

# **CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES**

## **LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

### **LA TVA COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE ECONOMIQUE**

#### **RAPPORT PARTICULIER N°4**

-----

**Camille Hérody et Grégoire Tirot**  
**Inspecteurs des finances**

-----

**Juin 2015**

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

|                                                                                                                                                                                                                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SYNTHESE.....                                                                                                                                                                                                                                                         | 5         |
| INTRODUCTION .....                                                                                                                                                                                                                                                    | 11        |
| <b>1. LA TVA GENERE DES EFFETS ET DES DISTORSIONS MACRO-ECONOMIQUES QUI PEUVENT INCITER A EMPLOYER CET IMPOT COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE ECONOMIQUE.....</b>                                                                                                        | <b>12</b> |
| <b>1.1. Selon le cadre théorique général, la TVA influe sur le niveau des prix et de l'activité économique.....</b>                                                                                                                                                   | <b>12</b> |
| <b>1.1.1. La TVA modifie les variables macro-économiques que sont le prix et l'inflation .....</b>                                                                                                                                                                    | <b>12</b> |
| <b>1.1.2. La TVA a un effet également direct sur l'activité économique, l'augmentation des prix se traduisant, en première approche, par une baisse de la demande, puis, par une augmentation du coût réel du travail.....</b>                                        | <b>13</b> |
| <b>1.2. L'emploi de la TVA en tant qu'instrument de politique économique peut être envisagé à différentes fins et sur des périmètres variables .....</b>                                                                                                              | <b>15</b> |
| <b>1.2.1. Les objectifs assignés à une hausse ou à une baisse des taux de TVA répondent à des logiques économiques différentes .....</b>                                                                                                                              | <b>15</b> |
| <b>1.2.2. La TVA présenterait des effets contra-cycliques plus durables que d'autres types d'intervention budgétaire à long terme mais n'a été que très rarement été utilisé comme instrument d'une politique de relance générale de l'économie .....</b>             | <b>17</b> |
| <b>2. LA « TVA SOCIALE » VISE A AMELIORER LA COMPETITIVITE-PRIX D'UN TERRITOIRE, MAIS, DANS LA PRATIQUE, SES EFFETS PARAISSENT LIMITES ET TRANSITOIRES .....</b>                                                                                                      | <b>20</b> |
| <b>2.1. La « TVA sociale » peut être assimilée sur le plan économique à une politique de dévaluation fiscale .....</b>                                                                                                                                                | <b>20</b> |
| <b>2.1.1. La TVA sociale ou comment améliorer la compétitivité-prix d'un territoire à l'exportation .....</b>                                                                                                                                                         | <b>20</b> |
| <b>2.1.2. L'amélioration de la compétitivité-prix à l'exportation a pour contrepartie une réduction du pouvoir d'achat des salariés .....</b>                                                                                                                         | <b>23</b> |
| <b>2.2. Apparaissant comme une alternative à la dévaluation monétaire, instrument de politique économique qui n'est plus mobilisable par les États membres de la zone euro, ceux-ci ont été nombreux à mettre en œuvre une politique de dévaluation fiscale .....</b> | <b>25</b> |
| <b>2.2.1. Depuis 2006, quinze États membres de l'UE mis en œuvre une politique de dévaluation fiscale .....</b>                                                                                                                                                       | <b>25</b> |
| <b>2.2.2. Les évaluations des effets des politiques de dévaluation fiscale menées dans l'Union européenne font état de résultats variables mais qui restent limités.....</b>                                                                                          | <b>29</b> |
| <b>2.3. En France, les études relatives à la TVA sociale ne concluent pas à un effet significatif de la mesure sur l'emploi et l'activité à long terme.....</b>                                                                                                       | <b>34</b> |
| <b>2.3.1. Les simulations macro-économiques concluent, selon divers scénarii, à des créations d'emploi par substitution du travail au capital, avec une prime aux mesures partiellement financées et ciblées sur les bas salaires.....</b>                            | <b>34</b> |
| <b>2.3.2. Dans le contexte économique actuel, la baisse du coût du travail permettrait de restaurer les marges des entreprises davantage que de combler un désavantage compétitif lié au niveau des salaires .....</b>                                                | <b>44</b> |

|                                                                                                                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.3. <i>Le profil actuel des exonérations de cotisations sociales limite les marges de manœuvre disponibles en vue d'une mesure nouvelle de baisse du coût du travail ciblée sur les bas salaires.....</i> | 48 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### 3. **L'INSTAURATION DE TAUX REDUITS DE TVA PEUT REpondre A DIVERS OBJECTIFS ECONOMIQUES (SOUTIEN A LA CONSOMMATION, A L'EMPLOI ET AUX ENTREPRISES) MAIS PRESENTE DES RESULTATS INCERTAINS.....** 50

#### 3.1. **La théorie économique estime justifiée l'emploi des taux réduits de TVA dans un nombre de cas restreints .....** 50

##### 3.1.1. *La théorie économique est, en première approche, défavorable au principe de taux de TVA différenciés .....* 50

##### 3.1.2. *Les situations où les taux réduits de TVA seraient justifiés pour atteindre des objectifs économiques sont limitées.....* 54

#### 3.2. **Les taux de TVA réduit porteurs prioritairement d'objectifs économiques ne sont pas majoritaires .....** 56

##### 3.2.1. *Le classement des taux réduits de TVA entre dépenses fiscales et dépenses non fiscales présente des incohérences structurantes pour la connaissance des effets économiques de ces mesures .....* 56

##### 3.2.2. *Au sein des dépenses fiscales correspondant à des taux réduits de TVA, la part des mesures associées à des objectifs essentiellement économiques s'est réduite depuis 2012.....* 59

##### 3.2.3. *Les données fournies dans le cadre du projet de loi de finances annuelles ne permettent pas d'apprécier l'effet des taux réduits de TVA sur leurs bénéficiaires .....* 62

##### 3.2.4. *La France ne se caractérise pas par une structure de taux réduits de TVA sectoriels spécifique par rapport à celle des autres grands pays de l'UE, mais son assiette est en revanche plus large.....* 63

#### 3.3. **Le passage du taux normal au taux réduit dans le secteur de la restauration n'aurait eu, pour un impact budgétaire important, qu'un effet limité sur les prix, sur l'emploi et sur les salaires .....** 66

##### 3.3.1. *La baisse du taux de TVA applicable dans le secteur de la restauration n'a été que partiellement répercutée sur les prix (à hauteur de 20 %) et a été précédée d'une période d'accélération de l'inflation.....* 66

##### 3.3.2. *La baisse du taux de TVA s'avère être un instrument de soutien à l'emploi moins efficace que les exonérations de cotisations sociales ou le dispositif antérieur de prime forfaitaire à l'emploi.....* 69

##### 3.3.3. *Le passage du taux réduit (5,5 %) au taux intermédiaire (7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012) puis sa revalorisation (de 7 % à 10 %) au 1<sup>er</sup> janvier 2014 a provoqué une hausse de 1,1 % des prix du secteur (soit une transmission de 78 %), mais les impacts socio-économiques de ces hausses de taux n'ont pas fait l'objet d'une évaluation, que ce soit ex ante ou ex post.....* 73

#### 3.4. **Le taux réduit sur les travaux de rénovation et d'entretien des logements avait pour objectif principal la création d'emplois dans un secteur intensif en main d'œuvre.....** 74

##### 3.4.1. *L'objectif principal fixé à cette mesure était le soutien à l'emploi.....* 75

##### 3.4.2. *Le premier bilan réalisé par la France de la mesure en 2002 était globalement positif, mais des évaluations plus récentes appellent à modérer cette appréciation.....* 75

|                                                                                                                                                                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.4.3. <i>La Commission européenne a présenté en 2003 une analyse globale plutôt critique des résultats économiques obtenus par cette mesure .....</i>                                                                                                                   | 77         |
| 3.4.4. <i>Du point de vue des ménages, cette mesure présente un profil anti-redistributif.....</i>                                                                                                                                                                       | 77         |
| 3.5. <i>Le taux réduit sur les services à la personne vise, sans y parvenir parfaitement, à limiter les distorsions de concurrence entre une offre de gré à gré et une offre professionnalisée.....</i>                                                                  | 78         |
| 3.5.1. <i>Le taux réduit de TVA sur les services à la personne s'ajoute à un dispositif fiscal au soutien de l'emploi dans ce secteur conséquent.....</i>                                                                                                                | 78         |
| 3.5.2. <i>L'introduction d'un taux réduit de TVA peut réduire, sans les faire disparaître, les distorsions de concurrence entre offre de gré à gré et offre professionnalisée.....</i>                                                                                   | 82         |
| 3.5.3. <i>L'application du taux normal à un certain nombre de services annexes à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013 devrait permettre de résorber la distorsion de concurrence créée entre cette offre, aidée, et l'offre marchande par ailleurs existante .....</i> | 83         |
| <b>3.6. Les taux réduits de TVA en matière de logement social visent à augmenter l'offre disponible par une baisse du coût TTC des opérations..</b>                                                                                                                      | <b>84</b>  |
| 3.6.1. <i>Les taux réduits de TVA sont largement mobilisés en faveur du logement social, sans capacité à évaluer leur impact .....</i>                                                                                                                                   | 84         |
| 3.6.2. <b><i>Illustration des effets d'une baisse de TVA sur le foncier : la suppression de la TVA sur la vente de terrains à bâtir en 1999 semble s'être traduite par un effet inflationniste quasi-intégral au profit du vendeur .....</i></b>                         | <b>88</b>  |
| <b>3.7. Les taux réduits sur les biens culturels : des mesures anti-redistributives qui constituent des aides à des secteurs en crise .....</b>                                                                                                                          | <b>90</b>  |
| 3.7.1. <i>Les taux réduits de TVA sur les biens culturels ont un effet globalement dégressif dans la mesure où ces biens sont relativement plus consommés par les déciles à fort pouvoir d'achat.....</i>                                                                | 91         |
| 3.7.2. <i>Les taux de TVA réduits et super réduits sur le livre et la presse constituent des mesures de soutien sectoriel dont la remise en cause semble, pour des secteurs qui traversent des difficultés économiques, délicate.....</i>                                | 91         |
| 3.7.3. <i>La création d'un taux réduit crée une forte pression à l'extension de son champ d'application à des activités connexes, afin de maintenir les conditions d'une concurrence non faussée au sein d'un même secteur économique .....</i>                          | 93         |
| <b>3.8. Le taux réduit de TVA sur les médicaments remboursés conduit essentiellement à un transfert entre administrations publiques.....</b>                                                                                                                             | <b>95</b>  |
| <b>CONCLUSION : LES LIMITES DE L'UTILISATION DE LA TVA COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE ECONOMIQUE .....</b>                                                                                                                                                                | <b>95</b>  |
| <b>ANNEXE N°1 : TABLEAU DE SYNTHESE DES DEPENSES FISCALES ASSOCIEES A DES TAUX REDUITS DE TVA CLASSEES PAR NATURE DE L'OBJECTIF .....</b>                                                                                                                                | <b>97</b>  |
| <b>ANNEXE N°2 : BIBLIOGRAPHIE.....</b>                                                                                                                                                                                                                                   | <b>102</b> |

## Synthèse

La TVA est un impôt général sur la consommation dont les variations de taux ont une incidence directe sur les prix toutes taxes comprises (TTC). Du point de vue de la théorie économique, et dans une perspective d'équilibre général, les effets induits d'une variation du taux de TVA diffèrent donc selon que l'on se place à court, moyen ou long terme, en fonction du degré et de la vitesse de répercussion d'une hausse de prix sur les autres variables macroéconomiques (PIB, emploi, solde extérieur). Cet effet de « bouclage » dépend essentiellement du degré d'indexation des salaires sur les prix, du comportement de marge des entreprises et, dans une économie ouverte, de la réaction des partenaires commerciaux.

En France, le mode de formation des salaires induit un bouclage prix-revenus relativement rapide pour les salariés au Smic, ainsi que pour les bénéficiaires de revenus de remplacement et de prestations sociales. Si ces mécanismes d'indexation permettent de protéger le pouvoir d'achat d'une partie des ménages, il n'est pas sans effet sur le niveau du chômage d'équilibre.

Dans le même temps, hausse et baisse de TVA ne présentent pas des effets équivalents pour ce qui concerne l'évolution des prix. L'arbitrage des entreprises dans la fixation des prix hors taxe se traduit par une **répercussion asymétrique**, partielle à la baisse mais quasi intégrale à la hausse<sup>1</sup>, des variations de taux de TVA dans les prix à la consommation. Malgré une rigidité à la baisse des prix plus forte en cas de réduction du taux de TVA, dans le cadre d'une **politique de relance**, une telle mesure aurait des effets contra-cycliques plus durablement positifs sur l'économie que d'autres instruments budgétaires<sup>2</sup>. L'effet multiplicateur que permettrait d'atteindre une hausse de TVA en haut de cycle n'a pas été documenté. Dans la période récente, la TVA a toutefois été principalement mobilisée par les États membres de l'Union européenne (UE) comme instrument de consolidation budgétaire<sup>3</sup>. La TVA, dont l'élasticité aux variations d'activité est proche de l'unité à court comme à long terme, présente enfin un effet de stabilisation automatique moins marqué que d'autres types de prélèvements obligatoires.

L'emploi de cet impôt comme outil contra-cyclique constituant une pratique quasi-inexistante, le présent rapport particulier s'est intéressé plus particulièrement aux deux utilisations les plus communes de la TVA comme instrument de politique économique : d'une part la « **TVA sociale** », qui est une forme de politique de **dévaluation fiscale** que de nombreux pays de l'UE ont mis en œuvre, en particulier depuis le déclenchement de la crise de 2008 ; et d'autre part les **taux réduits de TVA**, en vigueur dans l'ensemble des pays ayant adopté cet impôt, à l'exception de quelques très rares pays, comme la Nouvelle-Zélande, qui ont fait le choix d'une TVA à taux unique.

---

<sup>1</sup> La hausse du taux normal en 1995 (+2 pp) aurait été répercutée à 80 % et la baisse du taux normal en 2000 (-1 pp) l'aurait été à hauteur de 20 %. *Source : Gautier et Lalliard, 2013.*

<sup>2</sup> A long terme et en bas de cycle, une baisse de TVA permettrait d'atteindre un effet multiplicateur relativement plus élevé que l'ensemble des autres variantes testées (1,7 point de PIB pour la variante TVA contre 1,5 point de PIB pour la baisse des cotisations sociales employeur ou la hausse de l'emploi public, 1,3 point de PIB pour la hausse des prestations sociales ou de l'investissement public et 1,2 point de PIB pour la baisse des cotisations sociales salarié ou la baisse de CSG). *Source : Creel, Heyer et Plane, 2011.*

<sup>3</sup> Dans le panel de pays étudiés (Espagne, Allemagne, France, Royaume-Uni, États-Unis, Japon) seul le Royaume Uni a mis en place un plan de soutien à la croissance dont la principale mesure était une baisse temporaire de 2,5 points du taux normal de TVA (du 1er décembre 2008 au 31 décembre 2008). À l'inverse, la hausse des taux de TVA a été plus communément utilisée comme instrument de consolidation budgétaire : l'Espagne, le Royaume Uni ont ainsi engagé des mesures de consolidation budgétaire reposant notamment sur l'ajustement à la hausse des taux de TVA. *Source : Revue de l'OFCE, n°112, janvier 2010.*

Comme mesure économique de portée générale, la « **TVA sociale** » vise à réduire les prélèvements obligatoires pesant sur le facteur travail (*via* une exonération de cotisations sociale, ou par un allègement d'impôt sur les sociétés) en compensant la perte de recettes induite pour les finances publiques par une hausse de TVA. L'amélioration de la **compétitivité prix** permise par cette mesure n'est toutefois que transitoire, le bouclage prix-salaire conduisant à annuler, à terme, la baisse initiale du coût du travail<sup>4</sup>. Sous réserve des rémanences de TVA pesant sur les dépenses d'investissement, il y a ainsi équivalence entre les cotisations sociales et la TVA, dont l'assiette repose *in fine* dans un cas comme dans l'autre sur le facteur travail.

La « TVA sociale » peut avoir un effet positif durable sur la compétitivité prix, dès lors qu'elle ne constitue qu'un élément d'une réforme plus vaste et structurelle du marché du travail et qu'elle accompagne et facilite sa mise en œuvre. Ainsi, ce sont les politiques de modération salariale<sup>5</sup> qui lui ont été concomitantes au Danemark<sup>6</sup> puis en Allemagne<sup>7</sup> qui expliquent que des gains de compétitivité-prix aient été durables, avec un impact toutefois incertain sur l'activité et l'emploi dans chacun de ces deux pays<sup>8</sup>. En effet, l'alternative consistant à faire peser l'allègement du coût du travail sur le pouvoir d'achat des salaires réels s'accompagne d'une diminution de la consommation des ménages défavorable à l'emploi au point, dans certaines simulations, de neutraliser l'impact positif lié à la baisse du coût du travail<sup>9</sup> (Artus, Sterdyniak, Villa 1980).

**Le financement des mesures d'allègements du coût du travail en réduit ainsi sensiblement les effets bénéfiques escomptés.** Les simulations réalisées dans le cadre des travaux du Haut conseil sur le financement de la protection sociale indiquent que la hausse de prélèvements obligatoires destinée à financer un allègement de 2 points des cotisations employeurs divise par près de trois l'impact anticipé de la mesure de réduction du coût du travail sur l'activité (+0,1 à +0,3 points de PIB) et sur l'emploi (+50 000 à +134 000 emplois créés), et cela quel que soit le mode de financement privilégié (hausse de TVA, hausse de CSG, hausse générale des prélèvements obligatoires). Dans un contexte de forte contrainte sur l'équilibre des finances publiques, il semble difficile d'envisager une mesure d'allègement des cotisations sociales dont le coût pour les administrations publiques ne serait pas compensé. Toutefois, la contrainte de financement semble relativisée par le fait que le coût *ex post* d'une mesure d'allègement du coût du travail serait, compte tenu de l'ajustement spontané des recettes fiscales à un surcroît d'activité<sup>10</sup>, moins important que son coût *ex ante*, justifiant un financement partiel et/ou décalé dans le temps de la mesure, à l'instar du calibrage retenu dans le cas du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup> Les modèles macro-économétriques utilisés pour les simulations dont les résultats sont présentés ici (*modèles Mésange, e-mod et nemesis*) prennent comme hypothèse un rattrapage intégral des pertes de pouvoir d'achat des salaires nets à long terme..

<sup>5</sup> Induites par le contexte de récession au Danemark entre 1897 et 1994 et, en Allemagne, par les réformes dites « Hartz », qui ont conduit à une baisse du pouvoir d'achat des salaires de 0.45 % par an entre 2001 et 2006.

<sup>6</sup> Hausse de 3 points du taux de TVA de 22 % à 25 % en 1988.

<sup>7</sup> Hausse de 3 points du taux de TVA de 16 % à 19 % en 2007.

<sup>8</sup> Si la baisse de 5 points du taux de chômage entre 2005 et 2012 en Allemagne pourrait être imputable à cette réforme, elle s'est concrétisée par des créations d'emplois à temps partiel ou à durée limitée.

<sup>9</sup> ARTUS, Patrick, STERDYNIAK, Henri, VILLA, Pierre, « Investissement, emploi et fiscalité », *Économie et statistique*, n°127, novembre 1980

<sup>10</sup> Les simulations présentées dans le cadre du Haut conseil pour le financement de la protection sociale concluent ainsi à un solde pour les administrations publiques positif (+ 0,1 à + 0,2 point de PIB à horizon cinq ans) dans l'hypothèse d'une compensation financière intégrale.

<sup>11</sup> Le coût pour les finances publiques du CICE est financé à hauteur de 50 % par des économies en dépense et à hauteur de 50 % par un supplément de recettes.

Le gain de compétitivité prix à l'exportation généré par la « TVA sociale », (la TVA pesant uniquement sur les importations) fait que cette mesure est également assimilée à une politique de « **dévaluation fiscale** ». Cet effet positif est toutefois conditionné à la réaction des partenaires commerciaux (risque de dévaluations fiscales en cascade d'un pays à l'autre, ou de baisse des marges des producteurs étrangers, venant réduire, voire annuler les effets attendus de la mesure) et se trouve sensiblement réduit dans l'hypothèse d'une réaction coordonnée<sup>12</sup>. Or, 15 États membres de l'UE ont basculé une part de leur fiscalité pesant sur les facteurs de production (travail ou capital) vers la consommation depuis 2006, parmi lesquels l'Allemagne, le Danemark, la Grèce ou le Royaume-Uni (Passet, 2013).

Dans un tel contexte de dévaluation fiscale multilatérale, une mesure de TVA sociale s'inscrirait en France dans **une logique de rattrapage** davantage que dans la constitution d'un avantage comparatif sur nos partenaires. Les études relatives à l'application de la TVA sociale en France insistent ainsi davantage sur son utilité pour **restaurer les marges des entreprises** que sur son efficacité en matière d'amélioration de la compétitivité prix.

De manière plus générale, concernant l'efficacité de la politique de dévaluation fiscale, les travaux de simulation *ex ante* et d'évaluation *ex post*<sup>13</sup> font état en moyenne **d'effets positifs mais limités à court terme** – avec, dans certains cas, un effet négatif sur l'activité – et par ailleurs **transitoires**. On évalue ainsi :

- des effets positifs mais réduits à court terme sur le **PIB** : de -0,1 point de PIB (pour la France) à + 1 point pour les pays du sud de l'Europe. En moyenne, l'effet positif se situerait entre + 0,1 et +0,3 point. L'effet sur le PIB à plus long terme paraît en revanche plus incertain ;
- concernant **l'emploi**, un effet limité à court terme pour un groupe de pays composé de l'Allemagne, de l'Autriche, de la France (+ 0,1/ +0,2), et un peu plus élevé pour un second groupe comprenant l'Italie (+ 0,7/+ 0,74), le Portugal (+0,2 /+ 0,9) et l'Espagne (+ 0,94). À long terme, comme pour le PIB, les études aboutissent à des résultats difficiles à interpréter ;
- des résultats beaucoup plus variables concernant l'effet sur la **balance commerciale** à court terme : les simulations fondées sur des modèles économiques théoriques présentent des résultats modestes, voire négatifs (- 0,54 pour l'Autriche à + 0,4 pour la France), alors que les résultats issus de l'exploitation de données économétriques concluent à une forte amélioration des termes de l'échange, hausse d'ailleurs plus marquée au profit des États de l'OCDE membres de la zone euro (+ 4 points) que des autres (+ 2,8 points). Les études sur l'effet à long terme, qu'elles soient basées sur des modèles théoriques ou sur une approche économétrique, tendent au global vers la même conclusion : baisse, voire disparition de l'effet positif sur les termes de l'échange s'il y en a eu, et, sinon, atténuation de l'effet négatif de court terme. Ces simulations mettent en évidence le **caractère transitoire** des effets de la politique de dévaluation fiscale sur la balance commerciale.

---

<sup>12</sup> HEYER, TIMBEAU et PLANE (2012) concluent ainsi à ce que, dans l'hypothèse où les entreprises qui exportent en France réagiraient à une mesure de TVA sociale en s'alignant *via* une diminution de leurs marges, son impact sur l'emploi en serait divisé par 5 (de + 47 000 à + 10 000 dans l'hypothèse d'une baisse des cotisations « famille » de 13 Md€).

<sup>13</sup> Travaux basés sur l'hypothèse d'une baisse de cotisations sociales employeur à hauteur d'1 point de PIB compensée par une augmentation de la TVA pour un montant à due concurrence.

Pour ce qui est des **taux réduits**, il apparaît que la théorie économique est en première approche plutôt défavorable à cette pratique, en ce que leur application crée des **distorsions** et porte atteinte au principe de neutralité assigné à cet impôt. En effet, l'instauration d'un taux réduit sectoriel peut être assimilée à une **subvention publique** accordée à certaines entreprises, au détriment de celles restant assujetties au taux normal. Une telle mesure bénéficie également aux consommateurs : ainsi, si la demande est élastique au prix, l'application d'un taux réduit va modifier la structure de la consommation des ménages, en accroissant la demande de biens à taux réduits ce qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait faire baisser celle des autres secteurs soumis au taux normal.

La France ne se caractérise pas par une structure de **taux réduits sectoriels de TVA** spécifique par rapport à celle des autres grands pays de l'UE, et se situe dans une position médiane par rapport à ses voisins européens.

En revanche, ce constat n'est pas confirmé si l'on consolide l'ensemble des taux réduits applicables en France, et notamment les **taux réduits généraux** appliqués à certains ou les taux spécifiques applicables en Corse. Sur ce périmètre consolidé, le **taux réduit moyen non pondéré** de la France serait, selon la Direction générale du Trésor, parmi les plus faibles d'Europe : **5,7 % en 2013**, contre 7,9 % pour l'UE. Au total, en 2013, les produits bénéficiant d'un taux réduit représentent **35 % de l'assiette de TVA en France**, contre 25 % en moyenne dans l'UE-27. **En d'autres termes, la France se différencie non pas par le niveau de ses taux réduits, mais l'importance de l'assiette soumise à ces taux dérogatoires.**

**En raison de l'avantage économique** qu'elle induit, l'instauration d'un taux réduit crée une forte pression à l'extension de son champ d'application à des activités connexes, afin de maintenir les conditions d'une concurrence non faussée au sein d'un même secteur économique, au risque de dégrader le rendement de cet impôt.

La TVA apparaît également comme un **outil d'intervention sectorielle inadapté et inefficace, puisque ses répercussions sur les prix, les marges des entreprises ou l'emploi sont trop indéterminées**, pour atteindre des objectifs aussi bien sociaux qu'économiques :

- pour ce qui est des **enjeux de redistributivité**, Atkinson et Stiglitz (1976) ont ainsi montré 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. En effet, les taux réduits de TVA ne peuvent pas être ciblés efficacement sur les ménages les plus modestes, à l'inverse de la fiscalité ;
- en ce qui concerne les **objectifs économiques** qui peuvent être assignés à certains taux réduits (soutien à l'emploi et aux entreprises de certains secteurs d'activité), il apparaît que le coût d'un emploi créé grâce à une baisse sectorielle de TVA est de loin beaucoup plus élevé, y compris lorsque la baisse de TVA est ciblée sur un secteur intensif en main d'œuvre (bâtiment, restauration), que celui permis par une baisse générale de cotisations.

**Tableau 1 : Taux réduits de TVA dans plusieurs secteurs économiques – coût par emploi créé**

| En €                 | Taux réduit sur la restauration      | Taux réduit sur les travaux d'aménagement et de rénovation des logements | Dispositif général d'exonération de cotisations sociales |
|----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Coût par emploi créé | 175 000 à 262 000 ( <i>ex post</i> ) | 110 000 à 125 000 ( <i>ex post</i> )                                     | 34 000 à 42 000 ( <i>ex ante</i> )                       |

*Source : synthèse : Rapporteurs.*

L'analyse de l'impact de l'assujettissement au taux réduit de 5,5 % du secteur de la restauration illustre la difficulté éprouvée par la puissance publique à déterminer *ex ante* le ou les objectifs poursuivis par les acteurs économiques dans l'hypothèse d'une baisse de TVA (baisse des prix et relance de la consommation, stimulation de l'emploi), les entreprises ayant la faculté de « capter » une partie de l'avantage reçu pour augmenter leurs marges. Les engagements pris par les professionnels visaient à répercuter un tiers de la baisse de taux aux consommateurs *via* des baisses de prix, un tiers aux salariés par des revalorisations salariales et des embauches (40 000 sur deux ans), et le dernier tiers aux entreprises ne semblent pas avoir été respectés :

- dans une étude récente, Lafféter et Sillard, 2014<sup>14</sup> concluent à ce que **l'abaissement du taux de TVA a été répercuté à hauteur de 20 % dans les prix<sup>15</sup> à long terme (entre juillet 2009 et décembre 2011) ;**
- le croisement de plusieurs études disponibles permet d'approcher une estimation robuste du nombre d'emplois créés par la baisse du taux de TVA, compte tenu de la tendance naturelle de l'emploi observée antérieurement dans le secteur de la restauration, **de l'ordre de +6 000 à + 9 000 emplois supplémentaires par an.**

L'efficacité économique de taux différenciés, et donc la justification de leur adoption, ne serait envisageable que dans un nombre limité de cas, dès lors que le coût de la distorsion introduite par le taux réduit reste inférieur à l'avantage recherché. Ainsi, l'application de taux réduits pourrait se justifier du point de vue économique :

- sur les **biens qui sont complémentaires au travail** (transports, garde d'enfants, services à la personne, restauration collective d'entreprises), dans le but de réduire les charges qui pèsent sur le travail, et donc d'augmenter l'offre de travail ;
- lorsque les pouvoirs publics veulent **soutenir un secteur d'activité particulier** (médias et culture par exemple) : une baisse de TVA sectorielle permet de **cibler** précisément l'activité en question, ce que ne permet pas la plupart des autres instruments fiscal-socials (par exemple, une baisse de cotisations sociales ne peut être que générale sur le plan juridique) ;
- pour **réduire le phénomène de travail dissimulé dans les secteurs les plus représentatifs de ce phénomène** : la réduction du coin fiscal-social résultant de l'application d'un taux réduit peut inciter à déclarer des activités qui ne l'étaient pas. La difficulté est qu'il est très difficile d'objectiver l'effet de telles mesures en termes de réduction du travail au noir. Il semblerait néanmoins que cet effet ait pu être documenté concernant les services à la personne, mais l'application du taux réduit de TVA ne représente qu'une des mesures fiscal-socials adoptées à cette fin, et, par ailleurs, pas la plus importante financièrement.

**À ce constat, il convient d'ajouter que les effets des mesures de taux réduits de TVA sur les prix, les marges des entreprises l'emploi et les salaires sont mal connus et trop peu documentés en France.** L'efficacité socio-économique des taux réduits de TVA n'est évaluée que très rarement. Par ailleurs, le classement des taux réduits de TVA entre dépenses fiscales et dépenses non fiscales présente des incohérences structurantes pour la connaissance des effets

<sup>14</sup> Quentin LAFFÉTER et Patrick SILLARD, « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », document de travail INSEE F1404, mai 2014. La méthodologie adoptée dans l'étude repose sur l'observation de l'évolution des prix (à fréquence mensuelle) des quatre produits de la classe *hôtels, restauration et café* concernés par la baisse de taux (repas traditionnel dans un restaurant, repas en libre-service et restauration rapide, cafés et autres boissons chaudes ; boissons non alcoolisées). L'analyse a été conduite sur les relevés de prix obtenus par enquête mensuelle sur un échantillon de points de ventes (microéconomique), d'une part, et, d'autre part, sur les relevés de prix agrégés pour construire des indices de prix synthétiques (macroéconomique). Les mêmes résultats sont obtenus sur les données microréconomi-ques et sur les données d'indices, ce qui leur confère une robustesse certaine.

<sup>15</sup> 44% pour les boissons non alcoolisées, 29% cafés et autres boissons chaudes, 20% pour les repas.

économiques de ces mesures, qui **rendent impossible la définition comme le pilotage d'une politique des taux réduits de TVA sur le plan économique** :

- d'une part, parce que 23 taux réduits ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales, et ne font donc l'objet d'aucun chiffrage, et donc d'aucun suivi (comme le taux applicable à l'alimentation, aux œuvres d'art, ou encore sur les livres) ;
- d'autre part, parce que les critères qui doivent assurer le départ entre les taux réduits considérés comme des dépenses fiscales et ceux qui ne le sont pas apparaît plus arbitraire que résultant de l'application d'une doctrine clairement définie. Il est ainsi difficilement compréhensible que le taux de TVA réduit applicable aux biens alimentaires ne soit pas assimilé à une dépense fiscale, alors que le taux super-réduit applicable aux médicaments remboursables est considéré comme une dépense fiscale. De même, le taux de 2,10 % applicable aux publications de presse est défini comme une dépense fiscale, et pas le taux réduit sur les livres, les ventes d'œuvres d'art et les entrées dans les salles de cinéma.

Le rapport relatif à l'« évaluation des voies et moyens » recense, en 2015, 23 taux réduits qui considérés comme des dépenses fiscale, pour un total de 15,2 Md€ :

- la part des taux réduits de TVA répondant à une **logique économique** de soutien sectoriel a baissé fortement (68 % en 2011, contre 44 % en 2015, correspondant à une baisse de 4,1 Md€ entre ces deux dates), tendance qui est la traduction de l'instauration d'un taux intermédiaire de 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, augmenté à 10 % le 1<sup>er</sup> janvier 2014 ;
- une nouvelle catégorie de taux réduits de TVA s'affirme : celles répondant à des **objectifs environnementaux**, via principalement la création, en 2014, du taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique dans les logements (1,8 Md€ en 2015) ;
- la part des dépenses fiscales relevant d'objectifs sociaux augmente à la fois en relatif (**39 %** en 2008 ; **44 %** en 2015) et en absolu (4,6 Md€ en 2008 ; 6,8 Md€ en 2015), dont 2,5 Md€ au titre du taux de TVA super-réduit applicable aux médicaments et 1,8 Md€ concernant le secteur du logement social.

Dans cette perspective, la création du taux intermédiaire, en rapprochant le taux dérogatoire du taux normal, semble également traduire la volonté de moins mobiliser ces dispositifs à des fins économiques : le taux réduit de 5,5 % applicable jusqu'en 2012 représentait en effet **28 %** du taux normal<sup>16</sup>, tandis que le taux intermédiaire équivaut à **50 %** du taux normal aujourd'hui<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> 5,5 % par rapport à un taux normal de 19,6 %.

<sup>17</sup> 10 % par rapport à un taux normal de 20 %.

## Introduction

**Dans la période récente, le Gouvernement a choisi de faire évoluer la structure des taux de TVA, dans l'objectif de redressement des comptes publics**, notamment en utilisant la faculté offerte par les dispositions de la directive TVA<sup>18</sup> de créer un second taux réduit. La plupart des activités<sup>19</sup> assujetties au taux réduit de 5,5 % le sont désormais à un taux intermédiaire de 7 %, passé à 10 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le taux normal ayant été relevé de 0,4 points au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les réformes récentes ont ainsi conduit à réduire significativement (de 4,5 points) l'écart entre le taux normal et le taux réduit, la France ayant par ailleurs une acception large de l'assiette de biens et services qui peuvent être imposés à taux réduit. **Au-delà de l'objectif de rendement budgétaire, ces évolutions de taux ont également été présentées comme participant au financement de plusieurs mesures d'allègement du coût du travail** (crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (CICE), allègement de cotisations sociales patronales dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité), qui peuvent être rapprochée des mesures de « TVA sociale » consistant à modifier l'assiette des prélèvements obligatoires.

**La première partie du présent rapport examine les effets théoriques attendus de l'utilisation de la TVA comme instrument de politique économique, y compris dans une perspective de régulation** du cycle économique (*cf.* 1.2.2), en décrivant les mécanismes de transmission, en équilibre général, des évolutions de taux de TVA sur les principales variables macroéconomiques (prix, salaires) (*cf.* 1.1).

**La seconde partie rappelle les arguments économiques traditionnellement utilisés pour justifier la mise en œuvre de politiques de « TVA sociale » ou dévaluation fiscale** (*cf.* 2.1) et les confronte d'une part aux évaluations empiriques tirées de diverses expériences internationales (*cf.* 2.2) et d'autre part aux résultats de diverses simulations obtenues, pour le cas français, à partir de modèles macroéconomiques permettant d'appréhender l'effet de bouclage prix-salaires à moyen et long terme (*cf.* 2.3)<sup>20</sup>.

**La troisième partie présente les objectifs de politique publique poursuivis à travers la mise en œuvre des taux réduits de TVA** (*cf.* Erreur ! Source du renvoi introuvable.) et analyse la structure sectorielle des taux réduits en France au regard de celle retenue dans les autres États membres de l'Union européenne (*cf.* 3.2). Cette dernière partie propose également une revue de littérature des évaluations empiriques concernant l'impact sur les prix, l'activité ou l'emploi, du passage au taux réduit de TVA des principaux secteurs qui y sont assujettis, à savoir les services de restauration (*cf.* 3.3), les travaux de rénovation et d'entretien des logements (*cf.* 3.4), les services à la personne (*cf.* 3.5), le logement social (*cf.* 3.6), les biens et services culturels (*cf.* 3.7) et les médicaments (*cf.* 3.8).

---

<sup>18</sup> Application combinée des articles 97, 98 et 99 de la directive n° 2006/112 CE du 28 novembre 2006.

<sup>19</sup> À l'exception des produits alimentaires, des équipements et services à destination des personnes handicapées, des abonnements relatifs aux livraisons d'électricité et de gaz, de la fourniture par réseau de chaleur produite au moins à 50 % par des énergies renouvelables et du livre.

<sup>20</sup> Le présent rapport n'aborde pas les conséquences d'une mesure de TVA sociale sur le financement de la protection sociale.

## 1. La TVA génère des effets et des distorsions macro-économiques qui peuvent inciter à employer cet impôt comme instrument de politique économique

### 1.1. Selon le cadre théorique général, la TVA influe sur le niveau des prix et de l'activité économique<sup>21</sup>

Cette partie vise à présenter de façon simplifiée les principaux effets économiques de la TVA d'un point de vue théorique, afin de déterminer dans quel but et dans quelles conditions il peut être envisagé, d'employer cet impôt comme instrument de politique économique.

#### 1.1.1. La TVA modifie les variables macro-économiques que sont le prix et l'inflation

En effet, le premier effet de l'instauration ou du relèvement général du ou des taux de TVA est une **augmentation du prix de vente nominal « toutes taxes comprises »**, sauf à ce que cette hausse soit entièrement compensée par une baisse des marges de l'entreprise et/ou de ses coûts de production.

La hausse ponctuelle du niveau général des prix générée par la hausse du taux TVA peut être amplifiée par le déclenchement d'une **boucle prix-salaires** dont l'ampleur dépend de plusieurs facteurs :

- le **degré d'indexation des salaires sur les prix de consommation**. On sait que celui-ci est marqué concernant les salariés rémunérés au Smic qui bénéficie d'une indexation annuelle au moins égale au taux d'inflation ;
- le **comportement de marge des entreprises** : face à une hausse du taux de TVA, les entreprises peuvent ainsi choisir de réduire leurs marges et de ne pas répercuter intégralement la hausse de la TVA sur les prix TTC. Inversement, elles peuvent profiter d'une baisse de la TVA pour reconstituer ces mêmes marges. Ce choix dépend lui-même de l'élasticité de la demande par rapport au prix, mais également du degré de concurrence sur le marché considéré : ainsi, plus la demande sera sensible au prix et/ou plus un marché est concurrentiel, plus les entreprises seront incitées à absorber la hausse du prix de vente en réduisant leurs marges, si elles en ont la capacité ;
- la **réaction de la politique monétaire**, s'il s'avérait que la hausse générale des prix avait pour effet de s'éloigner de la cible d'inflation. Ce facteur paraît cependant moins prégnant dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), la hausse des prix générée par une augmentation de TVA d'un État membre ne pouvant a priori jouer que de manière marginale sur le taux d'inflation global de la zone concernée.

---

<sup>21</sup> Les développements présentés ici reprennent, pour l'essentiel, l'analyse théorique développée dans la partie II du rapport particulier de Salim BENSMAÏL joint au XIX<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts, intitulé « *La TVA : enjeux de politique économique* » (janvier 2001).

### 1.1.2. La TVA a un effet également direct sur l'activité économique, l'augmentation des prix se traduisant, en première approche, par une baisse de la demande, puis, par une augmentation du coût réel du travail

La TVA induit des effets sur l'activité économique qui diffèrent quelque peu selon que l'on se place à court terme ou à moyen terme :

- à **court terme**, la progression du prix supporté par les consommateurs réduit le pouvoir d'achat global de ces derniers et les conduit à réduire leur demande des biens concernés, sauf à ce que le niveau de la demande ne soit pas sensible au prix. Cet effet-revenu modère en retour l'augmentation initiale du prix TTC induite par la hausse de la TVA <sup>22</sup> ;
- à **moyen terme**, la hausse des prix est suivie par une **hausse, au moins partielle du coût du travail**, et donc des prix de production, soit que celle-ci résulte de l'application automatique de taux d'évolution indexé sur l'évolution des prix, soit qu'elle soit la traduction de revendications salariales.

Du fait du mode de formation des salaires en France qui induit un bouclage prix-salaires rapide pour les salariés au Smic<sup>23</sup>, **une partie de l'effet à la baisse sur la demande des ménages n'est donc que transitoire**. C'est de manière plus générale, un bouclage prix-revenus qui s'étend également en France aux revenus de remplacement<sup>24</sup>, ainsi qu'aux prestations sociales qui sont généralement indexés sur l'inflation<sup>25</sup>. En revanche, on assiste à une sous-indexation des salaires des cadres par rapport à l'inflation, comme indiqué dans le rapport particulier n°2 consacré aux effets redistributifs de la TVA, ce qui s'expliquerait par le fait que l'évolution de leur rémunération est davantage liée aux résultats de l'entreprise que pour les autres catégories professionnelles<sup>26</sup>.

Du fait de cet ajustement des prix, l'instauration de la TVA ou la hausse de son taux, *via* son effet sur les prix et l'inflation, se traduit donc *in fine* par **une hausse du coût du travail** : la hausse des prix TTC se répercute par une progression des salaires nominaux alors même que le prix HT perçu par les entreprises n'a pas changé. Le rapport particulier du Conseil des impôts 2001 relatif aux enjeux de politique économique de la TVA mettait cependant en garde contre toute conclusion trop hâtive : *« ce résultat important et souvent insuffisamment explicité ne signifie pas pour autant qu'une politique de baisse du taux normal de la TVA puisse être justifiée par la volonté de réduire le coût du travail. La TVA est de fait un instrument extrêmement imprécis pour mener ce type de politique »*<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Si les ménages décident de réduire leur épargne afin de maintenir le niveau réel de leur consommation, cet effet revenu sera naturellement réduit.

<sup>23</sup> Selon la DARES (*Les bénéficiaires de la revalorisation du Smic au 1<sup>er</sup> janvier 2014*, DARES Analyse, n°087), au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la revalorisation du Smic horaire a concerné 10,8 % des salariés, soit plus de 1,6 million de salariés (hors apprentis et intérimaires) des entreprises du secteur concurrentiel, après 12,3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et 11,1 % au 1<sup>er</sup> décembre 2011. Entre janvier 2013 et janvier 2014, le Smic a été revalorisé de 1,1 %, avec une hausse unique au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

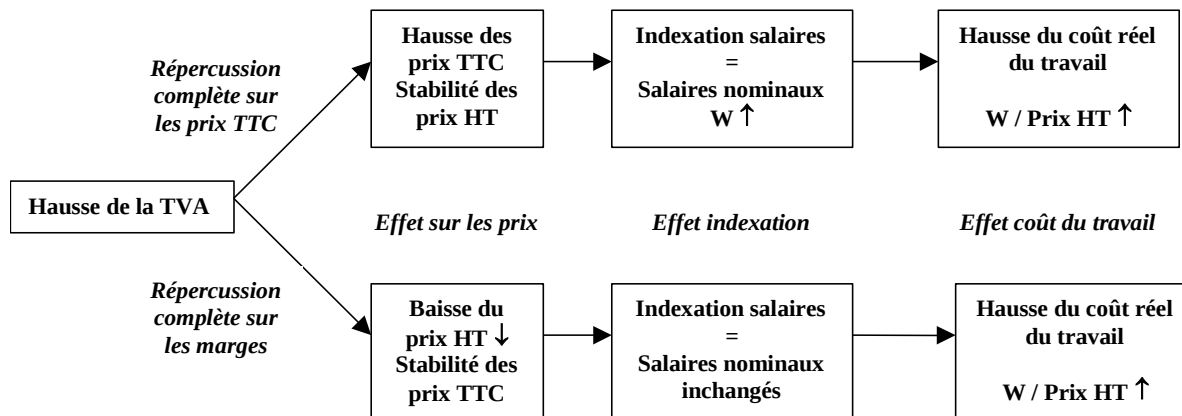
<sup>24</sup> Les retraites de base sont habituellement réévaluées au 1<sup>er</sup> avril de chaque année pour suivre l'inflation. Depuis 2014, cette revalorisation intervient le 1<sup>er</sup> octobre. Le régime général comptabilise ainsi, au 31 mars 2015, 13,8 M de personnes bénéficiaires d'une pension de retraite.

<sup>25</sup> Par exemple, le revenu de solidarité active (RSA), qui a été revalorisé de 0,9 % au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le taux de revalorisation retenu correspond à l'inflation prévisionnelle pour 2015 telle qu'elle a été retenue par le Gouvernement dans le cadre du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2015. 1,6 M de personnes le percevaient en 2013 (données DREES).

