support for Cobb-Douglas", *North American Journal of Economics and Finance*, 2003.

⁹⁸ Heyer E., Plane M. et Timbeau X., « Impact économique de la « quasi TVA sociale » - Simulations macroéconomiques et effets sectoriels », 2012.

⁹⁹ de Mooij R. et Keen M., "Tax Reform and Fiscal Policy", *Washington : IMF (unpublished)*, 2011.

- à long terme, une hausse de cotisations sociales se traduit par une réduction du PIB de 0,1% tandis qu'elle atteint 1,1% à la suite d'une hausse de la fiscalité sur le capital : la réaction de l'investissement étant nettement plus marquée (-3,8% contre -0,1% dans le second cas). Une hausse de TVA correspond en quelque sorte à une situation intermédiaire puisque la hausse de TVA renchérit le coût du travail (*via* l'indexation automatique des salaires) mais aussi celui du capital (du fait des rémanences de TVA portées par les entreprises, non totalement répercutées sur les consommateurs selon le modèle) : ainsi, l'effet récessif est de -0,3% ;
- à court terme, les rigidités, de plusieurs ordres (coût d'ajustement des salaires et de l'investissement porté par les ménages, coût d'ajustement des prix et de l'emploi porté par les entreprises, lissage des taux d'intérêts nominaux par la banque centrale), modulent les effets précédemment cités. Par exemple, un an après la hausse de la fiscalité :
 - le PIB est réduit de 0,5% en cas de hausse des cotisations sociales, de 0,4% si c'est la fiscalité du capital qui est modifiée et de 0,1% si c'est la TVA ;
 - l'emploi est respectivement réduit de 100 000, 61 000 et 22 000.

À court comme à long terme, ce modèle semble prédire des effets récessifs de la TVA, moindres cependant que ceux qui découleraient d'autres hausses d'impôts. Dans tous les cas, les effets à escompter des basculements étudiés sont modérés.

Fève, Matheron et Sahuc (2010) développent deux modèles d'équilibre général concurrentiel (marché du travail Walrasien, ou frictions d'appariement à la Pissarides), dont les résultats sont proches, pour évaluer le même type de phénomène de basculement de la fiscalité. Ils trouvent un effet plutôt faiblement positif à long terme en termes de bien être d'une telle TVA sociale, mais insistent sur l'importance du caractère anticipé ou non de l'annonce de la mesure. En cas d'annonce longtemps avant la réforme, l'effet positif est nettement réduit à court terme, même si les résultats de long terme changent peu.

Les différents modèles développés font donc état de résultats assez divers. Ce sentiment est renforcé par des modèles calibrés sur le Portugal, et dont les résultats sont résumés par le FMI¹⁰⁰ (dans tous les cas, la TVA a été augmentée de l'équivalent de 1% du PIB) :

- la **banque du Portugal (2011)**¹⁰¹ trouve un effet positif à court terme sur les exports (+0,5% du PIB) et la balance commerciale (+0,6% du PIB), mais l'effet disparaît à 3 ans. À ce même horizon cependant, le PIB et l'emploi augmenteraient légèrement ;
- la **Commission européenne (2011)**¹⁰² montre grâce au modèle QUEST qu'une mesure similaire augmenterait les exports de 0,11% du PIB à court terme seulement, et conclut aussi à une atténuation à long terme. À 5 ans, l'effet sur le PIB et l'emploi serait positif mais dépend cependant sensiblement de la valeur choisie pour l'élasticité de l'offre de travail ;
- la **Banque Centrale Européenne (2011)**¹⁰³ utilise le modèle EAGLE pour simuler le même transfert de fiscalité : la balance commerciale s'améliorerait (+0,2%) à court terme uniquement.

¹⁰⁰ FMI, *Fiscal Monitor*, 2011.

¹⁰¹ Bank of Portugal, "The Impact of a Tax Change Aimed at Increasing the External Competitiveness of the Portuguese Economy", *Economic Bulletin*, 2011.

