Document de travail n°87

Etat des lieux de la fiscalité locale de production

Rexecode

SEPTEMBRE 2023

Ce document de travail a été réalisé par Olivier REDOULÈS avec la contribution de Jade FAUDEMER, avec le soutien financier du Mouvement des Entreprises de Taille Intermédiaire

Rexecode

Comité de direction

Denis FERRAND, directeur général
Michel DIDIER, conseiller spécial
Olivier REDOULÈS, directeur des études
Charles-Henri COLOMBIER, directeur de la conjoncture
Raphaël TROTIGNON, responsable du pôle énergie-climat

Conjoncture et prévisions

Jean-Alain ANDRIVON : Etats-Unis, Royaume-Uni, Japon
Tél. 01 53 89 20 75 - jaandrivon@rexecode.fr

Charles-Henri COLOMBIER : Pétrole, Zone euro, Allemagne, Italie
Tél. 01 53 89 20 77 - chcolombier@rexecode.fr

Denis FERRAND : France, Espagne
Tél. 01 53 89 20 86 - dferrand@rexecode.fr

Anthony MORLET-LAVIDALIE : pays émergents
Tel. 01 53 89 20 96 - amorlet-lavidalie@rexecode.fr

Etudes et modélisation

Olivier REDOULES : France, politique économique, études sectorielles, marché du travail
Tél. 01 53 89 20 87 - oredoules@rexecode.fr

Jade FAUDEMER : politique économique, Tél. 01 53 82 20 73 - jfaudemer@rexecode.fr

Pole energie climat

Michel DIDIER : Partenaires, programme

Raphaël TROTIGNON : Etudes coûts efficacité
Tél. 01 53 89 20 76 - rtrotignon@rexecode.fr

Gilles KOLEDA : Modèles, enjeux macroéconomiques

Tél. 01 53 89 20 81 - gkoleda@rexecode.fr

Guillaume ALLART : Investissement industriel : 01 53 89 20 81- gallart@rexecode.fr

Systèmes d'information

Murielle PREVOST - directrice des systèmes d'information - Tél. 01 53 89 20 83 - mprevost@rexecode.fr

Statistiques

Dominique DALLE-MOLLE - Tél. 01 53 89 20 95 - ddalle-molle@rexecode.fr

Documentation - Informatique - Site web

Fabienne BESSON-LHOSTE - Tél. 01 53 89 20 92 - fbesson-lhoste@rexecode.fr
Sylvie FOUTRIER - Tél. 01 53 89 20 98 - sfoutrier@rexecode.fr
Dominique DALLE-MOLLE - Tél. 01 53 89 20 95 - ddalle-molle@rexecode.fr

Administration et gestion

Administration générale - Tél. 01 53 89 20 99
Françoise SAINT-LOUIS : secrétariat et publications, diffusion adhérents - Tél. 01 53 89 20 89 - fsaint-louis@rexecode.fr

Conseil d'Administration

Pierre GADONNEIX : Président ; Jacques-Henri DAVID : Président d'Honneur
Vice-président : Michel CICUREL ; Trésorier : Antoine GENDRY
Administrateurs : Christophe BEAUX, Olivier COSTA de BEAUREGARD, Pierre-André de CHALENDAR, Christian DARGNAT, Michel DIDIER, Xavier FONTANET, Olivier KLEIN, Philippe LAMOUREUX, Fabienne LECORVAISIER, Patrick MARTIN, Hubert MONGON, Henri MOREL, Michel de ROSEN, Olivier SALLERON, Natacha VALLA, Pierre VERGRIETE, Amaury de WARENGHIEN

Centre de Recherche pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises

Rexecode : association régie par la loi du 1er juillet 1901 - Siret : 784 361 164 00030 - APE 9412Z
Siège social : 29 avenue Hoche - 75008 PARIS - Tél. (33) 01 53 89 20 89 - www.rexecode.fr - www.twitter.com/Rexecode

Septembre 2023

Etat des lieux de la fiscalité locale de production

Résumé et principales conclusions 5

Introduction 7

1. Une imposition locale de production sur les entreprises plus importante en France que chez ses voisins européens 9

2. Depuis 2021, des baisses importantes d'impôts locaux de production sur les entreprises, qui ont plutôt bénéficié à l'industrie et aux ETI 17

3. Pour les collectivités locales, des recettes préservées par les mesures de compensation prévues par le législateur, mais un amoindrissement du lien avec les entreprises et une perte d'autonomie fiscale 27

Ce document de travail est disponible en ligne sur le site de Rexecode
http://www.rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Documents-de-travail

Septembre 2023

Etat des lieux de la fiscalité locale de production

Etat des lieux de la fiscalité locale de production

Résumé et principales conclusions

La baisse des impôts de production dans le cadre du plan de relance, en 2021, puis la baisse de la CVAE en 2023 et sa suppression annoncée d'ici 2027 (si elle va à son terme), devraient réduire les prélèvements sur les entreprises d'environ 18,6 Md€ (estimation sur la base des montants de 2019, avant retour d'impôt sur les sociétés). A terme, la baisse des impôts de production représenterait, *ex ante*, environ 1,4 point de valeur ajoutée sur l'ensemble des entreprises (sociétés non financières et financières).

