

# PROGRAMME DU RN : LA BAISSSE DE LA TVA À 5,5% SUR L'ÉNERGIE, UNE MESURE COÛTEUSE ET INEFFICACE POUR LE POUVOIR D'ACHAT

Observatoire de l'économie

02/07/2024

**Présentée comme la mesure phare du programme du Rassemblement national pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages, la baisse de la TVA sur les produits énergétiques apparaît en réalité comme un outil qui n'est ni efficace, ni équitable pour les consommateurs, tout en allant à rebours aux objectifs climatiques que la France s'est fixés pour respecter la neutralité carbone à l'horizon 2050.**

**À l'instar de la campagne présidentielle de 2022, la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5% sur les produits énergétiques (gaz, électricité, fioul, carburants) est une des mesures phares du programme du Rassemblement national (RN) en vue des prochaines législatives.** Cette réforme, que le RN souhaite proposer dans un projet de loi de finances rectificative s'ils étaient majoritairement élus à l'Assemblée nationale le 7 juillet prochain<sup>1</sup>, est présentée comme la mesure principale de leur programme pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

**Très coûteuse pour les finances publiques, la baisse de la TVA sur les produits énergétiques apparaît en réalité comme un outil qui n'est ni efficace, ni équitable pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes :** d'une part, elle n'est pas ciblée sur les ménages modestes (au contraire des transferts monétaires directs type chèque-énergie) et profiterait en ce sens aux consommateurs les plus riches ; d'autre part, elle nécessite l'adoption d'une nouvelle directive européenne sur la TVA dans la mesure où le droit actuel interdit sa mise en place. En outre, dans l'éventualité où cette directive passait, la baisse de la TVA pourrait augmenter les marges des distributeurs sans que cela ne se traduise par une baisse des prix des carburants pour les consommateurs. Enfin, elle irait à rebours de nos objectifs climatiques fixés pour respecter la neutralité carbone à l'horizon 2050.

## La TVA : un impôt perçu comme injuste mais entouré de bonnes propriétés économiques

**La TVA est un impôt général sur la consommation directement facturé aux clients sur les biens et services consommés sur le territoire français<sup>2</sup>.** Il s'agit du premier impôt français en termes de rendement (205 milliards d'euros en 2023), et du deuxième prélèvement obligatoire après les cotisations sociales.

**En dépit de la mauvaise réputation dont elle jouit auprès des Français, la TVA est entourée de bonnes propriétés économiques.** Premièrement, **sa base taxable<sup>3</sup> est large** et permet d'obtenir un rendement significatif avec des taux relativement faibles (un taux normal de 20% s'applique à environ deux tiers de l'assiette économique de la TVA, le tiers restant étant taxé selon des taux réduits à 10%, 5,5% et 2,1%). Deuxièmement, contrairement par exemple aux bénéfices des entreprises, **sa base taxable n'est pas délocalisable**, ce qui diminue significativement le risque de comportements d'optimisation fiscale. Troisièmement, en ce qu'elle taxe les biens et services importés alors qu'elle exonère les exportations, **elle a un effet positif sur le solde commercial français.**

**Les principales critiques de cet impôt visent son caractère anti-redistributif.** S'il est vrai que la TVA représente une part du revenu disponible des ménages d'autant plus forte que ce revenu est faible<sup>4</sup>, **la caractérisation d'un impôt en tant que redistributif ou régressif se doit d'intégrer d'autres éléments d'analyse :**

1. l'impact sur le revenu disponible sur l'ensemble du cycle de vie – un **document de travail de l'Insee** montre à cet égard que l'effet anti-redistributif de la TVA est deux fois moins fort lorsque l'on tient compte du fait que le revenu et le taux d'épargne d'un ménage donné ne sont pas constants dans le temps, l'épargne servant en partie à financer une consommation différée ;
2. les dépenses publiques qu'elle permet de financer – l'impact de la TVA ne peut donc s'apprécier qu'au regard des effets redistributifs de l'ensemble des dépenses publiques, dont elle assure en partie le financement. Depuis 2023, plus de la moitié des recettes de TVA financent les dépenses de Sécurité sociale et celles des collectivités territoriales. Le caractère régressif de la TVA est donc plus que compensé par les transferts des administrations publiques, en particulier les prestations sociales qui assurent la progressivité du système socio-fiscal français pris dans son ensemble<sup>5</sup>.