¹⁰² In't Veld B.-E., "QUEST Model Simulations of a Budgetary Neutral Tax Shift from Social Security Contributions to Consumption Taxes in Portugal", 2011.

¹⁰³ BCE, "Fiscal Devaluation in Portugal : Results from Model-Based Simulations and Institutional Aspects", 2011.

2.4.3.2. Les basculements d'assiette peuvent avoir des impacts différenciés selon les agents ou les secteurs

À court terme, l'effet de la TVA sociale sur les salariés peut différer selon leur niveau de qualification (Gauthier, 2009). En effet, la hausse des prix pèsera moins sur les ménages modestes dont le salaire sera assez directement indexé sur l'inflation. L'ajustement pourra être plus long pour les travailleurs qualifiés, notamment si la réduction des cotisations sociales est ciblée sur les bas salaires. En effet, malgré des estimations différentes, la littérature économique trouve généralement que l'élasticité de l'emploi à son coût est proche de 1 pour les bas salaires et décroissante à mesure que le salaire et donc le coût du travail augmente : en moyenne, elle serait proche de 0,5¹⁰⁴. Cela met en évidence l'existence de temps de diffusion des revalorisations automatiques des bas salaires sur le reste de la distribution.

Par ailleurs, **l'effet de ces politiques sur l'emploi est sensible au ciblage des allègements de charge retenu** : par exemple, une baisse des cotisations sociales concentrée sur les bas niveaux de salaires financée par une hausse de la TVA sur l'ensemble de la consommation pourrait avoir des effets plus importants sur l'emploi car l'élasticité de l'emploi à son coût est plus importante au voisinage du SMIC que pour les plus hautes rémunérations. Un tel ciblage suppose néanmoins de pouvoir continuer de réduire le coût du travail sur les bas salaires.

En outre, selon Carbonnier (2012), **les consommateurs pourraient également être touchés par la TVA sociale dans différentes proportions, selon la part de produits importés dans leur consommation**. Or, cette proportion varie relativement aux niveaux de vie, et le degré de substitution entre biens domestiques et biens étrangers n'est pas aisé à estimer. Par exemple, si les ménages modestes consomment davantage de biens importés que les ménages aisés, alors la TVA sociale aura, par ce canal, un effet plus défavorable pour les ménages modestes que pour les ménages aisés.

La mesure n'est pas non plus équivalente pour les différents secteurs économiques, et ce pour plusieurs raisons :

- l'élasticité de substitution entre capital et travail varie sensiblement entre les secteurs : Balisteri et al. (2003) et Raval (2011)¹⁰⁵ ont obtenu un champ de valeurs variant d'un facteur 10. En effet, le partage de la valeur ajoutée entre capital et travail n'est pas le même selon les activités. Les secteurs dont la fonction de production ne permet pas facilement de substituer du travail au capital à long terme sont susceptibles d'être négativement touchés par une mesure qui renforce légèrement la fiscalité sur le capital tout en allégeant celle qui porte sur le travail ;
- si l'allègement de cotisations sociales est ciblé sur les plus faibles salaires, alors les entreprises intensives en main-d'œuvre non qualifiée profiteront davantage de la TVA sociale que les autres ;
- comme pour les consommateurs, la part des exports dans la production des entreprises, très variable selon les secteurs, n'est pas neutre sur les bénéfices que les entreprises peuvent retirer de la TVA sociale.

Les effets peuvent également dépendre du ou des taux de TVA qui sont augmentés. Ainsi, pour un même basculement d'assiette en termes de rendement, une hausse uniforme de tous les taux de TVA n'aura pas les mêmes effets qu'une hausse des taux réduit ou

¹⁰⁴ Bock S., Lissot P. et Ozil S., « Matis : Une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », *Les cahiers de la DG Trésor*, 2015.