<sup>26</sup> Rapport particulier n°2 de Béatrice BOUTCHENIK relatif aux effets redistributifs de la TVA, partie 3.2

<sup>27</sup> Rapport particulier de Salim BENSMAÏL joint au XIX<sup>ème</sup> rapport du conseil des impôts, intitulé « La TVA : enjeux de politique économique », janvier 2001, p.38.

**Schéma 1 : Quelque soit le comportement de marge des entreprises, une hausse de la TVA augmente le coût réel du travail.**



*Source : Rapport particulier de Salim Bensmail joint au XIX<sup>ème</sup> rapport du conseil des impôts, intitulé « La TVA : enjeux de politique économique », janvier 2001.*

Par conséquent, la TVA, au travers de l'augmentation du coût du travail qu'elle induit, affecte **le taux de chômage d'équilibre**<sup>28</sup>, et, de ce fait, exerce également des effets de long terme sur le potentiel de croissance de l'économie.

Une hausse de TVA, *via* le canal de l'inflation, se traduit également et indirectement par une **augmentation des dépenses publiques** : indexation des minima sociaux, des revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage), et des prestations sociales.

#### **Encadré 1 : Effets sur l'inflation des changements de taux de TVA intervenus au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et au 1<sup>er</sup> janvier 2014**

Gautier et Lalliard (2013)<sup>29</sup> proposent une analyse de la mesure empirique de la diffusion des variations de taux de TVA aux prix TTC en France qui repose sur la méthode des « doubles différences », en prenant comme contrefactuel l'évolution des prix dans la zone euro (hors France).

L'étude conclut à ce que **la hausse de taux résultant de la création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012 aurait été répercutée à 75 % sur les prix TTC.**

La création du taux intermédiaire, applicable à un peu moins de 15 % des produits et services consommés, aurait dû se traduire par une hausse de 1,4 % des prix des secteurs concernés et de 0,2 points de pourcentage (pp) de l'inflation totale. Or, l'étude estime l'effet de cette hausse à 1,1 pp sur les secteurs concernés et 0,15 pp sur l'inflation totale, soit un taux de répercussion de l'ordre de 75 % et complet après trois mois.

Sous l'hypothèse que les entreprises répercutent intégralement les hausses du taux normal et du taux intermédiaire intervenues au 1<sup>er</sup> janvier 2014 dans les prix TTC, la réforme fiscale devrait avoir un impact sur l'inflation légèrement inférieur à 0,6 pp en 2014 (0,2 pp pour le taux normal, 0,4 pp pour le taux intermédiaire). L'étude de Gautier et Lalliard ne propose pas d'évaluation de la répercussion de cette réforme sur les prix TTC, mais relève que la transmission des changements de taux aux prix est traditionnellement complète après 3 mois et que cette transmission est d'autant plus rapide qu'elle intervient en janvier (date à laquelle une proportion importante d'entreprises révisent leur prix de façon habituelle). On peut noter que l'inflation constatée est de 0,4 % (IPC HT) sur l'année 2014, ce qui correspondrait à un taux de transmission de 80 %, une valeur proche de celles constatées lors de précédents épisodes de hausse de taux de TVA.

<sup>28</sup> Le chômage d'équilibre est la composante du chômage qui n'est pas conjoncturelle et que la croissance à elle seule ne réduira pas.

<sup>29</sup> GAUTIER, Erwan, LALLIARD, Antoine, « Quels sont les effets de l'inflation des changements de TVA en France ? », Bulletin de la Banque de France, n°194, 4<sup>ème</sup> trimestre 2013.

**Le constat d'une répercussion partielle des hausses de taux dans les prix est partagé dans plusieurs des États membres de l'UE qui ont rehaussé leurs taux de TVA sur la même période.** Ainsi la hausse de TVA (+1 pp) en Italie en septembre 2011 n'a été répercutée qu'à hauteur de 50 % dans les prix. De même, la transmission de la hausse de TVA en Espagne en 2010 (+ 2 pp pour le taux normal) n'a été que d'un peu plus de 50 % et particulièrement faible (15 % de l'impact attendu) pour la restauration et les services touristiques. La seconde hausse de TVA intervenue en Espagne (+2 pp en septembre 2012) n'a également été que partiellement répercutée (50 %).

L'impact de la création (puis du relèvement) du taux intermédiaire n'a pas fait l'objet d'étude d'impact sectoriel. **L'inflation induite par l'évolution du taux réduit à 5,5 % vers un taux intermédiaire à 7 % dans un certain nombre de secteurs confirme toutefois l'asymétrie dans la répercussion entre les variations à la baisse et les variations à la hausse de la TVA<sup>30</sup>.** Dans le secteur de l'hôtellerie restauration, Gautier et Lalliard constatent ainsi que l'instauration du taux réduit de 5,5 % ne s'est répercutée par une baisse des prix TTC qu'à hauteur de 33 % de la baisse du taux (- 0,1 pp constaté sur l'inflation totale, contre - 0,3 pp anticipé), tandis que la création du taux intermédiaire en janvier 2012 a été répercutée à 75 % par une hausse des prix TTC.

*Source : Gautier et Lalliard, 2013.*

## **1.2. L'emploi de la TVA en tant qu'instrument de politique économique peut être envisagé à différentes fins et sur des périmètres variables**

### **1.2.1. Les objectifs assignés à une hausse ou à une baisse des taux de TVA répondent à des logiques économiques différentes**

Sur la base du cadre conceptuel présenté *supra*, il est donc possible d'envisager l'emploi de la TVA comme outil de politique économique sous deux angles :

- une **baisse des taux de TVA**, en vue de bénéficier des avantages économiques espérés résultant d'une baisse des prix, à savoir :
  - un **choc de demande** favorable à court terme, qui est le résultat d'une augmentation du pouvoir d'achat des ménages, et qui doit se traduire à terme par des créations d'emploi ;
  - à long terme, une baisse de la TVA constitue, en théorie, un **choc d'offre** favorable, puisqu'elle contribue à abaisser le niveau du chômage d'équilibre et augmente donc le volume de facteur travail mobilisable pour le développement de l'activité économique. En revanche, une baisse de TVA ne se traduit pas par une baisse du coût du travail, en raison de la rigidité à la baisse des rémunérations ;
  - cette baisse des taux peut être **ciblée ou générale**. Si elle est générale, elle peut s'apparenter à une mesure de relance de la consommation destinée à bénéficier à l'ensemble de l'économie (voir la partie 1.2.2 ci-dessous sur l'utilisation de la TVA comme instrument contra-cyclique). Si elle est ciblée sur certains secteurs, l'objectif est d'accorder un avantage économique aux entreprises concernées par rapport aux entreprises ne bénéficiant pas de la baisse des taux. En cas de baisse ciblée de la TVA sur un secteur, on peut

<sup>30</sup> Cette asymétrie est constatée concernant l'impact respectif sur les prix TTC de la hausse du taux normal en 1995 (+2 pp), répercutée à 80 % et de la baisse du taux normal en 2000 (-1 pp), répercutée à hauteur de 20 %. Source : Gautier et Lalliard, 2013.

penser que les gains obtenus par le secteur bénéficiaire de la mesure se fassent, au moins pour partie, au détriment de secteurs qui n'en sont pas bénéficiaires. Une baisse des taux de TVA n'ayant pas pour effet de modifier les prix HT, l'impact d'une telle mesure sur les marges des entreprises est concentré au niveau du vendeur final.

- une **augmentation des taux**, qui peut être décidée pour atteindre deux objectifs distincts :
  - assurer la **consolidation des finances publiques** d'un État qui connaît un niveau de déficit et de dette publique difficilement soutenable. La hausse générale des taux s'inscrivant dans une logique de rendement fiscal ne répond pas strictement et directement à un objectif de politique économique ;
  - compenser une **baisse du coin fiscal-social**<sup>31</sup> applicable aux facteurs de production ou réduire le **niveau d'imposition des résultats des entreprises**, dans le cadre d'une politique de **dévaluation fiscale** visant notamment à améliorer la compétitivité-prix à l'exportation (logique de la « TVA sociale »).

Pour mémoire, une hausse comme une baisse sectorielle du taux de TVA peut également être employée selon une logique « pigouvienne », en vue d'influer et d'orienter le comportement des consommateurs et des acteurs économiques, aujourd'hui principalement en faveur de la préservation de l'environnement.

Deux utilisations de la TVA à des fins de politiques économiques font l'objet des développements des deux parties qui suivent :

- la partie 2 qui est consacrée à la « TVA sociale », en tant que participant à une logique de « dévaluation fiscale » ;
- la partie 3 aux principaux taux réduits de TVA sectoriels relevant, d'une part, de logiques strictement économiques (soutien sectoriel, création d'emplois), et d'autre part, d'objectifs mixtes intégrant une composante sociale et/ou incitative (soutien du revenu des ménages, facilitation à l'accès à certains produits et services).

L'objectif est d'apprécier l'efficacité pratique de ces mesures au regard des bénéfices économiques théoriques attendus. Les effets de ces mesures du point de vue du rendement de l'impôt ne sont pas abordés ici, ce point étant traité dans le rapport particulier n°5 relatif à la TVA et les finances publiques.

---

<sup>31</sup> Soit l'ensemble des prélèvements obligatoires qui pèsent sur le travail.

### 1.2.2. La TVA présenterait des effets contra-cycliques plus durables que d'autres types d'intervention budgétaire à long terme mais n'a été que très rarement utilisé comme instrument d'une politique de relance générale de l'économie

L'efficacité des politiques publiques à vocation contra-cyclique est traditionnellement évaluée, dans une perspective keynésienne, à partir de la mesure des multiplicateurs budgétaires. Dans une analyse récente, Creel, Heyer et Plane (2011)<sup>32</sup> lèvent l'hypothèse, habituelle dans le cadre d'un modèle standard, de constance des variables d'ajustement d'un choc macro-économique (évolution du chômage effectif, des taux d'intérêt réels, de la productivité du travail) en fonction de la conjoncture<sup>33</sup>.

Le modèle proposé évalue l'impact des multiplicateurs budgétaires sur le PIB en fonction de la position de l'économie dans le cycle en testant sept variantes budgétaires : une baisse d'1 point de PIB des prélèvements obligatoires à travers quatre variantes (les cotisations sociales salariées, les cotisations sociales employeurs, la contribution sociale généralisée (CSG) et la TVA) et une hausse d'1 point de PIB des dépenses publiques à travers trois variantes (l'investissement public, les prestations sociales et l'emploi public).

Le modèle conclut à ce que si, à court terme, les effets des différentes variantes sont proches quelle que soit la position dans le cycle, les impacts des chocs à long terme sur le PIB sont très différents selon la conjoncture, les effets multiplicateurs étant amplifiés, en bas de cycle, par l'absence de tensions inflationnistes dans l'économie<sup>34</sup>.

**À court terme, la variante reposant sur une baisse de TVA permettrait d'atteindre en bas de cycle<sup>35</sup> un effet multiplicateur moins prononcé (1,2 point de PIB la première année) que les variantes liées à la dépense publique (1,3 point de PIB la première année pour les variantes investissement et emploi publics), mais plus élevé que les autres variantes liées aux prélèvements obligatoires (1,0 point de PIB pour les variantes de baisse des cotisations sociales salarié comme employeur et 1,1 point de PIB pour la baisse de CSG).**

**À long terme, la baisse des prélèvements obligatoires étant moins inflationniste que la hausse de la dépense publique, l'effet multiplicateur est supérieur à sa valeur de court terme (et supérieur à 1), et des différences marquées apparaissent entre les différents instruments budgétaires. La variante TVA permettrait d'atteindre un effet multiplicateur relativement plus élevé que l'ensemble des autres variantes testées (1,7 point de PIB pour la variante TVA contre 1,5 point de PIB pour la baisse des cotisations sociales employeur ou la hausse de l'emploi public, 1,3 point de PIB pour la hausse des prestations sociales ou de l'investissement public et 1,2 point de PIB pour la baisse des cotisations sociales salarié ou la baisse de CSG). Une baisse du taux de TVA en bas de cycle serait donc un instrument intéressant de régulation du cycle économique, dont la transmission serait rapide et les effets plus durablement positifs sur l'économie.** Les auteurs ne relèvent pas le risque déflationniste lié à une utilisation expansionniste de la TVA en bas de cycle.

---

<sup>32</sup> CREEL, Jérôme, HEYER, Eric, PLANE, Mathieu, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », revue de l'OFCE, janvier 2011, n°116.

<sup>33</sup> L'effet cyclique de l'évolution de la productivité du travail et de celle des taux d'intérêts réels n'étant pas apparue statistiquement significatif, le modèle repose sur la seule mesure de l'impact des variations du chômage effectif sur le chômage structurel en fonction de la position de l'économie dans le cycle (l'effet d'hystérèse serait effectivement plus important en période de basse conjoncture).

<sup>34</sup> Le modèle ne teste pas l'hypothèse d'une politique d'ajustement budgétaire en haut de cycle.

<sup>35</sup> Le bas de cycle correspond dans le modèle à un *output gap* de -2 points de PIB. Les simulations font également l'hypothèse que la politique monétaire ne varie pas en fonction des tensions inflationnistes ou déflationnistes liées à la position dans le cycle économique.

Les simulations sont toutefois effectuées dans le cadre d'une économie ouverte postulant une réaction isolée de la France, ce qui induirait que ses principaux partenaires commerciaux ne mettent pas en œuvre de politiques de soutien conjoncturel de même nature. L'impact relativement plus fort à moyen terme de la variante TVA s'explique ainsi notamment par le fait que, dans le cadre d'un choc isolé, cette variante dégrade moins que les autres, à l'exception des cotisations sociales employeurs<sup>36</sup>, le solde commercial (la baisse de TVA, lorsqu'elle est partagée entre baisse des prix HT et hausse des marges, permet aux entreprises d'accroître leurs exportations). Dans le cadre d'une relance coordonnée avec nos principaux partenaires commerciaux *via* une baisse de TVA, les effets initiaux du multiplicateur visant à accroître les parts de marché sur l'extérieur seraient probablement réduits.

La baisse de TVA, lorsqu'elle est partagée entre hausse des marges et baisse des prix HT, permet aux entreprises d'accroître leurs exportations ce qui contribue à compenser les importations supplémentaires générées par la hausse de la consommation des ménages. Les taux de change retenus dans le modèle de l'OFCE sont exogènes et fixes en variante. S'ils étaient endogénéisés, la baisse des coûts de production, et l'amélioration du solde commercial résultant d'une baisse de la TVA ou des cotisations sociales employeurs conduiraient à une appréciation du taux de change diminuant les effets du multiplicateur à moyen et long terme. Les simulations font également l'hypothèse que la politique monétaire ne varie pas en fonction des tensions inflationnistes ou déflationnistes liées à la position dans le cycle économique.

**Tableau 2 : Impact sur le PIB de sept variantes d'intervention budgétaire en fonction de la position dans le cycle.**

| En % du PIB                                            |                                 |                        | 1 an | 5 ans | 10 ans |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------|------|-------|--------|
| Baisse de 1 point de PIB des prélèvements obligatoires | Cotisations Sociales Employeurs | <i>Bas de cycle</i>    | 1,0  | 1,6   | 1,5    |
|                                                        |                                 | <i>Milieu de cycle</i> | 0,9  | 1,3   | 0,7    |
|                                                        |                                 | <i>Haut de cycle</i>   | 0,8  | 1,2   | 0,1    |
|                                                        | Cotisations Sociales Salariées  | <i>Bas de cycle</i>    | 1,0  | 1,0   | 1,2    |
|                                                        |                                 | <i>Milieu de cycle</i> | 0,9  | 0,8   | 0,5    |
|                                                        |                                 | <i>Haut de cycle</i>   | 0,9  | 0,7   | 0,0    |
|                                                        | CSG                             | <i>Bas de cycle</i>    | 1,1  | 1,1   | 1,2    |
|                                                        |                                 | <i>Milieu de cycle</i> | 1,1  | 0,8   | 0,4    |
|                                                        |                                 | <i>Haut de cycle</i>   | 1,0  | 0,8   | -0,1   |
|                                                        | TVA                             | <i>Bas de cycle</i>    | 1,2  | 1,2   | 1,7    |
|                                                        |                                 | <i>Milieu de cycle</i> | 0,8  | 1,0   | 0,5    |
|                                                        |                                 | <i>Haut de cycle</i>   | 1,1  | 0,9   | 0,0    |
| Hausse de 1 point de PIB des dépenses publiques        | Prestations sociales            | <i>Bas de cycle</i>    | 1,0  | 1,1   | 1,3    |
|                                                        |                                 | <i>Milieu de cycle</i> | 1,0  | 0,9   | 0,5    |
|                                                        |                                 | <i>Haut de cycle</i>   | 1,0  | 0,8   | 0,0    |
|                                                        | Investissement public           | <i>Bas de cycle</i>    | 1,3  | 1,1   | 1,3    |
|                                                        |                                 | <i>Milieu de cycle</i> | 1,2  | 0,7   | 0,3    |
|                                                        |                                 | <i>Haut de cycle</i>   | 1,2  | 0,5   | -0,3   |
|                                                        | Emploi public                   | <i>Bas de cycle</i>    | 1,3  | 1,2   | 1,5    |
|                                                        |                                 | <i>Milieu de cycle</i> | 1,2  | 0,6   | 0,2    |
|                                                        |                                 | <i>Haut de cycle</i>   | 1,0  | 0,0   | -1,1   |

*Source* : Modèle E-mod. Creel, Heyer et Plane (2011).

<sup>36</sup> La baisse des cotisations sociales employeurs permet aux entreprises de diminuer leur coût salarial unitaire et d'être plus compétitive à l'exportation.

En outre, l'opportunité d'une relance budgétaire (d'une politique budgétaire restrictive) *via* une baisse (hausse) des taux de TVA doit être mesurée à l'aune de l'ampleur de l'ajustement spontané de cet impôt à la conjoncture<sup>37</sup>. Lafféter et Pak (2015)<sup>38</sup> concluent dans une étude récente que l'élasticité de la TVA à l'activité (mesurée comme la variation de la valeur ajoutée) est quasiment unitaire à court (1,10) comme à long terme (1,06). À l'inverse, l'impôt sur les sociétés (IS) sur-réagit à un choc d'activité non anticipé (une baisse/hausse d'activité de 1 % conduit à une baisse/hausse des recettes d'IS de 3 %) et joue ainsi un rôle de stabilisateur automatique plus prononcé.

Les moins-values fiscales expliquent ainsi, en France, un ajustement d'1,3 points de PIB en 2009, soit une mesure équivalente à celle des mesures de relance la même année. Les stabilisateurs automatiques reposent toutefois principalement sur l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés (dont les pertes expliquent à elles seules 1 point de PIB, soit 77 % de l'ajustement). En Espagne, c'est également la baisse spontanée des recettes fiscales qui a eu l'impact le plus prononcé sur l'ajustement budgétaire (3,9 points de PIB sur une dégradation du solde public de l'ordre de 6 points de PIB en 2008), les recettes de TVA ayant diminué relativement moins (- 14 % sur un an) que celles de l'impôt sur les sociétés (- 39 %).

Dans le panel de pays étudiés (Espagne, Allemagne, France, Royaume-Uni, États-Unis, Japon) seul le Royaume Uni a mis en place un plan de soutien à la croissance dont la principale mesure était une baisse temporaire de 2,5 points du taux normal de TVA (du 1<sup>er</sup> décembre 2008 au 31 décembre 2009), représentant 0,8 point de PIB sur les 1,3 point de PIB du plan de relance<sup>39</sup>.

À l'inverse, la hausse des taux de TVA a été plus communément utilisée comme instrument de consolidation budgétaire : l'Espagne<sup>40</sup>, le Royaume Uni<sup>41</sup> ont ainsi engagé des mesures de consolidation budgétaire reposant notamment sur l'ajustement à la hausse des taux de TVA. Le taux normal de TVA a ainsi augmenté de deux points en moyenne entre 2008 et 2014 pour l'ensemble des pays de l'UE<sup>42</sup> (pour s'établir à 21,4 % en 2014)<sup>43</sup>.

**En bas de cycle, la baisse des taux de TVA permettrait d'atteindre un effet de relance rapide et relativement plus significatif que d'autres mesures budgétaires, mais n'a toutefois pas été mis en œuvre dans la période récente. L'impact contra-cyclique d'une hausse de TVA dans l'hypothèse d'un *output gap* positif n'a pas été documenté. Enfin, la TVA, qui présente une élasticité unitaire (égale à 1) aux variations d'activité, n'est pas le stabilisateur automatique le plus efficace.**

---

<sup>37</sup> Sabine LE BAYON, Catherine MATHIEU, Paola MONPERRUS-VERONI, Mathieu PLANE, Christine RIFFLART, Danielle SCHWEISGUTH, « Europe, États-Unis, Japon : quelles politiques budgétaires de sortie de crise ? », *Revue de l'OFCE*, n°112, janvier 2010.

<sup>38</sup> LAFFÉTER, Quentin, PAK, Mathilde « Élasticité des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France », 2015, INSEE, document de travail.

<sup>39</sup> La France et l'Espagne ont toutefois introduit des dispositifs de remboursement anticipé de la TVA aux entreprises (Espagne) et aux collectivités territoriales (LFI 2010, mécanisme de versement anticipé du fonds de compensation de la TVA).

<sup>40</sup> Hausse du taux réduit (de 7 % à 8 %) ainsi que du taux normal (de 16 % à 18 %) intervenue à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

<sup>41</sup> Relèvement du taux de 2,5 points à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>42</sup> PASSET, Olivier, « Concurrence fiscale en Europe : la relance des hostilités », *Etudes Xerfi*, décembre 2013.

<sup>43</sup> Voir la partie 2.1.3

## 2. La « TVA sociale » vise à améliorer la compétitivité-prix d'un territoire, mais, dans la pratique, ses effets paraissent limités et transitoires

### 2.1. La « TVA sociale » peut être assimilée sur le plan économique à une politique de dévaluation fiscale

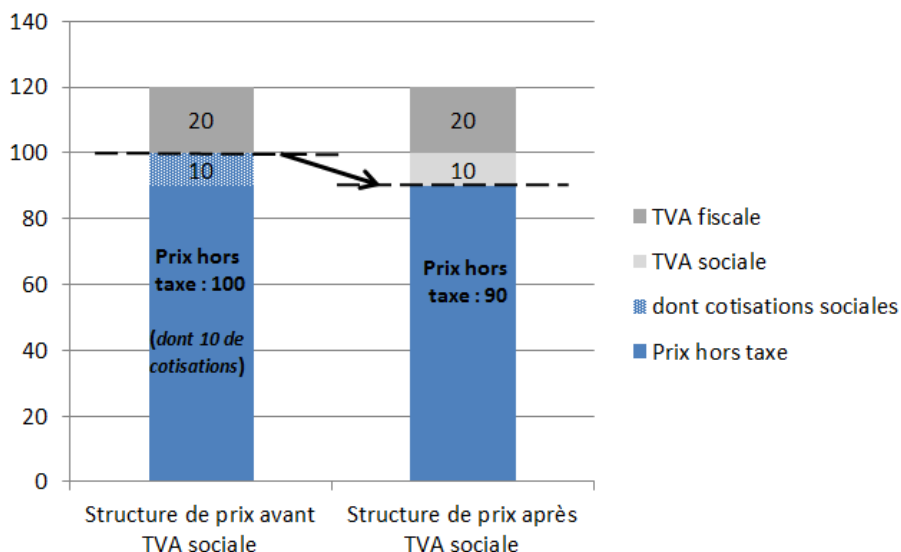
#### 2.1.1. La TVA sociale ou comment améliorer la compétitivité-prix d'un territoire à l'exportation

L'expression « TVA sociale » renvoie à une double opération : une **hausse de la TVA** qui vise à compenser les pertes de recettes générées par une **réduction de la fiscalité sur les facteurs de production**, notamment sur le travail, dans le but de renforcer, au moins temporairement, la compétitivité des entreprises vis-à-vis de leurs partenaires internationaux. La notion exprime ainsi l'idée d'une substitution du financement de la protection sociale *via* des cotisations sociales pesant sur les **facteurs de production**, par une recette assise sur la **consommation**, et insiste donc sur l'effet lié à la modification de l'assiette de financement des dépenses de l'État providence, plutôt que sur ses conséquences économiques générales.

L'expression retenue dans la littérature économique étrangère pour désigner cette opération est davantage celle de « **dévaluation fiscale** » : elle désigne une hausse de TVA visant à compenser, soit une baisse des cotisations sociales (scénario de la TVA sociale), soit une baisse du taux d'imposition du résultat des entreprises (scénario qui correspondrait à une baisse du taux d'impôt sur les sociétés en France). La notion de « dévaluation fiscale » met en avant la conséquence macro-économique de cette mesure, à savoir une **amélioration de la compétitivité-prix à l'exportation**. La TVA sociale constitue donc une des modalités envisageables de mise en œuvre de politique de dévaluation fiscale.

En effet, une hausse de TVA concomitante à une baisse de la fiscalité pesant sur les facteurs de production n'est pas neutre du point de vue économique. Comme l'indique le schéma ci-dessous, **le prix de vente hors taxe sera plus faible** du fait de la baisse de la fiscalité pesant sur les facteurs de production. Or, comme les produits exportés sont vendus à l'étranger hors taxe, la TVA sociale se traduit donc par **l'amélioration de la compétitivité-prix à l'exportation**.

**Graphique 1 : Effet de l'instauration d'une TVA sociale sur les prix dans l'hypothèse d'une répercussion intégrale de la baisse des cotisations dans le prix HT**

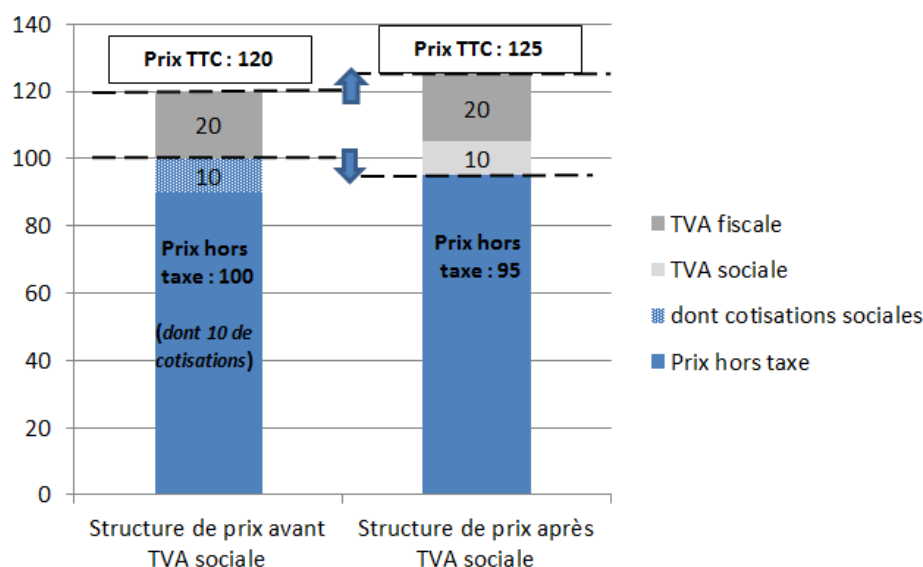


Source : Rapporteurs

**Sur le marché national**, la baisse des coûts de production hors taxe est, pour partie ou en totalité, selon la nature de la réforme, annulée par la hausse du taux de TVA. Dans le graphique présenté ci-avant, l'hypothèse retenue est celle d'un **prix TTC inchangé**.

Cet effet est en réalité plus théorique que réel. Dans la pratique, la baisse des coûts de production va se traduire par un arbitrage entre deux effets : la baisse du prix HT et la volonté d'augmenter ou de reconstituer les marges de l'entreprise qui se traduira par un maintien du prix HT à son niveau initial<sup>44</sup>. Dans cette dernière hypothèse, la TVA sociale aurait pour effet une augmentation des prix TTC, et donc un effet négatif sur la demande intérieure, comme l'indique le graphique qui suit.

**Graphique 2 : Effet de l'instauration d'une TVA sociale sur les prix dans l'hypothèse d'une récupération de 50 % de la baisse des cotisations sociales pour améliorer ou reconstituer les marges de l'entreprise**



*Source : Rapporteurs.*

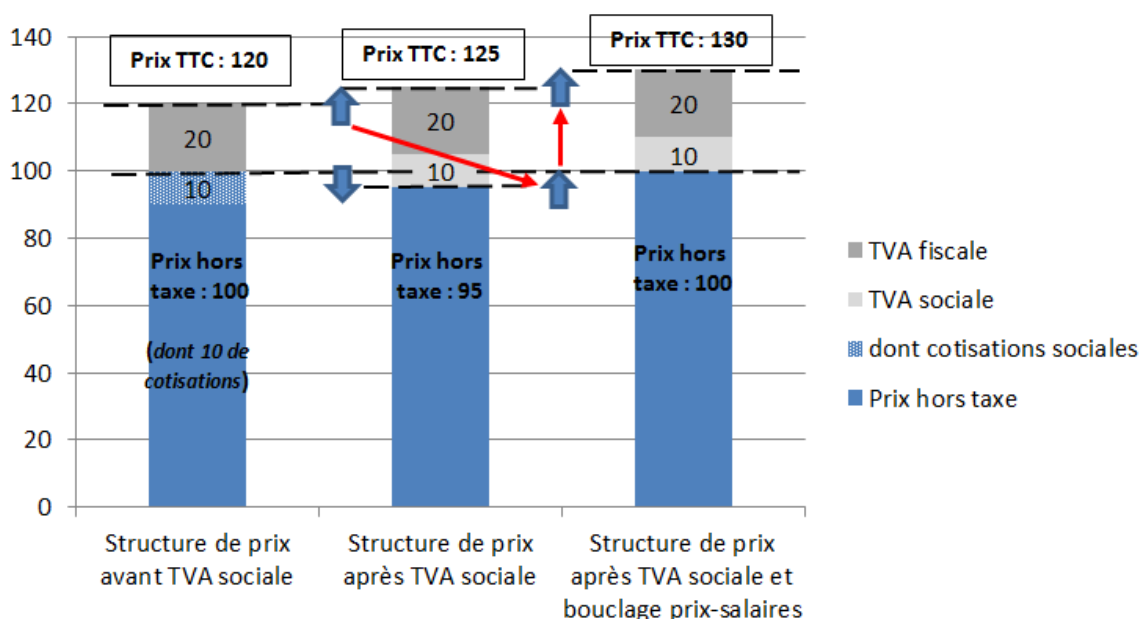
La TVA sociale, en améliorant la compétitivité-prix à l'exportation, présente ainsi les mêmes effets qu'une **dévaluation monétaire**<sup>45</sup>. C'est la raison pour laquelle cette mesure est également appelée **dévaluation fiscale**.

L'importance et la durabilité des effets positifs attendus sur la compétitivité d'une telle mesure dépendent essentiellement de **l'intensité et de la rapidité avec laquelle le bouclage prix-salaire se réalise**. Comme évoqué plus haut, la hausse de TVA va en effet se traduire pour partie par une hausse des prix qui va réduire le pouvoir d'achat des consommateurs. Plus les salaires seront rigides, plus l'effet de la TVA sociale sera important dans la durée ; à l'inverse, plus l'ajustement prix-salaire sera rapide, plus le gain de compétitivité obtenu grâce à la baisse des coûts de production n'aura qu'un caractère transitoire, comme l'indique la représentation graphique ci-dessous.

<sup>44</sup> On peut imaginer le cas où l'instauration de la TVA sociale se traduit par une baisse des prix TTC, par exemple, si l'offre présente une forte sensibilité à la demande

<sup>45</sup> FARHI, Emmanuel, GOPINATH, Gita, ITSKHOKI, Oleg, *Fiscal Devaluations*, avril 2013

**Graphique 3 : Effet théorique de l'instauration d'une TVA sociale complète sur les prix HT et TTC après intégration d'un bouclage prix-salaire intégral**



Source : Rapporteurs.

Par ailleurs, pour que l'objectif d'amélioration de la compétitivité-prix soit atteint, ou, à tout le moins, pour maximiser l'effet de la mesure, d'autres critères doivent être pris en considération, comme l'indique le rapport particulier n°3 relatif à l'incidence économique de la TVA<sup>46</sup> :

- le **niveau d'ouverture de l'économie** du pays initiant la dévaluation fiscale et de ses échanges commerciaux avec le reste du monde : moins une économie sera ouverte, plus l'effet potentiel de la mesure sera cantonné à un périmètre économique limité ;
- les effets des dévaluations fiscales sont sensibles à **l'élasticité prix des exportations**. À cet égard, si les difficultés rencontrées résident davantage dans un défaut de compétitivité hors prix que dans la compétitivité prix, alors les effets de la dévaluation fiscale seront limités <sup>47</sup> ;
- le volume d'emplois pouvant être créé dépend, quant à lui, de **l'élasticité de la substitution du travail au capital**<sup>48</sup> : si celle-ci est faible, on peut s'attendre à un effet réduit de la TVA sociale sur l'emploi ;
- 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 adopter des mesures qui viennent limiter, voire annuler, les effets économiques attendus de la mesure :

<sup>46</sup> GEAY, Charlotte, *Rapport particulier n°3 relatif à l'incidence économique de la TVA*, mai 2015 (partie 2.4).

<sup>47</sup> À cet égard, il semblerait que l'augmentation du déficit de compétitivité de la France face à l'Allemagne entre 2000 et 2008 tiendrait à des facteurs « hors prix » (qualité des produits, image de marque, adaptation au marché local, étendue des réseaux de distribution). Voir BERTHOUE, Antoine, EMLINGER, Charlotte, « Les mauvaises performances françaises à l'exportation: La compétitivité prix est-elle coupable ? », *La Lettre du CEPII*, n°313, septembre 2011.

<sup>48</sup> CARBONNIER, Clément, « La TVA sociale peut-elle relancer l'économie ? », *LIEPP PolicyBrief*, n°1, janvier 2012.

- soit en acceptant une baisse de leurs marges afin de compenser leur perte de compétitivité <sup>49</sup> ;
- soit en mettant en œuvre des mesures de dévaluation fiscale de manière simultanée ;
- le mécanisme est davantage efficace s'il est réalisé au sein d'une union monétaire, comme la zone euro : cela permet d'éviter que les effets de la TVA sociale puissent être annulés par **l'évolution des taux d'intérêt et des taux de change** (appréciation de la monnaie du pays portant la mesure de TVA sociale).

Du fait du grand nombre de paramètres à intégrer, les différents modèles économiques mobilisés à ce jour aboutissent à des résultats prévisionnels qui diffèrent fortement. Ainsi, à titre d'illustration, les évaluations relatives à la mise en œuvre de la TVA sociale en France aboutissent à des conclusions qui varient de manière importante selon les hypothèses retenues : celle-ci pourrait être destructrice nette d'emplois<sup>50</sup> comme créatrice de 250 000 emplois<sup>51</sup> (voir la partie 2.3 ci-après).

### 2.1.2. L'amélioration de la compétitivité-prix à l'exportation a pour contrepartie une réduction du pouvoir d'achat des salariés

Comme le soulignent Heyer, Plane et Timbeau (2012), « *c'est la perte de pouvoir d'achat qui finance le gain de compétitivité et on ne peut faire l'un sans l'autre* ». <sup>52</sup> En effet, tant que la hausse des prix résultant de l'augmentation du taux de TVA n'est pas compensée *via* le bouclage prix-salaire, le mécanisme se traduit par un pouvoir d'achat amoindri et par une baisse du salaire réel : le salaire nominal est certes inchangé, mais les prix à la consommation ont augmenté.

Dit encore autrement, la TVA sociale « *ne pourrait avoir d'effet favorable sur l'emploi que si elle aboutissait à une réduction de pouvoir d'achat* » <sup>53</sup>. Le gain de compétitivité à l'exportation a un prix, qui est la dépréciation du pouvoir d'achat des ménages.

Cet effet sur le pouvoir d'achat des ménages est plus rarement abordé par la littérature économique. Une étude récente d'Hohberger et Kraus (2015) estime néanmoins que la mise en œuvre de la TVA sociale s'accompagne d'une perte de bien-être global pour les ménages, qui se traduit par une baisse de leur niveau de consommation de **0,11 %** <sup>54</sup>. Cette baisse de consommation serait encore plus marquée pour les ménages ne disposant pas d'épargne mobilisable ou qui ne peuvent emprunter pour compenser la réduction de pouvoir d'achat résultant de la mise en œuvre de la TVA sociale (**0,24 %**). La mesure est en revanche quasi-neutre pour les ménages disposant d'une épargne ou ayant accès à l'emprunt (baisse de consommation de l'ordre de **0,02 %**).

Une étude menée par la Commission européenne en 2013 sur les effets théoriques de politiques de dévaluation fiscale dans les États membres de l'UE donne quelques éléments sur la répartition de la perte de pouvoir d'achat par décile de revenus disponibles dans quatre pays de la zone euro : la France, l'Espagne, l'Autriche et l'Italie.

<sup>49</sup> La répercussion des hausses de TVA dans le prix des produits importés est incomplète et une partie est absorbée par une baisse des taux de marge des producteurs étrangers. Ce taux de répercussion (*pass-through*) serait de 33 % en moyenne, avec une médiane à 54 %, et dépendrait des secteurs (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), 2014).

<sup>50</sup> - 16 000 dans un des scénarii développés par HEYER, PLANE et TIMBEAU (2012).

<sup>51</sup> GAUTHIER, Stéphane, « Un exercice de TVA sociale », *Économie & prévision* 1/2009 (n° 187), p. 65-81.

<sup>52</sup> HEYER, Eric, PLANE, Mathieu, TIMBEAU, Xavier, « Impact économique de la quasi-TVA sociale », *Revue de l'OFCE / Débats et politiques*, n°122, 2012, p.376.

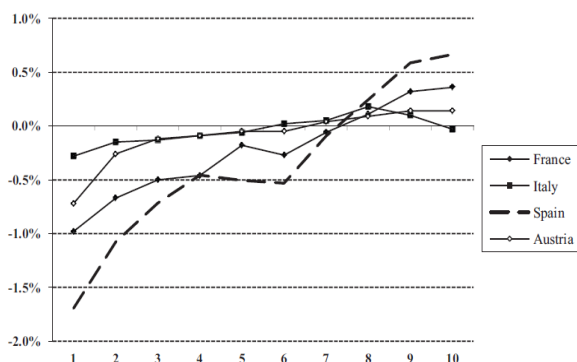
<sup>53</sup> STERDYNYIAK, Henri, *La TVA sociale, un remède miracle ?*, mai 2007.

<sup>54</sup> HOHBERGER, Stefan, KRAUS, Lena, *Is fiscal devaluation welfare enhancing? A model-based analysis*, Universität Bayreuth, janvier 2015.

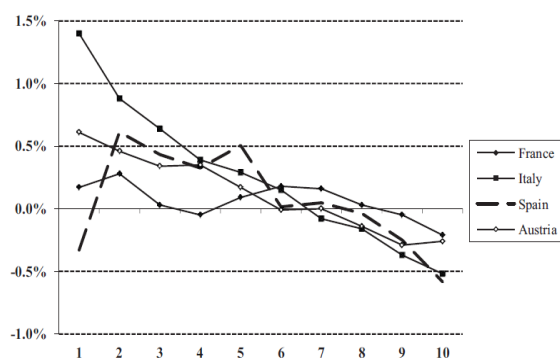
Il apparaît ainsi que la perte de pouvoir d'achat serait inversement proportionnelle au niveau des revenus, dans l'hypothèse où les baisses de cotisations sociales<sup>55</sup> s'appliqueraient à l'ensemble des salariés (voir hypothèse 1 ci-dessous). En revanche, dans la situation où les baisses de charges seraient concentrées sur les seuls bas salaires, l'effet est inversé : ce sont les revenus les plus élevés qui connaissent alors la perte de pouvoir d'achat la plus marquée (hypothèse 2 ci-dessous). Il serait donc possible de limiter les effets de la dévaluation fiscale sur les revenus des ménages les plus modestes en ciblant les baisses de cotisations sociales sur leur rémunération.

**Graphique 4 : Évolution des revenus disponibles en cas de réduction des cotisations sociales employeur, accompagnée d'une hausse du taux normal de TVA, par déciles de revenus disponibles**

Hypothèse 1 : réduction des cotisations sociales de l'ensemble des salariés



Hypothèse 2 : ciblage des cotisations sociales sur les salariés à bas revenus



Source : Commission européenne (2013).<sup>56</sup>

La prise en compte de l'effet de la TVA sociale sur le pouvoir d'achat des ménages est loin d'être neutre, car elle conditionne l'efficacité de la mesure. C'est la conclusion à laquelle aboutissent Langot, Patureau et Sopraseduth (2012), pour qui « les coûts transitoires de la réforme fiscale ne sont pas négligeables. La dévaluation fiscale ne peut être optimale que si l'effet négatif de long terme de l'effet-prix reste assez faible, permettant aux agents de supporter les coûts de court terme de la réforme. »<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> L'hypothèse retenue en l'espèce est une baisse de cotisations sociales équivalente à 1 point de PIB, compensée par une augmentation du taux de TVA générant une recette supplémentaire d'un montant d'1 point de PIB.

<sup>56</sup> Commission européenne, *Study on the Impacts of Fiscal Devaluation*, Taxation Papers, Working Paper n°36, 2013, p.145.

<sup>57</sup> LANGOT, François, PATUREAU, Lise, SOPRASEUTH, Thepthida, *Optimal Fiscal Devaluation*, IZA, Discussion Paper n°6624, juin 2012, p.32.

## 2.2. Apparaissant comme une alternative à la dévaluation monétaire, instrument de politique économique qui n'est plus mobilisable par les États membres de la zone euro, ceux-ci ont été nombreux à mettre en œuvre une politique de dévaluation fiscale

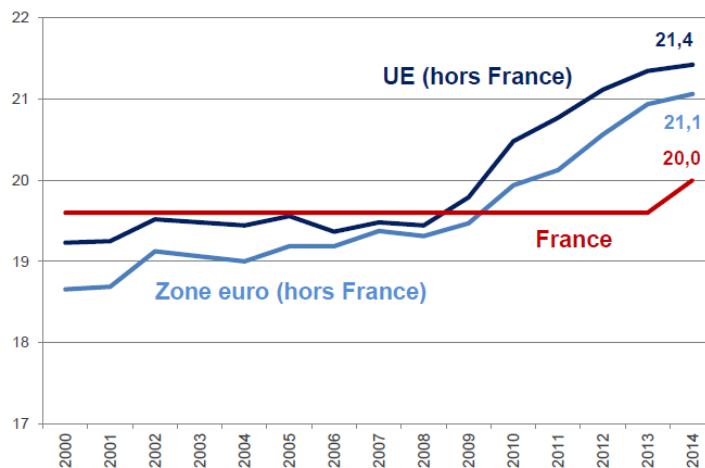
### 2.2.1. Depuis 2006, quinze États membres de l'UE mis en œuvre une politique de dévaluation fiscale

Dans une union monétaire, les États membres, qui ont perdu la maîtrise de la politique monétaire, ne peuvent plus utiliser l'instrument de la dévaluation monétaire pour opérer des ajustements, voire relancer la compétitivité-prix à l'exportation de leurs produits. En d'autres termes, en changes fixes, la dévaluation fiscale peut être considérée comme une alternative potentiellement efficace, et sous certaines conditions (voir *supra* la partie 2.1, ainsi que Lipinska et Von Thadden (2012) qui insistent sur la nécessité d'une intégration financière forte au sein de l'union monétaire<sup>58</sup>), à la dévaluation monétaire.

Conscients de cette évolution, un certain nombre d'États membres de l'UE ont eu récemment recours à une dévaluation fiscale, ou à tout le moins à une hausse de TVA. Comme évoqué dans le rapport particulier n°3 de Charlotte Geay relatif à l'incidence économique de la TVA, Passet (2013)<sup>59</sup> montre que les taux normaux de TVA ont connu une tendance à la hausse en Europe depuis le début de la crise. Selon cette étude, le taux normal de TVA a augmenté de 2 points en moyenne entre 2008 et 2014, pour l'ensemble des pays de l'UE (hors France) et de 1,8 point pour les pays partenaires de la France au sein de la zone euro (cf. graphique 6).

Parallèlement à la hausse de TVA, les taux de cotisations patronales ainsi que le niveau du taux d'imposition des sociétés ont connu une baisse entre 2006 et 2013.