**Dans ce contexte, une baisse de taux de TVA apparaît comme un outil qui n'est ni efficace, ni**

équitable pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

## Une mesure très coûteuse pour l'État qui nécessite de trouver des sources de financement alternatives

**La baisse de la TVA sur les produits énergétiques, comme proposée par le Rassemblement national, serait très coûteuse pour les finances publiques.** En 2022, l'Institut Montaigne chiffrait cette mesure à 10 milliards d'euros par an<sup>6</sup>. Plus récemment, Bercy et l'Ifrap<sup>7</sup> estiment que son coût avoisinerait les 17 milliards d'euros. Elle conduirait donc à un manque à gagner significatif pour l'État et mettrait en péril le financement du budget de la Sécurité sociale et celui des collectivités territoriales (cf. *supra*).

**Renoncer à plusieurs milliards d'euros de recettes implique de trouver des sources de recettes alternatives**, dans un contexte de système socio-fiscal caractérisé par une préférence marquée pour un très haut niveau de dépenses publiques<sup>8</sup> où le financement par un niveau suffisamment élevé de recettes est indispensable à la tenue des comptes publics. Or, ces sources de financement alternatives peuvent être régressives et inéquitables, en particulier si l'on tient compte de l'incidence fiscale : les impôts peuvent être acquittés par les entreprises mais sont *in fine* toujours supportés par les ménages, par les consommateurs lorsque les entreprises répercutent certains impôts sur le prix de vente, par leurs actionnaires lorsqu'elles réduisent leurs marges et partant la rémunération du capital, par les employés lorsque cela est fait au détriment des salaires<sup>9</sup>.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## Un effet limité sur le pouvoir d'achat

**Les consommateurs d'électricité ou de gaz bénéficient déjà d'une TVA à taux réduit (5,5%) sur une partie de leur facture d'énergie**, celle relative à l'abonnement (ou « part fixe »). Le taux de TVA à 20% n'est appliqué que sur la partie de la facture relative à la consommation d'électricité ou de

gaz (« part variable »). En conséquence, la TVA ne représente aujourd’hui que 15% de la facture d’un client résidentiel au tarif réglementé de vente et d’électricité et de gaz<sup>10</sup>.

**Sur la base des factures observées fin 2023 et à prix de l’énergie hors taxe inchangé, une baisse de la TVA à 5,5% sur l’ensemble de la facture d’électricité réduirait celle-ci de 10%, soit l’équivalent de 70 euros/an (6 euros/mois) environ pour un client moyen au tarif bleu base d’EDF<sup>11</sup>. Pour un client chauffé au gaz, la baisse pourrait être de 170 euros/an<sup>12</sup>.**

En outre, cette baisse de facture pour les consommateurs pourrait être compensée par une hausse des cours de l’énergie, fortement dépendants de la situation géopolitique. À titre de comparaison, le bouclier tarifaire sur l’électricité mis en place par le gouvernement a représenté une aide de 765 euros en 2023, soit 64 euros/mois<sup>13</sup>. Le rapport 2023 du Conseil des prélèvements obligatoires<sup>14</sup> soulevait à ce titre que le bouclier tarifaire constitue un outil plus efficace qu’une baisse de la TVA pour protéger les ménages d’un choc sur les prix de l’énergie et que d’autres instruments apparaissent plus efficaces que la TVA pour réduire les inégalités (cf. *infra*).