¹⁰⁵ Raval D., "Beyond Cobb-Douglas: Estimation of a CES Production Function with Factor Augmenting Technology", *Center for Economic Studies Working paper*, 2011.

intermédiaire. En effet, ces derniers concernent davantage les secteurs abrités, intensif en main-d'œuvre, tandis que les industries exportatrices sont essentiellement taxées à taux normal. Cependant, les modèles macro économétriques ne sont en général pas capables de modéliser ces différences de réaction par taux et ne précisent pas la nature de la hausse de TVA.

Au total, une réforme de TVA sociale semble pouvoir avoir des effets distributifs notables, mais difficiles à appréhender *ex ante*. En effet, elle implique un certain nombre de mécanismes imbriqués dont l'ampleur respective dépend à la fois de paramètres économiques difficilement observables, mais aussi de la manière dont est calibrée la réforme.

2.5. Synthèse sur l'incidence économique de la TVA

En définitive, la TVA n'est pas neutre sur l'équilibre économique. Si la TVA porte *in fine* essentiellement sur la consommation, l'existence de taux différenciés de TVA modifie les choix de consommation des ménages. Les exonérations ou le non-assujettissement de certains secteurs peuvent également conduire à modifier les choix de consommations (du fait d'une baisse de prix) ou de production du fait des rémanences de TVA sur les intrants.

De plus, même si les marges des entreprises peuvent être affectées par la TVA, ce sont toujours les ménages qui supportent *in fine*, en tant qu'actionnaires ou salariés, la charge de l'impôt. Néanmoins, l'effet de la TVA dépend de la manière dont elle affecte les différentes sources de revenu des ménages.

Par ailleurs, en équilibre partiel comme en équilibre général, **l'incidence économique de la TVA diffère selon l'horizon temporel considéré.** À long terme, les producteurs répercutent plus fortement la TVA et les rémanences sur les prix, si bien que la TVA porterait effectivement sur la consommation, et concernerait donc l'ensemble des revenus.

À plus court terme, des mécanismes d'ajustement conduisent à modifier la répartition du coût de la taxe entre producteurs et consommateurs. Les revenus peuvent également mettre du temps à s'ajuster, voire s'ajuster imparfaitement, si bien que les modifications de la structure de la fiscalité peuvent avoir des effets transitoires plus importants.

Cependant, dans la mesure où elle préserve le capital, du fait de la déductibilité de la TVA sur l'investissement, et les exportations, il est probable que la TVA soit davantage favorable à la croissance à long terme que les cotisations sociales ou la CVAE, même si comme tout impôt, elle tend à pénaliser l'activité toutes choses égales par ailleurs.

ANNEXE N°1

Remerciements

Des remerciements particuliers doivent être adressés aux nombreuses personnes et services ayant contribué à ce rapport :

- la sous-direction D de la Direction de la Législation Fiscale, dont les enseignements ont été riches, notamment pour les questions concernant le secteur financier et les administrations publiques ;
- le bureau GF3-C de la Direction Générale des Finances Publiques, pour la transmission d'informations précieuses, à la fois sur les liens entre TVA et trésorerie pour les entreprises, ainsi que les données permettant d'alimenter le modèle TVA ;
- la division SBS de l'Insee, pour l'envoi des données de comptabilité nationale indispensables à l'élaboration du modèle TVA.
- les rapporteurs généraux du CPO, Alban Hautier et Boris Melmoux-Eude pour leur relecture attentive ;
- la Direction Générale du Trésor, dont les travaux sont à l'origine d'une très large partie de ce rapport. Je tiens tout particulièrement à remercier Marie Chanchole, Pierre Leblanc, Antoine Deruennes et Michel Houdebine pour la disponibilité dont ils ont fait preuve et la richesse de leurs suggestions. Des remerciements spéciaux sont à adresser à Clément Schaff pour ses encouragements et son aide extrêmement précieuse. Enfin, je remercie les bureaux Macro 1 et Fipu3, en particulier Jean-Alain Andrivon et Eric Janbon.