**Graphique 5 : Évolution du taux normal de TVA de 2000 à 2014 en France et en Europe**



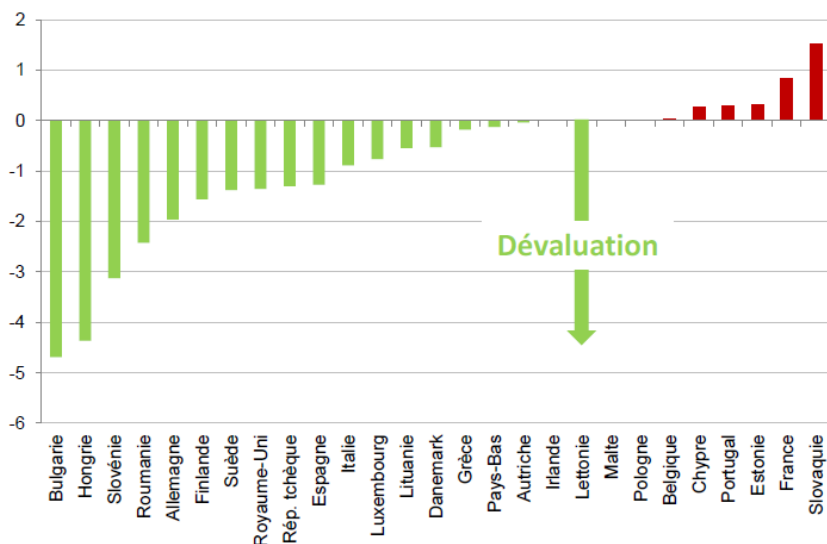
*Source* : Passet (2013)

<sup>58</sup> LIPINSKA, Anne, VON THADDEN, Léopold, *On the (In)effectiveness of Fiscal Devaluations in a Monetary Union*, Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, Washington, D.C., août 2012.

<sup>59</sup> PASSET, Olivier, « Concurrence fiscale en Europe : la relance des hostilités », *Xerfi Synthèse*, décembre 2013.

Au total, **quinze pays** ont basculé une part de leur assiette fiscale des facteurs de production (travail ou capital) vers la consommation depuis 2006 : l'Allemagne, le nord de l'Europe, la Grèce, le Royaume-Uni, et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). La dévaluation fiscale s'est traduite par une baisse de du niveau de prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises ayant pu atteindre jusqu'à 4,5 point de la valeur ajoutée d'une entreprise type en Bulgarie. Cette diminution aurait atteint 2 points en Allemagne, et un peu plus d'un point au Royaume-Uni. La France est restée en dehors de ce mouvement jusqu'à l'adoption du CICE<sup>60</sup>.

**Graphique 6 : Intensité des dévaluations fiscales en % de la valeur ajoutée, pour une entreprise type (2006-2014)<sup>61</sup>**



*Source : Passet (2013).*

<sup>60</sup> Voir la fin de la partie 2.3.1. Le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Il permet de réaliser une économie d'impôt égale à 6 % de la masse salariale brute (en-dessous de 2,5 Smic) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (4% en 2013), soit, combiné au Pacte de responsabilité et de solidarité, une économie pour un employeur de 450 euros par Smic et par trimestre.

<sup>61</sup> Soit une entreprise-type dont les salaires représentent 50% de la valeur ajoutée et le résultat net avant impôt 15 % de la valeur ajoutée. Le CICE n'a pas été pris en compte en France pour la réalisation du graphique.

**Tableau 3 : Principaux ajustements fiscaux assimilables à une dévaluation fiscale réalisés dans l'UE**

|                           | Taux de TVA                                                                                         | Taux de cotisations employeurs                                                                                                         | Taux d'impôt sur les sociétés                                                                                      |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Allemagne</b>          | Majoration de 3 pts du taux normal à 19 % en 2007                                                   | Les cotisations chômage baissent de 3,25 à 1,4 % de 2006 à 2009, baisses moins que compensées par des hausses des autres régimes       | Baisse du taux de l'impôt fédéral sur les sociétés de 25 % à 15 % pour les revenus de 2008                         |
| <b>Danemark</b>           | Stable à 25 %                                                                                       | Stable à 0 %                                                                                                                           | Baisse de 3 pts du taux de l'impôt sur les sociétés en 2007 à 25 % ; baisse programmée de 3 pts entre 2013 et 2017 |
| <b>Espagne</b>            | Majoration de 2 pts en 2010 puis de 3 pts en 2013 à 21 %                                            | Baisse d'un demi point des cotisations chômage entre 2006 et 2009                                                                      | Baisse de 35 % à 30 % du taux de l'IS de 2006 à 2008                                                               |
| <b>Finlande</b>           | Majoration de 1 pt en 2010 à 23 % puis de 1 pt en 2013 à 24 %                                       | Baisse de 1,7 pts des cotisations employeurs de 2008 à 2010 (notamment vieillesse)                                                     | Baisse graduelle du taux de l'IS de 26 % en 2011 à 20 % en 2014                                                    |
| <b>Grèce</b>              | Majoration de 4 pts du taux normal en 2010 à 23 % et de 2 pts du taux réduit de 2009 à 2011 à 6,5 % | Stabilité des cotisations employeurs jusqu'en 2010, puis hausse d'1/2 pt en 2011 des cotisations chômage                               | Hausse de 6 pts du taux de l'IS de 2006 à 2008 puis baisse de 15 pts de 2008 à 2011, puis hausse de 6 pts en 2013  |
| <b>Italie</b>             | Majoration du taux normal de 1 pt en 2012 puis 1 pt en 2013 à 22 %                                  | Stable                                                                                                                                 | Baisse de 5,9 pts du taux de l'impôt sur les sociétés en 2008 à 31,4 %                                             |
| <b>Pays-Bas</b>           | Majoration de 2 pts du taux normal en 2012 à 21 %                                                   | Quasi-stabilité de 2007 à 2011                                                                                                         | Baisse de 4 pts du taux de l'IS en 2007 à 25,5 %                                                                   |
| <b>Royaume-Uni</b>        | Majoration de 2,5 pts du taux normal en 2011                                                        | Stable                                                                                                                                 | Baisse graduelle du taux de l'IS de 30 % en 2008 à 20 % en 2015                                                    |
| <b>Suède</b>              | Stable à 25 %                                                                                       | Stable                                                                                                                                 | Baisse graduelle du taux de l'IS de 28 % en 2010 à 22 % en 2013                                                    |
| <b>Bulgarie</b>           | Stable à 20 %                                                                                       | Décru continue des cotisations de 2006 à 2010 : allègement des régimes chômage et retraite de l'ordre de 7 pts du salaire brut         | Baisse de 5 pts en 2007 à 10 %                                                                                     |
| <b>Hongrie</b>            | Majoration de 5 pts du taux normal en 2009 puis de 2 pts en 2012 à 27 %                             | Forte décru graduelle des cotisations patronales de 2006 à 2012 : refonte complète des taux et des assiettes de l'ensemble des régimes | Baisse de 0,7 pt à 20,6 % en 2010                                                                                  |
| <b>Lituanie</b>           | Majoration de 1 pt du taux normal en 2009 puis de 2 pts en 2010 à 21 %                              | Baisse de 2,9 pts des cotisations entre 2007 et 2008                                                                                   | Baisse de 4 pts entre 2006 et 2008, à 15 %                                                                         |
| <b>République tchèque</b> | Majoration de 1 pt du taux normal en 2010 puis de 1 pt en 2013 à 21 %                               | Baisse d'un point des cotisations entre 2008 et 2009 (maladie et maternité)                                                            | Baisse de 5 pts entre 2007 et 2010, à 19 %                                                                         |
| <b>Roumanie</b>           | Majoration de 5 pts du taux normal en 2010 à 24 %                                                   | Décru des cotisations de 2006 à 2009, de plus de 5 pts, santé et chômage notamment                                                     | Stable à 10 %                                                                                                      |
| <b>Slovénie</b>           | Majoration de 2 pts du taux normal en 2014 à 22 %                                                   | Baisse d'environ 3 pts des cotisations entre 2006 et 2009                                                                              | Baisse graduelle de 9 pts entre 2006 et 2014 à 16 %                                                                |

Source : Passet (2013).

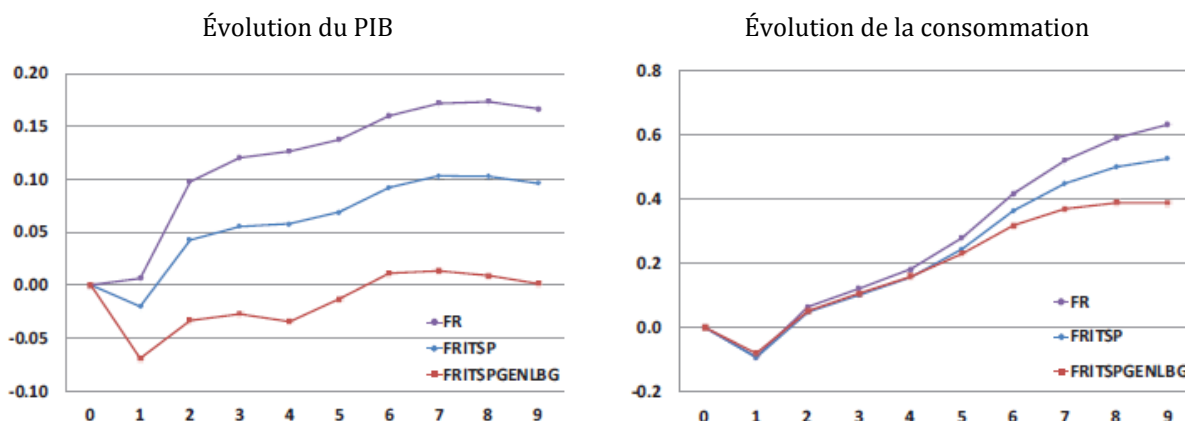
On peut s'interroger quant à l'efficacité et au caractère durable de cette stratégie. En effet, le gain obtenu en termes de compétitivité-prix à l'exportation se fait en dégradant la compétitivité-prix des partenaires extérieurs : l'augmentation de TVA a pour effet de **renchérir le coût des importations**, et donc de diminuer leur volume (**baisse du chiffre d'affaires**) et/ou de réduire le bénéfice des producteurs étrangers si ces derniers répercutent une partie de la hausse de TVA sur leur marge (**baisse de la rentabilité**) , ce qui génère un effet négatif sur l'activité des pays partenaires. En d'autres termes, la politique de dévaluation fiscale est l'expression d'une **stratégie non coopérative** : le gain obtenu par le pays initiateur de la TVA sociale a pour corollaire une baisse des exportations des États partenaires.

Du fait du caractère non coopératif de la mesure, la dévaluation fiscale est porteuse d'un effet de contagion : les pays qui connaissent une baisse de leur volume d'exportation du fait de la mise en œuvre de la TVA sociale par d'autres pays, sont incités à adopter cette mesure à leur tour pour rétablir leur compétitivité-prix. Ce « *jeu de domino* » (Passet, 2013) peut donc aboutir rapidement à une annulation du gain de compétitivité-prix obtenu dans un premier temps.

Les études économétriques (Commission européenne, 2013, précitée) semblent confirmer ce constat : il apparaît que les effets d'une **dévaluation fiscale unilatérale** (correspondant à une baisse de cotisations sociales employeur à hauteur d'1 point de PIB compensée par une augmentation de la TVA pour un montant à due concurrence) sont plus favorables que dans un contexte de dévaluation fiscale multilatérale.

Comme l'indiquent les graphiques ci-dessous, l'effet de la dévaluation fiscale sur le PIB de la France et sur son niveau de consommation (qui, pour mémoire, baisse dans les premières années de mise en œuvre de la TVA sociale, quel que soit le scénario présenté ci-dessous) est supérieur dans le cadre d'une opération menée unilatéralement, par rapport à un scénario multilatéral. Par ailleurs, plus le nombre de pays qui mettent en œuvre simultanément des mesures de dévaluation fiscale est important, plus l'effet positif est réduit pour la France, tant en terme d'évolution du PIB que de consommation.

**Graphique 7 : Évolution théorique du PIB et de la consommation en France selon le périmètre géographique de la dévaluation fiscale**



*Source : Commission européenne, modèle NiGEM (2013)<sup>62</sup>.*

*Lecture du graphique : la courbe en violet correspond à une dévaluation menée unilatéralement par la France ; la courbe bleue à une dévaluation multilatérale menée conjointement par la France, l'Italie et l'Espagne ; enfin, la courbe rouge à ce même périmètre de dévaluation fiscale élargi à l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique. L'axe en abscisse correspond aux années*

<sup>62</sup> Commission européenne, *Study on the Impacts of Fiscal Devaluation*, Taxation Papers, Working Paper n°36, 2013, p.154.

Dans ce contexte de dévaluation fiscale multilatérale qui caractérise l'UE au cours des dernières années, on peut considérer que la France, et notamment l'adoption du CICE, se situent dans une **logique de rattrapage et de compensation** d'une perte de compétitivité qui s'est accrue du fait des politiques de dévaluation fiscale opérées ces dernières années par nos partenaires européens.

Enfin, il apparaît que la politique unilatérale ou multilatérale de dévaluation fiscale n'est donc pas un substitut aux réformes structurelles nécessaires pour améliorer l'attractivité et la compétitivité d'une économie, et, du fait de son caractère non coopératif, rend encore plus urgent et impératif une harmonisation du cadre fiscal au sein de l'UE.

### 2.2.2. Les évaluations des effets des politiques de dévaluation fiscale menées dans l'Union européenne font état de résultats variables mais qui restent limités

La revue de la littérature économique sur le sujet fait état, au global, et de manière relativement concordante, **d'effets positifs globaux mais relativement limités de la TVA sociale tant sur l'emploi que sur le PIB. En revanche, l'impact sur les exportations pourrait être plus marqué**<sup>63</sup>.

Les études recensées dans ce domaine par **Puglisi (2014)** et présentées dans le tableau ci-dessous, qui sont basées sur l'hypothèse d'une baisse de cotisations sociales employeur à hauteur d'1 point de PIB compensée par une augmentation de la TVA pour un montant à due concurrence, font état :

- d'effets positifs mais réduits à court terme sur le **PIB** : de **-0,1 point** de PIB (pour la France) à + 1 point pour les pays du sud de l'Europe. En moyenne, l'effet positif se situerait entre + 0,1 et +0,3 point. L'effet sur le PIB à plus long terme paraît plus difficile à apprécier, les travaux présentant certes des fourchettes d'évaluations plus resserrés (+0,1 à +0,7 pour le seul Portugal), mais pas nécessairement cohérents (selon les études, pour un même pays ou une même zone géographique, l'augmentation du PIB à long terme peut être plus importante qu'à court terme, et inversement) ;
- concernant **l'emploi**, d'un effet limité à court terme pour un groupe de pays composé de l'Allemagne, l'Autriche, la France (+ 0,1/ +0,2), et un peu plus élevé pour un second groupe comprenant l'Italie (+ 0,7/ + 0,74), le Portugal (+0,2 / + 0,9) et l'Espagne (+ 0,94). À long terme, comme pour le PIB, les études aboutissent à des résultats divergents (augmentation de l'effet positif par rapport à court terme, ou, à l'inverse, érosion du nombre d'emplois créés).

Selon Coupet et Renne (2008)<sup>64</sup>, l'effet positif à court terme sur l'emploi s'expliquerait par le fait qu'une baisse de cotisations sociales crée davantage d'emplois que n'en détruit une hausse de TVA. En revanche, l'effet à long terme serait quasi nul.

**Tableau 4 : Simulation de l'effet en France d'une hausse d'un montant de 1 % du PIB de la TVA pour financer une baisse de cotisations sociales à due concurrence**

|                                 | Un an     | Deux ans  | Long terme |
|---------------------------------|-----------|-----------|------------|
| Hausse de TVA                   | -22       | -27       | -19        |
| Baisse des cotisations sociales | 97        | 26        | 23         |
| <b>Effet global</b>             | <b>76</b> | <b>60</b> | <b>4</b>   |

*Source : Coupet et Renne (2008).*

<sup>63</sup> Commission européenne, *Study on the Impacts of Fiscal Devaluation*, Taxation Papers, Working Paper n°36, 2013

<sup>64</sup> COUPET, Maylis, RENNE, Jean-Paul, « Réformes fiscales dans un modèle DGSE France en économie ouverte », *Économie et Prévision*, n°1837184, 2008

- de résultats beaucoup plus variables concernant l'effet sur la **balance commerciale** à court terme : seuls De Mooij et Keen (2012)<sup>65</sup> concluent à une forte hausse des exportations, hausse d'ailleurs plus marquée au profit des États de l'OCDE membres de la zone euro (**+ 4 points**) que des autres (**+ 2,8 points**). Franco (2011)<sup>66</sup> aboutit également à une hausse de + 4 points pour le Portugal. Les résultats de ces deux études sont issus de l'exploitation de données économétriques.

En revanche, les simulations fondées sur des modèles économiques théoriques présentent des résultats plus modestes, voire négatifs (- 0,54 pour l'Autriche à + 0,4 pour la France). En d'autres termes, l'exploitation des données *ex post* semblent constater de meilleurs résultats que ceux que donnent les modèles de simulation *ex ante*.

Les études sur l'effet à long terme, qu'elles soient basées sur des modèles théoriques ou sur une approche économétrique, tendent au global vers la même conclusion : baisse, voire disparition de l'effet positif sur les termes de l'échange s'il y en a eu, et, sinon, atténuation de l'effet négatif de court terme. Ces simulations mettent en évidence le **caractère transitoire des effets de la politique de dévaluation fiscale sur la balance commerciale**.

---

<sup>65</sup> DE MOOIJ, Ruud, KEEN, Michael, *Devaluation And Fiscal Consolidation : The VAT in Troubled Time*, NBER Working Paper No. 17913FISCAL, mars 2012

<sup>66</sup> FRANCO, Francesco, *Improving competitiveness through fiscal devaluation, the case of Portugal*, 2011

**Tableau 5 : Synthèse des études quantitatives évaluant les effets des dévaluations fiscales à court terme et sur le long terme**

| Country        | Source                 | Method <sup>2)</sup> | GDP (%)                   |                  | Employment (%) |            | Trade Balance (% of GDP) |                    |
|----------------|------------------------|----------------------|---------------------------|------------------|----------------|------------|--------------------------|--------------------|
|                |                        |                      | ST <sup>3)</sup>          | LT <sup>4)</sup> | ST             | LT         | ST                       | LT                 |
| EU15           | EC 2006                | M                    | -0.1 to 0.5               | 0.4 to 0.7       | 0.1 to 0.7     | 0.5 to 0.9 | -0.2 to 0                | -0.1 to -0.2       |
| Germany        | EC 2008                | M                    | 0.1 to 0.2                | 0.2              | 0.1 to 0.3     | 0.2        |                          |                    |
| EU27           | EC 2010                | M                    |                           | 0.2              |                |            |                          | 0                  |
| Portugal       | EC 2011                | M                    | 0 to 0.2                  | 0.3 to 0.7       | 0.2 to 0.3     | 0.4 to 0.7 | 0 to 0.2                 | 0                  |
| Portugal       | ECB 2011               | M                    | 0.1 to 0.5                | 0.2 to 0.3       | 0.2 to 0.9     | 0.2 to 0.4 | 0 to 0.2                 | 0                  |
| Italy          | IMF 2012               | M                    | 0 to 0.2                  | 0.5              |                |            | 0.1 to 0.2               | 0.2                |
| France         | EC 2013 <sup>5)</sup>  | M                    | 0.17                      | 0.09             | 0.7            | 0.08       | -0.09                    | -0.09              |
| Italy          | EC 2013                | M                    | 0.36                      | 0.1              | 0.74           | 0.11       | -0.39                    | -0.05              |
| Spain          | EC 2013                | M                    | 0.32                      | 0.12             | 0.94           | 0.15       | -0.37                    | -0.06              |
| Austria        | EC 2013                | M                    | 0.38                      | 0.06             | 0.49           | 0.07       | -0.54                    | -0.12              |
| SEE            | Engler et al. 2013     | M                    | 0.9 to 1.04 <sup>6)</sup> |                  |                |            | 0.2 <sup>7)</sup>        | -0.05              |
| France         | Klein and Simon 2010   | M                    | -0.1                      | 0.1              | 0.2            | 0.3        | 0.1 <sup>8)</sup>        | 0.1 <sup>9)</sup>  |
| France         | Heyer et al. 2012      | M                    | 0.1                       | 0.3              | 0.2            | 0.3        | 0.4 <sup>10)</sup>       | 0.3 <sup>11)</sup> |
| OECD           | Arnold 2008            | E                    |                           | 0.7              |                |            |                          | 0                  |
| Portugal       | Franco 2011            | E                    |                           |                  |                |            | 4                        |                    |
| Eurozone       | De Mooij and Keen 2012 | E                    |                           |                  |                |            | 4.0                      | ~0                 |
| OECD-countries |                        |                      |                           |                  |                |            |                          |                    |
| Non-Eurozone   | De Mooij and Keen 2012 | E                    |                           |                  |                |            | 2.8                      | ~0                 |
| OECD countries |                        |                      |                           |                  |                |            |                          |                    |

Légende : SEE : pays du sud de l'Europe ; M = simulation basée sur un modèle ; E = résultats économétriques ; ST = court-terme (1 à 3 ans) ; LT = long terme (5 à 10 ans) ; GDP = PIB ; Employment = emploi ; Trade Balance = Balance commerciale .

Source : Puglisi, Commission européenne (2014) <sup>67</sup>

<sup>67</sup> PUGLISI, Laura, *Fiscal Devaluations in the Euro Area : What has been done since the crisis ?*, Taxation Papers, Working Paper n°47, Commission européenne, septembre 2014.

Pour compléter ce panorama, il convient de citer une étude récente de la Banque centrale européenne (BCE) qui a simulé les conséquences d'une dévaluation fiscale temporaire (4 ans) en Espagne et au Portugal. Les résultats sont les suivants : le solde de la balance commerciale s'améliorerait à hauteur de **0,5 %** du PIB dans les deux pays, avec une baisse du coût réel du travail de **0,7 %** également dans les deux pays.<sup>68</sup>

Empiriquement, il semblerait que le facteur déterminant et primordial quant à l'efficacité du dispositif est le **non ajustement immédiat des salaires nominaux à la hausse de TVA** (voir les deux encadrés qui suivent).

#### **Encadré 2 : L'expérience de dévaluation fiscale menée au Danemark en 1987<sup>69</sup>**

En 1987, le Danemark a adopté une réforme visant à remplacer une partie de la baisse prévue des cotisations sociales patronales par une taxe similaire à la TVA. En 1988, l'OCDE estimait que cette mesure avait amélioré d'environ 5 % la compétitivité prix des produits danois. Cette taxe spécifique, adoptée en concertation tripartite avec les syndicats, a été convertie en 1992 en une hausse de TVA du même montant (+3 points, de 22 % à 25 %).

L'adoption de la TVA sociale n'était cependant qu'un élément d'une réforme plus vaste, accompagnée d'une politique de rigueur. Entre 1987 et 1988, la politique de rigueur mise en œuvre dans le pays a ainsi entraîné le Danemark dans une période de récession.

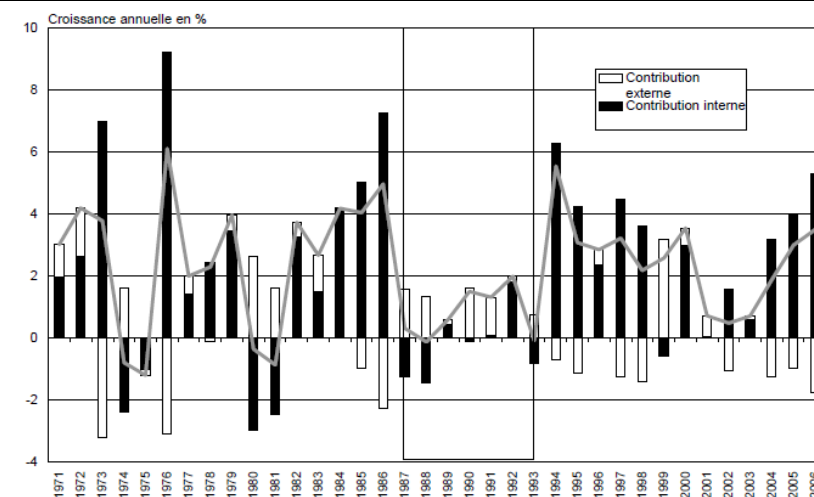
La compétitivité prix des exportations danoises s'est améliorée à la suite de l'introduction de la TVA sociale et à la modération salariale, permettant une reprise des exportations après 1987 et un arrêt de l'érosion des parts de marché danoises. Toutefois, l'inflation s'est accélérée pendant la récession (+1 à 1,5 points) en lien d'après l'OCDE (1990) avec un probable élargissement des marges bénéficiaires des entreprises. Le chômage, en hausse en 1987, a continué à s'accroître dans les 5 à 6 années suivantes pour atteindre 12 % en 1994.

**La mesure-miroir de la TVA sociale, qui a été également la condition de réussite du mécanisme, a bien été la mise en œuvre de conditions favorisant la modération salariale,** empêchant ainsi que le gain en termes de compétitivité-prix à l'exportation soit annulé trop rapidement par le bouclage prix-salaire.

Dans le cas spécifique du Danemark, la TVA sociale ne s'est pas traduite par des créations d'emploi : c'est donc le contexte récessif danois qui a en quelque sorte favorisé le maintien de la compétitivité-prix des produits locaux à l'exportation. La croissance, au cours de la période 1987-1991, n'a été positive que grâce à la demande externe (sauf en 1989), comme l'indique le graphique ci-dessous :

<sup>68</sup> GOMES, Sandra Gomes, JACQUINOT, Pascal, PISANI, Massimilian, "Fiscal Devaluation In The Euro Area : A Model-Based Analysis", Working Paper Series n°1725, Banque centrale européenne, août 2014.

<sup>69</sup> Éléments extraits de l'annexe 2 "la TVA sociale au Danemark et en Allemagne" au rapport d'Eric BESSON relatif à la TVA sociale de septembre 2007.



Source : OCDE

Source : Conseil d'analyse stratégique (2007)<sup>70</sup>.

### Encadré 3 : La hausse du taux de TVA normal en Allemagne en 2007 : essentiellement une politique de consolidation budgétaire et seulement à titre subsidiaire une TVA sociale

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'Allemagne a augmenté de 3 points son taux normal de TVA, portant celui-ci de 16 à 19 %, en partie afin de financer une baisse des cotisations chômage employeurs. La hausse du taux visait simultanément deux objectifs :

- un point de hausse était destiné à compenser une baisse des cotisations chômage payées à parité par les employeurs et les employés. Ainsi, alors que les charges sociales s'élevaient en 2003 à 24 % du coût total du travail, celles-ci ont été réduites à 21,6 % en 2010 ;
- les deux autres points de hausse avaient pour but de participer à la consolidation budgétaire de l'État fédéral, la réforme ayant été élaborée à une époque où l'Allemagne faisait l'objet d'une procédure pour déficit excessif.

Par ailleurs, c'est la **politique de baisse du coût du travail menée depuis le début des années 2000 (accords de modération salariale qui se sont traduits par un recul annuel de 0,45 % du pouvoir d'achat entre 2001 et 2006)** qui semble avoir été davantage déterminante que la « petite » TVA sociale de 2007, en termes de gains de compétitivité-prix. Cette dernière était en effet en progression avant même l'introduction de la TVA sociale. Le résultat de l'ensemble de ces réformes est qu'entre 2001 et 2011, l'Allemagne a connu la plus faible hausse du coût du travail horaire de l'UE.

Il convient d'ajouter à ces éléments de contexte l'adoption et la mise en œuvre d'une importante réforme du marché du travail au début des années 2000 : en 2002, la commission Hartz pour la modernisation du marché du travail a ainsi proposé des pistes de réformes, inscrites dans la logique *fördern und fordern* (« inciter et exiger »), réformes qui ont été déclinées en quatre lois visant à renforcer la recherche d'emploi, inciter les chômeurs à accepter un emploi et encourager l'activité professionnelle, notamment pour les femmes et les seniors. Les réformes Hartz ont été complétées par un raccourcissement de la période d'indemnisation du chômage, la fermeture des options de départ anticipé à la retraite et une baisse des charges sociales patronales.

**La hausse de TVA intervenue en 2007 n'était donc qu'un élément d'une politique de réforme d'ensemble du marché du travail allemand.**

<sup>70</sup> Annexe 2 du rapport sur la TVA sociale d'Eric BESSON (Secrétariat d'état chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007).

La Cour des comptes (2011), reprenant les conclusions d'une étude de la Bundesbank, indique qu'« une grande partie de cette augmentation de la TVA a été répercutée dans les prix : selon la banque centrale allemande qui fonde son analyse sur un panier de 40 biens, l'augmentation de 3 points de la TVA aurait contribué pour 2,6 points à la hausse des prix en 2007. La question de l'effet économique de cette hausse de la TVA, notamment en termes de compétitivité, reste en revanche peu documentée ».<sup>71</sup> En d'autres termes, si l'effet inflationniste de la mesure semble particulièrement marqué, en revanche, on ne serait pas en capacité d'apprécier son effet en termes de compétitivité-prix à l'exportation.

Au global, on peut considérer que cette réforme structurelle du marché du travail a été déterminante dans la baisse de 5 points du taux de chômage et la création de 2,5 millions d'emplois entre 2005 et 2012. Les emplois créés ont été majoritairement des emplois à temps partiel, à des contrats intérimaires ou à durée déterminée.<sup>72</sup>

Pour mémoire, antérieurement à cette mesure, afin de ne pas faire peser intégralement sur les cotisations l'accroissement des dépenses de protection sociale, le besoin de financement supplémentaire du régime légal d'assurance vieillesse a été financé par un relèvement du taux de TVA d'un point en 1998 et par l'instauration de l'impôt écologique sur les entreprises polluantes (Ökosteuern) en 1999, dont le produit est presque entièrement apporté à ce régime d'assurance. Une étude récente de Gadatsch, Stälher et Weigert (2014) indique que la politique de dévaluation fiscale menée en 1998-1999 aurait augmenté durablement le PIB du pays de + 0,2 %.<sup>73</sup>

*Source : Conseil d'analyse stratégique (2007)<sup>74</sup> et rapporteurs.*

**Une politique de dévaluation fiscale peut donc se traduire par des effets économiques positifs, mais ceux-ci sont transitoires et *a priori* d'ampleur limitée.** La TVA sociale ne peut donc pas se substituer à des réformes structurelles plus profondes des marchés du travail, des produits et financiers. Toutefois, elle peut constituer un élément utile pour accompagner un ensemble plus large de réformes.

### **2.3. En France, les études relatives à la TVA sociale ne concluent pas à un effet significatif de la mesure sur l'emploi et l'activité à long terme.**

#### **2.3.1. Les simulations macro-économiques concluent, selon divers scénarii, à des créations d'emploi par substitution du travail au capital, avec une prime aux mesures partiellement financées et ciblées sur les bas salaires**

Quatre simulations récentes (2012 et 2013) examinent l'hypothèse de la mise en œuvre en France d'une « TVA sociale » selon divers paramètres (en fonction du ciblage de la baisse du coût du travail et des mesures de financement) et s'appuyant sur trois modèles macro-économiques<sup>75</sup> (voir le tableau 6 ci-après).

<sup>71</sup> Cour des comptes, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, mars 2011.

<sup>72</sup> Il convient cependant de nuancer ce bilan en tenant compte de l'aspect qualitatif des emplois créés : la baisse du chômage s'est accompagnée d'une hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté en Allemagne. Le taux de pauvreté a augmenté nettement entre 2000 et 2005, de 12,5 à 14,7 %. Voir « Réformes Hartz : quels effets sur le marché du travail allemand ? », *Trésor-Eco*, n°110, mars 2013.

<sup>73</sup> GADATSCH, Niklas, STÄLHER Nikolai, WEIGERT, Benjamin, *German Labor Market and Fiscal Reforms 1999 to 2008: Can They be Blamed for Intra-Euro Area Imbalances?*, German Council of Economic Experts, Working Paper 05/2014, novembre 2014.

<sup>74</sup> Annexe 2 du rapport sur la TVA sociale d'Eric BESSON (Secrétariat d'état chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007).

<sup>75</sup> Le modèle *Mesange* de la direction générale du Trésor, le modèle *e-mod* de l'OFCE et le modèle *Nemesis* structuré par l'équipe Erasme et utilisé par la direction générale des entreprises.

La première simulation concerne la mesure de « quasi TVA sociale », consistant en la suppression des cotisations patronales « famille » (13,2 Md€) compensée par une hausse du taux normal de TVA de 1,6 point (pas de hausse du taux de TVA réduit) pour 10,6 Md€ et une augmentation de la CSG sur les revenus du capital passant de 8,2 % à 10,2 % pour 2,6 Md€. Heyer, Plane et Timbeau (2012)<sup>76</sup> concluent à un effet sur l'emploi à moyen terme fortement dépendant (compris entre + 47 000 / - 16 000) de la politique de marge des entreprises et de l'attitude des concurrents étrangers (cf. tableau 6).

**Tableau 6 : Effets macro-économiques d'une quasi TVA sociale selon trois hypothèses**

|         | PIB (en %) |       | Emploi (en milliers) |       | Prix (en %) |       | Pouvoir d'achat en RDB* (en%) |       | Exportations (en %) |       |
|---------|------------|-------|----------------------|-------|-------------|-------|-------------------------------|-------|---------------------|-------|
|         | 1 an       | 5 ans | 1 an                 | 5 ans | 1 an        | 5 ans | 1 an                          | 5 ans | 1 an                | 5 ans |
| Hypo.1  | 0.1        | 0.2   | 40                   | 47    | 0.2         | 0.2   | -0.3                          | -0.1  | 0.3                 | 0.4   |
| Hypo.2  | -0.2       | -0.1  | -17                  | -16   | 1.1         | 1.2   | -0.6                          | -0.5  | 0.0                 | 0.0   |
| Hypo. 3 | 0.0        | 0.0   | 18                   | 10    | -0.2        | -0.2  | -0.2                          | -0.2  | 0.0                 | 0.0   |

*Source : Heyer, Plane, Timbeau, 2012. \*Revenu disponible brut (RDB).*

*Hypothèse 1 - les entreprises répercutent l'intégralité de la baisse de cotisations sociales sur les prix HT et les entreprises des pays partenaires ne réagissent pas à la perte de compétitivité ; Hypothèse 2 - les entreprises ne répercutent pas la baisse de cotisations sociales sur les prix HT. Hypothèse 3 - les entreprises qui exportent en France acceptent une diminution de leurs marges.*

Dans le cadre des travaux du Haut conseil pour le financement de la protection sociale<sup>77</sup> ont été simulées trois hypothèses de baisse du coût du travail compensée par trois mesures de financement :

- ◆ un allègement de 2 points des cotisations employeurs (soit 10 Md€) qui soit :
  - uniforme sur l'ensemble de l'échelle des salaires ;
  - concentré sur les salaires moyens avec un déplacement du point de sortie des allègements de 1,6 à 2,09 Smic en conservant une dégressivité linéaire ;
  - concentré sur les bas salaires avec un accroissement du taux d'exonération au voisinage du Smic de 7,4 points avec un déplacement du point de sortie de 1,6 à 1,75 Smic ;
- ◆ un financement assuré par :
  - une hausse généralisée des prélèvements hors cotisations répartie selon la structure actuelle des impôts (prélèvement dit « générique ») ;
  - un relèvement du taux de CSG sur les revenus d'activité, du patrimoine et de remplacement ;
  - une hausse de TVA dont les paramètres ne sont pas précisés. Conformément aux données présentées dans le rapport particulier n°3 sur l'incidence économique de la TVA, une hausse de TVA d'un point de PIB exigerait un relèvement de 2 points de l'ensemble des taux applicables ou de 3 points du seul taux normal.

Dans les trois modèles utilisés, il est pris deux hypothèses :

- une répercussion dans les prix de la baisse de coût permise par les allègements, selon deux cas de figures : un ajustement spontané des prix non contraint d'une part et d'autre part une répercussion à hauteur de 50 % immédiatement et intégralement à un horizon de cinq ans ;

<sup>76</sup> HEYER, Eric, PLANE, Mathieu, TIMBEAU, Xavier, « Impact économique de la quasi TVA sociale », *revue de l'OFCE*, 2012.

<sup>77</sup> Haut conseil du financement de la protection sociale. *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*. Éclairages IV et V, mars 2014.

- un bouclage prix-salaires total à long terme (avec une simulation supplémentaire de l'hypothèse d'un effet de rattrapage de 50 % de la hausse des prix dans les salaires à horizon 5 ans pour un financement par la CSG).

**Les travaux du Haut conseil du financement de la protection sociale concluent à ce que le financement des allègements réduit sensiblement les effets de la mesure sur l'activité et l'emploi et cela quel que soit le prélèvement considéré.** Tandis qu'une réduction des cotisations employeurs non financée induirait des effets positifs (à horizon 5 ans) sur l'économie et l'emploi s'étageant en fonction des modèles de +0,3 à +0,8 point de PIB et +134 000 à +214 000 emplois, **l'incidence du financement de cet allègement divise par près de trois l'impact anticipé** (0,1 point de PIB et + 43 000 emplois dans l'hypothèse d'un prélèvement « générique » ; +0,2 points de PIB et + 53 000 emplois dans l'hypothèse d'un financement par une hausse de TVA). Non compensé, l'allègement de cotisations sociales provoquerait une dégradation de -0,1 à -0,3 points de PIB sur le solde des administrations publiques (toujours à horizon 5 ans).

Lorsque l'allègement donne lieu à compensation financière, le solde des administrations publiques se trouve *in fine* amélioré (+0,1 à +0,2 points de PIB à horizon 5 ans). Les besoins de financement *ex post* d'une telle mesure serait donc inférieurs à son coût *ex ante*.

L'impact sur l'emploi de la mesure de baisse du coût du travail est majoré, dans un rapport pouvant aller de 1 à 2<sup>78</sup>, dans l'hypothèse où elle est ciblée sur les bas salaires.

---

<sup>78</sup> Pour un allègement ciblé avec un point de sortie à 1,75 Smic, les effets sur l'emploi seraient majorés de 160 000 emplois selon le modèle *Mesange* (soit 300 000 emplois créés au total) et de 90 000 emplois selon le modèle *e-mod* (soit 222 000 emplois créés au total).

**Tableau 7 : Allègement uniforme, ajustement des prix de 50 % la première année**

| Variable macroéconomique                    | PIB*  |       |        | PIB marchand* |       |        | Solde extérieur** |       |        | Investissements des entreprises* |       |        | Revenu des ménages* |       |        | Consommation des ménages* |       |        | Solde des APU** |       |        | Emploi salarié (en milliers) |       |        |     |
|---------------------------------------------|-------|-------|--------|---------------|-------|--------|-------------------|-------|--------|----------------------------------|-------|--------|---------------------|-------|--------|---------------------------|-------|--------|-----------------|-------|--------|------------------------------|-------|--------|-----|
| Échéance                                    | 3 ans | 5 ans | 10 ans | 3 ans         | 5 ans | 10 ans | 3 ans             | 5 ans | 10 ans | 3 ans                            | 5 ans | 10 ans | 3 ans               | 5 ans | 10 ans | 3 ans                     | 5 ans | 10 ans | 3 ans           | 5 ans | 10 ans | 3 ans                        | 5 ans | 10 ans |     |
| Scénario de financement                     |       |       |        |               |       |        |                   |       |        |                                  |       |        |                     |       |        |                           |       |        |                 |       |        |                              |       |        |     |
| Mésange                                     |       |       |        |               |       |        |                   |       |        |                                  |       |        |                     |       |        |                           |       |        |                 |       |        |                              |       |        |     |
| Sans compensation                           | 0,4   | 0,5   | 0,5    | 0,5           | 0,6   | 0,6    | -0,1              | -0,1  | 0,0    | 0,5                              | 0,5   | 0,5    | 0,5                 | 0,6   | 0,6    | 0,6                       | 0,6   | 0,6    | 0,6             | -0,1  | -0,1   | -0,1                         | 146   | 154    | 135 |
| Prélèvement générique                       | 0,0   | 0,0   | 0,0    | 0,0           | 0,0   | 0,0    | 0,0               | 0,1   | 0,1    | -0,2                             | -0,2  | -0,3   | -0,2                | -0,2  | -0,2   | -0,2                      | -0,2  | -0,2   | 0,1             | 0,1   | 0,1    | 59                           | 60    | 46     |     |
| TVA                                         | 0,0   | 0,0   | 0,0    | 0,0           | 0,0   | 0,1    | 0,0               | 0,0   | 0,1    | -0,1                             | -0,1  | -0,1   | -0,1                | -0,1  | -0,1   | -0,1                      | -0,1  | -0,1   | 0,1             | 0,1   | 0,1    | 53                           | 53    | 62     |     |
| CSG (rattrapage à 50% des salaires à 5 ans) | -0,1  | 0,0   | 0,1    | -0,1          | 0,1   | 0,1    | 0,1               | 0,1   | 0,2    | -0,1                             | 0,0   | 0,0    | -0,5                | -0,4  | -0,3   | -0,5                      | -0,4  | -0,3   | 0,1             | 0,2   | 0,2    | 67                           | 70    | 58     |     |
| CSG (sans rattrapage direct des salaires)   |       |       |        |               |       |        |                   |       |        |                                  |       |        |                     |       |        |                           |       |        |                 |       |        |                              |       |        |     |
| e-mod.fr                                    |       |       |        |               |       |        |                   |       |        |                                  |       |        |                     |       |        |                           |       |        |                 |       |        |                              |       |        |     |
| Sans compensation                           | 0,3   | 0,4   | 0,4    | 0,4           | 0,5   | 0,6    | 0,0               | 0,1   | 0,1    | 0,7                              | 0,8   | 0,7    | 0,3                 | 0,4   | 0,4    | 0,4                       | 0,4   | 0,4    | -0,3            | -0,3  | -0,3   | 127                          | 140   | 139    |     |
| Prélèvement générique                       | 0,1   | 0,2   | 0,2    | 0,2           | 0,3   | 0,3    | 0,0               | 0,1   | 0,2    | 0,3                              | 0,4   | 0,2    | -0,2                | -0,2  | -0,2   | 0,1                       | 0,0   | -0,1   | 0,1             | 0,1   | 0,1    | 77                           | 81    | 72     |     |
| TVA                                         | 0,1   | 0,2   | 0,2    | 0,2           | 0,2   | 0,2    | 0,0               | 0,1   | 0,1    | 0,3                              | 0,3   | 0,3    | 0,0                 | 0,0   | 0,0    | 0,1                       | 0,1   | 0,0    | 0,0             | 0,0   | 0,0    | 52                           | 53    | 49     |     |
| CSG (rattrapage à 50% des salaires à 5 ans) | 0,1   | 0,1   | 0,0    | 0,2           | 0,2   | 0,1    | 0,1               | 0,2   | 0,3    | 0,2                              | 0,2   | -0,1   | -0,5                | -0,5  | -0,5   | 0,0                       | -0,2  | -0,5   | 0,2             | 0,2   | 0,1    | 88                           | 74    | 28     |     |
| CSG (sans rattrapage direct des salaires)   | -0,2  | -0,1  |        | -0,1          | 0,0   |        | 0,2               | 0,3   |        | -0,2                             | 0,0   |        | -0,6                | -0,6  |        | -0,6                      | -0,6  |        | 0,0             | 0,0   |        | 46                           | 41    |        |     |
| Nemesis                                     |       |       |        |               |       |        |                   |       |        |                                  |       |        |                     |       |        |                           |       |        |                 |       |        |                              |       |        |     |
| Sans compensation                           | 0,4   | 0,7   | 0,9    | 0,4           | 0,7   | 1,0    | 0,4               | 0,4   | 0,3    | 0,0                              | 0,3   | 0,7    | 0,6                 | 0,9   | 1,1    | 0,5                       | 0,7   | 1,1    | -0,3            | -0,2  | 0,0    | 143                          | 186   | 245    |     |
| Prélèvement générique                       | -0,2  | 0,0   | 0,2    | -0,2          | 0,0   | 0,2    | 0,2               | 0,3   | 0,2    | -0,6                             | -0,5  | -0,2   | -0,4                | -0,2  | 0,0    | -0,5                      | -0,3  | 0,0    | -0,1            | 0,0   | 0,1    | 21                           | 43    | 92     |     |
| TVA                                         | -0,1  | 0,0   | 0,2    | -0,1          | 0,0   | 0,2    | 0,2               | 0,2   | 0,2    | -0,3                             | -0,2  | 0,1    | -0,4                | -0,2  | 0,0    | -0,4                      | -0,3  | 0,0    | 0,0             | 0,1   | 0,4    | 14                           | 31    | 70     |     |
| CSG (rattrapage à 50% des salaires à 5 ans) | -0,1  | 0,0   | -0,1   | -0,1          | 0,0   | -0,1   | 0,3               | 0,3   | 0,2    | -0,4                             | -0,2  | -0,1   | -0,5                | -0,3  | -0,5   | -0,5                      | -0,4  | -0,4   | -0,1            | 0,0   | -0,1   | 26                           | 30    | -5     |     |
| CSG (sans rattrapage direct des salaires)   | 0,0   | 0,3   | 0,6    | 0,0           | 0,3   | 0,6    | 0,3               | 0,4   | 0,3    | -0,4                             | -0,1  | 0,3    | -0,3                | 0,0   | 0,3    | -0,4                      | -0,1  | 0,3    | -0,1            | 0,1   | 0,4    | 71                           | 111   | 174    |     |

*Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale. Mars 2014. Éclairage IV.*

**Tableau 8 : Allègement dégressif avec point de sortie à 2,09 Smic, ajustement des prix de 50 % la première année**

| Variable macroéconomique                                                             | PIB*  |       |        | Solde extérieur** |       |        | Revenu des ménages* |       |        | Solde des APU** |       |        | Emploi salarié (en milliers) |       |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|--------|-------------------|-------|--------|---------------------|-------|--------|-----------------|-------|--------|------------------------------|-------|--------|
| Échéance                                                                             | 3 ans | 5 ans | 10 ans | 3 ans             | 5 ans | 10 ans | 3 ans               | 5 ans | 10 ans | 3 ans           | 5 ans | 10 ans | 3 ans                        | 5 ans | 10 ans |
| <b>Impact sans prise en compte de la compensation</b>                                |       |       |        |                   |       |        |                     |       |        |                 |       |        |                              |       |        |
| Nemesis                                                                              | 0,4   | 0,7   | 0,9    | 0,4               | 0,4   | 0,4    | 0,6                 | 0,9   | 1,1    | -0,3            | -0,1  | 0,0    | 150                          | 191   | 249    |
| <b>Compensation par un prélèvement générique</b>                                     |       |       |        |                   |       |        |                     |       |        |                 |       |        |                              |       |        |
| Nemesis                                                                              | -0,2  | 0,0   | 0,2    | 0,4               | 0,4   | 0,4    | -0,4                | -0,2  | 0,0    | -0,1            | 0,1   | 0,2    | 27                           | 48    | 96     |
| <b>Compensation par une hausse de la TVA</b>                                         |       |       |        |                   |       |        |                     |       |        |                 |       |        |                              |       |        |
| Nemesis                                                                              | -0,1  | 0,0   | 0,2    | 0,4               | 0,4   | 0,4    | -0,4                | -0,2  | 0,0    | 0,1             | 0,2   | 0,4    | 20                           | 35    | 75     |
| <b>Compensation par une hausse de la CSG (rattrapage à 50% des salaires à 5 ans)</b> |       |       |        |                   |       |        |                     |       |        |                 |       |        |                              |       |        |
| Nemesis                                                                              | -0,1  | 0,0   | -0,1   | 0,2               | 0,2   | 0,2    | -0,5                | -0,3  | -0,3   | 0,0             | 0,1   | 0,1    | 32                           | 35    | 0      |

*Source : Haut conseil du financement de la protection sociale. Mars 2014. Éclairage IV.*

**Tableau 9 : Allègement dégressif avec point de sortie à 1,75 Smic, ajustement des prix de 50 % la première année**

| Variable macroéconomique                              | PIB*  |       |        | Solde extérieur** |       |        | Revenu des ménages* |       |        | Solde des APU** |       |        | Emploi salarié (en milliers) |       |        |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|--------|-------------------|-------|--------|---------------------|-------|--------|-----------------|-------|--------|------------------------------|-------|--------|
| Échéance                                              | 3 ans | 5 ans | 10 ans | 3 ans             | 5 ans | 10 ans | 3 ans               | 5 ans | 10 ans | 3 ans           | 5 ans | 10 ans | 3 ans                        | 5 ans | 10 ans |
| <b>Impact sans prise en compte de la compensation</b> |       |       |        |                   |       |        |                     |       |        |                 |       |        |                              |       |        |
| Nemesis                                               | 0,4   | 0,7   | 0,9    | 0,3               | 0,3   | 0,2    | 0,7                 | 0,9   | 1,2    | -0,2            | -0,1  | 0,1    | 157                          | 199   | 258    |
| <b>Compensation par un prélèvement générique</b>      |       |       |        |                   |       |        |                     |       |        |                 |       |        |                              |       |        |
| Nemesis                                               | -0,2  | 0,0   | 0,2    | 0,3               | 0,3   | 0,2    | -0,4                | -0,1  | 0,1    | 0,0             | 0,1   | 0,3    | 34                           | 55    | 105    |

*Source : Haut conseil du financement de la protection sociale. Mars 2014. Éclairage IV.*

L'impact macroéconomique de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi<sup>79</sup> (CICE) n'a pas fait encore l'objet d'évaluation *ex post* mais de simulations *ex ante*. Plane (2012)<sup>80</sup> analyse que le CICE diminuerait de 2,6 % le coût du travail en moyenne, avec un effet plus fort sur le secteur de la construction (-3 %), l'industrie (-2,8 %) et un impact plus limité sur les services marchands (-2,4 %). **La mesure conduirait à créer 152 000 emplois en 2018 :**

- ◆ essentiellement *via* un effet de substitution du travail au capital (+ 128 000 emplois) ;
- ◆ l'effet de compétitivité permettrait en outre, à comportement inchangé de l'environnement international et en améliorant les parts de marché des entreprises à l'étranger, de créer 50 000 emplois dans le même horizon de temps (cinq ans) ;
- ◆ le financement de la mesure, qui n'est que partiel (la moitié du coût du dispositif) et intervient avec un décalage de douze mois, détruirait 26 000 emplois à horizon 2018.