**Cette baisse de fiscalité pourrait être sans effet pour les consommateurs si elle passait par une augmentation des marges des entreprises, en particulier sur le carburant.** Les précédentes expériences de baisse de la TVA montrent que la répercussion sur les prix payés par les consommateurs n’est que partielle (cf. *supra* sur le sujet de l’incidence fiscale). L’Insee montre par exemple que la baisse de la TVA à 5,5% dans la restauration en 2009 n’a été répercutée qu’à hauteur d’environ 20% sur les prix du secteur à long terme<sup>15</sup>. Cette transmission seulement partielle des baisses de taxes aux prix finaux a également été observée en Finlande suite à la baisse de la TVA en 2010, dans des ordres de grandeur similaires à ceux de la France<sup>16</sup>. Ce résultat suggère que la baisse de TVA mise en œuvre dans le secteur de l’hôtellerie-restauration s’est essentiellement traduite par une hausse des marges des entreprises, comme souligné dans le rapport 2015 du Conseil des prélèvements obligatoires<sup>17</sup>.

Appliquée au secteur énergétique, une baisse importante du taux de TVA comme proposée par le Rassemblement national pourrait également se traduire par une augmentation des marges des entreprises plutôt que par une baisse des factures des consommateurs. Cet effet pourrait particulièrement s’observer sur le carburant, les marges des distributeurs du secteur étant moins régulées que celles de l’électricité ou du gaz (à travers les tarifs réglementés de vente calculés par la Commission de régulation de l’énergie).

## Une mesure qui profiterait davantage aux ménages aisés

**La baisse de la TVA ne profiterait pas essentiellement aux ménages les plus modestes.** D'une part, la baisse de la TVA peut ne pas se répercuter entièrement sur les prix mais passer par une augmentation des marges des entreprises (cf. *supra*). D'autre part, elle n'est pas ciblée sur les ménages les plus modestes car les ménages aisés s'acquittent également de la TVA et seraient donc bénéficiaires de cette baisse, si elle était répercutée sur les consommateurs. En effet, 64% de la TVA est aujourd'hui payée par la moitié des ménages les plus aisés et les 20% les plus aisés s'acquittent de 32% du total de TVA contre 12% pour les 20% les plus modestes.

**Une baisse de TVA n'est pas un outil redistributif pertinent dans la mesure où le bénéfice de cette baisse dépend de la valeur consommée et non du niveau de vie.** Parce qu'elle dépend de la consommation énergétique, la baisse de la TVA sur l'énergie serait plus susceptible de bénéficier aux ménages aisés qu'aux ménages modestes. Elle constitue en ce sens un mauvais outil pour augmenter le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, contrairement à d'autres mesures plus ciblées, comme une augmentation du chèque-énergie par exemple<sup>18</sup>. À ce titre, la **Cour des comptes** a montré que le bénéfice, en euros, associé à la baisse du taux de TVA sur le gaz et l'électricité s'élève à 130 euros pour le dernier décile (ménages les plus aisés) contre 82 euros pour les trois premiers déciles (ménages les plus modestes) et que, à l'inverse, le gain associé au chèque-énergie exceptionnel mis en œuvre par le gouvernement en 2022 s'élève à 174 euros pour le premier décile (ménages les plus modestes) et à moins de 20 euros pour les déciles suivants.

## Une mesure partiellement inapplicable à droit constant

**Une baisse de TVA sur le carburant est inapplicable à droit européen constant.** Depuis 1993, l'Union européenne établit des règles en matière de TVA pour faciliter les échanges entre pays et éviter de fausser la concurrence. Ainsi, le taux « normal » de TVA ne peut pas être inférieur à 15% dans l'Union européenne<sup>19</sup>. Par dérogation, des taux jusqu'à 5% peuvent être appliqués pour certains biens et services définis à l'annexe III de la **directive européenne sur la TVA**, dans laquelle ne figurent pas les carburants. Pour l'électricité, le gaz et le fioul, la directive est plus souple puisqu'elle prévoit, dans le cadre de dispositions particulières, que « les États membres peuvent appliquer un taux réduit (...), à condition qu'il n'en résulte aucun lien de distorsions de concurrence. Un État membre qui envisage d'appliquer un taux réduit en vertu du premier alinéa en informe la Commission au préalable<sup>20</sup> ».

