

Les notes de l'IPP

n°32

Mai 2018

Youssef Benzarti
et Dorian Carloni¹

www.ipp.eu



L'Institut des politiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

(1) Les opinions émises dans cette Note IPP sont celles des auteurs et ne peuvent être attribuées au Congressional Budget Office (CBO).

QUI A BÉNÉFICIÉ DE LA BAISSÉ DE LA TVA DANS LA RESTAURATION EN 2009 ?

Résumé

En juillet 2009, le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les restaurants avec service à table est passé de 19,6 % à 5,5 %. À l'époque, un grand nombre de propriétaires de restaurants ont signé le Contrat d'avenir, s'engageant à partager les retombées de la réduction de la TVA à parts égales entre eux, leurs clients et leurs employés. Cet article montre que les effets de la réforme ont été très différents des termes qui figuraient dans le Contrat d'avenir. En effet, la réduction de la TVA a essentiellement profité aux propriétaires de restaurants. Plus précisément, nous montrons que, trente mois après la baisse de TVA, les prix ont seulement diminué de 1,9 %, tandis que le coût des salaires et des fournitures a seulement augmenté de 4,1 et de 5 %, respectivement, et que les bénéfices des propriétaires ont augmenté d'environ 24 %. Ces estimations nous permettent de conclure que : (1) l'effet sur les consommateurs a été limité, (2) les employés et les fournisseurs se sont partagés respectivement 18,6% et 12,1 % des gains enregistrés et (3) la réforme a surtout bénéficié aux propriétaires des restaurants, qui ont empoché environ 56 % de la baisse de taxe. Nous analysons aussi l'effet des augmentations de TVA de janvier 2012 (de 5,5 % à 7 %), puis de janvier 2014 (de 7 à 10 %) et nous remarquons que les prix ont augmenté entre 4 et 5 fois plus qu'ils n'ont diminué après la réduction de la TVA. Cela montre que les baisses temporaires de TVA bénéficient essentiellement aux entreprises plutôt qu'aux clients, et qu'une fois annulées, elles peuvent faire monter les prix d'équilibre. ■

- La réduction de la TVA de juillet 2009 sur les restaurants avec service à table devait être partagée à parts égales entre les propriétaires de restaurant, les clients et les employés ; elle a essentiellement profité aux propriétaires, car les prix ont faiblement diminué après la baisse de TVA.
- En revanche, la corrélation entre les prix et les hausses de TVA de janvier 2012 et 2014 est 4 à 5 fois supérieure à celle constatée lors de la baisse de juillet 2009.
- Il apparaît donc que les réductions temporaires de TVA ne sont pas efficaces pour stimuler la demande, car elles profitent essentiellement aux entreprises et peuvent faire augmenter les prix d'équilibre.

En mars 2002, le président Jacques Chirac, alors en lice pour un deuxième mandat, a promis de faire passer le taux de TVA de 19,6 % à 5,5 %. Après qu'il a été élu, la France a officiellement demandé à la Commission Européenne l'autorisation d'abaisser son taux de TVA. La requête a été refusée en octobre 2003, principalement à cause de l'opposition allemande à cette mesure. En 2004, Gerhard Schröder, le chancelier allemand de l'époque, a finalement donné son accord à la réduction du taux. En janvier 2009, la Commission Européenne a approuvé la requalification des restaurants avec service à table du taux normal au taux réduit, dans tous les États membres. Cette réforme a été mise en œuvre dans plusieurs pays, dont la France, l'Allemagne et la Finlande. La réforme avait pour but officiel de créer des emplois et d'augmenter les salaires dans le secteur. Cependant, à l'époque certains économistes s'y étaient opposés, au motif qu'il s'agissait d'une réforme régressive, dont profiteraient surtout les clients les plus riches.