La simulation repose sur l'hypothèse que l'incidence du dispositif serait partiellement captée pour restaurer les marges des entreprises, et donc non intégralement répercutée dans les prix (à hauteur de 40 % en 2013, 25 % en 2014 et 10 % au-delà).

Enfin, dans les « perspectives sur l'économie française » les plus récentes<sup>81</sup>, l'OFCE anticipe que **les politiques de baisse du coût du travail (CICE et Pacte de responsabilité et de solidarité), entrées en phase opérationnelle, conduiraient à envisager un surcroît d'emplois de 44 000 en 2015 et 36 000 en 2016 par rapport aux créations spontanées.**

L'allègement portant sur les bas salaires atteindrait un effet sur l'emploi plus élevé *via* une élasticité de l'emploi à son coût décroissante avec le niveau de rémunération (+40 000 emplois en 2016 hors financement) que l'allègement uniforme entre 1,6 et 3,5 Smic (+ 20 000 emplois en 2016 hors mesures de financement).

L'effet de bouclage généré par le financement des dispositifs (9,5 Md€/an) produirait un impact négatif sur l'emploi (-86 000 emplois en 2016).

---

<sup>79</sup> Le CICE consiste en un crédit d'impôt à l'impôt sur les sociétés égal à 6 % (4 % en 2013) de la masse salariale hors cotisations patronales correspondant à moins de 2,5 Smic. Représentant un coût de 20 Md€, son financement est assuré pour moitié par une économie sur les dépenses publiques (pour 3,3 Md€ chacune, baisse de l'investissement public, réduction des transferts sociaux en nature et contraction des prestations sociales versées en espèces) et pour moitié par des recettes fiscales nouvelles à travers une réforme de la TVA (+6,4 Md€) et un renforcement de la fiscalité écologique (+3,6 Md€).

<sup>80</sup> PLANE, Mathieu « Évaluation de l'impact économique du CICE », *Revue de l'OFCE* 2012/7 n°126.

<sup>81</sup> PLANE, Mathieu, DUCOUDRÉ, Bruno, MADREC, Pierre, PÉLÉRAUX, Hervé, SAMPOGNARO, Raul, « France : reprise enfin ! Perspectives 2015-2016 pour l'économie française », *Revue de l'OFCE*, n 138, 2015.

**Tableau 10 : Impact sur l'emploi de cinq simulations de « TVA sociale »**

| Référence de l'étude                                                 | Paramètres de la mesure de « TVA sociale »                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Impact sur l'emploi                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artus, Sterdyniak, Villa, 1980                                       | Baisse de 5 points des cotisations sociales employeur financée par une taxe sur l'investissement (taux de 18,5 %)                                                                                                                                                                                                                      | A horizon 6 ans, + 317 000 à + 406 000 emplois                                                                                                                                                                             |
| Timbeau, Heyer, Plane (2012)                                         | Quasi TVA sociale<br>Suppression des cotisations patronales « famille » (coût de 13,2 Md€)<br>Financement par une hausse de 1,6 point du taux normal de TVA et de 2 points de la CGG sur les revenus du capital                                                                                                                        | A horizon 5 ans<br>+47 000 emplois à -16 000 emplois en fonction d'hypothèses sur : la répercussion de la baisse du coût du travail dans les prix ou dans la marge des entreprises et l'attitude des partenaires étrangers |
| Plane, 2012                                                          | Impact du CICE : crédit d'impôt sur les sociétés égale à 6 % de la masse salariale comprise entre 1,5 et 2,5 Smic (coût de 20 Md€)<br>Financé au tiers (6,4 Md€) par une hausse de TVA (hausse du taux normal de 0,4 points, création d'un taux intermédiaire à 7 %) et au sixième (3,6 Md€) par une hausse de la fiscalité écologique | A horizon 5 ans,<br>+ 152 000 emplois                                                                                                                                                                                      |
| Haut conseil pour le financement de la protection sociale, juin 2014 | Baisse de 2 points des cotisations employeurs (coût de 10 Md€)<br>Financement par une hausse de TVA de façon à atteindre la neutralité fiscale                                                                                                                                                                                         | À horizon 5 ans<br><b>Allègement uniforme</b> : + 53 000 emplois (modèle Mésange) ; +53 000 emplois (e-mod) ; +31 000 emplois (Nemesis)<br><b>Point de sortie des allègements à 2,09 Smic</b> : +35 000 emplois (Nemesis)  |
| Perspectives de l'économie françaises en 2015 et 2016 (2015)         | Impact du CICE et du Pacte de responsabilité (allègement dégressif jusqu'à 1,6 Smic et allègement uniforme jusqu'à 3,5 Smic)<br>Financé à hauteur de 9,5 Md€ par un relèvement des PO                                                                                                                                                  | + 44 000 emplois en 2015 et +36 000 emplois en 2016                                                                                                                                                                        |

*Source : Synthèse : Rapporteurs.*

**Les simulations macro-économiques présentées concluent à ce que l'impact d'une mesure d'allègement du coût du travail sur l'emploi repose essentiellement sur un effet de substitution du travail au capital qui peut être atteint soit par un élargissement de l'assiette des prélèvements obligatoires au-delà des seuls revenus d'activité, soit par une dégradation du solde des administrations publiques.**

Le financement d'une mesure d'allègement du coût du travail doit, pour donner effectivement lieu à un effet de substitution du travail au capital, reposer sur une assiette distincte de celle des cotisations sociales :

- il conviendrait pour cette raison d'écarter la TVA, qui exclut de son assiette les investissements (Artus, Sterdyniak, Villa, 1980) ;
- une augmentation uniforme des taux de contribution sociale généralisée (CSG) sur les différentes catégories de revenus qu'elle frappe permettrait d'élargir l'assiette du prélèvement aux revenus de remplacement et aux revenus du capital et aurait un impact sur la progressivité du système fiscal (Sterdyniak, 2012<sup>82</sup>). Les simulations du Haut conseil pour le financement de la protection sociale produisent toutefois des résultats convergents dans l'hypothèse d'un financement par la TVA et dans l'hypothèse d'un financement par la CSG ;
- le financement *via* de la fiscalité écologique remettrait en cause la pérennité de l'assiette du financement des prestations sociales dans l'hypothèse où, étant réellement dés-incitative, sa base fiscale s'érode progressivement ;
- l'effet de substitution du travail au capital se réaliserait dans l'hypothèse d'un financement par une taxe portant sur le capital (Artus, Sterdyniak, Villa, 1980<sup>83</sup>), soit spécifiquement (taxe sur l'investissement, taxe sur le capital en service, modification des règles d'amortissement), soit incidemment, *via* par exemple une montée en charge de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont l'assiette repose sur la valeur ajoutée produite par l'entreprise après déduction des charges d'amortissement. Sterdyniak (2012) recommande ainsi de financer la suppression des cotisations patronales des branches famille et maladie par une augmentation de 8 points du taux de la CVAE (de 1,5 % à 9,8 %, pour un produit à terme de 110 Md€), ce qui exigerait toutefois une modification de l'affectation de son produit. Dans la simulation proposée par Artus, Sterdyniak, Villa (1980), une baisse de 5 points des cotisations sociales employeurs financée par une taxe sur l'investissement de 18,5 % conduirait à des gains d'emploi de 317 000 à 406 000<sup>84</sup> à horizon six ans.

<sup>82</sup> Dans l'hypothèse du financement de la suppression de l'ensemble des cotisations patronales famille et maladie, au lieu d'augmenter de 14,3 points sur les seuls salaires, la CSG CRDS pourrait augmenter uniformément de 10,5 points sur l'ensemble des revenus, induisant des gains de pouvoir d'achat sur les salaires (moindre hausse de taux de 4,8 %) et une dégradation du pouvoir d'achat des pensions (hausse de taux de 11,3 %) et des revenus du patrimoine (hausse de taux de 12,4 %). La réforme aurait pour effet de renforcer la progressivité « par le haut » de la CSG (taux de 18,5 % au lieu de 8 % sur les salaires, taux de 17,6 % au lieu de 7,1 % sur les pensions et taux de 26 % au lieu de 15,5 % sur les revenus du patrimoine). Henri STERDYNIAK, « Compétitivité, le choc illusoire... faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *les notes de l'OFCE*, n° 24, octobre 2012.

<sup>83</sup> ARTUS, Patrick, STERDYNIAK, Henri, VILLA, Pierre, « Investissement, emploi et fiscalité », *Économie et statistique*, n°127, novembre 1980.

<sup>84</sup> L'écart de l'ordre de 100 000 emplois entre les résultats simulés tient à l'incertitude concernant l'impact de la mesure sur la formation des prix ainsi que la durée de vie des équipements. Si les entreprises se réfèrent dans la fixation de leurs prix au coût de fonctionnement des équipements (soit la somme des coûts salariaux s'y rapportant sur la durée de vie de l'équipement, qui baisse en même temps que le coût du travail), les prix auront tendance à baisser ce qui permettrait des gains de compétitivité mais l'investissement subirait une influence dépressive. Si au contraire les entreprises se réfèrent au coût de développement (soit le prix d'acquisition initial, qui augmente avec la taxe, ainsi que les coûts salariaux s'y rapportant), les niveaux de prix ne devraient pas varier et, compte tenu du renchérissement relatif du capital, la durée de vie des équipements serait allongée de 6 mois environ (scénario le plus favorable).

L'alternative consistant à faire peser l'allègement du coût du travail sur le pouvoir d'achat des salaires réels (c'est-à-dire à pratiquer une politique de modération salariale entravant l'ajustement des salaires aux prix dans l'hypothèse d'un financement par une hausse de TVA) s'accompagnerait d'une diminution de la consommation des ménages (Hohberger et Kraus, 2015, -0,11 %) défavorable à l'emploi au point de neutraliser l'impact de la baisse du coût du travail. Artus, Sterdyniak et Villa (1980) concluent à ce que dans le modèle Metric utilisé, la chute de la demande serait plus forte que l'effet de substitution du travail au capital, qui n'interviendrait en outre que progressivement<sup>85</sup> et l'impact global de la mesure sur les emplois serait négative (- 8 000) pendant les six premières années.

Toutefois, la contrainte de financement semble relativisée par le fait que le coût *ex post* d'une mesure d'allègement du coût du travail serait moins important que son coût *ex ante*, justifiant donc un financement partiel et/ou décalé dans le temps de la mesure, à l'instar du calibrage retenu dans le cas du CICE. Les simulations présentées dans le cadre du Haut conseil pour le financement de la protection sociale présentent ainsi un solde pour les administrations publiques positif (+ 0,1 à + 0,2 point de PIB à horizon cinq ans) dans l'hypothèse d'une compensation financière intégrale.

L'impact des mesures envisagées est particulièrement sensible à un certain nombre de paramètres (comportement de marge des entreprises, comportement des partenaires commerciaux, élasticité de substitution du travail au capital) difficilement modélisables.

**L'impact macro-économique des mesures d'allègement du coût du travail dépend du comportement des entreprises dans leur politique de formation des prix.** Elle fait toutefois l'objet d'hypothèses convergentes dans deux simulations récentes. L'étude présentée dans le cadre du Haut conseil pour le financement de la protection sociale prend comme hypothèse un ajustement intégral des prix à long terme (et de l'ordre de 50 % la première année). Comme présenté *infra*, Plane (2012) anticipe, dans le cadre de l'évaluation du CICE que l'incidence du dispositif serait partiellement captée pour restaurer les marges des entreprises, à hauteur de 40 % en 2013, 25 % en 2014 et 10 % au-delà, le reste de l'allègement étant « recyclé » dans des mesures de compensation pour les salariés sous la pression de la baisse du chômage et de l'augmentation de la pression fiscale sur les ménages.

**L'ensemble des simulations présentées excluent la réaction des partenaires commerciaux,** à l'exception de l'analyse relative à la mesure de « quasi TVA sociale » (Heyer, Plane, Timbeau, 2012), qui conclut à un effet sur l'emploi divisé par cinq (de +47 000 à +10 000) dans l'hypothèse où les entreprises qui exportent en France réagiraient à la mesure en s'alignant *via* une diminution de leurs marges.

---

<sup>85</sup> La modification des coûts salariaux n'est prise en compte que progressivement dans les anticipations des entreprises et le changement des techniques de production ne touche que les équipements nouveaux. Au bout de six ans, un peu plus de la moitié du capital aurait été renouvelé.

**Les études commentées ne détaillent pas systématiquement les effets sectoriels des mesures envisagées et ne permettent pas d'évaluer plus généralement leur impact sur la compétitivité de l'économie française.** L'impact sectoriel des mesures envisagées dépend d'une part des niveaux de salaires ciblés par les allègements et d'autre part des mesures de financement mises en œuvre. Plane (2012) anticipe ainsi, compte tenu du poids des salaires inférieurs à 2,5 Smic dans la valeur ajoutée de chaque secteur<sup>86</sup>, que le CICE bénéficierait plus à l'industrie (4,4 M Md€, soit 22 % de l'enveloppe) relativement à son poids dans la valeur ajoutée (17 %), ainsi qu'à la construction (2,2 Md€, soit 11 % de l'enveloppe pour 8 % de la VA) plutôt qu'aux services marchands (13,4 Md€, soit 67 % de l'enveloppe pour 75 % de la VA). Artus, Sterdyniak, Villa (1980) prennent comme hypothèse, dans le cadre d'une mesure d'allègement des cotisations sociales financée par une taxe sur l'investissement, que les prix à la production baisseraient dans les secteurs dans lesquels la part des salaires dans la valeur ajoutée est supérieure à la moyenne et augmenteraient dans les autres secteurs, déformant la structure de la demande.

**Enfin, une mesure visant à créer un effet de substitution du travail au capital induit un risque de ralentissement de la productivité globale de l'économie pendant une période transitoire.** Artus, Sterdyniak, Villa (1980) prennent comme hypothèse que, le lien entre capital et production étant lâche dans le secteur tertiaire, la substitution du travail au capital ne joue que dans le secteur industriel. Ainsi, dans le modèle Metric la mesure simulée conduirait à une baisse de la croissance de la productivité apparente dans l'industrie de 1 % par an pendant dix ans<sup>87</sup>. Le ralentissement de la productivité est transitoire, une fois le capital renouvelé avec des techniques économes en capital, la productivité globale devrait retrouver son rythme de croissance antérieur. Toutefois, le rythme de renouvellement du capital exigerait selon les hypothèses choisies environ dix ans.

L'OFCE anticipe de même (*Perspectives sur l'économie française en 2015 et 2016*) que les mesures de baisse du coût du travail mises en œuvre par le Gouvernement devraient se traduire par un ralentissement de la productivité tendancielle et de la vitesse de convergence de la productivité à sa cible de 0,7 points à l'horizon 2016.

Plus généralement, les données paramétrables dans les modèles de simulation macro-économiques peuvent être plus ou moins incertaines (cf. encadré 4).

#### **Encadré 4 : Spécifications des modèles macro-économiques sous-jacents aux simulations commentées**

**L'élasticité de la demande de travail à son coût est estimée à -0,5 en moyenne** (Plane 2012 ; Haut conseil pour le financement de la protection sociale, 2014). Elle serait décroissante avec la progression du niveau de salaire (-0,75 jusqu'à 1,2 Smic et -0,25 au-delà de 1,6 Smic, Bunel, Emond, L'Horty, 2012).

**L'élasticité de substitution du travail au capital fait l'objet d'une estimation économétrique « incertaine ».** (Artus, Sterdyniak, Villa, 1980, le modèle Metric prend comme hypothèse une élasticité de substitution égale à 1, alors qu'il serait plus probable qu'elle se situe entre 0,3 et 0,6). Heyer, Plane, Timbeau, 2012 en présentent plusieurs hypothèses (0,7 Dormont 1997 ; 0,1 Carbonnier 2011) et retiennent 0,3 (évaluée à l'aide d'un modèle de demande de facteur, valeur estimée entre 1980 et 2007).

**La sensibilité des salaires à l'évolution des prix (bouclage prix-salaires) au-delà du Smic.** Les simulations présentées dans le cadre du Haut conseil pour le financement de la protection sociale tiennent compte d'un effet de bouclage intégral à long terme et, dans l'hypothèse d'un financement intégral de la mesure *via* la CSG, prennent comme hypothèse

<sup>86</sup> 1,8 % dans l'industrie, 1,9 % dans la construction et 1,4 % dans les services marchands.

<sup>87</sup> La productivité apparente du travail baisserait dans l'industrie à la suite de la mesure de 11 % sur les équipements nouveaux (qui incluraient davantage de facteur travail) et le rythme de remplacement des équipements serait de 1/10<sup>e</sup> par an.

une répercussion sur le niveau de salaire de l'ordre de 50 % à 5 ans.

**L'élasticité prix des exportations et des importations retenue est proche de 0,6** (*modèle Mésange, modèle E-mod, Plane 2012 et Timbeau, Plane, Heyer 2012*). Pour la compétitivité prix des exportations, cette valeur est toutefois supérieure aux observations de la période la plus récente (0,3), compte tenu de l'impact de la baisse des taux de marge sur les dépenses d'investissement. Le modèle *Nemesis* se distingue dans les simulations du Haut conseil pour le financement de la protection sociale en prenant comme hypothèse une répercussion spontanée des allègements de charge sur les prix de production (maximisant les gains de compétitivité à l'exportation) et une faible prise en compte de l'incidence des allègements de charge sur l'augmentation des importations (que sont susceptible de générer les suppléments d'activité, d'emploi et de revenus des ménages liés aux allègements de charge), alors que les dans les deux autres modèles, les importations réagissent à la demande d'une façon qui annule quasi intégralement l'impact sur le solde extérieur.

*Source : Synthèse : Rapporteurs.*

### **2.3.2. Dans le contexte économique actuel, la baisse du coût du travail permettrait de restaurer les marges des entreprises davantage que de combler un désavantage compétitif lié au niveau des salaires**

En premier lieu, l'opportunité d'une mesure de type « TVA sociale » peut être évaluée à l'aune de la structure des prélèvements obligatoires. **Le poids respectif de la fiscalité pesant sur la consommation et sur le travail a connu des évolutions sensibles et différentes en France et en Allemagne.** Le taux implicite d'imposition de la consommation s'est réduit en France (de 21 % en 2000 à 19,3 % de PIB en 2010) sous l'effet de la baisse du taux normal de TVA et de mesure de taux réduits sectorielles (restauration, travaux dans les logements anciens) alors qu'il augmentait en Allemagne (19,3 % en 2000 à 19,8 %) en raison de la hausse de 3 points du taux normal. A l'inverse, le taux implicite d'imposition du travail est resté relativement élevé en France (41 % en 2000 et en 2010) alors qu'il a diminué en Allemagne (39 % en 2000 à 38 % en 2010)<sup>88</sup>.

**Toutefois, la baisse du cours de l'euro et la réduction des écarts de coûts salariaux unitaires avec l'Allemagne rendent les mesures de baisse du coût du travail moins urgentes** (voir ci-après). En outre, c'est l'écart de progression des salaires bruts à la suite de la politique allemande de modération salariale davantage que le poids des cotisations employeurs qui explique le différentiel de coût du travail entre les deux pays.

---

<sup>88</sup> LE CACHEUX, Jacques, « Pas de « TVA sociale » mais une « CSG sociale » ?, publication OFCE, 23 juillet 2012.

Les évolutions de la compétitivité de l'économie française – mesurée comme le taux de change effectif réel calculé sur la base des coûts salariaux unitaires (CSU)- sont très voisines de celles de l'Allemagne si l'on considère l'ensemble de l'économie<sup>89</sup> et moins performantes que celle de l'Allemagne si l'on considère le seul secteur industriel<sup>90</sup>. **La modération salariale en Allemagne a permis de limiter la dégradation de sa compétitivité<sup>91</sup> vis-à-vis de l'extérieur en raison de l'appréciation de l'euro<sup>92</sup>** (Le Cacheux, 2012). Si les gains de productivité constatés dans le secteur industriel ont contenu la hausse des CSU en France<sup>93</sup>, de sorte que leur progression a été sensiblement moins dynamique qu'en Espagne ou en Italie, la France se distingue par une progression des rémunérations salariales dans le secteur des services marchands<sup>94</sup> (Note Trésor-Eco, septembre 2014)<sup>95</sup>.

**La crise a conduit à une correction des écarts d'évolution des CSU entre les États membres de l'Union européenne.** Ainsi, les mesures de chômage partiel et de préservation de l'emploi déployés en Allemagne ont entraîné une baisse de la productivité<sup>96</sup>. Si les rémunérations par tête ont continué à augmenter en Espagne en raison d'un effet de composition (licenciement des salariés les moins qualifiés), la nature des emplois occupés (CDD) a permis un ajustement plus rapide que dans les autres pays de la zone euro de l'emploi. Par ailleurs, face au prolongement de la crise, les rigidités des salaires se sont estompées et le salaire moyen par tête baisse depuis 2010 en termes réels et depuis 2012 en termes nominaux<sup>97</sup>. En France, les salaires ont montré, quant à eux, une certaine résilience : ils progressent de +1,5 %/an en moyenne sur la période 2011-2013.

---

<sup>89</sup> La France comme l'Allemagne tendent à améliorer leur compétitivité vis à vis de leurs partenaires de la zone euro, l'Allemagne étant mieux positionnée jusqu'en 2008, les mesures de chômage partiel ayant dégradé depuis cette date la productivité horaire de la main d'œuvre allemande, l'écart avec la France s'est réduit.

<sup>90</sup> En moyenne depuis le lancement de l'euro, l'Allemagne a amélioré sa compétitivité prix dans l'industrie de l'ordre de 20%, tandis que celle de la France est restée relativement stable.

<sup>91</sup> La compétitivité de l'industrie allemande se serait dégradée de l'ordre de 10 % entre 2000 et 2011 ; contre 25 % pour l'industrie française.

<sup>92</sup> Source : données Eurostat citées dans LE CACHEUX, Jacques, « Pas de « TVA sociale » mais une « CSG sociale » ?, publication OFCE, 23 juillet 2012.

<sup>93</sup> Le coût salarial unitaire est un indicateur du coût du travail qui consiste à rapporter les coûts salariaux a , y compris cotisations sociales employeurs, en termes nominaux (monnaie nationale), à des quantités produites (valeur ajoutée ou production). À la différence d'un indicateur simple de coût salarial, comme le salaire horaire, l'intérêt du coût salarial unitaire est de tenir compte de l'efficacité du travail, ce qui rend les comparaisons plus pertinentes.

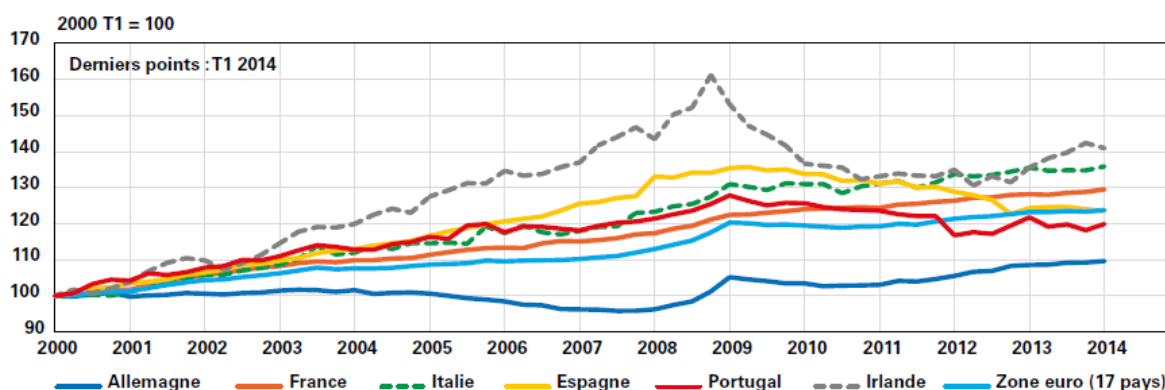
<sup>94</sup> Les rémunérations des services marchands ont progressé au même rythme que dans l'industrie manufacturière, (+3 %/an en moyenne sur la période 2001-2008) sans gains de productivité équivalent à ceux constatés dans l'industrie (+2.3%/an en moyenne dans l'industrie manufacturière contre +0.7 %/an dans les services marchands sur la même période). Source : Note Trésor-éco, 2014.

<sup>95</sup> Note Trésor Eco « Comment l'évolution des coûts salariaux unitaires en France se situent-ils par rapport aux partenaires de la zone euro ? », septembre 2014, n°134.

<sup>96</sup> Taux de progression des CSU de +1,9 %/an sur 2011-2013 en Allemagne.

<sup>97</sup> Les CSU diminuent de -2.1 %/an en moyenne entre 2011-2013 en Espagne.

**Graphique 8 : Évolution des coûts salariaux unitaires depuis 2000 – ensemble de l'économie**



*Source : Rapport économique social et financier annexé à la LFI 2015. Données Eurostat.*

Ces évolutions n'ont toutefois pas profondément changé la hiérarchie du niveau des salaires horaires en zone euro. La rémunération salariale horaire française reste supérieure de 9,5 % à celle de l'Allemagne (de 18 % à celle de la zone euro) pour l'ensemble de l'économie en 2012. Cet écart était de 10 % par rapport à l'Allemagne et de 22 % par rapport à la zone euro en 2008<sup>98</sup>.

Dans le contexte actuel, interviennent d'autres facteurs de compétitivité-prix (contraction des marges, parité de l'euro)<sup>99</sup>. Si la dépréciation récente de l'euro permet de réduire les pertes de compétitivité vis-à-vis du reste du monde (cf. graphique 10), elle ne modifie pas les positions relatives au sein de la zone euro et le décrochage par rapport à l'Allemagne. La contraction des marges des entreprises françaises sur la période 2001-2012 explique par contre intégralement les gains de compétitivité prix atteints<sup>100</sup> en dépit d'une hausse modérée des CSU<sup>101</sup> (Note Trésor-Eco, septembre 2014) (cf. graphique 9). Le taux de marge des sociétés non financières s'est dégradé brutalement, perdant 4 points de valeur ajoutée (VA) entre 2008 et 2012 (Plane, 2012<sup>102</sup>). En dépit d'une légère remontée en 2014, le taux de marge des sociétés non financières reste au dernier trimestre 2014 en deçà du niveau constaté en 2008 (décrochage de 2,7 points depuis le dernier trimestre 2008 non encore rattrapé)<sup>103</sup> (cf. graphique 11).

Dans un contexte où les marges des entreprises sont faibles, l'impact d'une mesure d'allègement du coût du travail pourrait n'être que partiellement répercuté dans les prix (Plane, 2012 anticipe ainsi que 40 % de l'allègement produit par le CICE serait utilisé par les entreprises pour recomposer leurs marges en 2013) limitant l'impact macro-économique de la mesure. Toutefois, la restauration des marges des entreprises peut être conçue comme un objectif de politique économique en soi.

<sup>98</sup> En 2012, les coûts horaires moyens de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie (hors agriculture et administration publique) se sont élevés à 24,2 euros dans l'UE28 et à 29,3 euros dans la zone euro. La France (34,6 €/h) se situe à un niveau comparable à celui du Danemark (40,1 €/h), de la Belgique (38 €/h), et légèrement supérieur à l'Allemagne (31,6 €). L'écart du coût horaire du travail entre la France et l'Allemagne est surtout marqué dans le secteur des services (35,3 € contre 29,9 €) tandis que les données relatives à l'industrie font apparaître une parité des coûts (37,1 € et 37,3 €). Source : données Eurostats.

<sup>99</sup> Note Trésor-Eco, 2014.

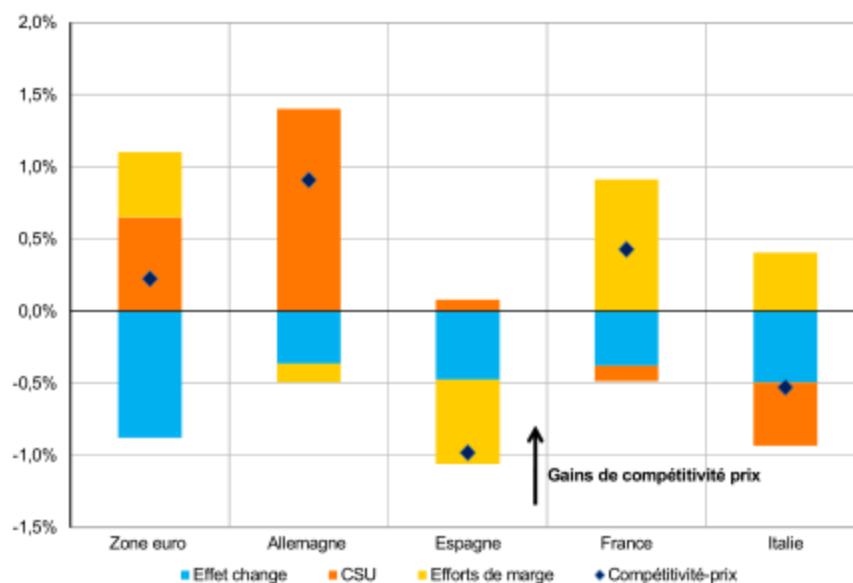
<sup>100</sup> +1 % en variation moyenne annuelle sur la période 2001-2012.

<sup>101</sup> Qui dégrade la compétitivité prix de l'ordre de -0,1 %/an sur la même période. Source : Trésor-Eco, 2014.

<sup>102</sup> PLANE, Mathieu, « Évaluation de l'impact économique du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi », *Revue de l'OFCE*, 2012/7, n°126.

<sup>103</sup> Source : INSEE, taux de marge des sociétés non financières.

**Graphique 9 : Contribution à la variation annuelle moyenne de la compétitivité prix – ensemble de l'économie – 2001-2012**



Source : DG Trésor. (Lettre Trésor-Éco, septembre 2014, n°146).

**Graphique 10 : Impact d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes les monnaies de 10 %**

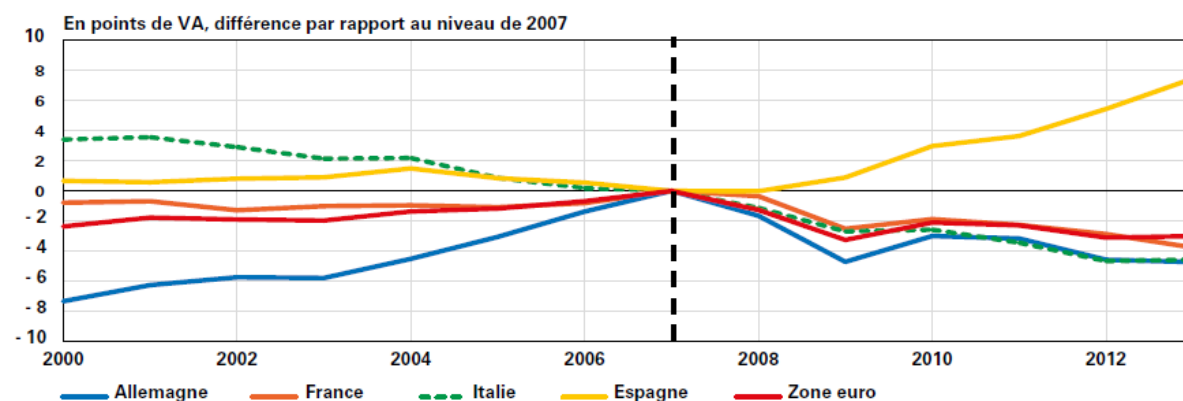
| (écart au niveau du scénario de référence en %)            | n          | n+1        | n+2        |
|------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| PIB                                                        | 0,6        | 1,0        | 1,2        |
| Emploi salarié total (en milliers)                         | 30         | 85         | 149        |
| Prix à la consommation des ménages                         | 0,5        | 0,7        | 1,2        |
| <b>Capacité de financement publique (en points de PIB)</b> | <b>0,2</b> | <b>0,4</b> | <b>0,6</b> |

(\*) Baisse de 10 % du taux de change de l'euro contre toutes monnaies au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, réaction endogène du reste du monde.

Note de lecture : Une dépréciation de l'euro serait favorable à l'activité à court-terme via une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro et une hausse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

Source : Rapport économique social et financier annexé à la LFI 2015.

**Graphique 11 : Évolution du taux de marge des sociétés non financières**



Source : Rapport économique social et financier annexé à la LFI 2015. Données Eurostat, INSEE.

### 2.3.3. Le profil actuel des exonérations de cotisations sociales limite les marges de manœuvre disponibles en vue d'une mesure nouvelle de baisse du coût du travail ciblée sur les bas salaires

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les cotisations sociales employeurs s'élèvent par exemple pour la catégorie des salariés à domicile à environ **42 points** (cf. tableau 11). Au voisinage du Smic, **le dispositif d'allègement général de cotisations sociales (dit allègement « Fillon ») permet une réduction maximum de cotisations sociale de 28,35 points** (pour les employeurs de 20 salariés et plus). À cette mesure s'ajoutent :

- **le Pacte de responsabilité et de solidarité** qui a prévu que, jusqu'à 1,6 du Smic, le taux des cotisations patronales famille ne serait pas réévalué de 3,45 % à 5,25 % (**-1,8 points**). Cette « réduction » s'étendrait jusqu'à 3,5 Smic au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;
- **le CICE qui est assimilé à une prise en charge de 6 % de la masse salariale inférieure à 2,5 Smic**. Le CICE se distingue d'un dispositif plus traditionnel d'exonération de cotisations sociales, eu égard au fait qu'il correspond à un crédit d'impôt, dont la créance est soldée avec un décalage d'un an par rapport à l'exercice de référence. Toutefois, certaines entreprises ont pu bénéficier dès 2013 d'une avance du CICE attendu en 2014. Ainsi, on peut estimer pour les besoins de cette analyse que la baisse du coût du travail qui en résulte est équivalente à **6 points de cotisation**<sup>104</sup>. Au voisinage du Smic, le taux de cotisation s'élèverait ainsi à **11,45 points (voire 5,45 points après CICE)** dont 5,25 points de cotisations famille et un reliquat de cotisations maladie, dont on estime traditionnellement qu'eu égard à la nature des prestations financées par ces branches, il n'est pas illégitime d'envisager un mode de financement plus large qu'une cotisation pesant exclusivement sur les revenus du travail.

**Tableau 11 : Taux de cotisations sociales patronales – exemple d'un salarié du secteur de la restauration-au 1<sup>er</sup> janvier 2015**

| <b>Nature des cotisations</b>                        | <b>Taux de cotisation patronale (en %)</b> |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Maladie solidarité                                   | 13,10                                      |
| Vieillesse sur la totalité de la rémunération        | 1,80                                       |
| Vieillesse dans la limite du plafond                 | 8,50                                       |
| Allocations familiales                               | 5,25                                       |
| Accidents du travail (AT)                            | 2,40                                       |
| Fonds national d'aide au logement (Fnal)             | 0,10                                       |
| ARRCO Tranche 1                                      | 4,65                                       |
| AGFF Tranche 1 (d)                                   | 1,20                                       |
| Assurance chômage et assurance garantie des salaires | 4,30                                       |
| Contribution de solidarité pour l'autonomie          | 0,30                                       |
| <b>Total</b>                                         | <b>41,60</b>                               |
| Allègement Fillon                                    | 28,35                                      |
| Pacte de responsabilité                              | 1,80                                       |
| CICE                                                 | 6,00                                       |
| <b>Total après dispositif d'allègement</b>           | <b>11,45</b>                               |
| <b>Total après dispositif d'allègement et CICE</b>   | <b>5,45</b>                                |

Source : Urssaf. Calculs CPO.

<sup>104</sup> Le crédit d'impôt est assis sur le montant des rémunérations déterminées sur la base des mêmes règles qui s'appliquent pour le calcul des cotisations de Sécurité sociale et de l'allègement général.

Or, les mesures de réduction du coût du travail seraient d'autant plus efficaces qu'elles seraient ciblées sur les bas salaires (*cf. infra*) et **les dispositifs existants présenteraient déjà un coût budgétaire par emploi créé élevé**. Bunel, Emond et L'Horty (2012)<sup>105</sup> estiment que **le coût par emploi créé par le dispositif « Fillon », qui élargit le dispositif d'exonération jusqu'à 1,6 Smic, serait compris entre 39 000 € et 48 000 €, contre 24 000 € en moyenne pour les dispositifs antérieurs**<sup>106</sup>. Les auteurs proposent en conséquence six scénarii de réforme visant à économiser 5 Md€ (soit environ 25 % du coût total de la dépense sociale liée aux exonérations) en ciblant les dispositifs d'exonération sur les bas salaires (pentification des barèmes en faisant passer le seuil d'extinction des dispositifs de 1,6 à 1,4 Smic ; uniformisation du montant des exonérations à 1,15 point ; plafonnement du maximum d'exonérations à 17,1 % *etc.*).

**La maximisation des effets sur l'emploi de mesures supplémentaires d'allègement du coût du travail devrait tenir compte d'une part de l'opportunité d'un ciblage des mesures au voisinage du Smic et d'autre part des marges de manœuvre disponibles compte tenu du reliquat de cotisations sociales à ce niveau de salaire.**

À l'occasion de la mise en œuvre du CICE, qui concerne la masse salariale avec une plus grande amplitude (jusqu'à 2,5 Smic), et dans les perspectives tracées par le rapport Gallois<sup>107</sup>, qui recommandait de cibler les dispositifs d'allègement du coût du travail sur les salaires jusqu'à 3,5 Smic, a été débattue l'opportunité que les mesures de dévaluation fiscale ciblent les secteurs à haute valeur ajoutée, notamment l'industrie. Plane (2012) relève à cet égard que le profil des salaires dans les différents secteurs de l'économie induirait que le CICE bénéficierait relativement plus à l'industrie au regard de son poids dans la valeur ajoutée totale de l'économie qu'aux services marchands<sup>108</sup>. Dès lors qu'ils concerneraient des niveaux de salaires plus élevés, les dispositifs d'allègement du coût du travail permettraient de cibler davantage les secteurs exposés à la concurrence internationale mais seraient relativement moins efficaces que les dispositifs ciblés sur les bas salaires pour stimuler les créations d'emplois.

<sup>105</sup> BUNEL, Mathieu, EMOND, Céline, L'HORTY, Yannick, 2012, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », Revue de l'OFCE, n°126, 2012.

<sup>106</sup> Exonération de 5,4 % cotisation familiale jusqu'à 1,1 Smic et de 2,7 % jusqu'à 1,2 Smic (1993) ; extension jusqu'à 1,2 Smic (1995) ; diminution dégressive des cotisations sociale (1995, « Juppé ») ; extension du seuil d'extinction du dispositif à 1,3 Smic (1998) ; exonérations visant à stabiliser le coût horaire à la suite de la mise en place des 35heures (2000, « Aubry II »).

<sup>107</sup> Rapport de Louis Gallois au Premier ministre, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, novembre 2012. Le rapport préconise de transférer une partie significative des charges sociales jusqu'à 3,5 Smic – de l'ordre de 30 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB – vers la fiscalité et la réduction de la dépense publique. Ce transfert concernerait pour 2/3 les charges patronales, et pour 1/3 les charges salariales.

<sup>108</sup> Les services marchands bénéficient ainsi de 67 % de l'enveloppe du CICE alors qu'ils représentent 75 % de la valeur ajoutée marchande et la construction bénéficie de 11 % de l'enveloppe du CICE alors que sa part dans la valeur ajoutée marchande n'est que de 8 %. Source : Plane 2012.

### 3. L'instauration de taux réduits de TVA peut répondre à divers objectifs économiques (soutien à la consommation, à l'emploi et aux entreprises) mais présente des résultats incertains

#### 3.1. La théorie économique estime justifiée l'emploi des taux réduits de TVA dans un nombre de cas restreints

##### 3.1.1. La théorie économique est, en première approche, défavorable au principe de taux de TVA différenciés

Comme évoqué dans le rapport particulier n°3 consacré à l'incidence économique de la TVA<sup>109</sup>, la littérature économique tend à recommander une fiscalité uniforme sur la consommation. Atkinson et Stiglitz (1976)<sup>110</sup> ont ainsi montré 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, ni les arguments redistributifs<sup>111</sup>, ne justifient une fiscalité différenciée selon les biens. Ce résultat repose sur deux arguments :

- 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 (complétée éventuellement par des transferts sociaux ou de la fiscalité négative), qui cible explicitement les ménages modestes<sup>112</sup> ;
- d'autre part, la modification des prix relatifs à la consommation 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.