En cohérence avec les objectifs affichés de compétitivité et d'attractivité industrielles, ces baisses d'impôts de production portent davantage :
• sur l'industrie manufacturière, qui bénéficie de près d'un tiers des baisses d'impôts du plan de relance, soit environ trois fois sa part dans le PIB en valeur ;
• sur les entreprises de taille intermédiaire (ETI), d'industrie ou de services, qui reçoivent 40 % des baisses d'impôts du plan de relance, alors qu'elles représentent 25 % de la valeur ajoutée des entreprises en France.

Ce ciblage sur l'industrie et les ETI est cohérent avec les signaux positifs perceptibles en termes d'investissement et d'emploi industriels ainsi que d'implantations d'usine, dans un contexte plus global de politique de l'offre.

Malgré tout, la fiscalité de production sur les entreprises reste plus élevée en France que chez ses voisins et contribue encore nettement à l'écart de prélèvements qui pèse défavorablement sur les entreprises en France. Malgré les baisses, l'écart de prélèvements sur l'ensemble des sociétés non financières et financières avec l'Allemagne resterait proche de 8 points de valeur ajoutée (environ 100 Md€), dont 4 points en fiscalité de production et, au sein de cette dernière, de près d'un point en fiscalité locale de production.

Les collectivités territoriales sont globalement bénéficiaires de ces réformes sur le plan strictement financier. En effet, le législateur a compensé les pertes de recettes qui découlent des baisses de CVAE, CFE, TFPB, qui sont des impôts locaux, en leur substituant de nouvelles recettes dynamiques. En revanche, le lien financier entre les collectivités territoriales et les entreprises s'est quelque peu amoindri. En particulier l'incitation budgétaire pour les collectivités à accueillir des sites industriels est affaiblie.

Dans un contexte de besoins importants d'investissement dans la transition écologique et d'objectif de souveraineté industrielle, il est important de poursuivre la baisse des impôts de production, à commencer par la suppression de la CVAE, annoncée d'ici 2027, en ce qu'elle contribue à dégager des ressources supplémentaires pour le financement de l'investissement. Par ailleurs, les modalités de répartition des recettes des collectivités territoriales doivent les inciter davantage au développement économique, et notamment industriel, de leur territoire.

Effets de l'étalement de la suppression de la CVAE jusqu'à 2027

Le Gouvernement a annoncé que la suppression de la CVAE, initialement prévue pour 2024[1], serait étalée dans le temps. En 2024, la CVAE payée par les entreprise baisserait d'un quart, ce qui représente 1,1 Md€ environ, au lieu d'une baisse attendue à 4,5 Md€ (en prenant pour référence la CVAE payée par les entreprises en 2022, soit 9 Md€). Ramenée à la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises, la baisse de CVAE en 2024 serait donc de 0,1 point de valeur ajoutée, au lieu de 0,3 point attendu. Pour les ETI, la baisse de la CVAE en 2024 serait de 0,1 point de leur valeur ajoutée, au lieu de 0,5 point attendu.

Les collectivités territoriales ne sont pas affectées par l'étalement de la suppression de la CVAE. Les recettes de CVAE qui étaient affectées jusqu'en 2022 aux départements et aux communes et groupements de communes ont été remplacées dès 2023 par une fraction de TVA d'un montant équivalent, en application de la loi de finances pour 2023.

[1] Direction Générale des Entreprises, *La suppression définitive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2023 et 2024*, Septembre 2022.

Introduction

La fiscalité de production pesant sur les entreprises est un facteur de différentiel de compétitivité entre la France et les autres pays européens. A la suite de nombreux travaux, dont ceux de Rexecode, du groupe de travail présidé par Yves Dubief et Jacques Le Pape et du Conseil d'analyse économique[1], le Gouvernement a enclenché en 2021 une première baisse de ces impôts, pour un montant d'environ 10 Md€ par an. La réduction de la CVAE en 2023 et sa suppression annoncée, étalée de 2024 à 2027, poursuivent ce mouvement qui rapproche la fiscalité des entreprises françaises de celle de leurs concurrentes européennes.