ÉVALUATION DE LA RÉFORME DE 2009 SUR LA TVA EN FRANCE

En avril 2009, les représentants du gouvernement et du secteur de la restauration ont trouvé un accord sur les objectifs à atteindre à l'issue de la baisse de la TVA. Ils ont signé un Contrat d'avenir. Sa principale clause était que les propriétaires de restaurants s'engageaient à partager les retombées de la réduction de la TVA équitablement entre les clients (en réduisant les prix), les employés (en augmentant les salaires) et eux-mêmes. En juillet 2009, les restaurants avec service à table ont vu leur TVA passer du taux standard (19,6 %) au taux réduit (5,5 %). En octobre 2009, se rendant compte que les prix n'avaient pas suffisamment baissé et que les salaires stagnaient, le gouvernement a demandé une nouvelle réunion avec les représentants des restaurateurs, pour faire pression afin qu'ils respectent les termes du Contrat d'avenir. Le gouvernement a également demandé que les restaurants utilisent un affichage standardisé dans leurs vitrines pour annoncer qu'ils baissent leurs prix, lorsque c'était le cas. On estime que la baisse du taux de TVA à 5,5 % a coûté 3 milliards d'euros en 2010. Cette mesure a été l'une des subventions aux entreprises les plus importantes en France. En comparaison, les crédits à la recherche et au développement ont coûté 4 milliards d'euros en 2010.

En janvier 2012 et 2014, le taux de TVA réduit est remonté de 5,5 % à 7 %, puis de 7 % à 10 %, dans le cadre des efforts pour réduire le déficit budgétaire et atteindre les objectifs de déficit fixés par l'Union Européenne.

Méthode utilisée pour estimer les effets de la réforme

Pour évaluer les effets de la réforme, nous ne pouvons pas simplement comparer les résultats attendus avant et après sa mise en place, car d'autres facteurs affectaient le secteur de la restauration à l'époque, notamment le fait que la France entrait dans une

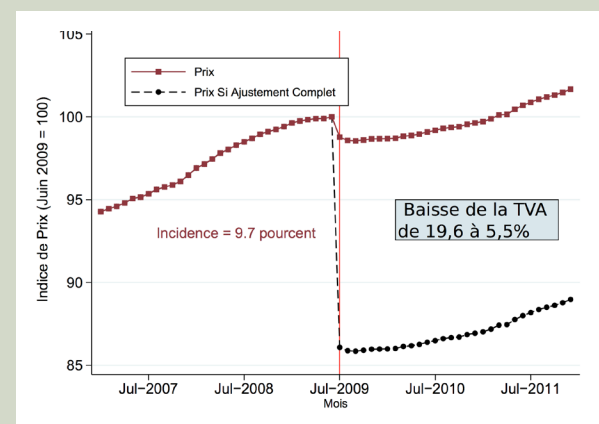
profonde récession. C'est pour prendre en compte ces facteurs supplémentaires que nous comparons les restaurants avec service à table à un secteur très similaire qui n'a pas bénéficié de la baisse de TVA de juillet 2009 : la restauration à emporter et d'autres services de restauration. Nous comparons l'évolution de quatre grands facteurs : les prix, les bénéfices, le coût du travail et le coût des fournitures. Étant donné que ni la restauration rapide ni les autres services n'ont été concernés par la réforme, et qu'ils sont similaires aux restaurants avec service à table, ils constituent un bon contrefactuel de ce qui serait arrivé dans la restauration classique, sans cette baisse de TVA. Pour ce faire, nous utilisons deux jeux de données. Le premier contient des séries chronologiques de prix pour tous les services de l'économie, y compris ceux des restaurants avec service à table, de la restauration rapide, de l'hôtellerie et d'autres services de restauration. Le deuxième jeu de données se nomme Amadeus et contient les bilans détaillés d'un grand nombre d'entreprises françaises, dont environ 50 % des restaurants français.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Après la baisse de TVA, les prix ont très légèrement diminué

L'observation de l'évolution des prix suffit à évaluer la part de la baisse répercutée vers les clients : si les prix diminuent de 14,1 % à l'issue du passage de 19,6 % à 5,5 %, cela signifie que les clients ont bénéficié de la totalité de la baisse de TVA. Cependant, nous observons que les prix n'ont baissé que de 1,4 %, ce qui signifie que seuls 9,7 % du gain de TVA ont été transférés aux clients, 30 jours après la réforme (cf. figure 1). Le niveau des prix n'a pas beaucoup changé à long terme : nous estimons que

FIGURE 1 - Evolution des prix dans la restauration classique suite à la réforme de juillet 2009



Note : Ce graphique montre l'évolution des prix dans la restauration classique (avec service à table) autour de la réforme de juillet 2009 ; il les compare à une courbe contre-factuelle, sur laquelle 100 % de la baisse aurait été répercutés.