**De plus, la directive sur la TVA de 2022 prévoit que les énergies fossiles (dont le pétrole fait partie) ne pourront plus bénéficier de taux réduits à partir de 2030.** Ainsi, si la France voulait

appliquer un taux réduit de TVA aux carburants, elle devrait négocier avec la Commission européenne une modification de la directive TVA en vigueur à travers la proposition d'une nouvelle directive, celle-ci devant ensuite être votée par le Conseil de l'Union européenne (UE) et le Parlement européen. La procédure peut donc prendre plusieurs années et rien n'assure qu'elle aboutira, compte tenu de la volonté des États membres de limiter les taux réduits de TVA sur les énergies fossiles (illustrée par la directive 2022 sur la TVA) et de la nécessité d'un vote à l'unanimité au Conseil de l'UE.

## Un recul environnemental

**Pour tenir les engagements climatiques fixés dans l'Accord de Paris (COP21), l'Union européenne et la France se sont fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030.** Ainsi, la Stratégie nationale bas carbone (SNBC)<sup>21</sup> fixe aujourd'hui un objectif de réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre en France en 2030 par rapport à 1990 (soit -9,9 millions de tonnes de CO<sub>2eq</sub><sup>22</sup> à l'échelle nationale par rapport à 2015), qui se traduit par une baisse de 49% des émissions dans le bâtiment et de 28% dans les transports à cet horizon. En cohérence avec le plan « Fit for 55 » adopté par l'Union européenne<sup>23</sup>, ces objectifs seront relevés à -50% en 2030 et traduits par secteurs dans la nouvelle SNBC prévue pour 2024. Cette trajectoire permet d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050 dans le respect des engagements pris par la France dans le cadre de l'Accord de Paris en 2015.

**Or, la baisse de la TVA sur les produits énergétiques pourrait conduire à une augmentation de leur consommation qui serait associée à une hausse des émissions de gaz à effet de serre, en particulier pour le carburant et le gaz<sup>24</sup>.** Plusieurs travaux économiques ont montré qu'une variation des prix de l'énergie, à la hausse ou à la baisse, était associée à une variation de leur consommation en sens inverse. Ainsi, l'Insee<sup>25</sup> estime que les « remises carburant » appliquées en France sur la deuxième moitié de l'année 2022 pour contrer l'augmentation des prix de marché, qui ont réduit les prix de 10,8% en moyenne par rapport aux évolutions des prix du marché, ont augmenté la consommation de carburant de 16 à 31 litres, selon les estimations.

Cette hausse s'est traduite par des émissions supplémentaires de 48 à 93 kilogrammes de CO<sub>2</sub>, en moyenne, par ménage automobiliste, soit entre 0,24% et 0,46% de l'empreinte carbone annuelle moyenne. En considérant que 85% des ménages disposent d'un véhicule motorisé<sup>26</sup> et que 29 millions de ménages en France, cette mesure se serait traduite par une hausse des émissions de CO<sub>2</sub> allant jusqu'à 2 millions de tonnes. Dans les bâtiments résidentiels et tertiaires, l'Institut Montaigne<sup>27</sup> estimait ainsi qu'une baisse de la TVA à 5,5% sur l'électricité, le gaz et le fioul serait associée à une hausse entre 4 et 6 millions de CO<sub>2eq</sub>.