Dans ces conditions, **l'application d'un taux uniforme de TVA** serait la méthode la plus efficace pour réduire les distorsions engendrées par l'introduction de la taxe, la mise en place de taux différenciés de TVA présentant davantage d'inconvénients que d'atouts, en particulier lorsque le caractère régressif de la TVA peut être compensé par d'autres mécanismes plus efficaces (progressivité des impôts directs ; prestations sociales).

Suivant ce raisonnement, plusieurs États étrangers se sont ainsi intéressés à la mise en place de taux uniques de TVA, voire l'ont mise en œuvre, notamment la Nouvelle-Zélande qui a adopté un **taux unique de TVA de 12,5 % en 1986**. Or, ce pays est celui, parmi les États de l'OCDE, qui bénéficie du **ratio de recettes de TVA** (« VAT Revenue Ratio » ou VRR)<sup>113</sup>, c'est-à-

<sup>109</sup> Rapport particulier n°3 relatif à l'incidence économique de la TVA, mai 2015, p.58.

<sup>110</sup> ATKINSON, A. B., STIGLITZ, J. E., "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, 1976.

<sup>111</sup> Voir le rapport particulier n°2 relatif aux effets redistributifs de la TVA. Pour mémoire, les résultats d'une étude menée par l'OCDE sur 20 pays montre que si le système de TVA est régressif en tant qu'il est mesuré par comparaison avec les **revenus** des ménages, il est en revanche proportionnel voire légèrement progressif, si on le rapporte à l'assiette des seules **dépenses** de consommation soumises à la taxe. (OCDE, *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, Tax Policy Study n°22, 2014).

<sup>113</sup> Le VRR mesure la différence entre les recettes de TVA collectées et celles qui pourraient en théorie être collectées si la TVA était appliquée sur la totalité de l'assiette potentiellement taxable, et ce au taux normal, soit un régime de TVA « pure ». La formule de calcul est la suivante (VR = recettes de TVA collectées ; B = assiette taxable potentielle ; r = taux normal de TVA) :

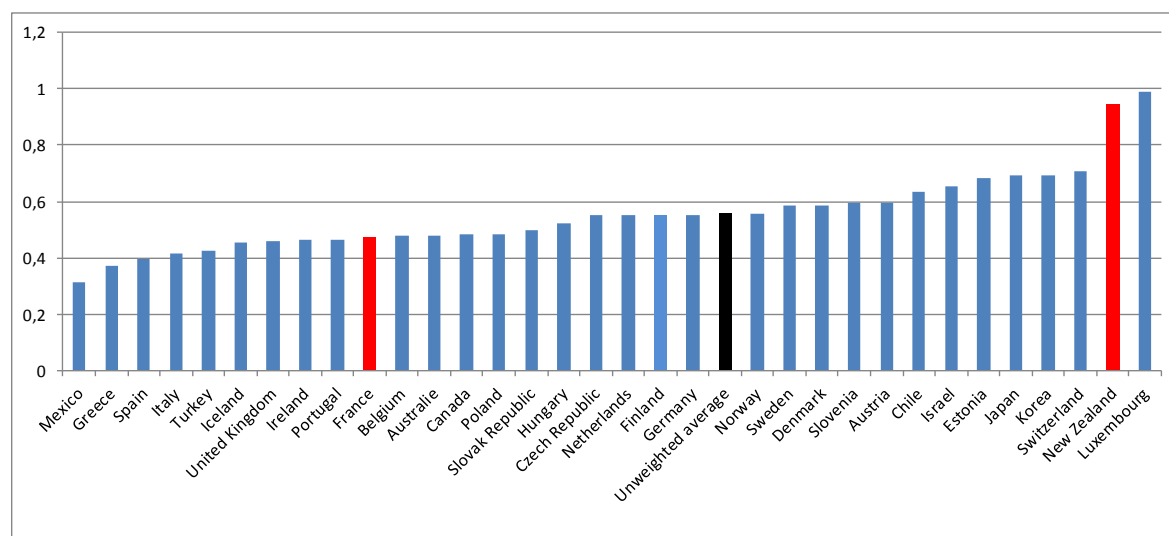
$$VRR = \frac{VR}{B \cdot r}$$

dire l'indicateur qui permet de mesurer l'efficacité d'un système de collecte de TVA, le plus élevé (**0,94**), après le Luxembourg<sup>114</sup>. Cette donnée signifie que les recettes de TVA effectivement collectées en Nouvelle-Zélande en 2011 correspondent à 94 % des recettes potentielles maximales qui auraient pu être prélevées (celles-ci étant le résultat de l'application théorique du taux de TVA normal à l'ensemble de l'assiette de consommation potentiellement taxable).

La moyenne (non pondérée) de l'OCDE s'élève à **0,55** (soit le niveau de l'Allemagne), la France étant en-dessous de ce seuil à 0,47, la Grèce (0,37) et le Mexique (0,31) ayant les taux les plus faibles. Ces différences de ratio entre les pays de l'OCDE ne tiennent pas au niveau du taux normal, mais à l'application de mesures d'exonérations de TVA et de taux réduits de manière plus ou moins large selon les pays. Du point de vue des finances publiques, l'efficacité de la TVA comme impôt de rendement est donc fortement affaiblie par les mesures dérogatoires à l'application du taux normal de TVA<sup>115</sup>.

L'instauration d'un taux unique de TVA ne suffit cependant pas à s'assurer d'un ratio de recettes de TVA élevé. L'Australie, qui a instauré un taux unique de TVA en 2002, fixé à 10 % depuis cette date, présente un ratio de recettes de TVA faible en 2011 (**0,48**), soit un niveau proche de la France (0,47), et de loin, inférieur à la moyenne de l'OCDE (0,55). Ceci tient au fait que, malgré un taux unique, il existe un taux à 0 % applicable à une portion notable de l'assiette de consommation (bien alimentaires, eau, produit de santé, services aux étudiants ; métaux précieux), et certains secteurs importants sont également exonérés de la taxe (services financiers ; loyers).

**Tableau 12 : Ratio de recettes de TVA (« VAT Revenue Ratio ») dans les États de l'OCDE en 2011**



*Source : OCDE (données actualisées en octobre 2014).*

La question de l'efficacité économique de la TVA ne peut donc se résumer au débat sur l'instauration d'un taux unique, mais également, et de manière peut-être encore plus fondamentale, sur le **périmètre de l'assiette soumise à la TVA à taux normal**. La multiplication des exonérations de TVA ou l'extension de l'application du taux zéro peuvent fortement affaiblir l'efficacité d'un système de TVA à taux unique.

<sup>114</sup> OCDE, *Consumption Tax Trends 2014*, 2014.

<sup>115</sup> Cf. rapport particulier n°5 d'Antoine Fouilleron sur la TVA et les finances publiques (à venir).

#### Encadré 5 : La « *Goods and Services Tax* » (GST) en Nouvelle-Zélande

En 1986, la GST (« *Goods and Services Tax* ») a été introduite en Nouvelle-Zélande, au taux unique de 12,5 %. La création de cette taxe a coïncidé avec une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La base de cet impôt a été élargie et le taux marginal a été réduit. Par ailleurs, les prestations sociales ont été augmentées pour compenser l'impact inflationniste qu'aurait pu entraîner la mise en place de la « GST ».

Le taux de TVA unique de 12,5 % est passé à 15 % le 1<sup>er</sup> octobre 2010. Cette hausse a été accompagnée d'une diminution du taux d'impôt sur le revenu.

La GST représente, en 2014, 30 % des prélèvements obligatoires (19,5 % en moyenne dans les pays de l'OCDE) et près de **10 % du PIB** néo-zélandais (contre 6,7 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Le système de TVA mis en place en Nouvelle-Zélande permet donc de maximiser le niveau de rendement de l'impôt.

Comme indiqué plus haut, la Nouvelle-Zélande présente le second ratio de recettes de TVA (« VAT Revenue Ratio ») le plus élevé de l'OCDE. Ce résultat tient au fait que très peu de biens et de prestations de services échappent à la taxe dans la législation fiscale locale, ce qui assure une assiette taxable très large (qui inclut notamment les services publics qui sont soumis à la taxe). Le taux zéro est également très peu employé et il n'y a pas de taux réduit.

*Source : Rapporteurs d'après OCDE (2014).*

### Encadré 6 : L'évaluation des effets de l'introduction d'une TVA à taux unique en 1991 en Afrique du Sud sur sa structure fiscale

En septembre 1991, l'Afrique du Sud a remplacé sa « *General Sales Tax* » (GST) par une TVA à taux unique de 10 % (porté à 14 % en 1993), réforme qui a suivi dans les grandes lignes le modèle néo-zélandais, à quelques exceptions près.

Ainsi, pour répondre au risque de regressivité porté par l'introduction de la taxe, le système sud-africain exonère de TVA 19 produits alimentaires de première nécessité en 1993. Cette mesure a été étendue en 2001 à la paraffine, une source d'énergie utilisée par les ménages les plus modestes.

Pour réduire l'effet de l'introduction de la taxe sur les ménages les plus modestes, un programme d'aide sociale et alimentaire (*National Nutrition and Social Development Programme*) avait également été mis en place de manière concomitante à l'entrée en vigueur de la TVA.<sup>116</sup>

Une étude de la Banque mondiale (2005),<sup>117</sup> cherchant à mesurer les effets redistributifs de l'introduction d'une taxe sur la consommation à taux unique dans un pays émergent, a montré que le système fiscal sud-africain est resté progressif alors même que la TVA sud-africaine – prise isolément – est légèrement régressive. Selon cette étude, « *c'est la progressivité de l'ensemble d'un système fiscal qui doit être prise en compte et il convient de ne pas considérer isolément les impacts de la TVA sur la politique de redistribution* ».

Le rendement de la TVA s'est élevé 27,8 % des recettes totales du budget de l'État en 2013 et **6,9 % du PIB**. Selon l'analyse de la DG Trésor, alors que le niveau de pression fiscale reste insuffisant (part prévisionnelle des prélèvements obligatoires estimées à 25,5 % du PIB pour 2014) pour financer les besoins d'infrastructures et de développement du pays, « *le fort taux d'inégalité complique le relèvement du taux de TVA, y compris au service d'une stratégie de compétitivité (dévaluation interne) car il toucherait sans distinction la partie la plus défavorisée de la population et briderait la consommation* »<sup>118</sup>. Sauf, à compenser la hausse de TVA, comme en 1991 en Afrique du Sud, ou en 1986 en Nouvelle Zélande, par une baisse de l'impôt sur le revenu et par une hausse des prestations sociales en faveur des ménages les plus modestes.

Source : Rapporteurs d'après FMI (1999 et 2005).

<sup>116</sup> ALDERMAN, Harold, DEL NINNO, Carlo, *Poverty Issues for Zero Rating Value-Added Tax in South Africa*, Banque mondiale, Informal Discussion Paper Série, n°19336, février 1999.

<sup>117</sup> S. GO, Delphin, KEARNEY, Marna, ROBINSON, Sherman, THIERFELDER, Karen, *An analysis of South Africa's Value Added Tax*, Banque mondiale, Working Paper n°3671, août 2005.

<sup>118</sup> DG Trésor, *État des lieux de la Fiscalité en Afrique du Sud*, 2013.

### Encadré 7 : En Suisse, la tentation inaboutie du taux unique de TVA

Depuis 2008, la question de l'instauration d'un taux unique de TVA en Suisse fait l'objet de débats qui n'ont pas abouti à ce jour. Une proposition a été portée en ce sens en 2009-2010 visant à remplacer trois taux de TVA existants (de 2,4 %, 3,6 % et 7,6 % à l'époque ; 2,5 %, 3,8 % et 8 % en 2014) par un taux unique plus bas de 6,1 %. Vingt des vingt-cinq mesures d'exonération de TVA devaient également être supprimées, à l'exception – notable – de l'exonération pour les services bancaires, financiers et d'assurance.

L'un des objectifs affichés de la réforme était de **réduire les coûts de gestion de la TVA pour les entreprises**, certaines études ayant chiffré l'économie à 20 %, voire 30 %. Il était par ailleurs estimé que la réforme pourrait également entraîner une augmentation de la croissance économique dans une proportion comprise entre 0,1 % à 0,7 %.

Les effets régressifs de la mise en place du taux unique devaient être compensés, dès l'introduction de la réforme, pour les 40 % des ménages aux revenus les plus faibles, par des mesures sociales financées au moyen du produit de 0,1 % de la TVA.

La réforme a cependant été rejetée à trois reprises par le Parlement helvète. L'échec a été dû, pour l'essentiel, au fait que l'application d'un pourcentage uniforme renchérirait les produits alimentaires et les produits du secteur de la santé.

Néanmoins, un parti suisse, le PLR (Parti Libéral Radical), continue de proposer, dans son programme stratégique présenté début 2015, l'introduction d'un taux unique de **6 %** et la possibilité de l'abaisser à **5 %** en cas de forte récession, la TVA étant ainsi considérée comme un **instrument économique contra-cyclique**. Pour limiter les risques de rejet de sa proposition, il prévoit que les denrées alimentaires de base et les médicaments soient exonérés de TVA dans le nouveau cadre.

Malgré l'absence de taux unique, la Suisse présente cependant le **3<sup>ème</sup> ratio de recettes de TVA (« VAT Revenue Ratio ») le plus élevé de l'OCDE en 2011 (0,71)**. Cela semble tenir d'une part, au faible écart entre le taux normal (8 %) et les taux réduits (2,5 % et 3,8 %), et, d'autre part, au périmètre ciblé et limité des exemptions de TVA (services culturels principalement) et de l'assiette des taux réduits (le taux à 3,8 % est réservé au seul secteur de l'hébergement ; le taux à 2,5 % aux produits alimentaires, aux livres, au secteur de la presse ainsi qu'aux médicaments).

*Source : Rapporteurs*

### 3.1.2. Les situations où les taux réduits de TVA seraient justifiés pour atteindre des objectifs économiques sont limitées

L'efficacité économique théorique de taux différenciés serait envisageable dans un nombre limité de cas. Ainsi, l'application de taux réduits pourrait se justifier du point de vue économique :

- par la volonté de **minimiser les pertes de bien-être engendrées par les taxes sur les biens et services**. Ce cas de figure correspond simplement au constat de ce que les taxes sur certains biens occasionnent plus de distorsions que d'autres. L'analyse économique standard depuis Ramsey (1927) conduit donc à privilégier des taux de taxation de la consommation inversement proportionnels à l'élasticité-prix de la demande des produits visés ;
- sur les **biens qui sont complémentaires au travail** (transports, garde d'enfants, services à la personne, restauration collective d'entreprises), dans

le but de réduire les charges qui pèsent sur le travail, et donc d'augmenter l'offre de travail ;

- dans les **secteurs intensifs en main-d'œuvre** : l'application de taux réduits peut chercher, en premier lieu, à favoriser le développement de l'emploi dans les secteurs concernés, avec, comme effet de second rang, une incitation à limiter la sous-déclaration du chiffre d'affaires, voire le 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. La baisse ciblée de la TVA apparaît ainsi très largement comme un substitut aux allègements de charges sectoriels. Telle est la logique qui a présidé à l'adoption d'une directive de l'UE en 1999 ;

#### **Encadré 8 : L'UE et la TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre**

En 1999, le Conseil a adopté la **directive 1999/85/CE** concernant la TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre. Celle-ci a autorisé l'application à **titre expérimental** d'un taux de TVA réduit sur certains services spécifiques à forte intensité de main-d'œuvre pendant une période limitée à trois ans afin de tester les effets de cet allègement en termes de **création d'emplois et de lutte contre l'économie souterraine**.

La liste des catégories de services pour lesquelles les États membres ont été autorisés à pratiquer des taux réduits est la suivante:

- Réparation de bicyclettes, de chaussures et d'articles en cuir, de vêtements et linge de maison (y compris les travaux de réparation et de transformation) ;
- Rénovation et réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni ;
- Lavage de vitres et nettoyage de logements privés ;
- Services de soins à domicile (par exemple, aide à domicile et soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux malades ou aux personnes handicapées) ;
- Coiffure.

Neuf États membres (Belgique, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) ont demandé à participer à l'expérience et ont présenté à cet effet des demandes, auxquels ils souhaitaient appliquer un taux de TVA réduit.

Après plusieurs prolongations de ces mesures adoptées initialement à titre provisoire, le 5 mai 2009, le Conseil a adopté la **directive 2009/47/CE** autorisant - **à titre permanent** - l'application facultative de taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre prestés au niveau local, y compris les services de restauration, pour lesquels il n'existe pas de risque de concurrence déloyale entre les prestataires de services dans les différents États membres.

*Source : Site de la Commission.*

- selon une logique « pigouvienne »<sup>119</sup> qui attribue à la fiscalité le rôle de **correcteur d'externalités et d'incitation à la modification des comportements**. Comme l'indique le rapport particulier n°3 relatif à l'incidence économique de la TVA, « *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 %)* ».

<sup>119</sup> PIGOU A., *The Economics of Welfare*, 1920.

Le rapport particulier relatif aux enjeux économiques de la TVA de 2001 concluait cependant que « *la portée pratique de ces arguments pour la TVA semble réduite* »<sup>120</sup>, notamment celle relative à la proposition de Ramsey : d'une part parce que les pouvoirs publics ne disposent pas de l'information nécessaire pour mettre en place une telle structure de la fiscalité indirecte qui serait fixée en fonction de l'élasticité de la demande par rapport au prix, et d'autre part, parce qu'il convient de tenir compte des coûts qui accompagnent la multiplication de taux de TVA. De plus, l'approche de Ramsey n'est pas nécessairement compatible avec des objectifs sociaux au moins tout aussi légitimes que le principe d'efficacité économique : celle-ci aboutirait par exemple à définir des taux de TVA élevés sur les biens de première nécessité, comme l'alimentation, pour lesquels la demande est nécessairement peu sensible au prix.

Les taux réduits visent ainsi parfois, non pas l'efficacité économique, mais des objectifs sociaux et d'équité. Sans revenir sur les analyses développées par le rapport particulier n°2 de Béatrice Boutchenik relatif à la TVA et à la redistributivité, il apparaît que la TVA ne constitue qu'un outil très approximatif pour atteindre des objectifs redistributifs. Ainsi, du fait de la très faible capacité de ciblage d'une baisse de taux de TVA, une telle mesure induit des gains de pouvoir d'achat relativement plus importants et durables pour les ménages à revenu élevé que pour les ménages plus modestes.

Concernant les baisses de TVA ciblées sur **les secteurs d'activité intensifs en main d'œuvre**, l'efficacité économique de cette mesure doit être appréciée à l'aune de deux questions :

- les baisses de TVA permettent-elles d'exploiter un canal de transmission à l'emploi plus efficace que ceux empruntés par les baisses de charges ?
- le fait de cibler certains secteurs économiques, au motif que le recours aux baisses de charges ciblée sur un domaine d'activité spécifique est impossible pour des raisons juridiques, offre-t-il des avantages particuliers qui justifierait de rechercher une différenciation des taux de TVA ?

Les développements qui suivent tentent de répondre à ces questions au travers de l'examen des objectifs assignés aux taux réduits de TVA applicables en France, ainsi que *via* l'étude des effets économiques des dépenses fiscales les plus importantes dans ce domaine<sup>121</sup>.

### **3.2. Les taux de TVA réduits porteurs prioritairement d'objectifs économiques ne sont pas majoritaires**

#### **3.2.1. Le classement des taux réduits de TVA entre dépenses fiscales et dépenses non fiscales présente des incohérences structurantes pour la connaissance des effets économiques de ces mesures**

Les taux réduits et intermédiaires de TVA font l'objet d'une présentation annuelle dans le tome II du rapport « évaluation des voies et moyens » consacré aux dépenses fiscales et annexé au projet de loi de finance annuelle. La difficulté est que la doctrine budgétaire administrative distingue les taux réduits considérés comme des dépenses fiscales, et les taux

---

<sup>120</sup> Rapport particulier joint au XIXème rapport du conseil des impôts, intitulé « La TVA : enjeux de politique économique », janvier 2001, p.48.

<sup>121</sup> Cf. Rapport particulier n°3 de Béatrice BOUTCHENIK relatif aux effets redistributifs de la TVA, §151 à 153.

réduits qui « *ne sont pas assimilés à des dépenses fiscales* », pour reprendre les termes du rapport annuel<sup>122</sup>.

Concernant plus spécifiquement la TVA, le critère de distinction entre les taux réduits considérés comme des dépenses fiscales et ceux qui ne le sont pas est défini de manière relativement floue par le rapport consacré à l'évaluation des voies et moyens (voir encadré ci-après). En effet, le critère posé est le suivant :

- ne sont pas assimilables à une dépense fiscale les taux réduits destinés à favoriser l'accès à un produit de base (**logique redistributive et/ou d'équité orientée vers le consommateur**) ;
- sont en revanche classés dans la catégorie des taux réduits les dépenses fiscales visant à soutenir un secteur d'activité (**logique de subvention et d'aide des opérateurs économiques**) ou à développer un comportement (**logique incitative « pigouvienne »**).

**Encadré 9 : Le critère de distinction entre les taux réduits et intermédiaires de TVA considérés comme des dépenses fiscales et ceux qui ne le sont pas**

« Dès lors que l'application de taux réduit de TVA ne résulte pas d'une obligation communautaire, c'est le **caractère incitatif** de l'application du taux réduit qui déterminera si la mesure est classée ou non en dépense fiscale.

En principe, sont traitées comme **des règles générales les dispositions qui, pour l'ensemble des contribuables visés, contribuent à rendre supportable cet impôt sur la consommation ou qui ont pour effet de préserver l'accès de tous à certains produits ou services**. C'est le cas des taux réduits de TVA destinés non à stimuler un secteur ou un comportement, mais visant la consommation de certains **produits de base**. Il s'agit en particulier de l'alimentation ou des médicaments pour lesquels l'application d'un taux réduit relève d'une **logique générale et redistributive**. Considérer ces taux réduits comme des dépenses fiscales serait par conséquent purement artificiel et antinomique au regard des critères définis par le Conseil des impôts en 2003<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Cette distinction se base, selon la définition des dépenses fiscales inscrite dans le rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens : « Les dépenses fiscales s'analysent comme "des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, **un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme**, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ". Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale ; qualifier une mesure de "dépense fiscale" suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait. Mais cette norme n'est pas définie de façon intangible. »

<sup>123</sup> Le rapport précité indique que « Plusieurs critères ont progressivement été dégagés pour tenter de mieux définir la dépense fiscale, l'administration fiscale disposant d'une grande liberté dans la présentation du fascicule « Voies et moyens ». Ce document, s'inspirant des travaux du Conseil des impôts de 1979, mentionnait quatre critères indicatifs :

- **L'ancienneté de la mesure** : certaines dispositions finissent par constituer une norme après plusieurs années d'application.

- **Son caractère général** : une disposition concernant la grande majorité des contribuables ou des opérations assujettis peut être considérée comme la norme alors qu'à l'inverse un avantage accordé à une catégorie particulière de contribuables ou d'opérations peut constituer une dépense fiscale.

- Son rattachement à un principe considéré comme la **norme** par la doctrine.

- Inversement, une mesure à caractère incitatif peut être qualifiée de dépense fiscale, en admettant que la norme est la neutralité de la structure fiscale.

Les derniers fascicules budgétaires, à compter du projet de loi de finances pour 1998, ne mentionnent plus cependant que les deux premiers critères (ancienneté et caractère général), jugés par l'administration fiscale plus opérationnels pour l'établissement et l'actualisation de la liste des dépenses fiscales, même si elle n'exclut pas l'application des autres critères (référence à la doctrine et caractère incitatif). » (Conseil des impôts, La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales, XXIème rapport, septembre 2003, p.25)

*Par extension, plusieurs taux de TVA réduits procèdent de cette logique et ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales, notamment celui sur les livres ou encore sur les services de transport public.*

*En revanche, l'application du taux réduit de TVA pour soutenir économiquement un secteur doit être classée en dépense fiscale ; tel est le cas notamment du taux réduit de TVA appliqué aux services de restauration. »*

*Source : Évaluation des voies et moyens, tome 2, annexe au PLF 2015, p.10.*

Or, du point de vue économique – et non juridique-, tout taux réduit, quel que soit l'objectif principal défini par les pouvoirs publics, bénéficie théoriquement **à la fois aux entreprises et aux consommateurs**, du fait de la baisse escomptée du prix TTC<sup>124</sup>. En d'autres termes, tout taux réduit se traduit par des effets économiques résultant de l'avantage comparatif généré par la mesure par rapport aux secteurs soumis au taux normal de TVA, et donc par le « versement » d'une **subvention publique implicite** aux entreprises bénéficiaires de ces taux et aux consommateurs des biens et services concernés.

Le rapport annexé au PLF 2015 relatif à l'« évaluation des voies et moyens » recense 23 taux réduits qui ne sont pas assimilables à des dépenses fiscales. Si certains d'entre eux obéissent effectivement et de manière claire à une logique redistributive ou de soutien du revenu du consommateur (produits alimentaires, médicaments, transports), d'autres répondent davantage à une logique de **soutien économique sectoriel** (œuvres d'art ; foires ; entrées dans les salles de cinéma). D'autres mesures semblent motivées simultanément par les deux logiques (livres ; spectacles).

**Tableau 13 : Taux réduits de TVA qui ne sont pas assimilés à des dépenses fiscales**

|    | Mesures de taux réduits                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Taux de 5,5 % sur l'eau, les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2  | Taux de 5,5 % sur certains spectacles (théâtres, cirques et spectacles de variétés)                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 3  | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation                                                                                                                                                                                                      |
| 4  | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur le bois de chauffage, les produits de la sylviculture, agglomérés destinés au chauffage et les déchets de bois destinés au chauffage                                                                                                                                                                                        |
| 5  | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par l'article 281 octies (taux à 2,1 %)                                                                                                                                                                              |
| 6  | Taux de 7 % (5,5 % à compter du 1er janvier 2014) sur les ventes et apports de logements sociaux à usage locatif à l'association foncière logement lorsqu'elle a conclu une convention avec l'État                                                                                                                                                                               |
| 7  | Taux de 7 % (5,5 % à compter du 1er janvier 2014) sur les ventes et apports de logements à usage locatif à l'association foncière logement ou à des SCI dont cette association détient la majorité des parts, situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention et destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas certains plafonds. |
| 8  | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les œuvres d'art, objets de collection ou d'antiquité                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 9  | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement                                                                                                                                                                 |
| 10 | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement                                                                                                                                                                                                                                      |

<sup>124</sup> Une baisse de TVA ne se traduit pas nécessairement par une baisse du prix TTC : par exemple, si l'entreprise décide de maintenir le niveau de prix, et d'utiliser la totalité de la réduction du niveau de la fiscalité indirecte pour améliorer ses marges.

|    | Mesures de taux réduits                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11 | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les foires, salons, jeux et manèges forains                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 12 | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les droits d'entrée pour la visite de parcs zoologiques et botaniques, des musées, monuments et expositions culturelles                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 13 | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les transports de voyageurs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 14 | Taux de 7 % (5,5 % à compter du 1er janvier 2014) sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 15 | Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 16 | Taux réduit à 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les droits perçus pour la visite de parcs à décors animés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 17 | taux réduit à 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les cessions de droits patrimoniaux reconnus par la loi aux auteurs des œuvres de l'esprit et aux artistes-interprètes ainsi que de tous droits portant sur les œuvres cinématographiques et sur les livres                                                                                                                                                                                                        |
| 18 | Taux réduit à 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les prestations de collecte, de tri et de traitement de déchets                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 19 | Taux réduit de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les rémunérations versées par les communes ou leurs groupements pour la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs et de moyen correspondant à l'édition d'un service de télévision locale.                                                                                                                                                                                                                           |
| 20 | Taux réduit de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des caniveaux et voies publiques lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale.                                                                                                                                                                      |
| 21 | Taux réduit dans les DOM (2,1 %) sur les travaux de construction de logements évolutifs sociaux, financés dans les conditions prévues par arrêté interministériel en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation et facturés aux personnes physiques accédant directement à la propriété à titre de résidence principale et qui concourent à la production ou à la livraison d'immeubles au sens du I de l'article 257 du CGI |
| 22 | Taux réduit dans les DOM (2,1 %) sur les ventes de logements évolutifs sociaux mentionnés au a du 296 ter et qui entrent dans le champ d'application du I de l'article 257, lorsque l'acquéreur bénéficie pour cette acquisition des aides de l'État dans les conditions prévues par l'arrêté                                                                                                                                                                                 |
| 23 | Taux réduit à 5,5 % sur les livres                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

*Source : Voies et Moyens, tome 2, annexe au PLF 2015.*

Au-delà du caractère « aléatoire » de cette classification (cf. 3.2.2 pour une illustration de ce point), une difficulté supplémentaire réside dans la **méconnaissance du coût et de l'efficacité de ces taux réduits** exclus de la liste des dépenses fiscales : ceux-ci ne sont en effet pas l'objet d'une évaluation du coût qu'ils génèrent en termes de moindres recettes pour les finances publiques. L'État est donc dans l'incapacité d'apprécier l'intérêt et l'efficacité de ces mesures au regard des objectifs fixés initialement lors de leur mise en œuvre.

### 3.2.2. Au sein des dépenses fiscales correspondant à des taux réduits de TVA, la part des mesures associées à des objectifs essentiellement économiques s'est réduite depuis 2012

Le tome II du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens annexé au PLF 2015 recense **23 dépenses fiscales** (voir le tableau de synthèse de l'annexe 1) correspondant à des taux de TVA réduits pour lesquels l'administration fiscale est en capacité de produire un chiffrage. Leur coût total est estimé à **15,2 Md€ en 2015**. En application de la définition posée par les pouvoirs publics, l'ensemble de ces taux réduits devraient répondre à de pures logiques de soutien économique sectoriel ou d'incitation comportementale.

En réalité, l'examen des taux réduits de TVA montre que certains d'entre eux répondent, à titre principal, à un objectif autre que le soutien économique à un secteur d'activité ou qu'à

une logique d'incitation comportementale « pigouvienne ». Les 23 dépenses fiscales ont donc été distinguées puis regroupées en fonction de la nature de l'objectif principal qui leur était assigné. Trois catégories ont été retenues : les **objectifs à caractère économique** (soutien sectoriel destiné aux entreprises), les **objectifs à caractère social** (logique de redistribution et d'équité visant à faciliter l'accès à certains produits et services, le bénéficiaire de la mesure étant le consommateur, et non le producteur) et les **objectifs environnementaux** (mesures qui visent à modifier les comportements).

L'application de cette typologie aux 23 dépenses fiscales précitées donne les résultats suivants pour l'année 2015 :

- huit d'entre elles obéissent à titre principal à un objectif économique, dont la TVA à taux réduit dans la restauration (2 490 M€ en 2015), sur les travaux de rénovation des logements (2 940 M€ en 2015), sur les services d'aides à la personne (170 M€ en 2015), ou encore ceux applicables à l'hôtellerie et aux « terrains de campings classés » ;
- treize à un objectif principalement social, dont les taux réduits de TVA applicables aux médicaments remboursables (2 455 M€ en 2015), à certains biens spécifiques aux handicapés (760 M€ en 2015), à la restauration collective et aux cantines scolaires (775 M€ en 2015), ou encore ceux dont bénéficient le secteur du logement social ;
- deux à des objectifs environnementaux, dont le « taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans », créé en 2014, qui représente 98 % des dépenses de cette catégorie en 2015 (1 770 M€ sur 1 810 M€).

**Tableau 14 : Ventilation par nature de l'objectif et par secteur d'activité des taux réduits de TVA considérés comme des dépenses fiscales (en M€, en 2015)**

| Secteur d'activité                                                                       | Économique   | Environnemental | Social       | Total général |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------|--------------|---------------|
| Agroalimentaire / agriculture                                                            | 36           | -               | -            | 36            |
| Taux particulier applicable à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse | -            | -               | 235          | 235           |
| Culture et médias                                                                        | 170          | -               | 60           | 230           |
| Énergie                                                                                  | -            | 40              | -            | 40            |
| Hôtellerie                                                                               | 835          | -               | -            | 835           |
| Logement                                                                                 | 2 940        | 1 770           | 1 755        | 6 465         |
| Restauration                                                                             | 2 490        | -               | 775          | 3 265         |
| Santé                                                                                    | -            | -               | 2 481        | 2 481         |
| Social                                                                                   | 170          | -               | 1 450        | 1 620         |
| Divers                                                                                   | -            | -               | 8            | 8             |
| <b>Total général</b>                                                                     | <b>6 641</b> | <b>1 810</b>    | <b>6 764</b> | <b>15 215</b> |
| <i>En %</i>                                                                              | <i>44 %</i>  | <i>12 %</i>     | <i>44 %</i>  | <i>100 %</i>  |

*Source : Rapporteurs d'après le tome II du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens annexé au PLF 2015.*

Le secteur du logement est celui qui bénéficie le plus des taux réduits de TVA (6 465 M€ en 2015, soit 42 % du total), suivi par la restauration (21 %) et la santé (16 %).

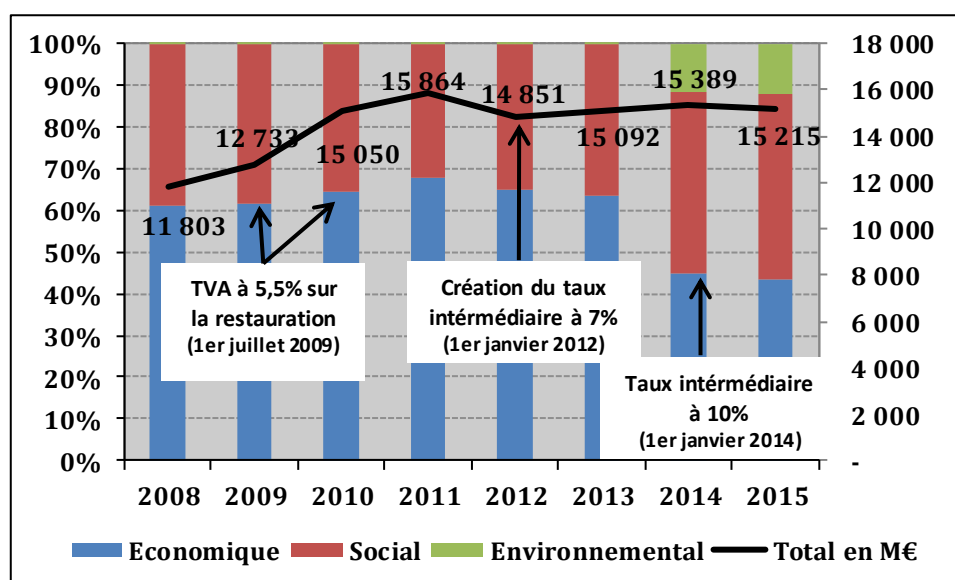
Concernant les montants, les dépenses fiscales répondant à titre principal à des objectifs économiques représentent en 2015 le même poids que celles portant des objectifs sociaux (44 %).

Si l'on regarde l'évolution de la structure des taux réduits de TVA depuis 2008 (voir graphique ci-dessous), on constate que celle-ci s'est modifiée de manière notable depuis cette date. Après une augmentation importante du coût de ces dépenses fiscales entre 2008

et 2011 (liée à l'application du taux de TVA réduit dans le secteur de la restauration à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009), celui-ci est relativement stable depuis 2012, proche de 15 Md€ en moyenne par an. En revanche, si l'on décompose ce total par type d'objectif poursuivi, il apparaît que :

- la part des taux réduits de TVA répondant à une logique économique de soutien sectoriel a baissé fortement (**68 %** en 2011, contre **44 %** en 2015, correspondant à une baisse de 4,1 Md€ entre ces deux dates), tendance qui est la traduction de l'instauration d'un taux intermédiaire de 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, augmenté à 10 % le 1<sup>er</sup> janvier 2014. À titre d'illustration, le coût de dépense fiscale associée à l'application d'un taux réduit puis intermédiaire dans la restauration est passé de 3,3 Md€ en 2011 à 2,5 Md€ en 2015, et de 5,8 Md€ à 2,9 Md€ pour les travaux de rénovation des logements ;
- une nouvelle catégorie de taux réduits de TVA s'affirme : celles répondant à des objectifs environnementaux, *via* principalement la création, en 2014, du taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique dans les logements (1,8 Md€ en 2015), mesure qui correspond, en réalité, au « **verdissement** » d'une partie du taux réduit général de TVA applicable, avant cette date, à la rénovation des logements ;
- la part des dépenses fiscales relevant d'objectifs sociaux augmente à la fois en relatif (**39 %** en 2008 ; **44 %** en 2015) et en absolu (4,6 Md€ en 2008 ; 6,8 Md€ en 2015), en raison principalement du plus que doublement de l'évaluation du coût du taux de TVA super-réduit applicable aux médicaments remboursables (1,1 Md€ en 2008 ; 2,5 Md€ en 2015) et de l'application de taux réduits au titre de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements sociaux et locaux (1 Md€ en 2008 ; 1,4 Md€ en 2015).

**Graphique 12 : Évolution du montant global des taux réduits de TVA définis comme des dépenses fiscales et de leur composition par objectif (2008-2015)**



*Source : Rapporteurs d'après le tome II du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens de 2008 à 2015.*

Il ressort de cette analyse que **les taux réduits de TVA sont par conséquent de moins en moins employés comme instruments de politique économique depuis 2011, en tant que soutien apporté aux entreprises d'un secteur**. Cette évolution trouve son origine pour

l'essentiel dans le passage d'un taux réduit à 5,5 % avant 2012 à un taux intermédiaire de 10 % depuis 2014, qui a eu pour effet mécanique de réduire le niveau de subvention implicite accordé aux secteurs concernés.

Ces conclusions rencontrent une limite importante : **l'incohérence du partage entre les taux de TVA réduits assimilés à des dépenses fiscales par rapport à ceux qui ne le sont pas**. Il est en effet difficilement compréhensible que :

- le taux de TVA réduit applicable aux **biens alimentaires** ne soit pas assimilé à une dépense fiscale, alors que le taux super-réduit applicable aux **médicaments remboursables** est considéré comme une dépense fiscale, alors qu'il s'agit, comme l'alimentation, d'un bien de première nécessité ;
- le taux de TVA réduit sur les **transports publics** ne soit pas considéré comme une dépense fiscale, alors que le taux de TVA réduit sur la **restauration collective** est défini comme étant une dépense fiscale, et que ces deux biens répondent en grande part à une même logique : en tant qu'il s'agit de biens qui sont complémentaires au travail, ces mesures doivent permettre de réduire les charges qui pèsent sur le travail, et donc d'augmenter l'offre de travail ;
- le taux de 2,10 % applicable aux publications de presse soit défini comme étant une dépense fiscale, et pas le taux réduit sur les livres, les ventes d'œuvres d'art et les entrées dans les salles de cinéma ;
- les taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en **Corse** soient définis comme étant des dépenses fiscales, et pas les taux de TVA applicables en **outre-mer** (par exemple, dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, le taux réduit s'élève à 2,1 % contre 5,5 % en métropole, et le taux normal à 8,5 %, contre 20 % en métropole).

Si certains arguments de nature juridique permettent de justifier, ou à tout le moins, de comprendre certaines distinctions (par exemple, le fait que la réglementation européenne en matière de TVA ne s'applique pas à l'outre-mer), il n'en reste pas moins qu'il paraît indispensable de **clarifier le paysage et la doctrine d'emploi des taux réduits et intermédiaires de TVA** en France, notamment concernant la ligne de partage entre ceux qui sont assimilés à des dépenses fiscales et ceux qui ne le sont pas.

### **3.2.3. Les données fournies dans le cadre du projet de loi de finances annuelles ne permettent pas d'apprécier l'effet des taux réduits de TVA sur leurs bénéficiaires**

Ce défaut d'information est particulièrement préjudiciable en ce qu'il empêche d'évaluer si les objectifs assignés à l'instauration des taux réduits ou intermédiaires sont remplis, et donc si la mesure est efficace. Le nombre de bénéficiaires des dépenses fiscales est en effet rarement spécifié dans le tome 2 du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens annexé chaque année au PLF.

Sept taux réduits seulement sur les 23 considérés comme des dépenses fiscales sont associés à un nombre d'entreprises bénéficiaires dans ce document. Ces données ne permettent que de calculer grossièrement une subvention implicite annuelle par entreprise, correspondant à l'écart entre l'application théorique du taux normal à 20 % et l'application du taux réduit ou intermédiaire. C'est ce que propose le tableau ci-après, mais ces données n'auraient de sens que rapportées au chiffre d'affaires et au nombre d'emplois relevant des secteurs d'activité concernés.

**Tableau 15 : Dépense fiscale moyenne par bénéficiaire des taux réduits (2013-2015)**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Nature de l'objectif principal | Bénéficiaires en 2013 | 2013      | 2014      | 2015      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Taux de 7 % à compter du 1er janvier 2012 (10% à compter du 1er janvier 2014) pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 ter du CGI, portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans          | Économique                     | 312 000 entreprises   | 16 186 €  | 10 385 €  | 9 423 €   |
| Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins                                                                                                                                                         | Social                         | 24 000 entreprises    | 4 936 €   | 7 901 €   | 7 869 €   |
| Taux de 5,5% pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles | Social                         | 2 900 entreprises     | 224 138 € | 234 483 € | 237 931 € |
| Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles                                                                                                                                                                                     | Social                         | 2 300 entreprises     | 26 087 €  | 26 087 €  | 26 087 €  |
| Taux de 2,10 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA                                                                                                                                                                     | Économique                     | 2 300 entreprises     | 2 174 €   | 3 043 €   | 3 478 €   |
| Taux de 2,10 % applicable aux publications de presse                                                                                                                                                                                                                                       | Économique                     | 1 800 entreprises     | 91 667 €  | 91 667 €  | 94 444 €  |
| Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse                                                                                                                                                                                                 | Social                         | 23 000 entreprises    | 10 217 €  | 10 217 €  | 10 217 €  |

*Source : Rapporteurs d'après le tome II du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens.*

Il est donc impératif que chaque taux réduit ou intermédiaire de TVA, qu'il soit considéré ou non comme une dépense fiscale, fasse l'objet, chaque année, au moins du **chiffage de son coût pour les finances publiques et d'une évaluation de ses principaux effets économiques**, et qu'il soit rapporté, dans un **tableau de bord annuel**, au chiffre d'affaires et au nombre d'emplois du secteur concerné.

#### **3.2.4. La France ne se caractérise pas par une structure de taux réduits de TVA sectoriels spécifique par rapport à celle des autres grands pays de l'UE, mais son assiette est en revanche plus large**

Si l'on compare la structure des principaux taux réduits et intermédiaires applicables en France avec celles des autres grands pays de l'UE, il apparaît que celle-ci n'est pas plus particulièrement favorable aux secteurs concernés qu'ailleurs, la France se situant dans une situation médiane.

Comme l'indique le tableau ci-après, la France n'est jamais le pays présentant le taux de TVA le plus bas. À cet égard, il convient de noter que la Grande-Bretagne se caractérise par une utilisation marquée du taux zéro de TVA dans des secteurs importants (produits alimentaires, livres, presse). La seule spécificité française notable concerne les services de soins à domicile qui relèvent du taux à 5,5 % ou 10 %, alors qu'il est fixé au taux normal dans les autres pays (sauf en Italie, où l'activité est exonérée de TVA).

**Tableau 16 : Principaux taux réduits et intermédiaires applicables par secteur d'activité dans les principaux États membres de l'UE en 2014**

| Secteur                                      | BE | DK | DE | ES | FR  | IT          | NL | AT | UK |
|----------------------------------------------|----|----|----|----|-----|-------------|----|----|----|
| Produits alimentaires                        | 6  | 25 | 7  | 4  | 5,5 | 4           | 6  | 10 | 0  |
|                                              | 12 |    | 19 | 10 | 10  | 10          |    |    | 20 |
|                                              | 21 |    |    |    | 20  |             |    |    |    |
| Livres                                       | 6  | 25 | 7  | 4  | 5,5 | 4           | 6  | 10 | 0  |
|                                              | 21 |    |    | 21 | 20  | 22          |    |    |    |
| Presse                                       | 0  | 0  | 7  | 4  | 2,1 | 4           | 6  | 10 | 0  |
|                                              | 6  | 25 |    | 21 | 20  |             |    |    |    |
|                                              | 21 |    |    |    |     |             |    |    |    |
| Logements sociaux                            | 12 | 25 | 19 | 4  | 5,5 | 4           | 21 | 20 | 20 |
|                                              | 6  |    |    |    | 20  | 10          |    |    | 5  |
| Rénovation et réparation de logements privés | 21 | 25 | 19 | 10 | 10  | 10          | 6  | 20 | 5  |
|                                              | 6  |    |    |    | 20  |             |    |    |    |
| Hôtellerie                                   | 6  | 25 | 7  | 10 | 10  | 10          | 6  | 10 | 20 |
| Services de restauration                     | 12 | 25 | 19 | 10 | 10  | 10          | 6  | 10 | 20 |
| Services de soins à domicile                 | 21 | 25 | 19 | 21 | 5,5 | exonération | 21 | 20 | 20 |
|                                              |    |    |    |    | 10  |             |    |    |    |

Source : Eurostat.