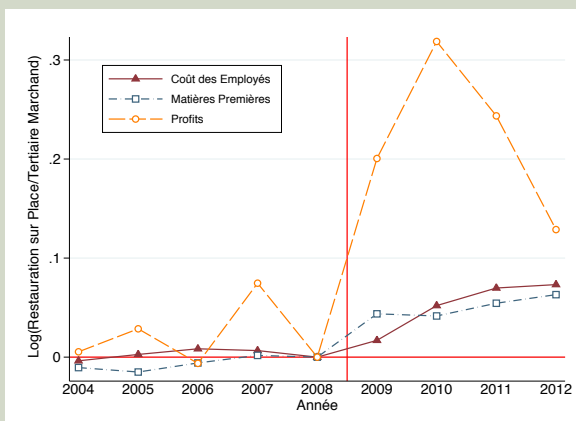
30 mois après la réforme, il était seulement 1,9 % inférieur à son niveau d'avant-réforme.

Cela implique que les 90,3 % restants ont été transférés aux entreprises ; pour autant, cela ne signifie pas que leurs bénéfices aient augmenté de ce montant, car le gain a pu être partagé entre les parties prenantes en lien avec les entreprises.

Les salaires ont augmenté, mais moins que ne l'envisageait le Contrat d'avenir

Le Contrat d'avenir stipulait clairement que 33 % des gains en TVA auraient dû revenir aux employés, qui n'en ont récupéré que 18,6 %, comme le montre l'augmentation de 4,1 % du coût par salarié. En principe, le coût par salarié peut augmenter pour deux raisons : en cas d'augmentation du salaire horaire ou d'augmentation du nombre d'heures travaillées par employé. Pour distinguer les deux effets, nous avons utilisé des données de l'Enquête Emploi en Continu (EEC)² et découvert que le nombre d'heures travaillées n'avait que très peu augmenté après la réforme, par rapport aux heures travaillées dans la restauration rapide ou sur d'autres marchés de services.

FIGURE 2 - Effet de la réforme sur la performance des entreprises



Note : Ce graphique montre comment la valeur ajoutée, le coût du travail, le retour sur les capitaux et les résultats des entreprises se sont améliorés après la réforme de la TVA, par rapport au groupe de contrôle.

Comme le coût des employés est le produit du salaire horaire et du nombre d'heures travaillées, cela signifie nécessairement que le salaire horaire a augmenté en lien avec la diminution de la TVA. Nous avons également mené des analyses pour savoir si la réforme s'était traduite en embauches supplémentaires, mais nous n'avons trouvé aucun signe indiquant que les restaurants avaient augmenté leur nombre d'employés.

Le coût des intrants intermédiaires a augmenté

Même si cela n'était pas envisagé dans le Contrat d'avenir et ne faisait pas non plus l'objet d'un accord, le coût des fournitures a largement augmenté à la suite de la réforme, et nous estimons que 12,1 % des gains

induits par la baisse de TVA ont été transférés vers les fournisseurs d'intrants intermédiaires. Comme nous ne pouvons pas mesurer les quantités de fournitures achetées, nous ne pouvons pas dire si cette hausse est due à des augmentations des quantités achetées ou plutôt du prix des fournitures.