ANNEXE N°2

Description du modèle TVA

Une part notable des résultats chiffrés de ce rapport, en particulier ceux qui figurent dans la première partie, est issue du modèle TVA de la DG Trésor. L'objet de cette annexe est de présenter succinctement son principe de fonctionnement

1. La nécessité d'un modèle pour estimer la TVA théorique

Comme l'a détaillé le rapport, la TVA est collectée tout au long de la chaîne de production, mais ne porte en réalité que sur le consommateur final. Ainsi, chaque transaction soumise à la TVA donne lieu à un versement de TVA de l'acheteur vers le vendeur : c'est la TVA « super-brute », collectée par les vendeurs. Mais les recettes nettes de l'État correspondent en réalité :

- à la TVA brute (185,5 Md€ en 2013) reversée par les entreprises, c'est-à-dire la TVA qu'elles ont collectée sur leur production, minorée de la TVA qu'elles ont payée sur leurs charges ;
- minorée par les remboursements et dégrèvements (49,2 Md€ en 2013) versés aux entreprises lorsque celles-ci ne peuvent pas directement déduire la TVA sur leurs charges.

Du fait de ce mode de collecte particulier, il n'est pas possible d'observer directement la décomposition par agent de l'origine des recettes de TVA. En effet :

- la législation, et plus précisément le Code général des impôts, définit le taux de TVA applicable à chaque transaction et permet certes de connaître la TVA « super-brute » collectée. Néanmoins, selon la nature de l'acheteur du bien, les conséquences en termes de déductibilité de TVA en amont de la chaîne de production varient, ce qui se répercute sur la TVA nette ;
- les déclarations de TVA déposées par les entreprises renseignent quant à elles sur la TVA collectée à chaque taux, la TVA déductible et la TVA effectivement déduite par les entreprises assujetties avant qu'elles ne reversent la TVA à l'État. Cependant, elles ne décomposent pas la TVA déductible par taux et ne précisent pas la nature des acheteurs.

Ces différentes raisons rendent nécessaire une analyse supplémentaire pour « reconstituer » la « chaîne » de TVA. Celle-ci est effectuée grâce au modèle TVA.

2. Détails sur le fonctionnement du modèle TVA

Dans un premier temps, le modèle TVA détermine le montant de TVA « super-brute » collectée sur chaque transaction grâce à une analyse de la législation à un niveau fin de désagrégation.

Puis, dans un second temps, il détermine le montant de TVA rémanente en croisant :

- l'information sur l'acheteur, notamment sa qualité d'assujetti ou non ;

- l'information sur le bien vendu car certains produits sont exclus du droit à déduction : on parle dans ce cas de « vecteurs d'exclusion » (VE) ;
- l'information sur les exonérations car les entreprises supportent des rémanences à hauteur de la part de leur chiffre d'affaires exonéré : on parle ici proratas de non-déductibilité (PND).

Le modèle suppose par ailleurs que la consommation finale (des ménages et administrations publiques) est intégralement rémanente. Il en est de même pour les autres dépenses (consommations intermédiaires et investissement) des secteurs non assujettis.

Enfin, pour les secteurs en principe autorisés à déduire la TVA sur leurs achats, la consommation intermédiaire (respectivement l'investissement) rémanente est estimée à partir des matrices d'intrants de l'Insee :

$$CI^{\text{Produit } i} = \sum_{\text{Branche } j} PND_j (CI_j^i - VE_j^i) + VE^i$$

ANNEXE N°3

Précisions méthodologiques sur le contenu en imports et son application à la TVA

1. Généralités sur les contenus direct et indirect en imports

a. Contenu direct et contenu indirect

Les comptes nationaux (via le tableau d'entrées-sorties – TES) indiquent, pour chaque produit, la fraction des ressources qui est directement importée : on parle de « contenu direct » en imports. Par exemple, le TES du compte-semi-définitif 2012 (en base 2010) indique que 32,2% des ressources en véhicules automobiles (qui sont achetées en France (par des ménages ou des entreprises) ou exportées) sont importées. **Il serait possible de reconstituer un « point TVA » sur les imports à partir de ces seules données.**