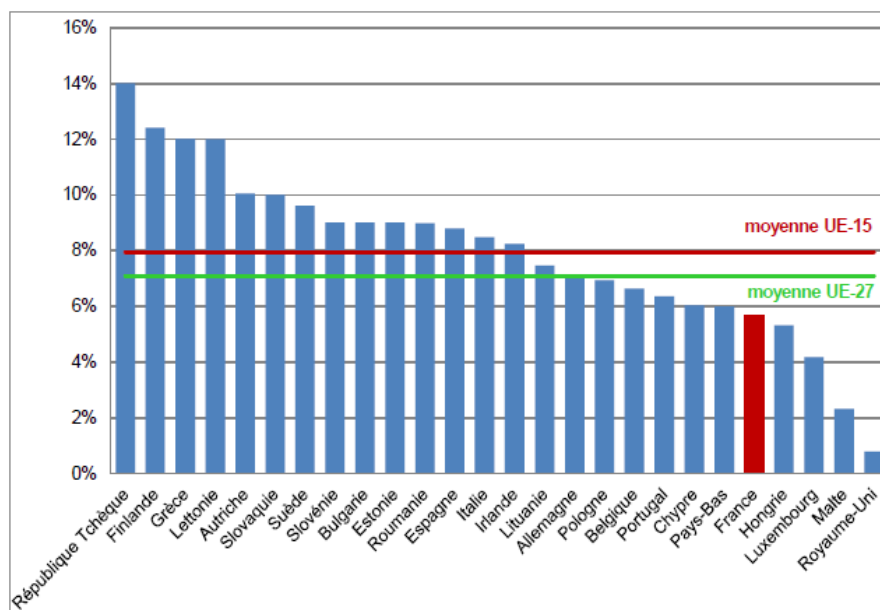
Si la structure des taux de **TVA réduits sectoriels** en France semble peu différente des autres grands pays européens, en revanche, ce constat n'est pas confirmé **si l'on consolide l'ensemble des taux réduits applicables en France métropolitaine**, et notamment les taux réduits généraux appliqués à certains DOM (pour mémoire, la TVA n'est pas appliquée à Mayotte et en Guyane) ou les taux spécifiques applicables en Corse. Sur ce périmètre consolidé, le taux réduit moyen non pondéré de la France<sup>125</sup> serait, selon la DG Trésor, parmi les plus faibles d'Europe : **5,7 % en 2013**, contre 7,9 % pour l'UE-27<sup>126</sup>. Ce calcul ne tient cependant pas compte du passage du taux intermédiaire de 7 % à 10 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Au total, en 2013, les produits bénéficiant d'un taux réduit représentent 35 % de l'assiette de TVA en France, contre 25 % en moyenne dans l'UE-27 (25 % en Grande-Bretagne ; moins de 20 % en Allemagne).

<sup>125</sup> Hors départements d'outre-mer. Pour mémoire, la Directive 2006/112/CE dite « directive TVA » encadrant les législations des États membres quant à la TVA ne s'applique pas aux DOM. Or, ces territoires bénéficient de taux de TVA plus faibles qu'en métropole. À cela s'ajoute le fait que la TVA n'est pas appliquée à Mayotte et en Guyane.

<sup>126</sup> ANDRIVON, Jean-Alain, *La taxe sur la valeur ajoutée dans l'Union européenne*, Trésor-Eco, n°148, mai 2015.

**Graphique 13 : Taux réduit moyen dans l'UE en 2013**



*Source : DG Trésor (Trésor-Eco, mai 2015)*

Les trois premières sous-parties qui suivent (3.3, 3.4 et 3.5) visent à présenter des mesures de passage du taux normal au taux réduit répondant à des **objectifs essentiellement économiques** : la relance de la demande et l'augmentation de l'emploi. Il s'agit :

- la TVA réduite sur la restauration instaurée au 1<sup>er</sup> juillet 2009 ;
- la TVA réduite sur les travaux d'entretien, d'aménagement et de rénovation des logements adoptée en 2000 ;
- le taux réduit sur les services à la personne également entré en vigueur en 2000.

Les trois dernières sous-parties (3.6, 3.7 et 3.8) s'intéressent, quant à elles, à l'évaluation des effets économiques de taux réduits instaurés dans certains secteurs (santé, culture et logement social) pour d'autres motifs que le seul soutien à l'emploi ou au chiffre d'affaires des entreprises concernées : à savoir, faciliter l'accès à certains produits et services pour des raisons d'équité, de politique sociale ou de soutien aux revenus des ménages.

### 3.3. Le passage du taux normal au taux réduit dans le secteur de la restauration n'aurait eu, pour un impact budgétaire important, qu'un effet limité sur les prix, sur l'emploi et sur les salaires

#### 3.3.1. La baisse du taux de TVA applicable dans le secteur de la restauration n'a été que partiellement répercutée sur les prix (à hauteur de 20 %) et a été précédée d'une période d'accélération de l'inflation

Le taux de TVA applicable à la restauration a été abaissé de 14 points (de 19,6 % à 5,5 %) au 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>127</sup>. La dépense fiscale induite représenterait 2,49 Md€ en 2015, soit 16 % des dépenses fiscales associées à la TVA.

#### **Encadré 10 : Présentation du dispositif de baisse du taux de TVA dans le secteur de la restauration**

L'abaissement du taux de TVA applicable au secteur de la restauration à 5,5 % a été effectif au 1<sup>er</sup> juillet 2009 en métropole. Le secteur est assujéti au taux intermédiaire de 7 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, passé à 10 % le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>128</sup>.

Concomitamment à l'abaissement du taux de TVA (le 28 mars 2009), le Gouvernement s'est engagé avec les professionnels du secteur dans un « contrat d'avenir », comportant une série de 3 engagements :

- répercuter intégralement la baisse de TVA sur au moins 7 produits d'une liste de 10 produits permettant au consommateur de bénéficier d'un repas complet en profitant d'une baisse de 11,8 % ;
- création de 40 000 emplois supplémentaires sur deux ans par rapport à la tendance naturelle estimée à 15 000 emplois par an et revalorisation des salaires ;
- consacrer 1 Md€ par an à l'investissement.

Un avenant de juillet 2011 a prorogé ces engagements jusqu'en 2015.

Le coût brut de la dépense fiscale a été de 3,3 Md€ en 2010, en 2011 et de 3 Md€ à la suite du passage au taux de 7 % en 2012, 3,08 Md€ en 2013. Doit être déduite de ces sommes le montant de l'économie résultant de la suppression des aides directes (subvention au secteur hôtellerie-café-restauration) mises en place en 2004, pour 0,6 Md€. Le coût net pour les finances publiques est donc en moyenne de 2,6 Md€ par an.

*Source : Rapporteurs.*

Une étude de Lafféter et Sillard (2014<sup>129</sup>) concluent à ce que **l'abaissement du taux de TVA a été répercuté à hauteur de 20 % dans les prix<sup>130</sup> à long terme (entre juillet 2009 et décembre 2011)**. Ce résultat correspond à une baisse des prix de la classe restauration de l'ordre de -2,4 %, contre une baisse anticipée de -9,8 % dans l'hypothèse d'une répercussion intégrale dans les prix de l'abaissement du taux de TVA.

<sup>127</sup> Loi n°2009-888 du 22 juillet 2009 dite de développement et de modernisation des services touristiques, modifiant le (m) de l'article 279 du CGI.

<sup>128</sup> A l'exception du taux applicable à la restauration dans les cantines scolaires, qui reste à 5,5% (article 279 CGI, n et m).

<sup>129</sup> INSEE, Direction des statistiques démographiques et sociales, n°F1404, Quentin LAFFÉTER et Patrick SILLARD, « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », document de travail INSEE F1404, mai 2014. La méthodologie adoptée dans l'étude repose sur l'observation de l'évolution des prix (à fréquence mensuelle) des quatre produits de la classe *hôtels, restauration et café* concernés par la baisse de taux (repas traditionnel dans un restaurant, repas en libre-service et restauration rapide, cafés et autres boissons chaudes ; boissons non alcoolisées). L'analyse a été conduite sur les relevés de prix obtenus par enquête mensuelle sur un échantillon de

Cet ordre de grandeur est conforme aux résultats de plusieurs autres travaux d'évaluation rappelés dans l'étude : baisse des prix observée de -2,1 % en août 2010<sup>131</sup> (Houel, 2010), -2.5 % à -3 % au cours de l'année 2011 (Dauvergne, 2012), -2 % en moyenne en glissement annuel en 2011 par rapport à 2009 (INSEE, 2011). Seule une évaluation (Trannoy, 2011) présente un chiffrage divergent et conclut à un taux de répercussion (45 % en 18 mois, dont 19 % dès le mois de mise en œuvre) supérieur à l'engagement du contrat d'avenir (33 %). L'écart entre les deux résultats pourrait s'expliquer par le choix des contrefactuels dans la méthodologie d'évaluation<sup>132</sup>.

**Encadré 11 : La baisse de TVA dans la restauration en Finlande présente un taux de répercussion sur les prix comparable à celui estimé dans le cas français.**

La baisse de TVA sectorielle décidée en Finlande en 2010, selon un ordre de grandeur comparable à celui induit par le passage au taux réduit, présente un taux de transmission au prix comparable à celui observé en France. Concernant la baisse de 9 points (de 22 % à 13 %) du taux de TVA applicable dans le secteur de la restauration intervenue en juillet 2010, Harju et Kuosonen (2010) concluent à **un taux de répercussion inférieur à 30%** (baisse de prix observée de -2,4 % pour une baisse de l'ordre de -7,4 % si la répercussion avait été intégrale). Concernant la baisse de 14 points (de 22 % à 8 %) du taux de TVA applicable au secteur des coiffeurs et barbiers en Finlande, Kuosonen (2010) conclut à une répercussion de l'ordre de 50 % de la baisse de taux dans les prix. Dans les deux cas, l'ampleur de la transmission de la baisse de TVA aux prix est très hétérogène en fonction des points de vente (taille) et des produits ou services vendus

*Source : Lafféter et Sillard, 2014.*

**La transmission aux prix de l'ajustement fiscal a été rapide. Plus de 70 % de la répercussion totale est acquise au bout d'un mois**, la baisse de prix est de moindre ampleur en août (environ 15 à 20 % de la répercussion finale) et n'est pas significative pour tous les postes, tandis qu'en septembre les prix des postes repas sont redevenus stables, la baisse ne restant d'actualité que pour les boissons.

Compte tenu de l'ampleur exceptionnelle des baisses de prix observées entre le mois de juin et le mois de juillet 2009<sup>133</sup>, Lafféter et Sillard (2014) concluent à un impact significatif de la réforme fiscale. Toutefois, **cet impact doit être relativisé au regard de l'accélération de l'inflation observée sur le secteur cafés et restauration à partir de 2008, en France** et conjointement dans plusieurs pays européens. Ce phénomène, qui pourrait correspondre à un effet d'anticipation de la mesure de la part des professionnels du secteur, est jugé par les auteurs « *suffisamment important dans les données disponibles pour risquer de gêner l'estimation de l'effet sur les prix de la baisse de la TVA dans la restauration* ».

---

points de ventes (microéconomique) d'une part et d'autre part sur les relevés de prix agrégés pour construire des indices de prix synthétiques (macroéconomique). Les mêmes résultats sont obtenus sur les données microéconomiques et sur les données d'indices, ce qui leur confère une robustesse certaine.

<sup>130</sup> 44% pour les boissons non alcoolisées, 29% cafés et autres boissons chaudes, 20% pour les repas.

<sup>131</sup> Soit une restitution aux consommateurs de 590 M€ par an, qui aurait dû être de 860 M€ avec un taux de répercussion de 33%.

<sup>132</sup> Trannoy utilise la méthodologie des doubles différences en comparant l'indice des prix à la consommation dans les cafés avec l'indice de prix dans les cantines (secteur déjà soumis à un taux réduit). Dans l'étude de LAFFÉTER et SILLARD (2014), le contrefactuel choisi consiste en les trois séries de postes de la classe *hôtels, cafés, restaurants* correspondant aux boissons alcoolisées non affectés par la baisse du taux de TVA. La consommation de produits alcoolisés n'étant pas parfaitement indépendante de celles des produits du groupe étudié, un second contrefactuel a été utilisé, consistant en l'observation de l'évolution des prix des produits de la même classe en Italie.

<sup>133</sup> Des baisses de prix de l'ordre de -10 % à -20 % ont été observées entre juin et juillet 2009 pour plus de 7 % des transactions, alors que des baisses d'une telle ampleur n'avaient presque jamais été observées sur une autre année de référence (2007).

Les éléments théoriques présentés antérieurement (rapports particuliers n°2 et n°3) concluent à ce que la répercussion de la variation du taux de TVA sur les prix est fonction de l'élasticité relative au prix de la demande (le consommateur) et de l'offre (le producteur), l'agent économique ayant l'élasticité prix la plus faible supportant *in fine* l'incidence fiscale (augmentation du prix TTC ou baisse du prix HT). La transmission d'une variation de TVA dans les prix dépend donc de la nature du bien ou service concerné, du cadre concurrentiel (monopolistique ou atomisé) et du sens de la variation (à la hausse ou à la baisse). Dans un secteur oligopolistique, une baisse de TVA provoquera un sur-ajustement des prix tandis qu'une hausse de TVA ne provoquera qu'un ajustement partiel des prix. Si, à court terme, les hausses de prix peuvent être amorties pour éviter une chute de la demande et les baisses de prix accentuées pour profiter d'effets promotionnels forts, ces effets de sur-ajustement ou sous-ajustement disparaissent à long terme.

Sur la base de ces considérations théoriques, plusieurs hypothèses sont susceptibles d'expliquer que la baisse du taux de TVA n'ait été que relativement faiblement répercutée dans les prix :

- la fonction d'élasticité de la demande au prix dans le secteur de la restauration, qui conditionne le sens de l'incidence fiscale, n'est pas précisément connue. Afin de maximiser, l'effet de la baisse des prix sur l'activité, le « contrat d'avenir » prévoyait que la répercussion intégrale de la baisse de TVA sur les prix ne concernait qu'une liste limitée de produits, et l'INSEE relève effectivement une assez grande hétérogénéité de la répercussion de la baisse de TVA en fonction des classes de produits (le taux de transmission est par exemple presque deux fois plus faible pour le poste *boissons non alcoolisées* que pour le poste *cafés et autres boissons chaudes*). Ces orientations préalables révèlent **la difficulté à quantifier l'ampleur de la baisse de prix nécessaire pour créer une réaction de la demande compte tenu d'un effet de seuil (rigidité de la consommation à la variation des prix) qui rend *in fine* incertaine la réaction des agents à la baisse de prix ;**
- **les professionnels du secteur de la restauration, qui disposent d'un pouvoir de marché dans la fixation des prix, évolueraient dans un marché de nature oligopolistique, les rendant moins sensibles à l'exigence d'une baisse de prix.** Ainsi, le *mark-up*, qui mesure la tarification par rapport aux prix marginal de production, serait de 1.37<sup>134</sup> dans le secteur de la restauration, contre 1.26 pour l'ensemble de l'économie (rapport de l'Assemblée nationale, Houel, 2010).

---

<sup>134</sup> Ce qui signifie que l'entreprise tarifie 37% au-dessus de son coût marginal de production.

**Tableau 17 : Taux de transmission aux prix de la baisse du taux de TVA dans le secteur de la restauration**

| Contre-factuel choisi                 | Regroupement traité                                 | Effet de court terme          |                                                    |                                                                       | Effet de long terme           |                                                    |                                                                       |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|                                       |                                                     | Impact total sur le poste (%) | Taux de transmission de la baisse sur le poste (%) | Baisse de prix et taux de transmission pour toute la restauration (%) | Impact total sur le poste (%) | Taux de transmission de la baisse sur le poste (%) | Baisse de prix et taux de transmission pour toute la restauration (%) |
| Vin<br>(11.1.1.2.2)                   | Repas traditionnel dans un restaurant (11.1.1.1.1)  | -1,88 ***<br>(0,61)           | 18,1 ***<br>(5,8)                                  | -1,82 ***<br>(0,39)                                                   | -1,58<br>(1,34)               | 15,2<br>(12,9)                                     | -1,55 *<br>(0,86)                                                     |
|                                       | Repas en libre-service et rest. rapide (11.1.1.1.2) | -1,97 ***<br>(0,33)           | 18,9 ***<br>(3,2)                                  |                                                                       | -1,67 **<br>(0,68)            | 16,1 **<br>(6,6)                                   |                                                                       |
|                                       | Café et autres boissons chaudes (11.1.1.2.1)        | -3,20 ***<br>(0,40)           | 27,1 ***<br>(3,4)                                  | 18,6 ***<br>(4,0)                                                     | -3,20 ***<br>(0,85)           | 27,1 ***<br>(7,2)                                  | 15,9 *<br>(8,8)                                                       |
|                                       | Boissons non alcoolisées (11.1.1.2.5)               | -1,30 ***<br>(0,35)           | 11,0 ***<br>(2,9)                                  |                                                                       | -1,00<br>(0,83)               | 8,5<br>(7,0)                                       |                                                                       |
| Bière et cidre<br>(11.1.1.2.3)        | Repas traditionnel dans un restaurant (11.1.1.1.1)  | -1,59**<br>(0,62)             | 15,3 **<br>(6,0)                                   | -1,55 ***<br>(0,40)                                                   | -1,89<br>(1,35)               | 18,2<br>(13,0)                                     | -1,81 **<br>(0,87)                                                    |
|                                       | Repas en libre-service et rest. rapide (11.1.1.1.2) | -1,68 ***<br>(0,34)           | 16,2 ***<br>(3,2)                                  |                                                                       | -1,83 ***<br>(0,68)           | 17,6 ***<br>(6,6)                                  |                                                                       |
|                                       | Café et autres boissons chaudes (11.1.1.2.1)        | -2,91 ***<br>(0,40)           | 24,7 ***<br>(3,4)                                  | 15,9 ***<br>(4,1)                                                     | -3,51 ***<br>(0,85)           | 29,7 ***<br>(7,2)                                  | 18,5 **<br>(8,9)                                                      |
|                                       | Boissons non alcoolisées (11.1.1.2.5)               | -1,02 ***<br>(0,35)           | 8,6 ***<br>(2,9)                                   |                                                                       | -1,32<br>(0,83)               | 11,2<br>(7,0)                                      |                                                                       |
| Restauration et cafés (11.1.1) Italie | Restauration et cafés (11.1.1) - France             | -1,86 ***<br>(0,26)           | 19,0 ***<br>(2,7)                                  |                                                                       | -2,16 ***<br>(0,52)           | 22,0 ***<br>(5,3)                                  |                                                                       |

Source : Lafféter et Sillard, 2014. Les coefficients significatifs au seuil de 10 %, 5 % et 1 % sont signalés respectivement par \*, \*\* et \*\*\*.

### 3.3.2. La baisse du taux de TVA s'avère être un instrument de soutien à l'emploi moins efficace que les exonérations de cotisations sociales ou le dispositif antérieur de prime forfaitaire à l'emploi

La consommation des services de restauration prédominante chez les ménages relativement aisés, la réforme ne visait pas un objectif redistributif et a d'ailleurs profondément affecté la structure des taux réduits dans un sens qui ne conforte pas le caractère progressif de la TVA (le secteur de la restauration représente à lui seul près d'un tiers de la consommation des biens et services imposés au taux intermédiaire de 10 %, cf. rapport particulier n°2 sur les effets redistributifs de la TVA). C'est donc bien un objectif de soutien à l'emploi qui était visé, à travers la dynamisation de l'activité d'un secteur à forte intensité en main d'œuvre.

Les engagements pris par les professionnels du secteur portaient à la fois sur des revalorisations salariales et, plus directement, sur des embauches (création de 40 000 emplois supplémentaires sur deux ans par rapport à la tendance naturelle estimée à 15 000 emplois par an). Hors progression spontanée des salaires horaires, trois accords sociaux successifs ont entériné des réévaluations salariales pour un coût estimé en année pleine à 917 M€<sup>135</sup> (Thévenoud, 2012).

Le croisement de plusieurs études disponibles permet d'approcher une estimation robuste du nombre d'emplois créés par la baisse du taux de TVA, compte tenu de la tendance naturelle de l'emploi observée antérieurement dans le secteur de la restauration, **de l'ordre de +6 000 à + 9 000 emplois supplémentaires par an**.

Le rapport Thévenoud (2012)<sup>136</sup> estime à partir des données issues de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sur le nombre d'emplois observés au 30 juin de l'année considérée dans le secteur de la restauration que la mesure fiscale aurait permis de créer **6 504 emplois par an** entre juin 2009 et juin 2012 par rapport à une tendance naturelle de + 16 716 emplois par an.

Rioux (2014)<sup>137</sup> conclut à ce que, sur une population d'entreprises présentes aux deux dates de l'évaluation (2008 et 2010), soit un effectif de 663 546 salariés en 2008 (96 % de l'effectif considéré dans le rapport Thévenoud), il est constaté une hausse d'effectif de +7,3 % entre 2008 et 2010, soit **+7 503 salariés supplémentaires par an par rapport à la « tendance naturelle » identifiée dans le rapport Thévenoud, ou +9 220 salariés supplémentaires par rapport au tendancier (+15 000 emplois/an) exprimé dans le contrat d'avenir liant le gouvernement et les professionnels du secteur**.

Quantin, Robin et Accardo (2015)<sup>138</sup> suggèrent un effet significatif de la mesure fiscale sur l'emploi des entreprises pérennes dans le secteur de la restauration traditionnelle (+10 500 à fin 2011) mais plus incertain dans la restauration rapide (de 0 à 5 100), soit **un nombre de créations d'emploi liées à la mesure compris entre +4 200 à +6 240 par an**.

Les résultats de ces évaluations doivent être relativisés compte tenu des limites méthodologiques auxquelles elles sont confrontées. D'une part, les estimations sont minorantes dès lors que les populations observées correspondent aux entreprises pérennes avant et après l'introduction du taux réduit, et ne tiennent ainsi pas compte du solde net entre les créations d'emploi dans les entreprises nouvelles et les destructions d'emploi dans les entreprises ayant disparu entre ces deux dates. D'autre part, ces estimations sont majorantes dans la mesure où elles ne permettent pas d'isoler la part des emplois créés correspondant à des régularisations d'emplois non déclarés, qui, compte tenu de l'exposition du secteur à la fraude<sup>139</sup>, pourrait être non négligeable.

---

<sup>135</sup> THEVENOUD, 2012. L'accord social du 15 décembre 2009 a prévu la mise en place d'une prime TVA d'un montant de 2% du salaire brut annuel plafonnée à 500 € pour les restaurants, 250 € pour les hôtels restaurants et 125 € pour les hôtels, versée aux salariés présents dans l'entreprise depuis plus d'un an, pour un coût annuel de 160 M€. Prime maintenue avec le passage à 7%. L'accord social du 6 octobre 2010 a prévu la mise en place d'une mutuelle « frais de santé », pour un coût annuel de 167 M€. Enfin, l'accord social de janvier 2011, a prévu une revalorisation de la grille des salaires de 5% pour un coût de 507 M€ et 2 jours fériés supplémentaires pour 83 M€.

<sup>136</sup> Rapport d'information déposé par la commission des finances et présenté par M. Thomas THEVENOUD relatif aux conséquences de la baisse de taux de TVA dans le secteur de la restauration, Assemblée nationale, octobre 2012.

<sup>137</sup> CREST (INSEE), Laurence RIOUX, l'impact de la TVA dans la restauration sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises du secteur, janvier 2014.

<sup>138</sup> QUANTIN, Simon, ROBIN, Marina, ACCARDO, Jérôme, « Évaluation de l'impact de la baisse du taux de TVA de juillet 2009 sur le prix de production des unités légales de restauration » ; document de travail E2015/02, INSEE, mars 2015.

<sup>139</sup> Le rapport du CPO de 2007 consacré à la fraude précise ainsi que le secteur hôtellerie cafés restauration représentait en 2005 17 % des verbalisations au titre du travail dissimulé, soit le second secteur concerné après le BTP (28,5 %).

Sur la base de la dépense fiscale associée en 2012 (3,11 Md€), à laquelle on retire la part répercutée en baisse de prix<sup>140</sup> (20 %, soit 622 M€) ainsi que la part ayant servi à financer des mesures de revalorisation salariale (pour 917 M€, cf. *infra*), **le coût de la mesure peut être estimé entre 175 000 € et 262 000 € par emploi créé**. En prenant comme hypothèse un coût de la mesure, après déduction des mesures de revalorisation salariale et de 25 % répercutée en baisse de prix, de 1 Md€, le rapport Thévenoud estime le coût à 153 000 € par emploi créé.

**Le coût par emploi créé du taux réduit de TVA est bien supérieur à celui estimé pour les dispositifs de soutien direct à l'emploi, auxquels il s'est substitué (86 000 €/ emploi pour la prime forfaitaire à l'emploi sectorielle) ou avec lesquels il coexiste (entre 34 000 € et 42 000 €/emploi pour les exonérations de cotisations sociales).**

Le taux réduit de TVA est venu s'ajouter à plusieurs dispositifs généraux de soutien à l'emploi (exonération générales de cotisations sociales, contrat aidés, apprentis, allègements de cotisations sociales pour les avantages en nature, implantation en zone urbaine sensible). Tous dispositifs confondus, et avant l'introduction du taux réduit de TVA, le soutien que l'État accordait aux entreprises du secteur de la restauration s'élevait à 1,972 Md€/an, soit 2 100 € par salarié du secteur, ce qui est l'équivalent, compte tenu du salaire moyen observé, d'un 13<sup>e</sup> mois et demi (Bunel, L'Horty, 2011)<sup>141</sup>.

Compte tenu de la structure des rémunérations qui le caractérise, le secteur de la restauration bénéficie relativement plus des mesures d'exonération de cotisations sociales que d'autres secteurs de l'économie. Ainsi, le taux d'exonération apparent (rapport entre les exonérations et l'assiette salariale) était en 2004 (soit avant l'introduction du dispositif spécifique d'aide forfaitaire à l'emploi) de 13 % pour les entreprises du secteur de la restauration contre 5 % pour le reste de l'économie (Bunel, L'Horty, 2011). Or, les simulations des effets sur l'emploi des dispositifs d'exonération de cotisations sociales, tous secteurs confondus<sup>142</sup>, concluent à un coût par emploi créé ou sauvegardé compris entre 34 000 € et 42 000 € (Bunel, Emond, L'Horty, 2012)<sup>143</sup>, soit un coût d'opportunité des fonds publics inférieur à l'estimation envisagée dans le cas de la baisse du taux de TVA.

En outre, l'application d'un taux réduit de TVA au secteur de la restauration s'est substituée à un dispositif de soutien direct à l'emploi (prime forfaitaire à l'emploi dans le secteur de l'hôtellerie café restauration, en vigueur entre 2004 et 2009<sup>144</sup>) qui aurait conduit à la création 7 000 emplois supplémentaires par an, pour un coût total de la mesure de 522 M€/an, soit un niveau de subvention publique par emploi créé (86 000 €) près de deux fois inférieur à celui estimé à la suite de la mise en œuvre du taux réduit de TVA<sup>145</sup>.

---

<sup>140</sup> La baisse des prix participe toutefois indirectement, via une dynamisation de la demande, à soutenir l'emploi dans le secteur.

<sup>141</sup> BUNEL, Mathieu, L'HORTY, Yannick, *Les effets des aides publiques aux hôtels cafés restaurants et leurs interactions : une évaluation sur micro-données d'entreprises*, Centre de l'étude de l'emploi, décembre 2011.

<sup>142</sup> L'étude présente une estimation des effets sur l'emploi des dispositifs d'exonération de cotisations sociales à travers une analyse microéconomique reposant sur a) la mesure du coût du travail en fonction de la structure des barèmes et la distribution des effectifs sur douze tranches de rémunération et b) une estimation de l'élasticité de la demande de travail à son coût à partir de données d'entreprises. Les conclusions présentées sur l'ensemble de l'économie peuvent être majorantes du point de vue sectoriel car la méthode d'évaluation prend comme hypothèse une indépendance intersectorielle conduisant à ce que 100 créations d'emplois dans les secteurs à forte intensité de main d'œuvre se traduiraient à terme par la création de 46 emplois indirects.

<sup>143</sup> BUNEL, Mathieu, EMOND, Céline, L'HORTY, Yannick, 2012, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », Revue de l'OFCE, n°126, 2012.

<sup>144</sup> La loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, dans son article 10, a créé deux aides à l'emploi pour le secteur HCR :

- la première prenait en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès du conjoint collaborateur à hauteur de la moitié de la cotisation minimale, soit 280 euros par an ;

**En outre, l'étude de l'INSEE (Rioux, 2014) peut conduire à questionner la qualité des emplois créés<sup>146</sup>.** Elle conclut à un effet significatif sur les effectifs, mais, y compris pour les salariés permanents et alors même que le secteur se caractérise par un niveau de salaire relativement bas, pas sur le salaire moyen. Ainsi, l'impact de la mesure sur le salaire horaire est limité (élasticité de 0,14) et le salaire moyen mensuel (0,59) progresse essentiellement du fait de l'augmentation du nombre d'heures effectuées par les salariés (0,68). Quantin, Robin et Accardo (2015) identifient un effet positif de la mesure sur l'évolution du salaire horaire moyen dans le secteur de la restauration traditionnelle (aucun en 2009, contribution à hauteur respectivement de 3,6 % et 7 % aux hausses de salaires constatées en 2010 et 2011) dont la chronologie suggère qu'il fait suite aux accords salariaux de 2010 et 2011.

De plus, **les élasticités mesurées démontrent que l'effectif moyen dans les entreprises concernées par l'ajustement fiscal a augmenté (élasticité de 0,68) moins rapidement que l'effectif total (élasticité de 0,90)**, induisant une baisse de la durée moyenne de présence du salarié dans l'entreprise et/ou de la hausse du *turn over*. La mesure fiscale aurait ainsi eu pour principal effet d'encourager les créations d'emplois de courte durée ainsi que l'augmentation des heures supplémentaires, voire la régularisation des heures déjà travaillées.

**Tableau 18 : Élasticités au taux moyen de TVA**

|                          | Ensemble | Petites entreprises | Moyennes entreprises | Grandes entreprises |
|--------------------------|----------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Chiffre d'affaires       | 0.38     | 0.36                | 0.64                 | 0.28                |
| Effectifs                | 0.90     | 0.97                | 1.43                 | 0.55                |
| Effectif moyen           | 0.68     | 0.81                | 1.05                 | 0.42                |
| Durée du travail         | -0.21    | -0.14               | -0.41                | -0.17               |
| Nombre d'heures par tête | 0.68     | 0.79                | 0.57                 | 0.11                |
| Salaire moyen            | 0.59     | 0.57                | 0.62                 | 0.19                |
| Salaire horaire          | 0.14     | 0.05                | 0.16                 | 0.11                |
| Salaire par tête         | 0.83     | 0.81                | 0.71                 | 0.24                |

*Source : INSEE, Rioux (2014, non publié).*

- la seconde consistait en un versement forfaitaire aux employeurs par équivalent temps plein (ETP) (ce versement de 114,40 euros pour les salariés payés au Smic a été porté, en 2007, à 180 euros mensuels et étendu l'aide aux rémunérations allant jusqu'au Smic plus 3 %).

<sup>145</sup> La méthode économétrique retenue consiste à comparer les données statistiques disponibles, avant et après la mise en œuvre de la mesure, entre les secteurs d'activité concernés par le dispositif HCR et des secteurs témoins, composés d'entreprises non éligibles ainsi que d'entreprises de services proches du secteur HCR (services à la personne, commerce de détail alimentaire). L'évaluation ne permet pas de tenir compte de la suppression du Smic hôtelier en 2005 ni de la part des emplois non déclarés.

<sup>146</sup> La méthodologie employée dans l'étude revient à calculer un taux moyen de TVA supporté à partir des déclarations CA3 et CA12 des entreprises, une élasticité au chiffre d'affaires à partir des déclarations fiscales concernant l'activité des entreprises, une élasticité au salaire horaire, au salaire mensuel moyen et à l'effectif à partir des déclarations annuelles de données sociales, sur un échantillon 62 188 entreprises présentes entre 2008 et 2010. L'étude repose sur la méthode des doubles différences en utilisant comme contrefactuel les différences d'ampleur d'impact de la mesure en fonction de la part du chiffre d'affaires désormais soumise au taux réduit de TVA (différences de réaction du secteur de la restauration traditionnelle, de la restauration rapide et des débits de boissons). Afin de corriger l'effet tenant à la progressivité de la part du chiffre d'affaires taxé au taux normal avec la hausse de chiffre d'affaires, l'étude est effectuée à partir d'une estimation de la part du chiffre d'affaires de 2008 qui serait taxé au nouveau barème.

Moins efficaces que d'autres dispositifs d'intervention au soutien direct à l'emploi, **la baisse du taux de TVA a également permis, pour la part non répercutée dans la baisse des prix et dans le soutien à l'emploi (embauches et revalorisations salariales) d'améliorer la marge des entreprises du secteur.** Cette dernière incidence n'a pas fait l'objet, à notre connaissance d'une évaluation. À partir du coût de la dépense fiscale (3,11 Md€ en 2012), **on peut estimer la part de l'ajustement consacrée à l'amélioration des marges des entreprises à 1,425 Md€,** après déduction cumulativement de la part consacrée aux revalorisations salariales (917 M€, Thévenoud 2012), de la part répercutée dans les prix (622 M€ pour un taux de répercussion de 20 %) et de la part liée aux créations d'emplois supplémentaires (146 M€ pour 9 000 emplois supplémentaire créés et un salaire annuel moyen net de 11 546 €<sup>147</sup>).

**3.3.3. Le passage du taux réduit (5,5 %) au taux intermédiaire (7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012) puis sa revalorisation (de 7 % à 10 %) au 1<sup>er</sup> janvier 2014 a provoqué une hausse de 1,1 % des prix du secteur (soit une transmission de 78 %), mais les impacts socio-économiques de ces hausses de taux n'ont pas fait l'objet d'une évaluation, que ce soit *ex ante* ou *ex post***

Dans le cadre d'une étude générale sur la répercussion dans les prix des variations de taux de TVA, Gautier et Lalliard (2014)<sup>148</sup> observent que l'ajustement fiscal lié à la création du taux intermédiaire de TVA s'est répercuté à hauteur de 75 % dans les prix du secteur.

L'instauration du taux réduit en 2009 n'ayant été répercutée, selon la même étude, qu'à hauteur de 25 %, les données empiriques présentées confirment l'hypothèse d'ajustements asymétriques des prix à la fiscalité en fonction du sens (à la hausse ou à la baisse) des variations de la TVA applicables.

L'assujettissement du secteur de la restauration à un taux intermédiaire de 10 % a permis de rapprocher la fiscalité française des taux pratiqués par les autres pays européens, notamment ceux ayant une forte activité touristique (10 % en Italie, 23 % au Portugal, 10 % en Espagne).

Le propre de l'action sur les taux de TVA, dont les répercussions ne sont qu'indirectes, est de laisser aux acteurs économiques le pouvoir d'arbitrer entre plusieurs objectifs économiques (reconstitution de leurs marges, soutien à la demande intérieure via une hausse du pouvoir d'achat des ménages, soutien à l'emploi), pouvoir d'arbitrage qui n'est pas remis en cause par les engagements de type conventionnels pris par les professionnels du secteur (le « contrat d'avenir » conclu lors de la mise en place de la TVA à taux réduit dans la restauration n'aurait pas été respecté<sup>149</sup>, la répercussion sur les prix n'ayant été que de 20 %, les créations d'emploi associées à la mesure étant estimées entre 6 000 et 9 000 par an).

---

<sup>147</sup> RIOUX, 2014.

<sup>148</sup> GAUTIER, Erwan, LALLIARD, Antoine, « Quels sont les effets de l'inflation des changements de TVA en France ? », Bulletin de la Banque de France, n°194, 4<sup>ème</sup> trimestre 2013.

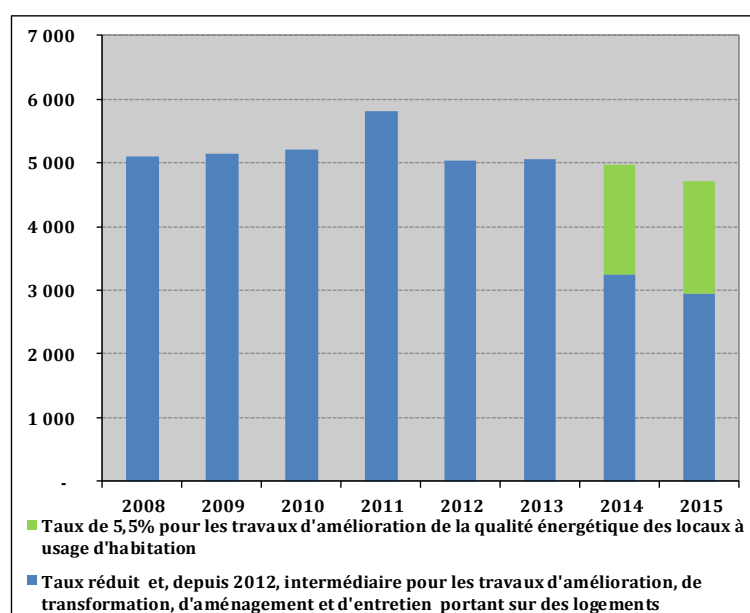
<sup>149</sup> Les engagements portaient sur : une augmentation de salaires pour les employés, la création de 40 000 emplois dont 20 000 CDI, la baisse des prix pour le consommateur, la baisse de TVA devant être intégralement répercutée sur les produits de consommation courante (sur sept produits parmi les dix listés). Les hausses de chiffre d'affaires anticipées devaient être réparties entre consommateurs, salariés et employeurs en trois tiers.

### 3.4. Le taux réduit sur les travaux de rénovation et d'entretien des logements avait pour objectif principal la création d'emplois dans un secteur intensif en main d'œuvre

Le passage du taux normal au taux réduit dans le domaine des travaux d'entretien et de rénovation des logements a été adoptée par **la loi de finances pour 2000**, à la suite de l'adoption de la directive du 22 octobre 1999 relative aux services à forte intensité de main d'œuvre, qui autorisait la baisse de taux à titre transitoire et expérimental pour une durée initiale de trois ans pour les secteurs intensifs en main d'œuvre pour lesquels il n'existe pas de concurrence déloyale entre les prestataires de services dans les différents États membres. Après plusieurs prolongations, le 5 mai 2009, le Conseil a adopté la directive 2009/47/CE autorisant l'application de ce taux réduit à titre permanent.

Cette mesure s'est traduite pour l'État par une dépense fiscale de l'ordre de **5 Md€** par an en moyenne sur la période 2008-2010 (taux de TVA réduit à 5,5 %), contre **2,9 Md€** en 2015 (taux intermédiaire de 10 %). Mais le taux de 10 % s'applique sur une assiette réduite par rapport à 2008-2010, car le taux réduit de TVA à 5,5 % a été conservé et réservé à compter de 2014 sur les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements (1,8 Md€ en 2015), comme l'indique le graphique ci-dessous. Si l'on cumule les deux mesures, l'effort financier consenti par l'État reste comparable et proche de 5 Md€ par an<sup>150</sup>.

**Tableau 19 : Coût de la dépense fiscale associée au taux réduit et, depuis 2012, intermédiaire applicable aux travaux de rénovation et d'entretien des logements (en M€)**



*Source : Rapporteurs d'après le tome II du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens de 2009 à 2015.*

<sup>150</sup> Une présentation détaillée de la mesure est disponible dans le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales de juin 2011 (Annexe J – fiche n°309 – DF 730213).

### 3.4.1. L'objectif principal fixé à cette mesure était le soutien à l'emploi

Les objectifs définis par les pouvoirs publics à l'occasion de l'instauration d'un taux réduit au titre des travaux d'entretien, de rénovation et d'aménagement des logements de plus de deux ans étaient en effet le soutien à l'emploi dans le secteur du bâtiment et, en second rang, la lutte contre l'économie souterraine. Le but de la mesure était également de soutenir le pouvoir d'achat des ménages et de relancer la demande par une baisse du niveau des prélèvements obligatoires<sup>151</sup>.

Le secteur du bâtiment était plus particulièrement visé car considéré comme intensif en main d'œuvre, ce qui signifie qu'une baisse des prix, résultant par exemple, d'une baisse de la TVA, devrait se traduire, du fait d'une demande plus importante, par une augmentation plus forte du nombre d'emplois que dans d'autres secteurs moins intensifs en main d'œuvre (c'est-à-dire où l'augmentation de la demande se traduirait par des gains de productivité plutôt que par des créations d'emploi). Il est ainsi estimé qu'un surcroît de demande ciblé sur ce secteur se traduit par deux fois plus de créations d'emplois directs que si l'augmentation de la demande n'était pas ciblée<sup>152</sup>.

Sur la base de ces données, l'évaluation *ex ante* de la mesure chiffrait le nombre d'emplois net créé par la mesure entre **30 000 et 50 000 emplois**, en dehors de toute considération sur l'incitation portée par la mesure à la déclaration d'activités antérieurement dissimulées.

La fourchette basse de cette évaluation initiale est en ligne avec les résultats d'une simulation d'une baisse non ciblée de TVA d'un montant de 5 Md€ intégralement répercutée dans les prix, par le modèle macro-économétrique Mésange (INSEE-Trésor, 2011) : les résultats obtenus font état d'une augmentation du PIB de 0,2 point et de la création ou du maintien de **34 000 emplois**.

### 3.4.2. Le premier bilan réalisé par la France de la mesure en 2002 était globalement positif, mais des évaluations plus récentes appellent à modérer cette appréciation

Selon le rapport que la France a transmis à la Commission européenne en octobre 2002, la baisse ciblée de TVA aurait eu un effet globalement bénéfique :

- le secteur, avec une progression du chiffre d'affaires de près de 14% en valeur entre 1999 et 2001, aurait vu le nombre de ses salariés progresser de 8,6% entre 1998 et 2000. Et, entre **40 000 et 46 000 emplois auraient été créés**, selon une estimation sur la base d'un ratio de chiffre d'affaires par emploi induit directement et indirectement. Une étude commanditée par la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), réalisée en 2005, a estimé, quant à elle, l'impact de la mesure à 52 800 emplois créés sur l'ensemble de l'économie, dont **39 000 dans le secteur du bâtiment** <sup>153</sup> ;
- **75 %** de la baisse de TVA se serait répercutés dans les prix dans la période immédiatement postérieure à l'introduction de la mesure. À plus long terme néanmoins, certaines entreprises ont cherché à augmenter leurs marges, en

<sup>151</sup> MIGAUD, Didier, *Rapport relatif à la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main d'œuvre*, Assemblée nationale, mai 1999.

<sup>152</sup> Annexe J – fiche n°309 – DF 730213 du Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales, juin 2011, p.8. Il est indiqué dans ce document que la part des rémunérations dans le chiffre d'affaires du secteur de la construction s'élève à 27 % en 2007, contre 17 % sur l'ensemble du secteur marchand non agricole.

<sup>153</sup> Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), *Impact sur l'économie française de la révision du taux de TVA applicable aux travaux d'entretien du logement*, mai 2005.

relevant leurs prix hors taxe. Ce mouvement semble cependant avoir été relativement limité ;

- si l'on rapporte le montant de la dépense fiscale à ces créations d'emplois, on parvient à un **coût brut par emploi créé compris entre 110 000 € et 125 000 €**.

Cette méthode de calcul présente néanmoins une certaine fragilité et reste approximative : en effet, la croissance du chiffre d'affaires du secteur a également été favorisée par d'autres éléments conjoncturels favorables à l'accroissement de la demande (les conséquences des tempêtes de décembre 1999, et une conjoncture économique favorable). Par conséquent, **l'intégralité de la hausse d'activité constatée dans le secteur du bâtiment ne peut être attribuée à la baisse de TVA**.

Une étude économétrique réalisée dans le cadre du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011), intégrant dans les variables une transmission de la baisse de TVA au prix de 75 % et une élasticité-prix de la demande à 0,5, conclut à la création ou à la sauvegarde de **32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment**, du seul fait de la mesure, soit **un quart de moins environ** que les 40 000 à 46 000 emplois indiqués dans le rapport de la France à la Commission de 2002.