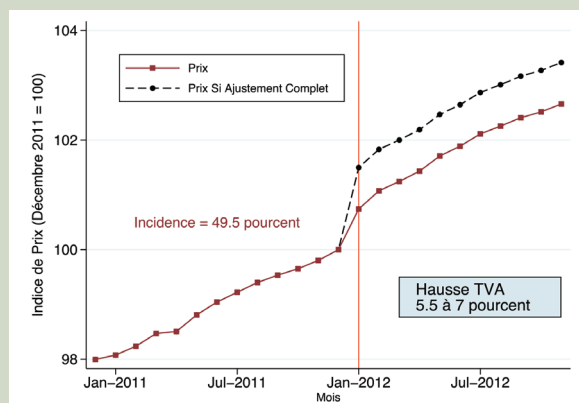
Les principaux gagnants de la réforme ont été les patrons de restaurants

La baisse de TVA a principalement profité aux propriétaires de restaurants, qui en ont récupéré 55,7 %, c'est-à-dire davantage que les 33 % qu'ils étaient censés obtenir. Comme le montre la figure 2, pendant au moins trois ans après la mise en œuvre de la réforme, les bénéfices sont demeurés plus élevés pour les restaurants avec service à table que pour la restauration rapide. Cette augmentation des bénéfices est soutenue à la fois pour les petits et les grands restaurants, et nous ne remarquons aucune différence entre les établissements en zones denses et moins denses. Cela semble indiquer que la concurrence n'a pas eu d'incidence directe sur la répercussion de la baisse de TVA dans les bénéfices. Cependant, nous pensons que les nouveaux restaurants en ont tiré des bénéfices plus importants que leurs concurrents plus anciens. Cette différence en termes de bénéfices provenait essentiellement du fait que les nouveaux restaurants payaient moins leurs salariés.

Les hausses de TVA de janvier 2012 et 2014

Après leur requalification dans la catégorie des services avec TVA réduite, les restaurants avec service à table ont fait face à deux hausses de la TVA sur les taux réduits (cf. figures 3 et 4). Ces augmentations n'étaient pas spécifiques au secteur, mais elles nous permettent d'évaluer si les entreprises ont ajusté leurs prix de manière identique pour les hausses et les baisses de TVA.

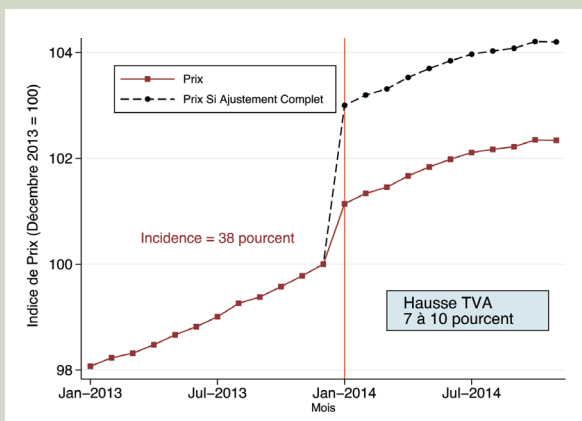
FIGURE 3 - Evolution des prix dans la restauration classique suite à la réforme de janvier 2012



Note : Ce graphique montre l'évolution des prix dans la restauration classique (avec service au table) autour de la réforme de janvier 2012 ; il les compare à une courbe contrefactuelle, sur laquelle 100 % de la hausse aurait été répercutée.

(2) Voir Lafféter Q. et Sillard P. (2014) « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », pour une autre évaluation de la baisse des prix.

FIGURE 4 - Evolution des prix dans la restauration classique suite à la réforme de janvier 2014



Note : Ce graphique montre l'évolution des prix dans la restauration classique (avec service à table) autour de la réforme de janvier 2014 ; il les compare à une courbe contrefactuelle, sur laquelle 100 % de la hausse aurait été répercutée.

La première augmentation de TVA s'est produite en janvier 2012, avec une augmentation de 1,5 point de pourcentage, la taxe passant de 5,5 % à 7 %. Les prix ont augmenté de 0,75 %, ce qui représente un transfert de 50 %. Nous observons des proportions similaires pour l'augmentation de janvier 2014 : tandis que le taux de TVA augmentait de 3 points de pourcentage pour atteindre 10 %, les prix augmentaient de 1,14 %, ce qui correspond à un transfert de l'augmentation de TVA de l'ordre de 38 %.