Dans une première partie, cette note présente un état des lieux actualisé des masses financières d'impôts de production qui s'appliquent aux entreprises en comparaison européenne (France, Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas), en distinguant lorsque les données le permettent ceux qui entrent dans la fiscalité locale d'une part, et ceux qui portent spécifiquement sur les entreprises d'autre part.

Dans un deuxième temps, la note dresse un bilan de l'évolution de la fiscalité de production depuis 2019, compte-tenu des baisses mises en œuvre par le Gouvernement et des hausses d'impôts par ailleurs, notamment pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Enfin, une troisième partie évalue l'impact pour les collectivités locales, et notamment le bloc communal, des baisses d'impôts de production intervenues depuis 2021, compte tenu des modalités de compensation mises en place par le Gouvernement.

[1] Voir le rapport du groupe de travail du Conseil national de l'industrie présidé par Yves Dubief et Jacques Le Pape (2018), *La fiscalité de production*, la note de Philippe Martin et Alain Trannoy (2019), *Les impôts sur (ou contre) la production*, et les documents de travail suivants publiés par Rexecode : document de travail n° 68 : *Poids et structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises industrielles en France et en Allemagne*, Mai 2018 ; document de travail n° 72 : *Poids des prélèvements obligatoires en France et dans les autres grands pays de la zone euro*, Octobre 2019 ; document de travail n° 75 : *La politique budgétaire entre sauvegarde et relance*, Octobre 2020.

Les impôts de production, définition

Les impôts de production sont un ensemble hétéroclite de prélèvements rassemblés dans la catégorie de comptabilité nationale D29 « autres impôts sur la production ». A la différence de l'impôt sur les sociétés, qui est prélevé sur le bénéfice des entreprises, les impôts de production sont prélevés sur des assiettes aussi diverses que le chiffre d'affaires, le foncier, la masse salariale, l'utilisation du foncier, la surface commerciale. Comme le rappelle le rapport Dubief-Lepape, « Ces impôts, correspondant pour les entreprises à des coûts fixes, entrent dans le prix de revient de la production. Ils pèsent ainsi, parmi d'autres facteurs, sur les décisions d'investir dans la création ou le développement de sites industriels ». Les impôts de production acquittés par les entreprises non financières et financières représentaient en 2022 environ 88 Md€ (contre 84 Md€ pour l'impôt sur les sociétés brut).

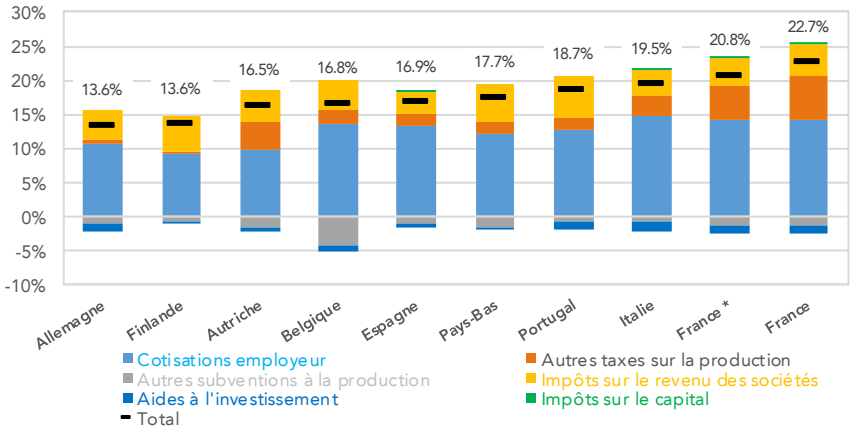
1. Une imposition locale de production sur les entreprises plus importante en France que chez ses voisins européens

Les prélèvements sur les entreprises permettent à l'Etat, à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales de financer des dépenses publiques qui, pour certaines, favorisent à leur tour l'activité des entreprises de manière directe (investissement public en infrastructures, aides sectorielles, soutien à la recherche et à l'innovation, marchés publics, etc...) ou plus indirectement (sécurité sociale, services publics aux ménages, politiques de redistribution).

Ceci étant posé, les prélèvements sur les entreprises constituent un frein à leur activité, dès lors qu'ils renchérissent les coûts des facteurs de production (capital, travail) ou bien ceux des intrants. Cet effet négatif est d'autant plus handicapant qu'il se crée un différentiel de compétitivité au détriment des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes européennes.

