



Baisse de la TVA dans l'Horeca et les métiers de contact : des effets surprenants

Jean Hindriks, Valerio Serse¹

¹ Jean Hindriks est professeur d'économie à l'UCLouvain, chercheur au LIDAM-CORE (UCLouvain) et membre de Itinera.

jean.hindriks@uclouvain.be

Valerio Serse est chercheur au LIDAM-CORE (UCLouvain) et membre de Compass Lexecon.

valerio.serse@uclouvain.be

Le gouvernement belge a décidé que, du 8 mai au 30 septembre 2021, un taux réduit de TVA de 6% serait appliqué aux services de restaurant et de restauration, en ce compris les boissons. La question de la baisse de la TVA dans l'Horeca n'est pas nouvelle. Bien avant la crise du Covid-19, le 30 juin 2009, les trois fédérations Horeca de Belgique, soutenues par l'Union des Classes Moyennes (UCM) et l'UNIZO, avaient lancé un appel commun en vue d'une baisse de la TVA dans le secteur, de 21% à 6%. Cette demande était motivée par la décision prise en France à l'époque par le Gouvernement de François Fillon de faire passer la TVA sur la restauration en France du taux plein de 19,6% au taux réduit de 5,5%, en conformité avec la directive européenne en matière de TVA.

Avant de s'interroger sur l'opportunité de cette baisse temporaire de la TVA en Belgique - dont il ne faut pas sous-estimer le coût budgétaire - une question qui se pose est de savoir qui va en profiter. La théorie nous enseigne que, contrairement à certaines intuitions trop rapides, la TVA n'est pas en général transmise intégralement dans les prix, mais elle est partiellement prise en charge par les vendeurs (y compris les employés au travers des salaires) en remontant parfois la chaîne des fournisseurs. Pour savoir si cette baisse de la TVA va effectivement profiter au secteur Horeca, il convient d'analyser son incidence sur les prix et les ventes. En particulier, si la baisse de la TVA est intégralement répercutée sur les prix des consommateurs, sans que le volume de vente augmente, cela sera sans effet pour le secteur. Le soutien espéré au secteur Horeca se transformera en définitive en un soutien aux clients qui accaparent la totalité de la baisse de la TVA.

Dans sa réforme de la TVA, le gouvernement belge stipule que cette baisse de la TVA doit être temporaire avec un retour ultérieur au taux initial de 21%. Une question supplémentaire se pose alors : les effets de cette hausse de la TVA seront-ils répartis dans les mêmes proportions entre restaurateurs et consommateurs que l'aurait été les effets de la baisse de la TVA ? Pour que la réforme de la TVA profite pleinement à l'Horeca, il faudrait que la baisse de la TVA conduise à une faible baisse des prix avec une forte hausse de la demande; et que la hausse ultérieure de la TVA soit principalement répercutée sur les prix avec un faible impact sur la

Hindriks, J. et V. Serse (2021). Baisse de la TVA dans l'Horeca et les métiers de contact : des effets surprenants, *Regards économiques*, Focus, 27.



demande. Par contre, l'effet total sur les prix serait neutre en cas de symétrie de l'effet baisse et de l'effet hausse des prix. Pour se faire une idée sur toutes ces questions, il est utile de revenir sur les effets de la réforme française.

La réforme française de la TVA sur les restaurants

Une baisse de la TVA de 19,6% à 5,5% a été accordée aux restaurants français en juin 2009 en contrepartie d'un engagement non contraignant -«le contrat d'avenir»- entre les représentants du secteur et le gouvernement pour que les gains réalisés soient répartis «équitablement» entre baisse des prix (33%), hausse des salaires (33%), et augmentation des profits (33%). Cette baisse de la TVA en 2009 a été suivie par deux hausses successives de la TVA sur les restaurants, de 5,5% à 7% en 2012 et de 7% à 10% en 2014.

Quels ont été les effets de la réforme française ?