Ces estimations indiquent que les propriétaires de restaurants ont augmenté leurs prix à la suite de la hausse de TVA quatre à cinq fois plus qu'ils ne les ont réduits pour la baisse de TVA. En d'autres termes, tandis que les clients n'ont que très peu profité de la baisse de TVA par rapport aux propriétaires de restaurants, ils ont été davantage sollicités pour la hausse de TVA.

QUELS SONT LES EFFETS DE CETTE POLITIQUE ?

Ces tendances sont-elles spécifiques aux restaurants français ?

Cette asymétrie dans le transfert des variations de la TVA n'est pas spécifique à la restauration ni à la France. À partir de toutes les variations de TVA ayant eu lieu entre 1996 et 2015 dans tous les secteurs et pays de l'Union Européenne, nous montrons que le transfert asymétrique des modifications du taux de TVA existe pour de nombreux produits de base dans tous les pays européens³. Par exemple, nous montrons qu'une baisse de 14 % de la TVA sur les services de coiffure en Finlande en 2007 s'est traduite par un transfert de 40 %. Ensuite, le taux de TVA a été augmenté de 14 % pour le même service en Finlande ; cette fois-ci, le transfert a été de 79 %. Les chiffres sont similaires pour l'évolution des bénéficiaires dans ce secteur : à la suite des baisses de TVA, les bénéficiaires ont largement augmenté et sont restés élevés par rapport à un groupe de contrôle. Lorsque la baisse de TVA a été annulée, les bénéficiaires

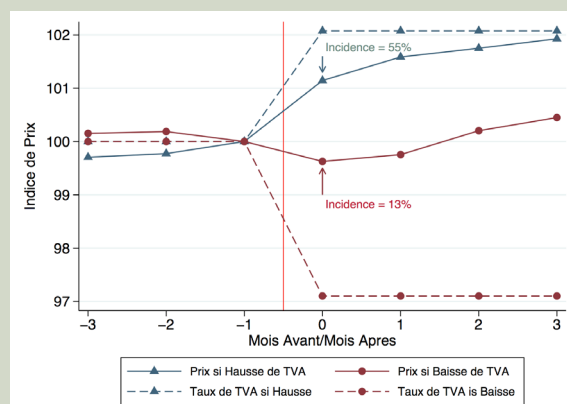
ont diminué, mais ils sont demeurés plus élevés que ceux du groupe de contrôle, même trois ans après le rétablissement du taux de TVA à son niveau original. Dans ce cas précis – peut-être car aucun accord semblable au Contrat d'avenir n'avait été signé par les salons de coiffure –, nous ne constatons qu'un effet très minime sur les salaires, la répercussion se faisant essentiellement sur les bénéficiaires.

Quelles leçons tirer de cette asymétrie pour les baisses temporaires de TVA ?

Tout d'abord, les réductions temporaires de TVA ne sont pas une bonne mesure pour stimuler la demande car la baisse ne se répercute généralement pas sur les prix. Elles sont intéressantes lorsqu'un gouvernement cherche à stimuler l'offre par des transferts de revenus. Cependant, l'État ne peut pas contrôler ce que feront les entreprises avec le surplus de revenu : elles peuvent le distribuer à leurs actionnaires, sans aucun avantage direct pour l'économie.

Ensuite, si la baisse de TVA est temporaire et susceptible d'être annulée quand la conjoncture s'améliore, nos analyses des reports asymétriques suggèrent que cela peut faire monter le prix d'équilibre, et que la hausse sera subie par les clients. Prenons un exemple fictif pour illustrer cette situation : 10 % de baisse de TVA pendant trois ans. Si les entreprises répercutent 50 % de la baisse de TVA, mais 100 % de la hausse, elles récupèrent un gain permanent de 50 % sur la baisse de TVA, tandis que les consommateurs bénéficient d'un surcroît de revenu de 50 %, pendant trois ans, subventionné par la diminution des recettes fiscales de l'État. Lorsque le taux de TVA augmente à nouveau, les consommateurs ne touchent plus ce gain de 50 %, mais, avec l'augmentation du prix d'équilibre, ils paient les 50 % de revenu supplémentaire obtenus par les entreprises. C'est pour cette raison qu'une réduction temporaire de la TVA peut affaiblir la demande. Elle n'est souhaitable que si le gouvernement souhaite un transfert de revenu permanent des clients vers les entreprises.