Rapportés à la valeur ajoutée de l'ensemble des sociétés non financières et financières, en 2019, les prélèvements s'appliquant sur les entreprises (nets des subventions de production et des aides à l'investissement) atteignaient 23 % en France contre 20 % en Italie, 17 % en Espagne, et 14 % en Allemagne. Les baisses d'impôts qui ont été mises en œuvre depuis 2019 (baisse des impôts de production inscrite dans le plan de relance, baisse du taux de l'IS, suppression de la CVAE étalée jusqu'en 2027) réduisent quelque peu le différentiel sans toutefois le gommer. Après ces mesures représentant une baisse *ex ante* de près de 2 points de valeur ajoutée, la France reste en première place en termes de prélèvements obligatoires sur les entreprises (nets des aides et subventions) lorsqu'elle est comparée au même groupe de pays.

Poids des prélèvements obligatoires
en % de la valeur ajoutée des entreprises en 2019
(champ des sociétés non financières et financières)



Source : Eurostat, comptabilité nationale

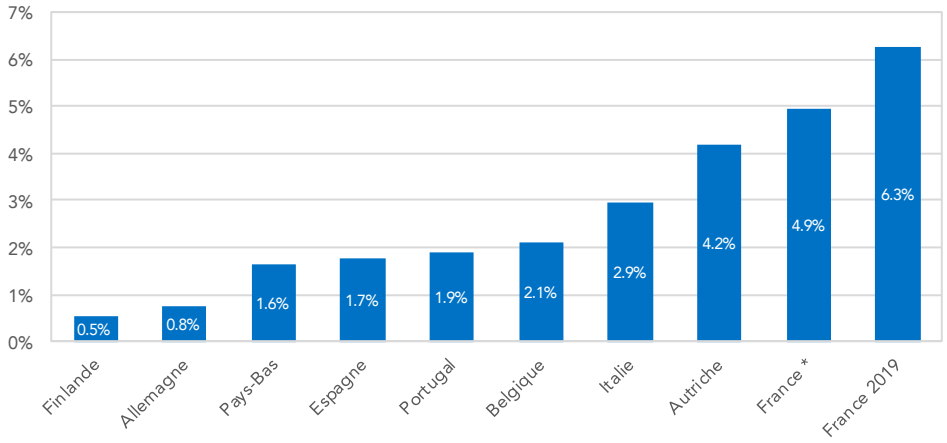
Lecture : en 2019, l'ensemble des prélèvements sur les entreprises représentait, en France, 22,7 % de leur valeur ajoutée.

* après baisses d'impôts après 2019 (IS, impôts de production, suppression complète de la CVAE).

Note : le total correspond au montant des prélèvements fiscaux et sociaux (nets des exonérations fiscales et sociales), après déduction des subventions d'exploitation et à l'investissement, au sens de la comptabilité nationale ; les prélèvements nets pour 2019 en France ne tiennent pas compte des remboursements du CICE au titre des années précédentes.

Les impôts de production expliquent une part importante de l'écart de prélèvements sur les entreprises avec les autres pays européens. Ces impôts figurent dans les charges d'exploitation des entreprises, en amont du résultat d'exploitation. Ils sont constitués, pour la France, de la taxe foncière, de la cotisation foncière des entreprises, de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe sur les salaires, du versement transports, du forfait social et de plusieurs autres taxes plus petites (voir *infra* pour le détail des montants). En 2019, ils s'élevaient, sur le champ statistique des sociétés non financières et financières, à 6,3 % de la valeur ajoutée, contre 2,9 % en Italie, 1,7 % en Espagne, 1,6 % aux Pays-Bas et 0,8 % en Allemagne.

Poids des impôts de production en % de la valeur ajoutée des entreprises en 2019
(champ des sociétés non financières et financières)



Source : Eurostat, comptabilité nationale

Lecture : en 2019, l'ensemble des impôts de production sur les entreprises représentait, en France, 6,3 % de leur valeur ajoutée.

* après baisses d'impôts de production de 2021 et suppression complète de la CVAE.

En 2021, les collectivités territoriales étaient affectataires de la majorité des impôts de production, pour 56 % de la recette de ces impôts (tous contribuables confondus : ménages, entreprises, secteur non lucratif, certaines administrations publiques). Cette proportion est plus importante en Espagne (75 %) ou en Italie (80 %), comparable aux Pays-Bas (53 %), et moindre en Allemagne (39 %, où l'Etat central perçoit 42 % des impôts de production).