Toujours selon cette étude, le coût brut pour les finances publiques par emploi créé ou maintenu s'élèverait à **160 000 €**, contre 110 000 € à 125 000 € selon le rapport réalisé par la France en 2002 pour la Commission.

Les effets indirects de la mesure sur la réorientation du travail dissimulé ne sont pas détaillés par le rapport de 2002, qui se contente de retenir l'hypothèse **qu'environ un tiers seulement du surcroît de chiffre d'affaires lié à la baisse de la TVA proviendrait de ce phénomène**. L'analyse menée dans le cadre d'un rapport particulier du CPO en 2010 constate également la difficulté à évaluer l'effet de la mesure sur le travail dissimulé, l'évolution du nombre d'infractions relevées à ce titre dans le bâtiment par l'Inspection du Travail entre 2003 et 2009 étant peu claire<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> En 2003, 6 758 infractions pour travail dissimulé dans le secteur du bâtiment avaient été recensées, contre 2 190 en 2004, puis 6 357 en 2007 et 5 554 en 2008. (Source : CPO, Rapport particulier « Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux », octobre 2010). Un rapport plus ancien du CPO, datant de 2007, s'est montré en revanche plus optimiste sur le lien entre l'instauration de la TVA à taux réduit relative aux travaux dans les logements et la baisse du travail dissimulé : « Une réévaluation à la hausse de cette estimation a depuis été réalisée par les services du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Cette nouvelle étude semble mettre en évidence une importante augmentation de chiffre d'affaires déclaré par les entreprises du fait de la baisse de TVA : les travaux auraient été effectués par les entreprises en économie souterraine sans cette baisse. Ils représentent 1,6 Md€ entre 1999 et 2000, puis 1,5 Md€ entre 2000 et 2001, soit plus de 3 Md€ cumulés de chiffre d'affaires supplémentaire déclaré par les entreprises par rapport à un scénario sans baisse de TVA. Cet effet marqué sur la réduction de l'économie souterraine des travaux d'entretien du logement résulte cependant d'une conjonction d'éléments favorables. Ainsi, ce secteur est fortement cyclique et a donc probablement bénéficié de la conjoncture très dynamique de la période 1999-2000. Or, les capacités de production des entreprises étaient alors saturées. Afin de répondre au surcroît de demande, il n'est sans doute pas impossible que les entreprises aient fait appel à de la main-d'œuvre auparavant dissimulée. Les tempêtes intervenues fin décembre 1999 ont à cet égard pu avoir un impact : les ménages dont le logement avait été endommagé devaient disposer d'une facture en règle pour prétendre à être remboursés par leurs assurances. Cette conjonction d'éléments favorables a alors permis de déclencher un cercle vertueux, qui semble se perpétuer grâce aux efforts des fédérations professionnelles et des administrations. » (Source : CPO, La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle, 2007, pp.14-15).

### 3.4.3. La Commission européenne a présenté en 2003 une analyse globale plutôt critique des résultats économiques obtenus par cette mesure

La Commission européenne a établi un rapport de synthèse à partir des évaluations, présentées par les États membres concernés, des effets sur l'emploi et sur la réduction de l'économie souterraine des taux réduits de TVA sur certains services à forte intensité de main d'œuvre<sup>155</sup>. Ce rapport s'inscrivait dans la perspective d'une reconduction éventuelle de certains dispositifs et, plus largement, d'un réexamen des secteurs concernés par les taux réduits.

Dans ce document critique, la Commission constatait que ;

- Il n'y avait « ***pas d'effets robustes sur l'emploi*** » au niveau européen, étant donné que seuls deux pays, la France et l'Italie, notaient un effet substantiel de la mesure dans ce domaine ;
- le coût d'un emploi direct créé grâce à la mesure était très élevé ;
- il n'avait pas été possible de démontrer que la mesure avait eu un effet de réduction de l'économie souterraine.

Sur la base de ce constat, la Commission avait proposé **d'utiliser prioritairement des baisses de charges sociales ciblées sur les bas salaires plutôt que de reconduire les expériences de taux réduits de TVA**, les premières étant plus efficaces que les dernières en termes de création d'emplois : « *calculée au niveau de l'Union européenne, pour un même coût budgétaire, une baisse des charges sur le travail crée 52% d'emplois de plus qu'une baisse du taux de TVA entièrement transmise dans les prix* », selon le rapport de la Commission. Cependant, reconnaissant que la réglementation communautaire ne permet pas d'effectuer des baisses de charges sociales ciblées sur certains secteurs économiques, elle a conclu au fait que la baisse ciblée de TVA dans certains secteurs (travaux immobiliers sur les logements, restauration....), même s'il ne s'agissait pas d'une mesure d'une efficacité optimale, pouvait, à défaut, continuer d'être envisagée.

### 3.4.4. Du point de vue des ménages, cette mesure présente un profil anti-redistributif

Une étude réalisée<sup>156</sup> par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales (2011) estime qu'un ménage sur quatre serait bénéficiaire de cette mesure chaque année, pour un montant moyen de **769 €** et un taux réduit alors fixé à 5,5 %, la moyenne variant entre **492 €** pour les ménages du premier décile et **1 376 €** pour ceux du dernier décile. Le retour pour les ménages devrait aujourd'hui être moins important le taux étant passé à 10 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Mais, malgré l'évolution à la hausse des taux, le raisonnement reste aujourd'hui a priori valable.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la part des ménages bénéficiant du dispositif est d'autant plus élevée que leurs revenus sont importants. À cela, s'ajoute le fait que le montant de subvention implicite résultant de l'application du taux réduit bénéficie proportionnellement davantage aux ménages appartenant aux déciles les plus élevés : ainsi, la part du dernier décile dans la dépense fiscale totale est de près de 28 %, contre près de 3 % pour ceux du premier décile.

---

<sup>155</sup> *Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main d'œuvre*, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM 309), 2003.

<sup>156</sup> Sur la base des données individuelles de l'enquête Budget de famille de 2006.

**Tableau 20 : Répartition du gain par ménage bénéficiant du taux de TVA réduit (5,5 %) dans les travaux d'aménagement, d'entretien et de rénovation de logements**

| Décile de revenu par unité de consommation | Part des ménages touchés | Gain par ménage touché (en €) | Part dans le revenu des ménages touchés | Part dans le gain de la mesure |
|--------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------|
| 1                                          | 12 %                     | 492 €                         | 4,2 %                                   | 2,9 %                          |
| 5                                          | 25 %                     | 468 €                         | 1,7 %                                   | 5,6 %                          |
| 10                                         | 40 %                     | 1367 €                        | 1,8 %                                   | 27,9 %                         |
| <b>Tous ménages</b>                        | <b>27 %</b>              | <b>769 €</b>                  | <b>2,0%</b>                             | <b>100 %</b>                   |

*Source : Annexe J – fiche n°309 – DF 730213 du Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales, juin 2011, pp.19-20 (sur la base des données individuelles de l'enquête Budget de famille de 2006 – calculs : DG Trésor).*

*In fine*, sous réserve des limites relatives à l'exercice d'évaluation des effets économique de la mesure, son bilan paraît limité : une augmentation certes positive du nombre d'emplois (32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment), mais pour un coût élevé (5 Md€ par an en moyenne, soit un quart de point de PIB) et hors de proportion avec le gain obtenu, et une concentration du bénéfice du dispositif sur les ménages les plus aisés.

### **3.5. Le taux réduit sur les services à la personne vise, sans y parvenir parfaitement, à limiter les distorsions de concurrence entre une offre de gré à gré et une offre professionnalisée**

#### **3.5.1. Le taux réduit de TVA sur les services à la personne s'ajoute à un dispositif fiscal au soutien de l'emploi dans ce secteur conséquent**

La dimension fiscale de la démarche tendant à réorienter la politique communautaire sur le soutien à l'emploi, qui s'est manifestée à l'occasion du Conseil européen pour l'emploi de Luxembourg (novembre 1997), a fait l'objet d'une communication de la Commission européenne qui envisageait de laisser la possibilité aux États membres d'appliquer des taux réduits de TVA dans des secteurs à forte intensité en main d'œuvre, et à prédominance locale afin d'éviter les distorsions de concurrence, au motif notamment que « *le mécanisme de TVA ne fonctionne pas bien dans les secteurs où il y a peu de TVA déductible et où la plupart des consommateurs sont des particuliers, dans lesquels le consommateur peut aisément s'entendre avec le prestataire pour éviter de la payer. L'adoption d'un taux réduit dans ces secteurs réduirait l'incitation à rejoindre l'économie souterraine* ».

L'introduction d'un taux réduit de TVA sur les services à la personne s'intègre à un dispositif fiscal axé d'une part sur la baisse du coût du travail (allègements et exonérations de cotisations sociales) et d'autre part sur la solvabilisation des ménages souhaitant recourir à ce type de services (réduction puis crédit d'impôt à l'impôt sur le revenu). L'introduction d'un taux réduit de TVA sur ces mêmes services fournis vise à rééquilibrer la distorsion existant entre l'offre de gré à gré et l'offre « professionnelle », assujettie aux impôts commerciaux.

Hors dispositif d'exonération générale de cotisations sociales et hors dispositif chèque emploi service universel (CESU), les dépenses fiscales et sociales spécifiquement dédiées à ce secteur s'élèveraient en 2015 à 6,4 Md€ (69 % pour les dépenses fiscales et 31 % pour les niches sociales) (cf. **Encadré 12**).

**La dépense fiscale associée à la TVA représente une part minoritaire du coût total des aménagements fiscaux et sociaux (745 M€, soit 12 %). Dès lors, il est difficile d'identifier les effets macroéconomique de l'allègement de TVA, qui ne peut être évalué que dans un cadre plus global auquel il ne concourt que marginalement.**

### **Encadré 12 : Dispositif fiscal au soutien de l'emploi dans le secteur des services à domicile**

- exonération de TVA des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail (1991)<sup>157</sup> (575 M€, 8 000 bénéficiaires) ;
- taux réduit de TVA pour les services d'aide à la personne fournis à titre exclusif, ou à titre non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon l'article L. 7232-1 du code du travail, par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du même code et dont la liste est fixée par décret et taux de 5,5 % pour les prestations de service exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées (2000)<sup>158</sup> (170 M€, nombre de bénéficiaires indéterminé) ;
- réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois (1991)<sup>159</sup> (1 670 M€, 2 314 240 ménages concernés) ;
- crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois (2006)<sup>160</sup> (1 980 M€, 1 556 368 ménages bénéficiaires) ;
- exonérations de cotisations patronales pour les employeurs qui sont des particuliers fragiles (1987)<sup>161</sup> (882,4 M€, 1 085 000 personnes exonérées) ;
- possibilité laissée à l'employeur d'un salarié à domicile de cotiser sur une assiette forfaitaire (1991)<sup>162</sup> ; à laquelle s'est substituée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 une déduction forfaitaire de 0,75 € par heure de travail effectué qui s'impute sur la cotisation maladie, maternité, invalidité et décès<sup>163</sup> ; (198 M€ ; 736 158 déclarants) ;
- extension de l'exonération de cotisations patronales pour les organismes prestataires intervenant auprès de personnes fragiles (1999)<sup>164</sup> (861,8 M€, 7 338 établissements déclarants) ;
- aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile – CESU préfinancé, exclusion de l'assiette des cotisations et contributions sociales de l'aide versée par le comité d'entreprise ou l'entreprise, dans la limite de 1 830 € par an et par salarié bénéficiaire<sup>165</sup> (303 M€ d'assiette exemptée).

*Source : Rapporteurs. PLF 2015 (voies et moyens II). PLFSS 2015 (annexe 5).*

<sup>157</sup> Article 261-7-1° ter du CGI.

<sup>158</sup> Mesure n°730214 ; taux de 7 % (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014) pour les services d'aide à la personne fournis à titre exclusif ou non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon le code du travail par des associations, des entreprises et des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail.

<sup>159</sup> Article 199 sexdecies 1 à 3 et 5, CGI.

<sup>160</sup> Article 199 sexdecies 1 à 4, CGI.

<sup>161</sup> Articles L. 241-10-I du code de la sécurité sociale et L443-12 du code de l'action sociale et des familles. Articles L. 241-10-II du code de la sécurité sociale et L. 442-1 et L. 444-3 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>162</sup> Article L. 133-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>163</sup> Article L. 241-10-1-bis et D. 241-5-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>164</sup> Article L. 241-10-III du code de la sécurité sociale ; article L. 7231-1 du code du travail.

<sup>165</sup> Articles L. 1271-1-1, L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du travail.

**Tableau 21 : Taux de cotisation pour un emploi de service à la personne au 1<sup>er</sup> janvier 2015**

| Taux de cotisations au 01/01/2015                        |                |                |
|----------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| Salariés à domicile - Emplois familiaux                  |                |                |
| Libellés                                                 | Taux salariaux | Taux patronaux |
| Maladie solidarité                                       | 0,75 %         | 13,10 %        |
| Vieillesse sur la totalité de la rémunération            | 0,30 %         | 1,80 %         |
| Vieillesse dans la limite du plafond                     | 6,85 %         | 8,50 %         |
| Allocations familiales                                   | -              | 5,25 %         |
| Accidents du travail (AT)                                |                | 2,20 %         |
| Fonds national d'aide au logement (Fnal)                 | -              | 0,10 %         |
| CRDS et CSG imposable (b)                                | 2,90 %         |                |
| CSG non imposable (b)                                    | 5,10 %         |                |
| IRCEM prévoyance                                         | 0,70 %         | 0,91 %         |
| IRCEM retraite complémentaire Tranche 1 (c)              | 3,87 %         | 3,88 %         |
| AGFF Tranche 1 (d)                                       | 0,80 %         | 1,20 %         |
| Assurance chômage                                        | 2,40 %         | 4,00 %         |
| Formation professionnelle                                | -              | 0,25 %         |
| Contribution au financement des organisations syndicales |                | 0,02 %         |
| <b>Total</b>                                             | <b>23,67 %</b> | <b>41,21 %</b> |

Source : Rapporteurs.

**Tableau 22 : Simulation du coût d'un salarié rémunéré au Smic (9 €/h) selon le type de déclaration (€/h)**

|                                                        | Après d'une personne fragile |                       | Après d'une personne non fragile |                       | Travail au noir |
|--------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------|
|                                                        | Gré à gré                    | Prestation de service | Gré à gré                        | Prestation de service |                 |
| Salaire net                                            | 6,9                          | 6,9                   | 6,9                              | 6,9                   | 6,9             |
| Congés payés                                           | 0,7                          | 0,7                   | 0,7                              | 0,7                   | 0,0             |
| Cotisations salariales                                 | 2,3                          | 2,3                   | 2,3                              | 2,3                   | 0,0             |
| Cotisations patronales                                 | 1,2                          | 1,2                   | 4,0                              | 1,2                   | 0,0             |
| Marge (20 %)                                           | 0,0                          | 2,2                   | 0,0                              | 2,2                   | 0,0             |
| TVA (5,5 %)                                            | 0,0                          | 0,7                   | 0,0                              | 0,7                   | 0,0             |
| Coût avant impôt                                       | 11,1                         | 14,1                  | 13,9                             | 14,1                  | 6,9             |
| Réduction/crédit d'impôt                               | 5,6                          | 7,0                   | 6,9                              | 7,0                   | 0,0             |
| Coût final                                             | 5,6                          | 7,0                   | 6,9                              | 7,0                   | 6,9             |
| <b>Simulation avec TVA à taux plein (20 %)</b>         |                              |                       |                                  |                       |                 |
|                                                        | 0,0                          | 2,6                   | 0,0                              | 2,6                   | 0,0             |
| <b>Coût final</b>                                      | <b>5,6</b>                   | <b>8,9</b>            | <b>6,9</b>                       | <b>8,9</b>            | <b>6,9</b>      |
| <b>Simulation avec TVA à taux intermédiaire (10 %)</b> |                              |                       |                                  |                       |                 |
|                                                        | 0,0                          | 1,3                   | 0,0                              | 1,3                   | 0,0             |
| <b>Coût final</b>                                      | <b>5,6</b>                   | <b>7,6</b>            | <b>6,9</b>                       | <b>7,6</b>            | <b>6,9</b>      |

Source : Mission d'évaluation des niches fiscales et sociales. Annexe C – n°3. Simulation TVA à taux plein et à taux intermédiaire : rapporteurs.

**L'analyse de l'impact sur l'emploi du dispositif fiscal au soutien de la demande des services à la personne s'est concentrée sur la réduction puis le crédit d'impôt à l'IR**, qui représentent seuls 58 % des dépenses fiscales et des niches sociales (estimation 2015). Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011<sup>166</sup> conclut à ce que ces mesures semblent avoir un effet incitatif sur la création d'emplois dans le secteur, ces créations incluant probablement en proportion importante des régularisations. Les évaluations reprises dans le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (Marbot, 2011 ; Marbot et Roy, 2011) comparent la demande des ménages en services à la personne à celle qu'ils auraient eu en l'absence d'aide, en estimant un nombre potentiel d'utilisateurs supplémentaires (193 000) sous l'hypothèse qu'ils aient la même intensité de consommation (soit 14 % d'un emploi à temps complet) que l'utilisateur moyen déjà identifié<sup>167</sup>. **Les études estiment le nombre d'emplois créés à 27 600 ETPT, soit un coût moyen par emploi créé de 36 700 €.**

La méthodologie retenue dans les études (qui exploitent les données issues de l'enquête *Budget des familles* de l'INSEE) ne permet de juger que de l'effet de la mesure fiscale sur les emplois déclarés à l'administration fiscale et/ou à l'INSEE, sans qu'il ne soit possible de distinguer les créations effectives d'emploi de simples régularisations. Sous l'hypothèse d'une stabilité du nombre de ménages qui ne déclarent le recours à ces services ni à l'administration fiscale ni à l'enquête INSEE<sup>168</sup>, **les études concluent qu'il est possible d'estimer que 7/10 emplois créés correspondent effectivement à une régularisation du travail.**

De plus, l'étude de cas-types comparant pour l'employeur le coût relatif de trois modalités de recours (gré à gré, prestataire de service, travail au noir) permet de juger de l'effet de solvabilisation de la demande du soutien public, à salaire net inchangé (9 €) (*cf.* Tableau 21 et Tableau 22). Dans le cas des personnes fragiles, les employeurs (personnes physique ou prestataires) sont exonérés de cotisations sociales patronales, à l'exclusion des cotisations accidents du travail – maladie professionnelle (AT-MP). Pour les personnes non fragiles, seules les particuliers doivent s'acquitter des cotisations patronales au niveau du Smic (et n'ont plus la faculté de cotiser au forfait au-delà du Smic) tandis que les prestataires bénéficient des mesures d'allègement général.

Il apparaît que **le dispositif fiscal-social actuel est sur-calibré par rapport à l'objectif de régularisation du travail non déclaré pour les personnes fragiles**. Pour une personne fragile le coût du travail au noir est supérieur de 38 % à l'emploi de gré à gré et proche de celui d'un prestataire et pour une personne non fragile, le coût du travail au noir est proche ou légèrement plus élevé (+16%) de celui de l'emploi déclaré au niveau du Smic.

Enfin, comparé aux autres mesures fiscales et sociales mobilisées, **le taux réduit de TVA semble être un instrument relativement peu efficace de baisse de coût du travail**. Au voisinage du Smic, le dispositif d'allègement général permet une baisse du coût du travail (-2,1 €/heure) plus importante que l'aménagement du régime de la TVA (-0,6 €/heure dans l'hypothèse de l'application du taux intermédiaire de 10 % et -1,9 €/heure dans l'hypothèse de l'application du taux réduit de 5,5 %). Cet effet s'estompe, en raison de la dégressivité du dispositif Fillon, avec l'augmentation du salaire versé. En tout état de cause, l'allègement du régime de TVA est bien cumulatif avec le dispositif d'allègement général et vise, au-delà de la baisse du coût du travail, à limiter la distorsion de concurrence liée à l'assujettissement des seuls professionnels aux impôts commerciaux.

---

<sup>166</sup> Source : Mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011. Annexe C : mission d'évaluation approfondie n°3 : évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne, DG Trésor.

<sup>167</sup> Les études ne tiennent donc pas compte de la « marge intensive » possible si la mesure fiscale incitait les ménages déjà utilisateurs à augmenter le nombre d'heures de recours à ces services.

<sup>168</sup> Les études citées relèvent qu'entre 1995 et 2005, le nombre de ménages utilisateurs de services à domicile a progressé de 22 % d'après l'enquête budget des familles de l'INSEE contre +76 % d'après la source fiscale.

### 3.5.2. L'introduction d'un taux réduit de TVA peut réduire, sans les faire disparaître, les distorsions de concurrence entre offre de gré à gré et offre professionnalisée

L'un des objectifs du soutien au secteur des services à domicile est d'inciter à la professionnalisation et à la montée en gamme des prestations servies.

L'application d'un taux réduit ou d'un taux intermédiaire de TVA permet notamment à limiter les surcoûts fiscaux qui viennent grever uniquement l'offre professionnelle assujettie aux impôts commerciaux.

**Toutefois, le dispositif fiscal-social existant ne permet pas d'éliminer complètement la distorsion de concurrence entre offre de gré à gré et offre professionnelle.** Il n'existe pas de différenciation marquée des aides fiscales et sociales entre l'emploi de gré à gré et l'emploi par un intermédiaire. En effet, les employeurs bénéficient de la possibilité de réduire leur imposition sur le revenu de 50 % du montant des dépenses déclarées (soit une baisse du coût du travail de l'ordre de 5,6 € à 7 €/heure), qu'ils se trouvent dans une relation de gré à gré ou dans une relation intermédiée. De plus, le dispositif d'allègement général de cotisations sociales permet de maintenir la compétitivité de l'emploi intermédié dans le cadre d'une offre professionnelle au niveau du Smic mais la dégressivité de ce dispositif (et jusqu'à récemment la possibilité laissée au particulier employeur de cotiser sur une base forfaitaire), rend l'offre professionnalisée relativement plus onéreuse à mesure que le salaire versé augmente<sup>169</sup>.

En supprimant la possibilité pour les particuliers employeurs de cotiser sur une assiette forfaitaire fixée à 1 Smic (à laquelle se substitue le principe d'une réduction forfaitaire de cotisation à hauteur de 0,75 €/heure travaillée), la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a toutefois remis de la cohérence dans les incitations produites le dispositif de soutien à une offre professionnalisée. *In fine*, la baisse du coût du travail induite par le dispositif d'allègement général au voisinage du Smic (-2,1 €/heure) ne suffit pas à couvrir le surcoût lié, dans le cadre d'une prestation intermédiée, à la marge bénéficiaire de l'entreprise et à la TVA (+2,9 €/heure). Elle permet ainsi de réduire la distorsion de concurrence, sans l'éliminer complètement.

**Si la professionnalisation du secteur constitue effectivement un objectif de politique publique, l'aménagement du régime de la TVA semble nécessaire, au risque d'affecter davantage la compétitivité-prix de l'emploi intermédié.** Le passage au taux intermédiaire de 10 % a conduit à une hausse du coût du travail de 0,6 €/heure, qui induirait un écart de prix (dans l'hypothèse où elle a été intégralement répercutée) entre offre professionnalisée et offre de gré à gré équivalente à 8 % du salaire net. L'alignement au taux normal de 20 % induirait un surcoût fiscal de l'ordre de 1,9 €/heure, soit un écart de prix entre offre professionnelle et offre de gré à gré équivalente à 25 % du SMIC net.

Toutefois, l'opportunité de promouvoir davantage, à travers un dispositif d'aides fiscales et sociales, la professionnalisation du secteur des services à la personne doit être examinée à l'aune des coûts supplémentaires pour les finances publiques que cette orientation pourrait susciter. En effet, le nombre d'organismes agréés a triplé entre 2004 et 2010 (23 600 à cette date) et la masse salariale brute du secteur aurait progressé trois fois plus rapidement pour les salariés des organismes prestataires<sup>170</sup>, dont les salaires sont en moyenne 20 % plus élevés que ceux embauchés par des particuliers employeurs<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Pour une personne fragile, dans le cadre d'un contrat de gré à gré comme d'une offre professionnelle, l'employeur bénéficie d'une exonération de cotisations patronales, à l'exclusion des cotisations AT-MP (soit une baisse de cotisation induisant une baisse du coût horaire de l'ordre de 2,8 €/heure).

<sup>170</sup> Les salariés embauchés par un organisme prestataire représentaient 27 % de la masse salariale totale du secteur en 2006 et 34 % en 2009.

<sup>171</sup> Source : Rapport du comité d'évaluation des niches fiscales et sociales, Annexe C, mission d'évaluation approfondie n°3 « évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne », DG Trésor, mai 2011.

### 3.5.3. L'application du taux normal à un certain nombre de services annexes à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013 devrait permettre de résorber la distorsion de concurrence créée entre cette offre, aidée, et l'offre marchande par ailleurs existante

À l'exception des catégories orientées sur les particuliers les plus fragiles (auxquelles le taux réduit de 5,5 % reste applicable), les services à la personne sont assujettis au taux intermédiaire de 7 % puis 10 % (au 1<sup>er</sup> janvier 2014). En réponse à un avis motivé de la Commission européenne (du 21 juin 2012), qui estimait que ces prestations de service étaient sans lien avec les catégories visées au point 20 de l'annexe III de la directive TVA, certains services sont assujettis au taux normal (20 %) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013 (cf. tableau 23).

Cette évolution répond à la préconisation du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, qui avait suggéré de limiter la portée de la "niche fiscale" relative aux services à la personne au constat que la liste des activités ouvrant droit à des allègements fiscaux et sociaux avait été élargie en 2005, que l'accroissement de l'offre associée à ces services<sup>172</sup> pourrait provoquer une hausse importante de la dépense publique associée si elle s'accompagnait d'un développement de la demande alors même que le soutien public à ces services était sans doute trop important au regard de l'aspect social de ces services.

Enfin, le régime d'aide dont bénéficiaient ces services créait une distorsion de concurrence avec une offre marchande existante (offre de formation, assistance informatique etc.), ce que l'application du taux normal de TVA permet de résorber. Les autres dispositifs de réduction d'impôt<sup>173</sup> et d'allègement de cotisations sociales demeurent applicables à ces services.

**Tableau 23 : Taux de TVA applicables aux différentes catégories de service à la personne au 1<sup>er</sup> janvier 2015**

| Taux à 20 %                                                                                                                                       | Taux à 10 %                                                                                                                                                          | Taux à 5,5 %                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Petits travaux de jardinage                                                                                                                       | Entretien de la maison, travaux ménagers et petit bricolage ("homme toutes mains")                                                                                   | Assistance aux personnes âgées à partir de 60 ans ou dépendantes à domicile (sauf actes de soins et actes médicaux)                                               |
| Cours à domicile (hors soutien scolaire)                                                                                                          | Préparation et livraison de repas à domicile (livraison de courses à domicile)                                                                                       | Garde-malade                                                                                                                                                      |
| Assistance informatique et internet à domicile                                                                                                    | Collecte et livraison à domicile de linge repassé                                                                                                                    | Aide à la mobilité, accompagnement, transport de personnes ayant des difficultés de déplacement - Conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes        |
| Activités d'organisation des services à la personne (par le mandataire qui met en relation un client et un prestataire de services à la personne) | Garde d'enfants et soutien scolaire à domicile - Accompagnement d'enfants dans leurs déplacements hors du domicile (promenades, transport, actes de la vie courante) | Assistance aux personnes handicapées (y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété) |

<sup>172</sup> +191 % d'organismes prestataires proposaient des cours à domicile entre 2007 et 2008, +141 % des services de surveillance ou vigilance et +135 % de l'assistance informatique.

<sup>173</sup> Le plafond de la réduction d'emploi est toutefois plus bas (de respectivement 3 000 €, 500 € et 1 000 €) pour les services de jardinage, bricolage et d'assistance internet à domicile.

| Taux à 20 %                                                                                                | Taux à 10 %                                                                                                        | Taux à 5,5 %                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Maintenance, l'entretien et la vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire | Soins et promenades d'animaux de compagnie (sauf soins vétérinaires et toilettage), pour les personnes dépendantes | Fourniture de logement et de nourriture dans les maisons de retraite et les établissements accueillant des personnes handicapées                                       |
|                                                                                                            | Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes                                                       | Prestations exclusivement liées à la dépendance des personnes âgées ou handicapées, qui sont dans l'incapacité d'accomplir les gestes essentiels de la vie quotidienne |
|                                                                                                            | Assistance administrative à domicile                                                                               |                                                                                                                                                                        |

*Source : Rapporteurs.*

### 3.6. Les taux réduits de TVA en matière de logement social visent à augmenter l'offre disponible par une baisse du coût TTC des opérations

#### 3.6.1. Les taux réduits de TVA sont largement mobilisés en faveur du logement social, mais sans capacité à évaluer leur impact

De nombreuses dérogations à l'application du taux normal de TVA bénéficient au secteur du logement qui concentre 42 % des dépenses fiscales (soit 6,5 Md€) recensées au titre de cet impôt dans le rapport relatif à l'évaluation des Voies et Moyens annexé au PLF 2015.

L'essentiel de ces dépenses fiscales concernent les travaux de rénovation et d'entretien des logements existants (4,7 Md€ en PLF 2015), évoqués ci-avant dans la partie 3.4. Le reste des mesures (1,8 Md€ en PLF 2015) visent, dans une logique sociale plus qu'économique, à favoriser la construction et l'entretien de logements sociaux.

Alors que les taux applicables en matière de logement social étaient passés de 5,5 % à 7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour les achats de terrains à bâtir par les organismes HLM, certaines opérations de « livraison à soi-même » (LASM) portant sur les logements sociaux et locaux assimilés, et l'accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine, la loi de finances pour 2014 les a ramenés à 5,5 % pour éviter qu'ils ne passent de 7 % à 10 %, niveau auquel le taux intermédiaire a été porté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

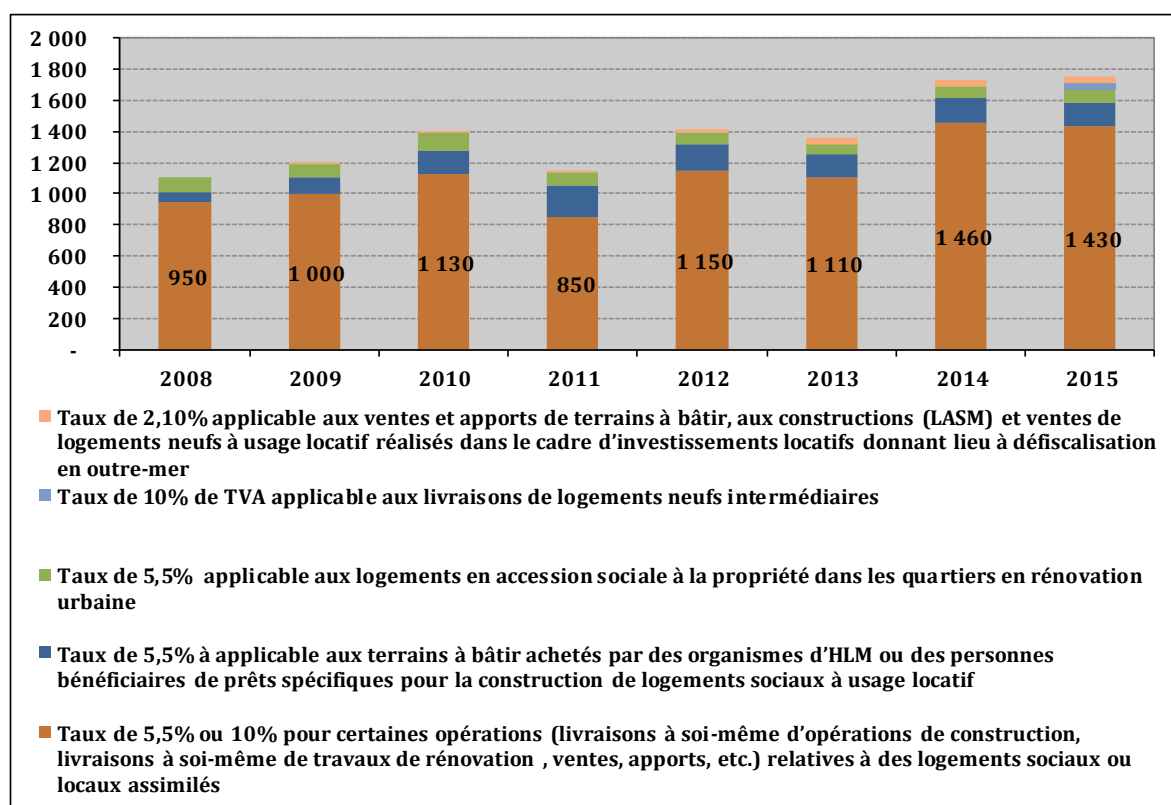
**Tableau 24 : Taux réduits de TVA et développement du logement social et intermédiaire**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Objectif selon le rapport Voies et Moyens | Date de création | Dernière modification |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------|-----------------------|
| Taux de 5,5% applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif | Aider le secteur immobilier social        | 1991             | 2013                  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Objectif selon le rapport Voies et Moyens        | Date de création | Dernière modification |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------|-----------------------|
| Taux de 5,5% pour certaines opérations portant sur les logements sociaux et locaux assimilés (livraisons à soi-même - LASM - d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, etc.) et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5%, | Aider le secteur immobilier social               | 1998             | 2013                  |
| Taux de 5,5% applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Aider certains espaces géographiques (urbains)   | 2006             | 2014                  |
| Taux de 10% de TVA applicable aux livraisons de logements neufs intermédiaires                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Développer l'offre de logements intermédiaires   | 2013             | 2013                  |
| Taux de 2,10% applicable aux ventes et apports de terrains à bâtir, aux constructions (LASM) et ventes de logements neufs à usage locatif réalisés dans le cadre d'investissements locatifs donnant lieu à défiscalisation                                                                                                                                                                                        | Aider certains espaces géographiques (Outre-mer) | 2009             | 2009                  |

Source : Rapporteurs d'après le rapport d'évaluation des Voies et Moyens annexé au PLF 2015.

**Graphique 14 : Taux réduits de TVA et développement du logement social et intermédiaire 2008-2015 (en M€)**



Source : Rapporteurs d'après le rapport d'évaluation des Voies et Moyens annexé au PLF 2015.

L'essentiel de ces dépenses fiscales est constitué par « le taux de 5,5% applicable pour certaines opérations de livraisons à soi-même (LASM) d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports » réservé au secteur du logement social,<sup>174</sup> pour un total de **1,4 Md€** en 2015 (voir graphique ci-avant)<sup>175</sup>.

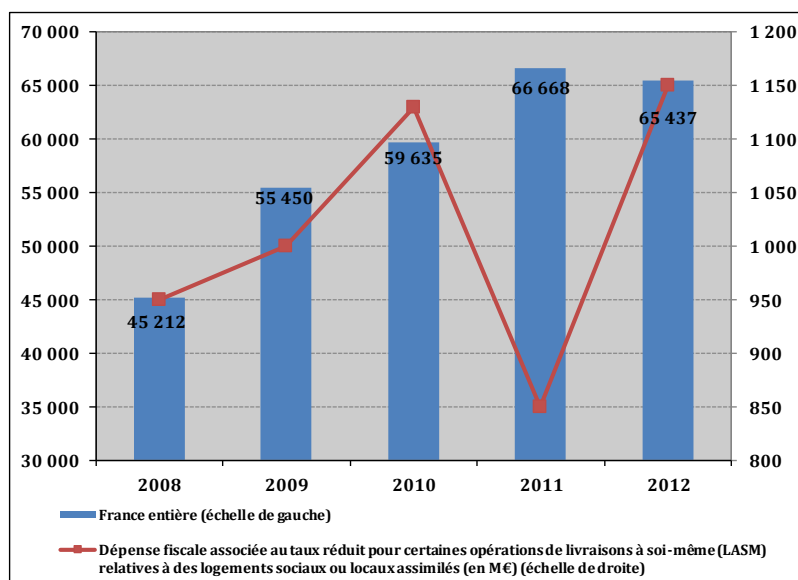
L'un des objectifs de la mesure est de permettre aux organismes HLM, aux promoteurs privés et associations intervenant dans le domaine du logement social d'augmenter le volume de constructions (65 437 logements sociaux construits en 2012 en France, contre 38 826 en 2000)<sup>176</sup>.

La question centrale est de déterminer si et dans quelle mesure l'application de ce taux réduit aux LASM dans le domaine du logement social s'est réellement traduite par une baisse des prix TTC, et a donc eu un effet notable sur l'augmentation du nombre de constructions.

Concernant une éventuelle corrélation entre l'évolution de cette dépense fiscale et la variation annuelle de la **construction de logements sociaux**, la graphique ci-après ne démontre pas, en première approche, une évolution parallèle nette de ces deux données. Il est vrai que le taux réduit ne s'applique pas qu'aux constructions de logements sociaux, mais également à des « locaux assimilés » (par exemple, les hébergements d'urgence et les logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées), ainsi qu'aux travaux d'entretien et de rénovation. Il n'est par ailleurs pas possible de déterminer dans quelle mesure cette dépense fiscale participe au déclenchement des opérations ou ne fait qu'accompagner une évolution déterminée par d'autres facteurs.

En d'autres termes, les pouvoirs publics, faute de s'être donnés les moyens d'évaluer l'efficacité de cette dépense fiscale, sont dans l'incapacité d'apprécier si cette dernière permet d'atteindre, et dans quelle mesure, les objectifs qui lui avaient été assignés.

**Tableau 25 : Comparaison de l'évolution du nombre de logements sociaux construits avec le montant de la dépense fiscale associée au taux réduit de TVA en matière de « livraisons à soi-même » (LASM) intéressant le secteur du logement social**



*Source : Rapporteurs d'après les données des Voies et Moyens et du Service Observations et Statistiques (SOeS) du ministère du développement durable.*

<sup>174</sup> Taux de TVA de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsque les assujettis ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5%, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés.

<sup>175</sup> L'évolution du coût de la dépense fiscale entre 2013 (1 110 M€) et 2014 (1 460 M€) tient au passage du taux réduit de 7 % à 5,5 %. Voir le rapport d'évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2014 (pp.140-141).

<sup>176</sup> Source : Service Observations et Statistiques (SOeS) du ministère du développement durable.

Par ailleurs, sur la question de la **baisse de prix** qui devrait résulter de l'application du taux réduit, cet effet a pu être minoré, voire annulé, du fait de la captation de la marge dégagée par certaines parties prenantes (vendeurs de terrain foncier ; entreprises du BTP). Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait indiqué, concernant cette dépense fiscale, que « *le renchérissement des coûts unitaires des terrains, des prix de construction conjugués à un marché immobilier haussier constatés sur la période ne permettent pas d'exclure qu'une partie de la dépense fiscale a été captée par les propriétaires fonciers et les constructeurs.* »<sup>177</sup>.

Cette hypothèse n'a pas été documentée à ce jour, mais l'examen des effets du remplacement de la TVA par les droits de mutations à titre onéreux intervenue en 1999, présentés dans la partie qui suit, permet d'illustrer ce point.

**Encadré 13 : L'extension du taux intermédiaire de 10 % à la construction de logements intermédiaires<sup>178</sup> à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014**

L'article 73 de la loi de finances pour 2014 a étendu l'application du taux intermédiaire de 10 % à la construction des logements institutionnels intermédiaires qui relevait jusqu'alors du taux normal de TVA. L'assujettissement au taux à 10 % de la construction de logements intermédiaire est associé à une autre mesure fiscale : l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

La justification économique à l'adoption de ce double dispositif serait de **soutenir le taux de rentabilité des opérations** dans ce domaine, car, selon le gouvernement, « *L'obligation de financer les constructions de logements intermédiaires au moyen d'un PLI<sup>179</sup> ne permettrait pas aux investisseurs d'atteindre le taux de rentabilité attendu.* »<sup>180</sup>

L'étude d'impact de l'article du PLF 2014 portant cette mesure estime ainsi le coût de cette mesure<sup>181</sup> :

« I. Impact en TVA : La mesure a pour objectif la construction d'environ **10 000 logements supplémentaires par génération**. Sur la base de cet objectif, en retenant un prix de vente moyen hors taxe de 150 000 €, le coût total de la mesure en matière de TVA serait de l'ordre de **150 M€** à l'issue de la livraison de l'ensemble de ces logements < soit un montant moyen d'aide de **15 000 € par logement intermédiaire achevé** >.

II. Impact en TFPB : Sur la base d'un objectif de 10 000 logements atteint, le coût maximum de l'exonération en TFPB serait de l'ordre de 10 M€ par an sur vingt ans. La charge de cette exonération est compensée par l'État aux communes pour lesquelles cette mesure entraîne une perte de recette de TFPB supérieure à 10 %, pour la fraction excédant 10 % de cette recette. »

<sup>177</sup> Fiche n°307 – DF 730210 (p.9) de l'annexe J du *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, juin 2011.

<sup>178</sup> Il s'agit de la location d'un logement pour lequel le bailleur a signé une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) afin de bénéficier d'un avantage fiscal et le cas échéant, d'une subvention de l'agence pour y réaliser des travaux. En contrepartie de ces avantages, le bailleur prend l'engagement de louer nu à titre de résidence principale à des personnes physiques autres que ses ascendants ou descendants, ceux de son conjoint, concubin, partenaire lié par un PACS, associés de la société signataire de la convention. Il s'engage à pratiquer un loyer maîtrisé (inférieur à celui du marché) pendant toute la durée de la convention, à accueillir des locataires dont les ressources sont inférieures à un certain plafond, et à louer un logement décent. L'ordonnance du 21 février 2014 définit le cadre juridique du logement intermédiaire. Un logement intermédiaire est implanté soit dans une des 28 agglomérations soumises à la taxe sur les logements vacants, soit dans une commune de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

<sup>179</sup> Prêt locatif intermédiaire : prêt à taux préférentiel accordé pour un investissement locatif intermédiaire, c'est à dire la construction, l'achat, la réhabilitation d'un logement destiné à être loué, pour un loyer plafonné, à un locataire aux revenus modestes.

<sup>180</sup> *Rapport d'évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2014*, p.319.

<sup>181</sup> *Rapport d'évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2014*, p.320.

Le coût de la dépense fiscale relative au seul taux réduit de TVA a été évaluée à **45 M€** dans le PLF 2015, chiffrage qui correspond par conséquent à l'hypothèse de l'achèvement de **3 000 logements intermédiaires**. Cette hypothèse reconduit les données statistiques publiées au titre de 2012 par l'Union sociale pour l'habitat, indiquant que 3 000 logements intermédiaires avaient été mis en chantier en 2011.

En raison du caractère récent de la mesure, il n'est pas possible de dresser un premier bilan au regard des objectifs fixés par les pouvoirs publics. En toute logique néanmoins, **si le dispositif était réellement incitatif, les hypothèses retenues concernant le nombre de logements construits en 2015 devraient être supérieures à celui constaté avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions fiscales**. En d'autres termes, si le dispositif ne se traduit pas par une hausse notable du nombre de logements intermédiaires, il est à craindre que les mesures fiscales adoptées en 2014 constituent essentiellement un effet d'aubaine pour l'investisseur.

*Source : Rapporteurs.*

### **3.6.2. Illustration des effets d'une baisse de TVA sur le foncier : la suppression de la TVA sur la vente de terrains à bâtir en 1999 semble s'être traduite par un effet inflationniste quasi-intégral au profit du vendeur**

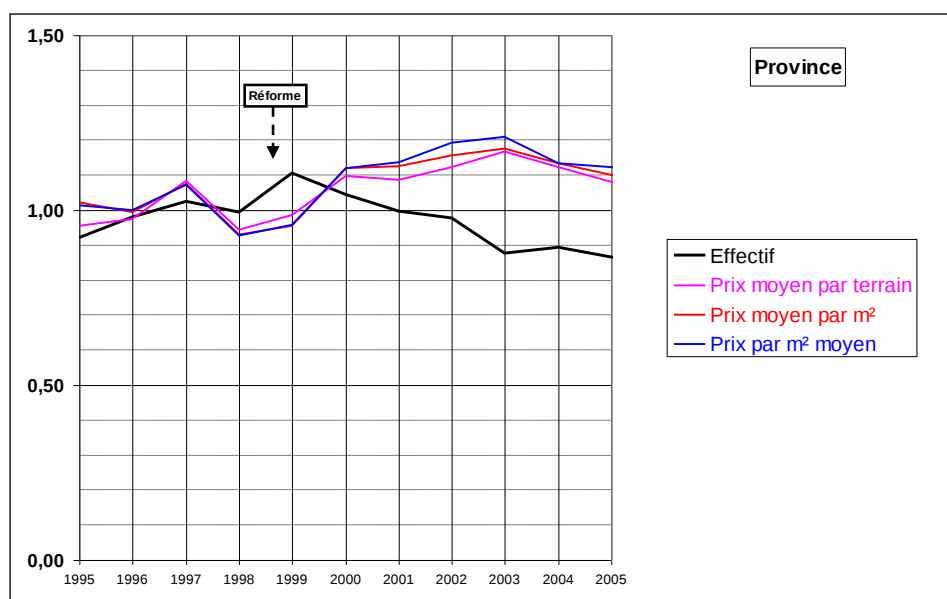
Une mesure censée aider l'accession à la propriété a été instaurée en 1999<sup>182</sup> lorsque les terrains à bâtir achetés par les particuliers pour y construire un logement ont été assujettis aux simples droits de mutation à 4,80 % (5,0 % à 5,7 % actuellement), alors qu'ils étaient précédemment soumis à la TVA de droit commun. Cette baisse de fiscalité d'environ 15 % semble avoir été neutralisée en totalité par une augmentation équivalente du prix de ces terrains.