Les économistes Youssef Benzarti et Dorian Carloni ont étudié les effets de cette réforme avec grande précision.¹ Ils ont eu accès à des données détaillées des restaurants français, non seulement sur les prix appliqués par ceux-ci, mais aussi sur le coût des marchandises, les salaires payés aux employés, et les profits des restaurateurs. Comme l'économie française était en récession au moment de la baisse de la TVA en 2009, l'évolution des prix des restaurants pourrait avoir été aussi influencée par le contexte économique. Ainsi, en période de récession, les prix peuvent sensiblement baisser indépendamment de la baisse de la TVA. Pour identifier précisément l'effet de la baisse de la TVA, les auteurs ont comparé l'évolution des prix des restaurants après la réforme avec l'évolution des prix dans d'autres secteurs de services «comparables» (dont les prix évoluent généralement en parallèle avec ceux de la restauration) et non sujets à la réforme. Ce groupe a servi de «contrefactuel» pour estimer ce qu'aurait été l'évolution des prix des restaurants en l'absence de réforme. Cette approche méthodologique est similaire au procédé du placebo utilisé pour évaluer l'effet d'un traitement médical. L'écart dans l'évolution des prix des restaurants par rapport au groupe placebo mesure l'incidence de la baisse de TVA sur les prix. Ils ont procédé de la même manière pour estimer l'effet des hausses successives de la TVA en 2012 et 2014. Leurs conclusions sont surprenantes.

La baisse de la TVA a principalement profité aux restaurateurs...

Les restaurants ont capté 40% des gains réalisés, bien davantage que les 33% qu'ils étaient censés obtenir. De quoi ainsi augmenter de 24% leur bénéfice. Les salariés ont bénéficié de 25% de la baisse. Les fournisseurs ont capté 15% des gains. Quant aux clients, ils ont profité de 20% des gains enregistrés, soit la moitié des gains engrangés par les restaurateurs. La baisse du taux de TVA n'a donc été que très peu répercutée sur le prix des plats. Concernant les ventes, la baisse de la TVA n'a pas eu d'effet significatif sur les quantités mais elle a par contre augmenté le chiffre d'affaire hors TVA. Cela suggère clairement que cette baisse de la TVA s'est traduite par une hausse de la marge bénéficiaire (hausse du prix hors TVA). Qu'en est-il des effets de la hausse de la TVA qui a suivi ?

La hausse de la TVA a principalement été répercutée sur les consommateurs...

Les deux augmentations successives du taux de TVA en 2012 et 2014 ont, à l'inverse, été répercutées plus lourdement sur les consommateurs. La première a fait passer le taux de 5,5% à 7% et 50% de la hausse de la TVA a été répercutée sur les prix des plats. Il en va de même pour le passage du taux de TVA de 7% à 10% en 2014. Les clients ont à nouveau absorbé 50% de cette hausse de TVA.

¹ Youssef Benzarti et Dorian Carloni, Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France, *American Economic Journal: Economic Policy*, 11.1 (2019): 38-63.



Ces estimations indiquent que les propriétaires de restaurants ont augmenté leurs prix à la suite de la hausse de TVA deux fois et demi plus qu'ils ne les ont réduits pour la baisse de TVA. Dans le cas belge, si on extrapole ces résultats, sur base d'un prix de départ de 100 cela impliquerait qu'une baisse de la TVA de 21% à 6% suivie d'un retour ultérieur au taux de 21% se traduirait par une baisse du prix de 2,5% suivie d'une hausse ultérieure du prix de 7,1%. Au final, la baisse temporaire de la TVA pourrait donc se traduire par une hausse durable du prix du restaurant de $7,1\% - 2,5\% = 4,6\%$.²

On retrouve cette même asymétrie entre hausse et baisse de la TVA pour les métiers de contact qui font aussi l'objet d'une discussion pour une baisse temporaire de la TVA en Belgique.