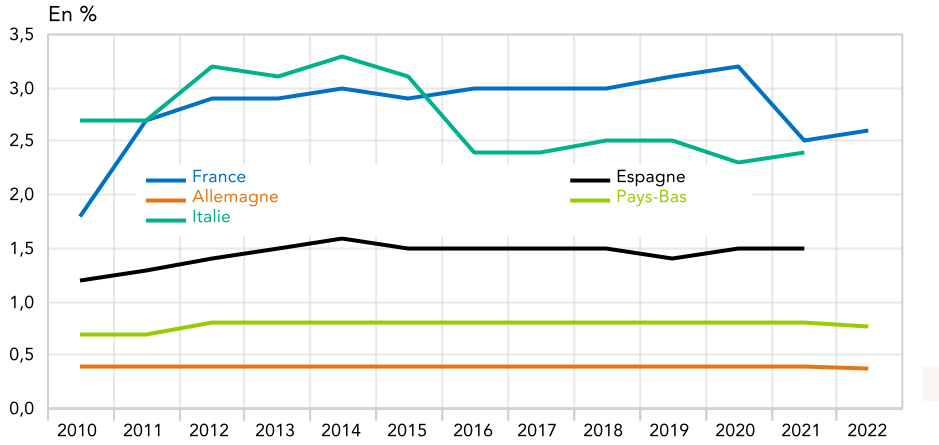
Part des prélèvements (tous contribuables confondus) affectés aux collectivités locales par pays (en %)

Part qui revient aux collectivités territoriales…	Allemagne	Espagne	France	Italie	Pays-Bas
de l'ensemble des prélèvements	8	9	13	10	4
de l'ensemble des impôts	13	13	20	14	5
de l'ensemble des impôts de production (tous contribuables confondus) dont	39	75	56	80	53
- des impôts sur la propriété de foncier et de capital physique	90	99	98	81	75
- des impôts sur l'usage du capital	0	100	3	83	28
- des impôts sur la masse salariale	0	0	21	0	0
- des impôts sur les droits et licences professionnels	92	88	0	58	0
- des impôts contre la pollution ou liés à la protection de l'environnement	0	0	28	15	60
- des autres impôts de production	0	2	4	88	12

Source : Eurostat – *statistiques de finances publiques en comptabilité nationale*
Lecture : en 2021, en Allemagne, les collectivités locales recevaient 8 % de l'ensemble des recettes publiques, 13 % des recettes d'impôts et 39 % des recettes d'impôts de production.

La France se distingue des autres pays européens par une fiscalité locale de production (tous contribuables confondus) plus importante, en proportion de son PIB. Celle-ci s'élève à 2,6 % du PIB en 2022 (3,1 % en 2019), contre 2,4 % en Italie, 1,5 % en Espagne, 0,8 % aux Pays-Bas et 0,4 % en Allemagne. La baisse intervenue en 2021 a contribué à réduire l'écart de fiscalité locale de production en rapprochant la France du niveau de l'Italie. Après la suppression de la CVAE annoncée pour 2027, la France devrait se situer à mi-chemin entre l'Espagne et l'Italie, sous réserve de l'évolution des autres postes de la fiscalité locale (notamment la taxe foncière, appelée à augmenter en France dès 2023).

Fiscalité locale de production
(en % du PIB)

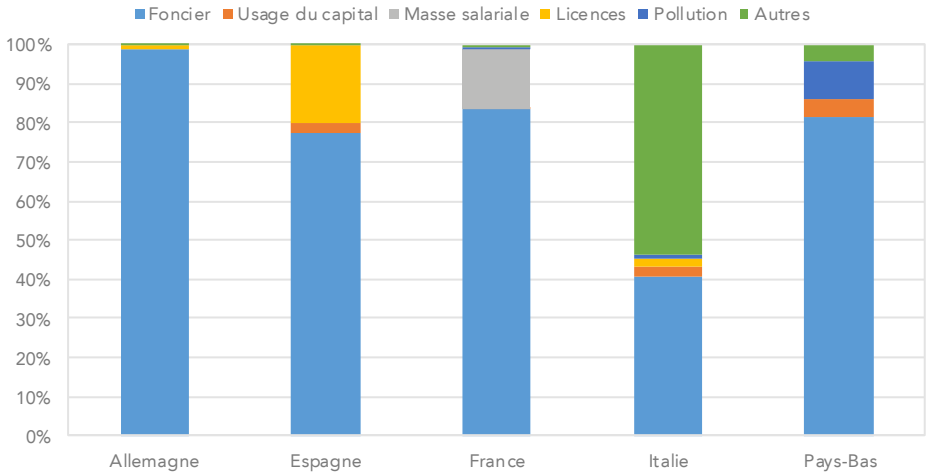


Source : Eurostat - finances publiques *© Rexecode*

Lecture : en 2022, en France, la fiscalité locale de production représentait 2,6 % du PIB.

La fiscalité locale de production (tous contribuables confondus) repose dans les cinq pays examinés essentiellement sur le foncier (sauf en Italie, le foncier y représentant seulement 40 %). La France se distingue également par une imposition locale de la masse salariale (principalement le versement transport) alors que l'Espagne a davantage recours aux droits et licences régulant l'activité professionnelle, et les Pays-Bas, à la fiscalité de production contre la pollution ou liée à la protection de l'environnement.