1. Voir conférence de presse de Jordan Bardella, 24 juin 2024.
2. Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *La taxe sur la valeur ajoutée*, 2015.
3. Les « emplois taxables » à la TVA constituent l'assiette économique de cet impôt et sont composés pour environ 60% d'une partie de la consommation des ménages, pour environ 8% de leurs investissements en logements neufs, pour environ 15% d'une partie des achats de biens et services des entreprises et pour 16% d'achats des administrations publiques. Source : *La taxe sur la valeur ajoutée*, [fipeco.fr](http://fipeco.fr).
4. En effet, la TVA représentait 12,5% du revenu disponible du premier décile de niveau de vie contre 4,7% du dernier décile en 2014, en raison d'une propension à consommer plus élevée des ménages modestes. Source : CPO, *Les effets redistributifs de la taxe sur la valeur ajoutée* », rapport particulier, 2015.
5. CPO, *La TVA est-elle un impôt juste ?*, 2023.
6. *Baisser la TVA de 20 à 5,5% pour les carburants, l'électricité, le gaz et le fioul domestique*, Institut Montaigne, 2022.
7. *Le vrai coût du programme du Rassemblement national*, Ifrap, 20 juin 2024.
8. La dépense publique représente 57,3% du PIB en 2023 d'après des [données Eurostat](#), ce qui place la France au premier rang parmi les pays de l'Union européenne.
9. Par exemple, une étude d'Antoine Bozio, Thomas Breda et Julien Grenet de 2019 (*Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions?*, IZA DP n°12502, juillet 2019) donne pour ce dernier point des illustrations de hausses de cotisations employeur portées davantage par les salariés lorsque le risque couvert est contributif.
10. Source : Commission de régulation de l'énergie, *Observatoire des marchés de détail du 4<sup>e</sup> trimestre 2023*. La part de la TVA dans la facture des consommateurs est calculée pour un client résidentiel au tarif réglementé de vente de l'électricité et pour un client au tarif réglementé de vente du gaz (prix repère de vente de gaz naturel) au 31 décembre 2023.
11. Avec une puissance souscrite de 6 kVA, sur la base d'une facture annuelle de 696 euros au 31 décembre 2023 (source : Commission de régulation de l'énergie, *Observatoire des marchés de détail du 4<sup>e</sup> trimestre 2023*, figure 21). Pour un client moyen au tarif bleu heures pleines / heures creuses, la baisse de facture pourrait être de l'ordre de 200 euros/an.
12. Sur la base d'une facture annuelle de gaz de 1714 euros TTC au 31 décembre 2023 (source : Commission de régulation de l'énergie, *Observatoire des marchés de détail du 4<sup>e</sup> trimestre 2023*, figure 48).
13. Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, Rapport public thématique, mars 2024.
14. *La TVA, une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, CPO, février 2023.
15. Quentin Lafféter, 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, juin 2014.
16. Jarkko Harju and Tuomas Kosonen, *The inefficiency of reduced VAT rates: Evidence from restaurant industry*, *International Institute of Public Finance*, 18 juillet 2014 ; voir Quentin Lafféter, Patrick Sillard, *op. cit.*
17. *La taxe sur la valeur ajoutée*, CPO, décembre 2015.
18. À ce propos, la littérature économique recommande d'appliquer un taux uniforme de TVA et de recourir à des transferts monétaires pour atténuer les inégalités (Anthony Atkinson, Joseph E. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, 1976).
19. Le taux « normal » de TVA est de 20% en France.
20. Article 102, section 3 de la directive précédemment citée.
21. Introduite par la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la *Stratégie nationale bas carbone* (SNBC) est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique.
22. L'équivalent CO<sub>2</sub> (CO<sub>2eq</sub>) est une métrique utilisée pour comparer les émissions de divers gaz à effet de serre sur la base de leur potentiel de réchauffement global, en convertissant les quantités des divers gaz émis en la quantité équivalente de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ayant le même potentiel de réchauffement planétaire.
23. Le plan prévoit de réduire de **55%** les émissions nettes de gaz à effet de serre nettes (y compris puits de carbone) d'ici

- 2030 par rapport à 1990.
24. En France, l'électricité est majoritairement décarbonnée, en particulier grâce au nucléaire.
  25. *Comment les automobilistes ajustent leur consommation de carburant aux variations de prix à court terme*, Insee Analyses n°86, juillet 2023.
  26. « *Équipement des ménages* », Insee Références, février 2020.
  27. Institut Montaigne, *op. cit.*