Cependant, la partie domestique de ces ressources repose, pour partie, sur la consommation d'intrants lors du processus de production, comme par exemple des équipements automobiles spécifiques (sièges, pneus...). **Par exemple, la production de véhicules automobiles nécessite, entre autres, des équipements automobiles. Or, ces produits ne sont pas intégralement produits domestiquement : en pratique, en 2012, près de 30% de ces équipements automobiles étaient importés.** De même, la partie domestique de la fabrication de ces ressources impliquait des intrants (cuir pour les sièges, caoutchouc pour les roues...) en partie importés, et ainsi de suite...

Au total, les imports représentent donc dans les ressources en véhicules une part plus importante que celle qui est indiquée par la part directe des voitures importées. La proportion d'imports réellement requis pour satisfaire à la demande (domestique et étrangère) est appelée « contenu indirect en imports ».

b. TES standard et TES symétrique

Formellement, pour déterminer le contenu en imports indirects dans les différents produits à partir des comptes nationaux, on commence par reproduire la méthode de Heitz et Rini (2006). Celle-ci repose cependant sur une hypothèse forte, selon laquelle le contenu en imports d'un produit donné est le même quel que soit son emploi. **Le contenu en imports des véhicules est le même pour les voitures achetées par les ménages, les entreprises et les voitures destinées à l'exportation.** Or, en pratique, dans la mesure où les parcs automobiles sont sensiblement différents selon les cas, il est possible qu'il en soit de même du poids des imports. L'hypothèse d'homogénéité du contenu en imports entre les différents emplois pour un produit donné est donc une hypothèse forte.

Cette hypothèse peut cependant être relâchée grâce à la disponibilité d'un « TES symétrique », préparé par l'Insee et disponible publiquement sur le site d'Eurostat depuis la base 2000 (à ce stade, les seules années publiées sont 2010 et 2011) : ce tableau indique en effet, pour chaque emploi et chaque produit, la fraction des biens directement importés. Dès lors, **on peut affiner la méthode de calcul du contenu en imports et estimer, pour chaque produit, un contenu spécifique à chaque emploi**. Par exemple, le contenu en imports des exportations est plus faible avec le TES symétrique que dans la méthode classique, à l'inverse de tous les autres emplois consommés domestiquement.

2. Estimation du point TVA sur les imports

À partir du contenu en imports des assiettes soumises à chacun des différents taux de TVA calculé selon la méthode de Heitz et Rini (2006) et adaptée au TES symétrique, **on estime à environ 3 ¼ Md€ la valeur du point TVA sur les imports en 2015**.

Comme toute estimation du point TVA, celle-ci s'accompagne de certaines limites :

- d'abord, comme toute estimation du « point TVA », il s'agit d'une analyse statique réalisée sans bouclage macroéconomique et ne tenant pas compte d'éventuels effets de comportements en cas de hausse de la TVA ;
- ensuite, la méthode présentée ne permet de corriger qu'une partie des flux de commerce international. En effet, on comptabilise bien le fait que la TVA sur un moteur étranger dans une voiture française porte sur une importation, mais on considère que la TVA sur un moteur produit en France, exporté, puis réimporté ensuite sous forme de voiture est intégralement de la TVA sur les imports alors qu'elle vient en réalité partiellement de production domestique. On surestime donc à ce titre le poids des importations dans l'assiette de la TVA ;
- enfin, les calculs sont réalisés sur les dernières données disponibles ce qui implique d'utiliser des données de plusieurs « millésimes » des comptes nationaux (2010 pour le TES symétrique, 2012 pour la répartition des assiettes entre les différents taux de TVA).