La réforme finlandaise de la TVA sur les coiffeurs

La Finlande a décidé de réduire la TVA pour les coiffeurs en janvier 2007 de 22% à 8%. Cette mesure a été décidée en pleine récession économique de la Finlande. La TVA a ensuite été relevée à son niveau initial de 22% en janvier 2012. Une étude récente³ a comparé l'évolution des prix des coiffeurs avant et après ces réformes par rapport à l'évolution de ces prix pour les salons de beauté pour qui la TVA est restée inchangée à 22%. Ce groupe de contrôle a permis d'estimer l'incidence de la réforme.

La baisse de la TVA de 20% à 8% a été répercutée pour 40% sur le prix au client et pour 60% sur les profits des coiffeurs. C'était en fait l'intention de la réforme (soutenir temporairement le pouvoir d'achat des coiffeurs). Le retour de la TVA à son taux initial de 22% en janvier 2012, lorsque la situation économique s'était améliorée, a été répercuté pour 80% sur les prix des consommateurs contre 20% sur les profits des coiffeurs. On a donc un effet à la hausse sur le prix deux fois plus important que l'effet à la baisse.

Cette même étude montre que ce biais des effets à la hausse et à la baisse de la TVA est assez général. En analysant les réformes de TVA dans plusieurs pays euro-

² Avec une répercussion sur le client de 20% de la baisse de la TVA de 21% à 6%, suivie d'une répercussion de 50% de la hausse TVA de 6% à 21%, on obtient respectivement une baisse du prix du plat de $0,2 \cdot [(1,06 - 1,21) / 1,21] = 2,5\%$, suivie d'une hausse du prix du plat de $0,5 \cdot [(1,21 - 1,06) / 1,06] = 7,1\%$.

³ Youssef Benzarti, Dorian Carloni, Jarkko Harju et Tuomas Kosonen, What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Pass-through of Consumption Taxes, *Journal of Political Economy*, 128.12 (2020): 4438-4474.

Comment expliquer l'asymétrie des effets à la hausse et à la baisse

Comme déjà mentionné, on baisse la TVA quand l'économie va mal et on relève la TVA quand l'économie va bien. L'incidence de la taxe peut donc différer selon la situation économique. Quand un secteur est en difficulté, la baisse de TVA s'apparente à un subside au secteur. A l'inverse, quand la situation économique s'améliore, la hausse de la TVA s'apparente à une taxe sur les consommateurs. Mais il existe une autre explication possible à cette asymétrie. Les coûts d'ajustement sont différents entre une baisse et une hausse de la production (la baisse étant plus facile que la hausse). Pour un restaurateur, il est possible de réduire de moitié sa production à court terme, mais pas de la doubler. Cela induit une asymétrie de l'élasticité de l'offre, d'où résulte une asymétrie de l'ajustement des prix. Concrètement, la quantité produite augmente moins fortement après une baisse de TVA qu'elle ne diminue après une hausse de TVA, ce qui implique que les prix s'ajustent plus fortement à la hausse qu'à la baisse. Les ajustements de prix sur des marchés compétitifs sont donc a priori plus importants à la hausse qu'ils le sont à la baisse.

Cet effet des coûts d'ajustement doit cependant être tempéré en situation de concurrence imparfaite. Les consommateurs réagissent en effet plus facilement à des variations importantes de prix pour des raisons de visibilité, ou de coût d'ajustement de leurs habitudes de consommation. Dès lors, en situation de concurrence imparfaite, les entreprises qui ont un pouvoir sur les prix atténuent les hausses de prix pour minimiser les baisses de consommation et accentuent les baisses de prix pour créer un «effet promotionnel». Cet effet tend à compenser le premier et donc à limiter l'asymétrie dans la hausse et la baisse des prix. Il faut aussi préciser que ces effets sont temporaires. L'argument des coûts d'ajustement et les effets promotionnels disparaissent avec le temps.

péens entre 1996 et 2005, on constate qu'en moyenne 13% de la baisse de la TVA est répercutée sur le prix contre 55% en cas de hausse de la TVA. Cela donne un rapport d'un pour quatre entre les effets à la hausse et à la baisse. Une explication possible à cette asymétrie est que les baisses de TVA sont souvent décidées en période de crise comme mesure de soutien aux vendeurs. Les consommateurs face aux difficultés du secteur peuvent temporairement accepter que le secteur ne répercute pas la baisse de TVA dans les prix. A l'inverse, les hausses de TVA sont souvent décidées en période de retour à la normal, ce qui se traduit par une possibilité pour le vendeur de répercuter la moitié de la hausse de la TVA sur les prix.⁴

Une exception belge...