FIGURE 5 - Adaptation des prix aux augmentations et aux baisses de TVA



Note : Ce graphique fait la moyenne de l'ensemble des variations du taux de TVA en Europe de 1996 à 2015 et permet de visualiser l'adaptation des prix aux augmentations et aux baisses de TVA. Il montre que le transfert sur les prix est plus important pour les hausses que pour les baisses de TVA.

(3) Benzarti, Y., D. Carloni, J. Harju and T. Kosonen (2018), «What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes», No. w23849. National Bureau of Economic Research.

Qu'est-ce que notre recherche permet de déduire quant aux taux de TVA réduit ?

La TVA porte souvent sur les biens de consommation considérés comme des produits de première nécessité, par exemple la nourriture ou les médicaments, dont l'impact sur le panier des ménages à faibles revenus est proportionnellement beaucoup plus important. La logique derrière la réduction des taux de TVA se fonde sur l'hypothèse que ce sont les clients qui supportent l'essentiel de la variation de la TVA, qu'elle soit positive ou négative. Si cette hypothèse était correcte, alors la réduction du taux de TVA résulterait mécaniquement en une baisse du prix d'équilibre. Cependant, comme l'illustre la [figure 5](#), notre recherche indique que l'hypothèse selon laquelle les baisses de taxes sur la valeur ajoutée sont principalement supportées par les clients est inexacte ; ainsi, les baisses du taux de TVA sont peu susceptibles de faire diminuer les prix d'équilibre. Elles se traduisent en revanche par une baisse des revenus fiscaux ; il est particulièrement difficile d'augmenter à nouveau la TVA, car cela résulte en une augmentation des prix

d'équilibre. Cette mesure est très impopulaire, car elle touche d'abord les prix des produits de base pour les ménages les plus pauvres.

Référence :

Benzarti, Y. and D. Carloni (2018), «Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France», *American Economic Journal: Economic Policy*, à paraître.

À propos des auteurs :

Youssef Benzarti est professeur adjoint en économie à l'UCLA, aux États-Unis. Il a soutenu sa thèse à l'Université de Californie à Berkeley et ses travaux sont à la croisée des finances publiques et de l'économie comportementale. Il quantifie les coûts de la taxation et étudie l'incidence des taxes sur la valeur ajoutée.

Dorian Carloni a récemment obtenu son doctorat à l'Université de Californie à Berkeley ; il est actuellement analyste adjoint dans le département d'analyse fiscale du bureau du Budget du Congrès américain (Congressional Budget Office, CBO).



<http://crest.science>



PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

www.parisschoolofeconomics.eu

LES NOTES PRÉCÉDENTES DE L'IPP



Note IPP n°31 - Avril 2018
**Quelle réforme du système de retraite ?
Les grands enjeux**

Auteurs : Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô



Note IPP n°30 - Avril 2018
**Intégration européenne et politiques du marché
du travail : clivages politiques ou nationaux ?**

Auteurs : Pierre Boyer et Anasuya Raj



Note IPP n°29 - Novembre 2017
**Prud'hommes : peut-on expliquer la disparité
des décisions ?**

Auteurs : Thomas Breda, Esther Chevrot-Bianco, Claudine Desrieux, Romain Espinosa



Note IPP n°28 - Septembre 2017
**La taille des classes
influence-t-elle la réussite scolaire ?**

Auteurs : Adrien Bouguen, Julien Grenet, Marc Gurgand



Note IPP n°27 - Avril 2017
**Bilan du quinquennat 2012-2017 :
les finances publiques**

Auteurs : Antoine Bozio, Sophie Cottet, Marion Monnet



Note IPP n°26 - Avril 2017
**La réforme des rythmes scolaires : un révélateur
des inégalités présentes sur le marché du travail ?**

Auteurs : Emma Duchini et Clémentine Van Effenterre