Structure de la fiscalité locale de production par assiette en 2021



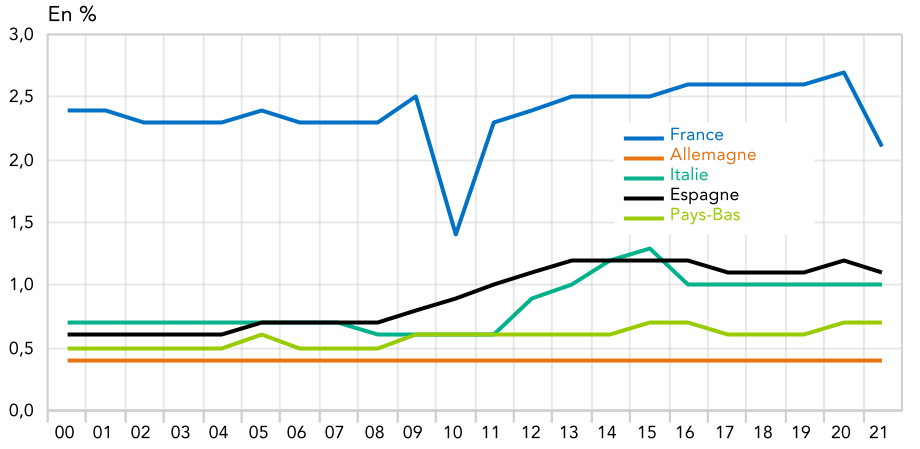
Source : Eurostat - finances publiques

Lecture : en 2021, en France, la fiscalité sur le foncier représente plus de 80 % de la fiscalité locale de production.

Note : Eurostat classe l'intégralité de la CVAE dans la catégorie « foncier et bâti ».

L'importance du montant de la fiscalité locale de production sur le foncier (tous contribuables confondus), ramené à la taille de l'économie, singularise la France par rapport à ses voisins. Il atteint en 2021 environ 2,1 % du PIB (2,7 % en 2020). C'est deux fois plus qu'en Italie (1 % du PIB) ou en Espagne (1,1 % du PIB), trois fois plus qu'aux Pays-Bas (0,7 % du PIB) et cinq fois plus qu'en Allemagne (0,4 % du PIB). Après la suppression de la CVAE annoncée d'ici 2027, la fiscalité locale sur le foncier et le bâti devrait se rapprocher des autres pays européens, en pourcentage du PIB. Sous réserve de l'évolution de ses autres composantes (notamment la taxe foncière), elle resterait néanmoins très supérieure en France par comparaison aux autres pays.

Fiscalité locale de production sur le foncier et sur le bâti
(en % du PIB)



Source : Eurostat - finances publiques *© Rexecode*

Note de lecture : la baisse de la fiscalité locale sur le foncier et le bâti observée en France en 2010 correspond notamment à la réforme de la taxe professionnelle

Les statistiques harmonisées au niveau européen par Eurostat ne fournissent pas directement la fiscalité locale de production qui s'applique aux entreprises. Il est néanmoins possible d'en estimer un ordre de grandeur à partir des Listes fiscales nationales qui indiquent le montant de recettes impôt par impôt, en recherchant celles correspondant à des impôts de production affectés aux collectivités territoriales et acquittés par les entreprises, et en faisant des hypothèses sur la répartition entreprises/ménages.

En 2019, les taxes locales de production supportées par les entreprises s'élevaient en France à 1,8 % du PIB, soit autant qu'en Italie, mais près du triple du niveau estimé pour les Pays-Bas. En Allemagne, ce chiffre tombe à 0,2 % du PIB, ce qui correspond principalement à la fiscalité foncière (les collectivités locales en Allemagne perçoivent un impôt sur les bénéfices des entreprises, qui n'est pas un impôt de production). Les baisses d'impôts de production intervenues en 2021 et 2023, et la suppression de la CVAE annoncée pour 2027 ramèneraient la fiscalité locale de production sur les entreprises en France autour de 1 % du PIB, ce qui correspond à une position intermé-

diaire entre l'Italie d'une part, et l'Espagne, les Pays-Bas et l'Allemagne d'autre part, au regard de la situation qui prévalait en 2019.

Poids de la fiscalité locale de production prélevée sur les entreprises en 2019 (en % du PIB)

Allemagne	0,2	Italie	1,8
Espagne	0,8	Pays-Bas	0,6
France	1,8		

Source : National Tax Lists, Eurostat, calculs Rexecode
Lecture : en 2019, en France, la fiscalité locale de production prélevée sur les entreprises représentait environ 1,8 % du PIB.