En effet, comme l'indique le graphique ci-après, cette diminution de 15 % de la fiscalité sur les terrains a été suivie, un an plus tard, d'une augmentation équivalente du prix HT du terrain éligible par rapport à celui qui ne l'était pas. Ce constat va dans le sens de l'hypothèse de la **captation intégrale de la marge** générée par la baisse du niveau d'imposition indirecte **par le vendeur**.

---

<sup>182</sup> Par l'article 40 de la loi de finances pour 1999, loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

**Graphique 15 : Rapport du prix des terrains concernés et non concernés par la réforme, en base 1996-1998 =1, province**



*Source : CGEDD d'après bases notariales.*

*Lecture : en province, de 1999 à 2000 le prix des terrains concernés par la réforme a augmenté de 15 %<sup>183</sup> de plus que celui des autres terrains. Cette augmentation a perduré les années suivantes. La réforme a également été suivie par une augmentation temporaire en 1999 du nombre de ventes de terrains plus rapide<sup>184</sup> pour les terrains concernés par la réforme que pour les autres terrains.*

Le phénomène illustre également le mécanisme de formation particulier des prix dans le domaine de l'immobilier, et plus particulièrement des terrains à bâtir. En effet, le prix du foncier ne correspond pas à l'addition des coûts de réalisation de l'opération : il est déterminé par le prix du marché local des biens immobiliers achevés, dont le niveau dépend lui-même du rapport de force entre l'offre et la demande. Dans ces conditions, on peut estimer que la décote fiscale applicable à un seul élément de l'opération - le foncier constructible, en l'espèce -, alors que le prix de vente de logements neufs reste soumis au taux de TVA normal, ne se traduira pas par une valorisation du nouveau logement construit sur le terrain à bâtir à un prix inférieur. C'est ce phénomène que semble traduire le fait que la baisse de 15 point de fiscalité indirecte applicable à la vente de terrains à bâtir se soit accompagnée d'une hausse du prix HT à due concurrence, comme si le vendeur du foncier anticipait et annulait par conséquent la plus-value future que pourrait faire l'acheteur qui bâtirait un logement sur le terrain en question<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> Différence entre les valeurs de 1,12 et 0,95, soit 0,17, que l'on arrondit à 15% compte tenu des approximations. Cette valeur n'est qu'un ordre de grandeur.

<sup>184</sup> Cela se manifeste par le pic de la courbe relative aux effectifs en 1999

<sup>185</sup> Ce mécanisme est proche de la méthode du « **compte à rebours** » utilisée par les promoteurs. En effet, le prix des logements neufs ne correspond pas à l'addition des coûts de réalisation de l'opération : en réalité, le prix de vente potentiel est déterminé par le prix de marché local des logements anciens de qualité comparable. C'est sur la base de ce prix de marché, auquel est généralement appliqué une surcote liée à la qualité supérieure des logements neufs, que se fait ensuite la répartition des coûts (achat du foncier ; coût de la construction), et, le cas échéant, les marges des parties prenantes concourant à la réalisation du projet (promoteur notamment) : « *L'idée de base sous-tendant le compte à rebours est que tout promoteur immobilier effectue un calcul simple avant de réaliser une opération immobilière sur un terrain donné. Il estime tout d'abord le prix de sortie de l'opération (ou prix de vente espéré de la construction), puis en évalue le coût de réalisation en distinguant trois catégories de coûts :*

— ceux qui sont quasi-proportionnels au prix de sortie de l'opération : ce sont les coûts de structure du promoteur, ses frais techniques, frais financiers et de commercialisation, sa marge ;

— ceux qui sont quasi-constants au m<sup>2</sup> quelle que soit la taille de l'opération : ce sont les coûts de construction (matériaux et main d'œuvre) ;

Peut-être parce qu'elle s'est dissipée en inflation, cette aide n'est cependant aujourd'hui retracée dans aucun document. En particulier, elle n'est pas intégrée aux décomptes des aides publiques figurant dans le compte du logement. La perte de recettes consentie par la collectivité est pourtant de l'ordre de **1,3 Md€** par an (différence entre les moindres recettes en TVA de l'État et les produits liés aux droits de mutation).

### 3.7. Les taux réduits sur les biens culturels : des mesures anti-redistributives qui constituent des aides à des secteurs en crise

#### Encadré 14 : Exceptions à l'application du taux normal de TVA sur les biens et services culturels

- taux super réduit de 2,1% applicable à la presse (170 M€) ;
- taux de 2,10% applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles (60 M€) ;
- taux de 10% sur les services de télévision compris dans une offre unique qui comporte l'accès à un réseau de communication ; taux de 7% (10% à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014) sur les abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision (mesure non considérée comme une dépense fiscale, non chiffrée au PLF 2015) ;
- taux de 10 % sur les cessions de droits patrimoniaux, à l'exception de celles relatives aux œuvres cinématographiques (taux de 5,5%)(mesure non considérée comme une dépense fiscale, non chiffrée au PLF 2015) ;
- taux réduit de 5,5% sur les livres (mesure non considérée comme une dépense fiscale, non chiffrée au PLF 2015) ;
- taux de 10% (avant 5,5%) sur les droits d'entrée dans les parcs zoologiques, les musées, les monuments, les expositions culturelles ; (mesure non considérée comme une dépense fiscale, non chiffrée au PLF 2015) ;
- déduction intégrale de la TVA par les organismes du service public de la communication audiovisuelle consécutive à la soumission de la redevance au taux de TVA de 2,10 % (200 M€).

*Source : CPO. PLF2015 (voies et moyens II).*

---

— la charge foncière : cela englobe le prix du terrain ainsi que son éventuelle « viabilisation » (raccordements techniques aux différents réseaux).

**Le point important est que le montant de charge foncière acceptable apparaît ici comme un résidu de la différence entre le prix de sortie et les autres coûts.** » (LEVASSEUR, Sandrine, « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *Revue de l'OFCE / Débats et politiques*, n° 128, 2013, p.367)

### **3.7.1. Les taux réduit de TVA sur les biens culturels ont un effet globalement dégressif dans la mesure où ces biens sont relativement plus consommés par les déciles à fort pouvoir d'achat.**

Le rapport particulier n°2 sur les effets redistributifs de la TVA a souligné que les taux réduits de TVA sur les biens culturels participent de la dégressivité de cet impôt, dans la mesure où ces biens sont relativement plus consommés par les déciles à fort pouvoir d'achat<sup>186</sup>. Toutefois, si l'on considère que l'objectif de politique publique visé n'est pas la redistribution mais l'accès à ces biens, l'abaissement du taux de TVA n'est pas contradictoire, quand bien même ces biens continueraient à être relativement plus consommés par les ménages les plus aisés.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011<sup>187</sup> rappelle concernant le taux super réduit de 2,1% applicable aux 140 premières représentations de certains spectacles que le dispositif ne vise aucun effet solvabilisateur ou redistributif mais constitue une incitation à la création artistique. Le rapport relève toutefois que la capacité du dispositif à exercer l'effet incitatif recherché devrait être rapportée au nombre de spectacles créés par rapport aux reprises, statistique non disponible au ministère du budget, le ministère de la culture ne suivant par ailleurs pas ce dispositif et n'étant pas en mesure de l'évaluer. Par ailleurs, le comité ajoute que l'objectif de création assigné aux structures du spectacle vivant assujetties au taux super réduit doit être concilié avec l'exigence de développement des ressources propres, les créations pouvant présenter de moins bons résultats du point de vue de la fréquentation que les reprises.

### **3.7.2. Les taux de TVA réduits et super réduits sur le livre et la presse constituent des mesures de soutien sectoriel dont la remise en cause semble, pour des secteurs qui traversent des difficultés économiques, délicate.**

**Le taux de TVA super-réduit appliqué aux entreprises de presse n'est qu'un élément minoritaire du soutien à ce secteur<sup>188</sup>.** Le dispositif d'aides, directes et indirectes au secteur de la presse représentait 395 M€ en 2013 (hors contribution de l'État à l'Agence France-Presse), dont 249 M€ de contribution à La Poste pour l'aide au transport postal. Le taux de TVA super-réduit représente, en montant, quasiment l'intégralité des dépenses fiscales<sup>189</sup> (170 M€ sur une dépense fiscale totale de l'ordre de 172 M€ identifiée au PLF 2015<sup>190</sup>).

---

<sup>186</sup> Le poids de la consommation des biens culturels bénéficiant d'un taux réduit à 5,5 % (livres, cinéma, théâtre, salles de concert *etc.*) est près de deux fois (respectivement 1,76 pour les spectacles et 1,80 pour le livre) plus élevé dans la consommation du dernier décile de revenu que dans l'ensemble des ménages tous déciles confondus. Le poids de la consommation de biens culturels bénéficiant d'un taux intermédiaire à 10 % (entrées des musées, jardins, parcs zoologiques et similaires) est 1,58 fois plus élevé dans la consommation des ménages du dernier décile de revenu. À l'inverse, les services de télévision et radiodiffusion (également soumis au taux intermédiaire de 10 %) sont relativement plus (1,13 pour le premier décile) consommés par les ménages modestes. Enfin, le taux super-réduit sur la presse (2,1 %) a un impact redistributif limité : il ne contribue qu'à hauteur de -0,12 % à la baisse de -6,9 points entre le taux normal de TVA (20 %) et le taux apparent (13,1 %), qui rapporte la taxe effectivement acquittée à la consommation des ménages.

<sup>187</sup> Mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011. Fiche relative à la dépense fiscale n°730301.

<sup>188</sup> Dominique ANTOINE, Françoise BENHAMOU, Patrick EVENO, Michel FRANÇAIX, Roch-Olivier MAISTRE, Bruno PATINO, Rapport à la ministre de la culture et de la communication sur les aides à la presse, avril 2013.

<sup>189</sup> Outre le taux super-réduit de TVA, les entreprises de presse bénéficient d'une déduction spéciale à l'impôt sur les sociétés (2 M€ au PLF 2015), l'exonération de cotisation foncière des entreprises et une réduction d'impôt sur le revenu pour les souscripteurs au capital des sociétés de presse (non chiffrée au PLF 2015).

<sup>190</sup> Le montant de dépense fiscale est chiffré par rapport au taux réduit de 5,5 %.

Les difficultés économiques qui affectent la presse quotidienne en France sont communes à la plupart des pays européens. Toutefois, seules la France et la Suède ont un système d'aides directes, les aides indirectes sous la forme de taux de TVA réduits ou super-réduits sur la vente au numéro ou l'abonnement sont davantage répandues<sup>191</sup>. **Le taux super réduit appliqué par la France est toutefois dans la fourchette basse européenne** (7,3 % en moyenne dans l'UE28, 0 % au Royaume Uni, 4 % en Espagne ainsi qu'en Italie, 7 % en Allemagne).

**Le dispositif fiscal présente l'avantage de ne pas être affecté par les efforts de consolidation programmés sur les crédits budgétaires<sup>192</sup> et permet de conserver la neutralité de l'intervention publique au soutien du pluralisme des media.** En conséquence toutefois de cette neutralité, il n'est pas possible de cibler le soutien accordé par le dispositif fiscal sur certaines catégories de bénéficiaires. Ainsi le taux super réduit de TVA sur la presse bénéficie-t-il notamment à des publications récréatives et événementielles, questionnant le dimensionnement du soutien public<sup>193</sup>.

Le taux de TVA super réduit sur la presse et le taux réduit (5,5 %) sur le livre constituent essentiellement des mesures de soutien sectoriel, qu'il est délicat de remettre en cause sans affecter des équilibres économiques fragiles.

La crise du secteur de la presse en France se caractérise par un déclin prolongé de la diffusion et une diminution sensible du chiffre d'affaires qui concerne à la fois les ventes et les recettes publicitaires<sup>194</sup>. Dans un tel contexte d'attrition de la demande, les auteurs du rapport remis en avril 2013 à la ministre de la culture et de la communication émettent des doutes sur la capacité des éditeurs de presse à répercuter une éventuelle hausse du taux de TVA sur le consommateur et constate qu'une évolution de la fiscalité aurait dès lors pour conséquence probable d'altérer davantage les marges de rentabilité du secteur, déjà fortement contraintes (les coûts de papier et d'édition et les coûts de diffusion représentaient respectivement 20,2 % du chiffre d'affaires et 30 % du prix facial de la presse en 2010).

Davantage que la distorsion de concurrence entre support écrit et support numérique, le principal argument mobilisé en faveur d'une extension de l'application du taux réduit de TVA aux livres numériques était de nature économique, sur la base d'un raisonnement conduisant ainsi à se rapprocher du prix qui serait exigé par les consommateurs de manière à dynamiser la demande sans pénaliser les acteurs de la chaîne de valeur<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Cf. Mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011. Fiche relative à la dépense fiscale n°730305.

<sup>192</sup> Le triennal 2013-2015 programmait une baisse de -13 % des aides à la diffusion, au pluralisme et à la modernisation de la presse (de 394,8 M€ à 345,8 M€).

<sup>193</sup> Cf. Mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011. Fiche relative à la dépense fiscale n°730305.

<sup>194</sup> Diminution de 7 à 5 milliards le nombre d'exemplaires vendus entre 1990 et 2011, baisse de -14 % (de 10,01 Md€ à 9,15 Md€) du chiffre d'affaires du secteur entre 2000 et 2011. Source : Rapport à la ministre de la culture et de la communication sur les aides à la presse, avril 2013 (préc.).

<sup>195</sup> Simon BARRY, Christian FORMAGNE, Philippe MARTEL, «Les enjeux de l'application du taux réduit de TVA au livre numérique », novembre 2011. Selon les auteurs du rapport, la baisse du taux de TVA permettrait de diminuer de -15 % à -30 % le prix des livres numériques, et de le rapprocher ainsi du niveau de prix considéré optimal par les consommateurs interrogés (-36 % à -40 %).

### 3.7.3. La création d'un taux réduit crée une forte pression à l'extension de son champ d'application à des activités connexes, afin de maintenir les conditions d'une concurrence non faussée au sein d'un même secteur économique

**Deux mesures récentes d'extension du périmètre des activités assujetties à un taux réduit de TVA ont été justifiées par l'élimination de distorsion de concurrence dans le secteur culturel** (soumission des droits d'entrée dans les salles de cinéma au taux réduit de 5,5 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et abaissement de 10 % à 5,5 % du taux de TVA applicable aux ventes d'œuvres d'art effectuées en France par les artistes et leurs ayant droits au 1<sup>er</sup> janvier 2015). En application des dispositions adoptées en 2012, les droits d'entrée dans les salles de cinéma se seraient vus appliquer le taux intermédiaire de TVA de 10 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le Gouvernement a proposé de leur appliquer le taux réduit à compter de cette date, pour un coût estimé pour les finances publiques de 60 M€ par an, au motif<sup>196</sup>, d'une part, de répondre à l'objectif de démocratisation de l'accès à la culture et, d'autre part, d'aligner la fiscalité des spectacles cinématographiques sur celle des spectacles vivants, qui bénéficient du taux réduit de TVA depuis la loi de finances rectificative d'août 2012. De même, la loi de finance initiale pour 2015<sup>197</sup> a baissé de 10 % à 5,5 % le taux de TVA applicable aux ventes d'œuvres d'art effectuées en France par les artistes et leurs ayant droits, de manière à unifier les taux de TVA applicables sur les ventes d'œuvres d'art, le taux réduit s'appliquant avant cette date aux importations d'œuvres d'art, quelle que soit la qualité de l'importateur. Les ventes réalisées par l'intermédiaire d'une galerie demeurent soumises au taux normal. Les professionnels du secteur culturel font en outre valoir que l'application du taux normal de TVA aux enregistrements audio ou vidéo constitue une mesure distorsive par rapport aux autres biens culturels assujettis à taux réduit (livres, presse, droits d'admission *etc.*).

**L'élargissement du dispositif de taux réduit aux supports numériques viserait de même à éliminer les distorsions de concurrence** au sein d'un même secteur, voire, s'agissant de supports dématérialisés, de tenir compte des avantages fiscaux accordés aux concurrents extra-européens<sup>198</sup>. **Cet élargissement peut se heurter à l'interprétation que fait la Cour de justice de l'UE (CJUE) de la législation communautaire, en se refusant à appliquer le principe de neutralité fiscale dès lors que n'est pas établie une équivalence de consommation.**

Par rescrit du 17 novembre 2009, la France a étendu l'application du taux réduit aux livres édités sur tous autres supports physiques que le papier, sous réserve que le contenu du support reproduise, pour l'essentiel, la même information textuelle que celle contenue dans les livres imprimés. La cession des éléments accessoires (variations typographiques, composition, modalités d'accès au texte et aux illustrations) qui contiennent des fonctions qui n'existent pas dans le support papier (feuilletage, moteur de recherche *etc.*) relève du taux normal. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le taux réduit de TVA s'appliquait également aux livres téléchargés.

---

<sup>196</sup> Cf. projet de loi de finances initiale pour 2014, article 7.

<sup>197</sup> Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014, article 22.

<sup>198</sup> le rapport BARY, FROMAGNE, MARTEL (2011) relève à l'appui d'une argumentation en faveur de l'extension du taux réduit de TVA sur les livres numériques l'avantage fiscal dont bénéficie la société Amazon exonéré de la *sale tax* pour son activité aux Etats Unis.

Dans un premier arrêt<sup>199</sup>, la CJUE reprend sa jurisprudence, dorénavant bien établie, selon laquelle le principe de neutralité fiscale « *s'oppose à ce que des biens ou des prestations de services semblables, qui se trouvent en concurrence les uns avec les autres, soient traités de manière différente du point de vue de la TVA* » et renvoie aux juridictions nationales la responsabilité de vérifier le respect de ce principe. La CJUE s'appuie en effet, pour déterminer si des biens ou prestations de service sont effectivement semblables, sur le point de vue du consommateur moyen, qui, compte tenu des différents degrés de maturité des technologies numériques, doit être pris pour référence dans chacun des États membres.

Mais, au motif que la directive TVA interdit aux États membres d'accorder le bénéfice du taux réduit aux services fournis par voie électronique<sup>200</sup>, la Cour a finalement conclu à l'impossibilité d'appliquer un taux réduit au livre électronique obtenu par téléchargement (CJUE, 5 mars 2015, *Commission/c France*, aff. 489/13).

La Cour s'appuie ainsi sur la lettre de la directive, quand bien même cette solution serait susceptible de créer une distorsion de concurrence entre les biens et services fournis par voie électronique et les mêmes biens et services fournis par une autre voie, avec des solutions potentiellement différentes dans chaque État membre et une complexité pour les éditeurs de produits composites. En réaction à la déclaration conjointe de la France, l'Allemagne, la Pologne et l'Italie le 19 mars 2015, le Président de la Commission européenne a confirmé qu'il souhaitait harmoniser les taux de TVA applicables aux supports papier et aux supports électroniques.

**Enfin, le caractère irréversible d'une évolution du périmètre des taux super réduit crée un effet de cliquet.** Le taux super réduit n'étant qu'une tolérance de la législation européenne, qui interdit les taux réduits inférieurs à 5 %<sup>201</sup>, vis-à-vis d'une situation historique<sup>202</sup>, le champ d'application de ces taux super-réduits ne peut être élargi et il serait impossible, une fois supprimé, de recréer un taux super-réduit<sup>203</sup>.

---

<sup>199</sup> (CJUE, 3e ch., 11 sept. 2014, aff. C-219/13, K Oy) : « *Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, ainsi qu'il a été relevé au point 25 du présent arrêt, si les livres édités au format papier et ceux qui le sont sur d'autres supports physiques sont des produits qui sont susceptibles d'être considérés comme étant semblables par le consommateur moyen. Il incombe à cette juridiction d'évaluer, à cette fin, si ces livres présentent des propriétés analogues et répondent aux mêmes besoins en fonction d'un critère de comparabilité dans l'utilisation afin de vérifier si les différences existantes influent ou non de manière considérable ou sensible sur la décision du consommateur moyen d'opter pour l'un ou l'autre de ces livres* ».

<sup>200</sup> Article 98 paragraphe 2 de la directive n°2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

<sup>201</sup> Article 99 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006.

<sup>202</sup> L'article 110 de la directive autorise les États membres qui au 1<sup>er</sup> janvier 1991 appliquaient des taux inférieurs à les maintenir à titre transitoire.

<sup>203</sup> CJUE, 5 mars 2015, C-502/13, *Commission c/ Luxembourg*

La Commission reproche également au Luxembourg d'appliquer un taux super-réduit de TVA de 3 %, alors que la directive TVA interdit, en principe, les taux de TVA inférieurs à 5 %.

La Cour rappelle que, selon la directive TVA, un État membre peut appliquer des taux réduits de TVA inférieurs à 5 %, à condition notamment que les taux réduits soient en conformité avec la législation de l'Union. La Cour ayant auparavant conclu que l'application d'un taux réduit de TVA à la fourniture de livres électroniques n'est pas conforme à la directive TVA, la condition de conformité avec la législation de l'Union n'est pas remplie, si bien que le Luxembourg ne peut pas appliquer un taux super-réduit de TVA de 3 % à la fourniture des livres électroniques.

### 3.8. Le taux réduit de TVA sur les médicaments remboursés conduit essentiellement à un transfert entre administrations publiques

Le taux super-réduit de 2,1 % est applicable aux médicaments remboursés par la sécurité sociale<sup>204</sup>. La dépense fiscale associée (2,455 Md€ au PLF 2015) représente 54 % de l'assiette des biens et services assujettis aux taux super réduits. Les médicaments non remboursables ainsi que les dispositifs médicaux<sup>205</sup> sont taxés au taux intermédiaire de 10 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Ils étaient avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 taxés au taux réduit de 5,5 %. Cette mesure n'étant pas considérée comme une dépense fiscale, elle ne fait pas l'objet d'une évaluation chiffrée.

**L'application d'un taux super réduit sur les médicaments remboursés aboutit essentiellement à un transfert financier de l'État vers les administrations de sécurité sociale.** En effet, les dépenses d'officine pharmaceutiques sont principalement prises en charge par les administrations publiques (à 67,5 % par la sécurité sociale, 1,27 % par l'État et 31,2 % par des organismes privés)<sup>206</sup>.

**L'assujettissement des dépenses de santé non remboursables au taux intermédiaire de TVA s'inscrit plus largement dans un dispositif fiscal spécifique aux produits de santé et à l'industrie qui les fabrique**, regroupant 12 taxes et représentant un produit de 900 M€ en 2011 (Inspection générale des affaires sociales –IGAS-et Inspection générale des finances –IGF-, 2012)<sup>207</sup>. Ce dispositif fiscal est l'un des instruments de régulation du prix du médicament et est, selon la mission IGAS-IGF, considérée par les parties prenantes comme la contrepartie d'un haut niveau de socialisation des dépenses de santé. En intégrant dans le champ de l'analyse non seulement la fiscalité spécifique mais également les remises conventionnelles<sup>208</sup> ainsi que la fiscalité de droit commun, la France se caractériserait par un niveau de pression fiscale relativement élevée sur les industries de santé, mais comparable à ceux constatés en Allemagne, en Italie ou en Espagne.

### Conclusion : les limites de l'utilisation de la TVA comme instrument de politique économique

Au terme de l'examen de différents emplois de la TVA comme instrument de politique économique, il apparaît que les conditions assurant l'efficacité de l'emploi de cet impôt dans une perspective économique sont limitées. La TVA est en effet un outil imprécis et agissant de manière trop indirecte sur le coût des facteurs de production pour pouvoir être considéré comme un levier de la politique de l'emploi.

---

<sup>204</sup> Article 281 octies du code général des impôts.

<sup>205</sup> Les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par le taux super réduit.

<sup>206</sup> DREES, *Comptes nationaux de la santé*, 2013.

<sup>207</sup> Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances, « La fiscalité spécifique applicable aux produits de santé et à l'industrie qui les fabrique », octobre 2012.

<sup>208</sup> Les remises par agrégats, les remises sur chiffre d'affaires et les remises par produits accordées sur une base conventionnelle par les laboratoires pharmaceutiques dispensés en contrepartie de l'application de la clause de sauvegarde de l'Ondam, qui fixent à l'avance l'augmentation du volume des ventes des médicaments.

La « TVA sociale » dont le nom masque le fait qu'il s'agit d'une politique de **dévaluation fiscale** qui ne peut fonctionner que si elle s'accompagne d'une baisse durable du pouvoir d'achat des ménages et du blocage de la boucle prix-salaire, présente des effets certes positifs sur le PIB, l'emploi et la balance commerciale, mais d'une ampleur limitée (quelques dixièmes de PIB pour la substitution d'un point de PIB de cotisations sociales par un point de PIB en TVA, soit 20 Md€ pour la France) et qui se dissipent à long terme. Les expériences étrangères de dévaluation fiscale qui ont été efficaces s'inscrivaient dans un contexte plus large de réforme du marché du travail et de compression des coûts salariaux. Autrement dit, la TVA sociale ne saurait se substituer à une réforme structurelle.

Il s'agit par ailleurs d'une **stratégie non coopérative** qui peut enclencher une dynamique négative au niveau international : en effet, le gain de compétitivité prix assuré par la TVA sociale se traduit pour les pays partenaires de l'État initiateur de la mesure, par une baisse de leurs importations et/ou par une compression des marges des producteurs étrangers. En d'autres termes, l'amélioration de la compétitivité prix se fait mécaniquement au détriment des pays avec lesquels on échange sur le plan commercial.

Concernant les taux réduits de TVA, les termes du rapport du Conseil des impôts de 2001 conservent toute leur actualité : « *La différenciation des taux de TVA n'est guère justifiée économiquement dès lors que la fiscalité directe et les transferts sociaux permettent d'atteindre plus efficacement les objectifs redistributifs visés. Du point de vue de la politique de l'emploi, les baisses ciblées de TVA doivent d'abord être analysées comme des subventions à un secteur, dont l'activité peut être stimulée par un effet de demande : en revanche, à coût budgétaire donné, elles ne constituent pas la meilleure utilisation des fonds publics si l'objectif est de favoriser l'emploi. Il n'est donc pas souhaitable d'étendre la politique de baisses ciblées. Pour autant, il est clair qu'il n'est guère concevable de revenir sur les taux réduits déjà accordés à certains secteurs, car cela provoquerait d'importantes variations des prix relatifs et des effets redistributifs difficiles à maîtriser. Par ailleurs, l'existence de taux réduits dans certains secteurs est certainement une composante de l'acceptation sociale de la TVA* »<sup>209</sup>.

**Tableau 26 : Taux réduits de TVA dans plusieurs secteurs économiques – coût par emploi créé**

|                             | Taux réduit sur la restauration | Taux réduit sur les travaux d'aménagement et de rénovation des logements | Dispositif général d'exonération de cotisations sociales |
|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Coût par emploi créé (en €) | 175 000 à 262 000 (ex post)     | 110 000 à 125 000 (ex post)                                              | 34 000 à 42 000 (ex ante)                                |

*Source : synthèse : Rapporteurs. Les taux réduits de TVA appliqués aux biens et services culturels, aux médicaments remboursés et aux services à la personne n'ont pas fait l'objet d'une évaluation macroéconomique permettant d'estimer le nombre d'emplois créés par cette mesure. Dans le secteur des services à la personne, les études relatives à l'impact sur l'emploi de la réduction et du crédit d'impôt à l'IR concluent à un coût par emploi créé de l'ordre de 36 700€ (cf. 3.5.1).*

Comme l'indique le tableau ci-dessus, un emploi créé par baisse du taux de TVA coûte **trois fois plus cher** dans le secteur du bâtiment qu'une baisse générale de cotisations sociales, et **cinq à six fois** plus dans le secteur de la restauration.

Les développements qui précèdent incitent à donc à limiter pour l'avenir les objectifs économiques assignés à cet impôt. **La TVA apparaît avant tout comme le premier instrument de financement des dépenses publiques engendrant relativement peu de distorsions économiques.** Et c'est cette vertu qu'il conviendrait en réalité de défendre et de renforcer davantage, plutôt que l'utilisation de la TVA à des fins qui sont étrangères à sa nature.

<sup>209</sup> Conseil des impôts, rapport relatif à la TVA, juin 2001, p.99.

## ANNEXE N°1 : Tableau de synthèse des dépenses fiscales associées à des taux réduits de TVA classées par nature de l'objectif

**Tableau 27 : Dépenses fiscales associées à des taux réduits de TVA classées par nature de l'objectif (en M€)**

|   | Mesure de taux réduit                                                                                                                                                                                                    | Objectif selon le rapport Voies et Moyens             | Nature de l'objectif principal | Date de création | Bénéficiaires en 2013 | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | Taux de 7 % à compter du 1er janvier 2012 (10% à compter du 1er janvier 2014) pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans | Aider à l'amélioration du logement                    | Économique                     | 1999             | 312 000 entreprises   | 5 100 | 5 150 | 5 200 | 5 800 | 5 040 | 5 050 | 3 240 | 2 000 |
| 2 | Taux de 7% à compter du 1er janvier 2012 (10% à compter du 1er janvier 2014) applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques                                               | Favoriser l'emploi dans le secteur de la restauration | Économique                     | 2009             | n.d                   | -     | 1 275 | 3 000 | 3 300 | 3 110 | 3 100 | 2 460 | 2 000 |
| 3 | Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins                                                                                       | Proposer des médicaments à faibles coûts              | Social                         | 1970             | 24 000 entreprises    | 1 100 | 1 130 | 1 140 | 1 190 | 1 495 | 1 540 | 2 465 | 2 000 |
| 4 | Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans                                                                                   | Diminuer la consommation énergétique des logements    | Environnemental                | 2013             | n.d                   | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 1 740 | 1 000 |

|   | Mesure de taux réduit                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Objectif selon le rapport Voies et Moyens      | Nature de l'objectif principal | Date de création | Bénéficiaires en 2013 | 2008  | 2009 | 2010  | 2011  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------|-------|------|-------|-------|------|------|------|------|
| 5 | Taux de 5,5% pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés                                                                                                                                                                                            | Aider les personnes handicapées                | Social                         | 1987             | n.d                   | 900   | 950  | 1 000 | 1 100 | 700  | 740  | 760  |      |
| 6 | Taux de 7% (5,5% à compter du 1er janvier 2014) applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM pour la construction de logements sociaux à usage locatif                                                                                                                                         | Aider le secteur immobilier social             | Social                         | 1991             | n.d                   | 60    | 100  | 150   | 200   | 170  | 140  | 150  |      |
| 7 | Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) pour la fourniture de logements dans les hôtels                                                                                                                                                                                                                     | Aider le secteur hôtelier                      | Économique                     | 1966             | 33 000 entreprises    | 1 540 | 890  | 940   | 960   | 810  | 840  | 670  |      |
| 8 | Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés                                                                                                                                                                                        | Aider le secteur hôtelier (camping)            | Économique                     | 1995             | 8 000 entreprises     | 200   | 160  | 220   | 230   | 190  | 190  | 150  |      |
| 9 | Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5% pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré | Aider le secteur de la restauration collective | Social                         | 1968             | n.d                   | 820   | 860  | 980   | 840   | 675  | 830  | 760  |      |

|    | Mesure de taux réduit                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Objectif selon le rapport Voies et Moyens       | Nature de l'objectif principal | Date de création | Bénéficiaires en 2013 | 2008 | 2009  | 2010  | 2011 | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| 10 | Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés                                                                                                                                                                                | Aider le secteur thermal                        | Social                         | 1990             | n.d                   | 40   | 40    | 50    | 50   | 35    | 32    | 26    |       |
| 11 | Taux de 5,5% ou de 10% pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, portant sur les logements sociaux et locaux                                                                                               | Aider le secteur immobilier social              | Social                         | 1998             | n.d                   | 950  | 1 000 | 1 130 | 850  | 1 150 | 1 110 | 1 460 | 1 500 |
| 12 | Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) applicable aux éléments constitutifs des aliments pour le bétail, aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole | Aider le secteur agricole                       | Économique                     | 1966             | n.d                   | 60   | 70    | 70    | 90   | 55    | 50    | 28    |       |
| 13 | Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) pour les services d'aide à la personne, et taux de 5,5% pour les prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées                                                         | Développer les emplois de service à la personne | Économique                     | 1999             | n.d                   | 80   | 110   | 100   | 210  | 200   | 195   | 165   |       |

|    | Mesure de taux réduit                                                                                                                                                       | Objectif selon le rapport Voies et Moyens                         | Nature de l'objectif principal | Date de création | Bénéficiaires en 2013 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 14 | Taux de 7% (5,5% à compter du 1er janvier 2014) applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine                       | Aider certains espaces géographiques (urbains)                    | Social                         | 2006             | n.d                   | 100  | 90   | 110  | 90   | 70   | 70   | 80   |      |
| 15 | Taux de 5,5% pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable                                                                                                | Augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation | Environnemental                | 2006             | n.d                   | 10   | 25   | 20   | 25   | 40   | 40   | 40   |      |
| 16 | Taux de 5,5% pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées                                           | Aider les personnes âgées, modestes ou handicapées                | Social                         | 1977             | 2 900 entreprises     | 340  | 390  | 425  | 460  | 480  | 650  | 680  |      |
| 17 | Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale | Favoriser l'externalisation des prestations de déneigement        | Social                         | 2008             | n.d                   | -    | 15   | 10   | 10   | 10   | 10   | 8    |      |
| 18 | Taux de 10% de TVA applicable aux livraisons de logements neufs intermédiaires                                                                                              | Développer l'offre de logements intermédiaires                    | Social                         | 2013             | n.d                   | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |      |
| 19 | Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles                                                                      | Aider le secteur artistique (spectacles)                          | Social                         | 1970             | 2 300 entreprises     | 50   | 55   | 60   | 60   | 100  | 60   | 60   |      |
| 20 | Taux de 2,10 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA                                                      | Aider le secteur agricole                                         | Économique                     | 1970             | 2 300 entreprises     | 5    | 4    | 4    | 4    | 6    | 5    | 7    |      |

|                      | Mesure de taux réduit                                                                                                                                                                                                      | Objectif selon le rapport Voies et Moyens                    | Nature de l'objectif principal | Date de création | Bénéficiaires en 2013 | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 21                   | Taux de 2,10 % applicable aux publications de presse                                                                                                                                                                       | Aider le secteur de la presse                                | Économique                     | 1976             | 1 800 entreprises     | 200           | 190           | 195           | 180           | 250           | 165           | 165           |               |
| 22                   | Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse                                                                                                                                 | Aider certains espaces géographiques (Corse)                 | Social                         | 1967             | 23 000 entreprises    | 200           | 185           | 195           | 200           | 235           | 235           | 235           |               |
| 23                   | Taux de 2,10% applicable aux ventes et apports de terrains à bâtir, aux constructions (LASM) et ventes de logements neufs à usage locatif réalisés dans le cadre d'investissements locatifs donnant lieu à défiscalisation | Aider certains espaces géographiques (Outre-mer)             | Social                         | 2009             | n.d                   | -             | 1             | 6             | 10            | 25            | 40            | 40            |               |
| 24                   | Taux de 5,5 % applicable aux prestations réalisées par les avocats et les avoués dans le cadre de l'aide juridictionnelle                                                                                                  | Aider le secteur du conseil juridique aux personnes modestes | Social                         | 1990             | n.d                   | 45            | 40            | 40            | -             | -             | -             | -             |               |
| 25                   | Taux de 5,5 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles                                                                                                          | Aider le secteur sylvicole                                   | Économique                     | 2000             | n.d                   | 3             | 3             | 5             | 5             | 5             | -             | -             |               |
| <b>TOTAL (en M€)</b> |                                                                                                                                                                                                                            |                                                              |                                |                  |                       | <b>11 803</b> | <b>12 733</b> | <b>15 050</b> | <b>15 864</b> | <b>14 851</b> | <b>15 092</b> | <b>15 389</b> | <b>15 000</b> |

*Source : Rapporteur d'après le rapport relatif à l'évaluation des Voies et Moyens annexé au PLF (2009-2015).*

## ANNEXE N°2 : Bibliographie

### ♦ Références générales

ANDRADE, Philippe, CARRÉ, Martine et BÉNASSY-QUÉRE Agnès, « TVA et taux de marge: Une analyse empirique sur données d'entreprises », *Économie et Prévisions*, vol. 200-201 (2/3), 2014

ATKINSON, A. B., STIGLITZ, J. E., "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation", *Journal of Public Economics*, 1976.

BENSMAÏL, Salim, Rapport particulier joint au XIXème rapport du Conseil des impôts, intitulé « La TVA : enjeux de politique économique », 2001

CREEL, Jérôme, HEYER, Eric, PLANE, Mathieu, «Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *revue de l'OFCE*, janvier 2011, n°116.

GAUTIER, Erwan, LALLIARD, Antoine, « Quels sont les effets de l'inflation des changements de TVA en France ? », *Bulletin de la Banque de France*, n°0194, 4<sup>e</sup> trimestre 2013.

LAFFÉTER, Quentin, PAK, Mathilde *Élasticité des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France*, 2015, INSEE, document de travail

### ♦ Union européenne et comparaisons internationales

ALDERMAN, Harold, DEL NINNO, Carlo, *Poverty Issues for Zero Rating Value-Added Tax in South Africa*, Banque mondiale, Informal Discussion Paper Série, n°19336, février 1999

ANDRIVON, Jean-Alain, « La taxe sur la valeur ajoutée dans l'Union européenne », *Trésor-Eco*, n°148, mai 2015

OCDE, *Consumption Tax Trends 2014*, 2014

OCDE, *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, Tax Policy Study n°22, 2014

S. GO, Delphin, KEARNEY, Marna, ROBINSON, Sherman, THIERFELDER, Karen, *An analysis of South Africa's Value Added Tax*, Banque mondiale, Working Paper n°3671, août 2005

### ♦ TVA sociale et dévaluation fiscale

DE MOOIJ, Ruud, KEEN, Michael, *Devaluation And Fiscal Consolidation : The VAT In Troubled Time*, NBER Working Paper No. 17913, mars 2012

FARHI, Emmanuel, GOPINATH, Gita, ITSKHOKI, Oleg, *Fiscal Devaluations*, avril 2013

HOHBERGER, Stefan, KRAUS, Lena, *Is fiscal devaluation welfare enhancing? A model-based analysis*, Universität Bayreuth, janvier 2015

LANGOT, François, PATUREAU, Lise, SOPRASEUTH, Thepthida, *Optimal Fiscal Devaluation*, IZA, Discussion Paper n°6624, juin 2012

- **Les dévaluations fiscales et l'UE**

ANNICCHIARICO, Barbara, DI DIO, Fabio, FELICI, Francesco, *Fiscal Devaluation Scenarios : a Quantitative Assessment for the Italian Economy*, février 2014

BOSCA, José E., DOMENECH, Rafael, FERRI, Javier, *Fiscal Devaluation in EMU*, September 2013

Commission européenne, *Study on the Impacts of Fiscal Devaluation*, Taxation Papers, Working Paper n°36, 2013

FRANCO, Francesco, *Improving competitiveness through fiscal devaluation, the case of Portugal*, 2011

GADATSCH, Niklas, STÄLHER Nikolaï, WEIGERT, Benjamin, *German Labor Market and Fiscal Reforms 1999 to 2008: Can They be Blamed for Intra-Euro Area Imbalances?*, German Council of Economic Experts, Working Paper 05/2014, novembre 2014

LIPINSKA, Anne, VON THADDEN, Léopold, *On the (In)effectiveness of Fiscal Devaluations in a Monetary Union*, Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, Washington, D.C., août 2012

PASSET, Olivier, *Concurrence fiscale en Europe : la relance des hostilités*, Etudes Xerfi, décembre 2013

PEREIRA, Alfredo M., PEREIRA Rui M., RODRIGUES Pedro G., "On the Long-Term Impact of Fiscal Devaluation : an Application to the Portuguese Case", Chapter 6 dans C. Amo-Yartley (Ed.), 2014, *Fiscal Policies : International Aspects, Short and Long-Term*, Challenges and Macroeconomic Effects , Nova Publishers

PUGLISI, Laura, *Fiscal Devaluations in the Euro Area : What has been done since the crisis ?*, Taxation Papers, Working Paper n°47, Commission européenne, septembre 2014

- **La TVA sociale en France**

ARTUS, Patrick, STERDYNIAC, Henri, VILLA, Pierre, « Investissement, emploi et fiscalité », *Économie et statistique*, n°127, novembre 1980

BESSON, Eric, *Rapport sur la TVA sociale*, Secrétariat d'état chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007

CARBONNIER, Clément, « La TVA sociale peut-elle relancer l'économie ? », *LIEPP PolicyBrief*, n°1, janvier 2012

COUPET, Maylis, RENNE, Jean-Paul, « Réformes fiscales dans un modèle DGSE France en économie ouverte », *Économie et Prévision*, n°1837-184, 2008

HEYER, Eric, PLANE, Mathieu, TIMBEAU, Xavier, « Impact économique de la quasi TVA sociale », *Revue de l'OFCE / Débats et politiques*, n°122, 2012

FARHI, Emmanuel, *Quelques considérations sur la mise en place de la "TVA sociale" en France*, note co-signée avec Ivan WERNING, MIT, 2012

GAUTHIER, Stéphane, « Un exercice de TVA sociale », *Économie et prévision*, n° 187, 2009

Haut conseil du financement de la protection sociale. Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale. Éclairages IV et V, mars 2014

STERDYNIAC, Henri, *La TVA sociale, un remède miracle ?*, mai 2007

STERDYNIAC, Henri, « Compétitivité, le choc illusoire...faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Les notes de l'OFCE*, n° 24, octobre 2012

- **Sur le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE)**

PLANE, Mathieu « Évaluation de l'impact économique du CICE », *Revue de l'OFCE*, n°126, 2012

PLANE, Mathieu, DUCOUDRÉ, Bruno, MADREC, Pierre, PÉLÉRAUX, Hervé, SAMPOGNARO, Raul, « France : reprise enfin ! Perspectives 2015-2016 pour l'économie française », *Revue de l'OFCE*, n 138, 2015

- **Sur les exonérations de cotisations sociales**

BUNEL, Mathieu, EMOND, Céline, L'HORTY, Yannick, 2012, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n°126, 2012

Note Trésor Eco « comment l'évolution des coûts salariaux unitaires en France se situent-ils par rapport aux partenaires de la zone euro » ? septembre 2014, n°134

LE CACHEUX, Jacques, « Pas de 'TVA sociale' mais une 'CSG sociale' ? », OFCE, 23 juillet 2012.

ASKENAZY, Philippe, «Un choc de compétitivité en baissant le coût du travail ? » ; *Document de travail, CEPREMAPI, octobre 2012, commentaires additionnels en février 2013.*

- ♦ **Les taux de TVA réduits**

Conseil des impôts, *La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales*, XXIème rapport, septembre 2003

MIGAUD, Didier, *Rapport relatif à la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main d'œuvre*, Assemblée nationale, mai 1999

*Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, juin 2011 (Voir l'annexe J qui compile les études particulières consacrées aux exonérations et taux réduits de TVA)

- **La TVA réduite et intermédiaire sur les travaux d'entretien et de rénovation des logements**

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

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), *Impact sur l'économie française de la révision du taux de TVA applicable aux travaux d'entretien du logement*, mai 2005

Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport particulier «Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux », octobre 2010

- **La TVA réduite dans la restauration**

BUNEL, Mathieu, L'HORTY, Yannick, *Les effets des aides publiques aux hôtels cafés restaurants et leurs interactions : une évaluation sur micro-données d'entreprises*, Centre de l'étude de l'emploi, décembre 2011

LAFFÉTER, Quentin, SILLARD, Patrick, « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », INSEE, Direction des statistiques démographiques et sociales, n°F1404, mai 2014

QUANTIN, Simon, ROBIN, Marina, ACCARDO, Jérôme, « Évaluation de l'impact de la baisse du taux de TVA de juillet 2009 sur le prix de production des unités légales de restauration » ; document de travail E2015/02, INSEE, mars 2015

RIOUX, Laurence, « L'impact de la TVA dans la restauration sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises du secteur », CREST (INSEE), janvier 2014 (document de travail provisoire)

THEVENOUD, Thomas, *Rapport d'information relatif aux conséquences de la baisse de taux de TVA dans le secteur de la restauration*, Assemblée nationale, octobre 2012.