Il y a cependant une exception, comme le montre l'étude de Hindriks et Serse (2020).⁵ Il s'agit du marché de l'électricité où les effets à la hausse et à la baisse sont symétriques. Cette étude se base sur la réforme belge de la baisse de la TVA sur l'électricité de 21% à 6% en avril 2014 suivie du retour de la TVA à 21% en septembre 2015. Le groupe de contrôle utilisé pour évaluer l'impact de la réforme a été celui des PME et indépendants qui ne sont pas soumis à la TVA. L'étude révèle que la baisse et la hausse ultérieure de la TVA ont été intégralement répercutées sur les consommateurs. Cela peut s'expliquer par le fait qu'une composante du prix de l'électricité (les tarifs de distribution et de transport) est régulée et que de nombreux contrats reposant sur des formules d'indexation sont difficiles à modifier à court terme.

Baisse de la TVA dans l'Horeca : à quoi s'attendre à partir du 8 mai ?

Les réformes de la TVA française et finlandaise suggèrent qu'il est peu probable que les prix de l'Horeca diminuent de manière significative. Cette réforme devrait donc profiter principalement aux restaurateurs, et c'est bien le but de la mesure. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'une fois la mesure adoptée, il n'est plus possible de revenir en arrière en rétablissant le taux de TVA à son niveau initial. En effet, une baisse temporaire de la TVA se traduit par une hausse durable des prix.

L'efficacité de cette mesure pour relancer le secteur Horeca dépendra aussi de la répartition des gains entre les restaurateurs, les fournisseurs et le personnel (dont les étudiants jobistes). Cette répartition dépendra des relations contractuelles et des rapports de force entre ces acteurs. Dans le cas français, les fournisseurs ont capté 15% des gains et le personnel 25% des gains, contre 40% pour les restaurateurs. L'efficacité dépendra aussi de la réaction des consommateurs. Un retour rapide et massif des clients dans les restaurants et sur les terrasses serait la mesure de relance économique du secteur la plus efficace, mais elle reste soumise à l'évolution sanitaire (et à la météo). La baisse de la TVA en France suggère que ce sont les marges bénéficiaires qui augmentent et non le volume des ventes. Est-ce la bonne manière de soutenir un secteur en difficulté ? La question reste ouverte. Un principe économique fondamental est d'adopter des mesures ciblées sur les causes du problème. C'est le rôle de l'analyse de causalité dans l'élaboration des politiques publiques. On ne fait pas des bonnes politiques uniquement avec des bonnes intentions.

⁴ Formellement, cela signifie que l'élasticité-prix de la demande varie selon la conjoncture économique. Comme nous l'indiquons dans l'encadré, l'élasticité prix de l'offre peut aussi varier du fait de l'asymétrie des coûts d'ajustement.

⁵ Jean Hindriks et Valerio Serse, The incidence of VAT reforms on electricity market: Evidence from Belgium, LIDAM/CORE DP 2020/12 (2020).

REGARDS ÉCONOMIQUES

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
regard-ires@uclouvain.be
tél. 010 47 34 26
www.regards-economiques.be



Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Secrétariat & logistique :

Virginie Leblanc

Graphiste :

Dominique Snyers

Comité de rédaction :

Paul Belleflamme

Vincent Bodart

Muriel Dejemeppe

Gilles Grandjean

Jean Hindriks

William Parienté

Sandy Tubeuf

Bruno Van der Linden

Frédéric Vrins