***

Au total, la France se singularise des autres pays européens par un niveau de prélèvements sur les entreprises plus élevé (+8 points de valeur ajoutée par rapport à l'Allemagne). Ce différentiel est davantage marqué pour les ETI, qui ne bénéficient pas des mêmes exonérations d'impôts que les TPE et les PME et se voient donc le plus souvent appliquer une imposition maximale.

L'écart de prélèvements sur les entreprises entre la France et les autres pays se situe notamment dans la fiscalité de production (+5,5 points de valeur ajoutée par rapport à l'Allemagne), dont la fiscalité locale est une composante importante dans les principaux pays européens.

La fiscalité locale de production sur les entreprises est ainsi un facteur important d'explication de l'écart de prélèvements avec les autres pays, même si les baisses intervenues en 2021 et 2023, et la suppression de la CVAE annoncée pour 2027, réduiraient significativement cet écart, toute chose égale par ailleurs. En particulier l'écart avec l'Allemagne serait réduit à environ 4 points de valeur ajoutée, concernant la fiscalité de production.

Données disponibles pour réaliser des comparaisons européennes

Eurostat rassemble un certain nombre d'indicateurs exprimés en comptabilité nationale, permettant de comparer les prélèvements obligatoires des différents pays pour les entreprises :

- les comptes non financiers des entreprises fournissent les principaux agrégats de prélèvements : cotisations employeurs, autres taxes de production, subventions à la production, impôts sur le revenu des sociétés ;

- les listes de taxes nationales fournissent pour chaque pays la liste des taxes et leurs montants annuels (sans préciser le contribuable ni l'affectataire) ;

- les statistiques de finances publiques fournissent les agrégats de prélèvements par catégorie d'imposition et par affectataire.

Au moment de l'harmonisation réalisée par Eurostat, le calcul de certains agrégats peut recourir à des conventions comptables : ainsi la base d'imposition de la CVAE est la valeur ajoutée, mais elle est imputée en impôt sur le foncier et le bâti dans les listes de taxes nationales, du fait de ses modalités d'assujetissement.

Eurostat ne publie pas d'agrégat de fiscalité locale de production des entreprises : il est nécessaire d'en faire l'estimation en s'appuyant sur le détail des impôts de production présenté dans les listes de taxes nationales, et d'identifier celles qui ont pour affectataires les collectivités locales et qui sont prélevées sur les entreprises.

Par ailleurs il n'existe pas de données harmonisées détaillant les montants de prélèvements par taille d'entreprise : il est raisonnable de supposer que la charge d'imposition est supérieure pour les ETI à celles des entreprises plus petites qui peuvent prétendre, en fonction du droit en vigueur, à certaines exonérations.

Noter que les données nécessaires pour réaliser des comparaisons européennes sont généralement publiées avec un certain délai, qui dépend des calendriers de publication des instituts statistiques nationaux et, le cas échéant, des travaux d'harmonisation et de présentation réalisés par Eurostat.

2. Depuis 2021, des baisses importantes d'impôts locaux de production sur les entreprises, qui ont plutôt bénéficié à l'industrie et aux ETI

Les baisses d'impôts de production de 2021 ont effectivement conduit à une baisse de la fiscalité de production des entreprises

Les conséquences négatives de la fiscalité de production sur la compétitivité des entreprises et sur l'attractivité des territoires ont fait l'objet de plusieurs travaux d'analyse[2].

Afin de soutenir la compétitivité des entreprises au sortir de la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en œuvre, dans le cadre du plan de relance annoncé en septembre 2020, une baisse des impôts de production d'un montant de 10,6 Md€ par an (montant affiché à 10 Md€ dans le plan de relance), conduisant à une baisse des prélèvements de l'ordre de 8,2 Md€ après retour d'impôt sur les sociétés[3].

La baisse d'impôts de production inscrite dans le plan de relance porte sur trois impôts locaux :

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour 7,3 Md€ : le taux d'imposition de la CVAE est diminué de moitié, de même que tous les éléments d'imposition (dont la cotisation minimale) de manière à diviser exactement par deux le montant payé par toutes les entreprises à partir de janvier 2021 ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour 1,5 Md€ : il s'agit d'une réduction de moitié de la valeur locative des locaux industriels (servant de base au calcul de l'impôt), qui bénéficie principalement aux entreprises industrielles (notamment celles de l'industrie manufacturière); par ailleurs, le plafonnement de la valeur ajoutée qui limite le montant de contribution économique territoriale (somme de la CVAE et de la CFE) en pourcentage du chiffre d'affaires, a été ajusté pour permettre aux deux baisses ci-dessus de s'appliquer pleinement ;

[2] Voir le rapport du groupe de travail du Conseil national de l'industrie présidé par Yves Dubief et Jacques Le Pape (2018), *La fiscalité de production*, la note de Philippe Martin et Alain Trannoy (2019), *Les impôts sur (ou contre) la production*, et les documents de travail suivants publiés par Rexecode : document de travail n° 68 : *Poids et structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises industrielles en France et en Allemagne*, Mai 2018 ; document de travail n° 72 : *Poids des prélèvements obligatoires en France et dans les autres grands pays de la zone euro*, Octobre 2019 ; document de travail n° 75 : *La politique budgétaire entre sauvegarde et relance*, Octobre 2020.

[3] Voir le deuxième rapport du comité d'évaluation du plan de relance, de décembre 2022 : https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-devaluation-plan-france-relance-deuxieme-rapport

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour 1,8 Md€ : comme pour la CFE, il s'agit d'une réduction de la valeur locative des locaux industriels, qui bénéficie principalement aux entreprises industrielles.

Le tableau des principaux impôts publié par l'Insee dans ses Comptes de la Nation pour 2022 permet de mesurer, en comptabilité nationale, l'impact effectif des baisses d'impôts de production mises en œuvre dans le plan de relance, sur les montants effectivement prélevés chaque année sur les entreprises. Ce tableau indiquant les recettes totales de chaque impôt sans en distinguer les catégories de contribuables (certains impôts de production professionnels sont également payés par des administrations publiques ou des associations), les montants par impôt peuvent différer du montant effectivement acquitté par les seules entreprises (notamment pour le versement transport, le forfait social, la taxe sur les salaires, ainsi qu'une partie de la taxe foncière). Dans la mesure où leur contribution à ces prélèvements est prépondérante, il est raisonnable de faire l'hypothèse que l'évolution des prélèvements sur les entreprises est voisine de celle retracée par ces montants agrégés.

Entre 2019 et 2022, la recette de la taxe sur le foncier bâti et non bâti acquittée par les entreprises, a diminué de 2 %, la recette de la CVAE a baissé de 41 % et celle de la CFE de 11 %. En revanche la recette du versement transports a augmenté de 14 %. Au total, la recette totale de ces quatre impôts locaux très majoritairement payés par les entreprises a diminué de 13 % entre 2019 et 2022.

En sens opposé, les recettes des autres impôts de production ont augmenté. Ainsi les recettes des impôts non locaux et non sectoriels ont augmenté de 12 % entre 2019 et 2022, sous l'effet notamment de l'évolution des assiettes d'imposition (chiffre d'affaires, masse salariale et épargne salariale). De même, les recettes des principaux impôts sectoriels (taxe sur les salaires, fonds de garantie des dépôts et de résolution, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, taxe commerciale) ont augmenté de 28 % sur la même période.

Evolution des principaux impôts de production s'appliquant aux entreprises (montants en Md€ et évolutions en %)

	2019	2020	2021	2022	2019-2022 (en %)
Principaux impôts locaux non sectoriels					
Taxe sur le foncier bâti et non bâti (hors ménages)	15,8	16,1	14,7	15,5	-2
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	15,2	15,0	7,5	9,0	-41
Versements transports	9,4	9,2	9,8	10,7	14
Cotisation foncière des entreprises	7,1	7,1	5,7	6,3	-11
Total	**47,5**	**47,4**	**37,7**	**41,4**	**-13**
Principaux impôts non locaux non sectoriels					
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	3,9	4,1	3,7	4,3	10
Forfait social	5,3	5,4	5,1	6,2	18
Taxe au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL)	2,9	3,0	3,6	2,7	-6
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	2,0	2,0	2,1	2,3	10
Contribution au développement de l'apprentissage	9,2	8,4	9,1	10,5	15
Total	**23,2**	**22,9**	**23,6**	**25,9**	**12**
Principaux impôts sectoriels					
Taxes sur les salaires	13,5	14,5	15,4	16,2	20
Taxe perçue par le fond de garantie des dépôts et de résolution (FGDR)	2,4	3,0	3,3	4,7	93
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	1,4	1,4	1,4	1,5	9
Taxe sur les surfaces commerciales	1,0	1,0	1,0	1,1	6
Total	**18,4**	**20,0**	**21,1**	**23,5**	**28**
Autres	**7,1**	**7,1**	**7,0**	**8,3**	**17**

Source : Insee, comptes de la Nation 2022.
Lecture : la taxe sur le foncier bâti et non bâti représente en 2022 une recette d'impôt nette de 15,5 Md€, en baisse de 2 % par rapport à 2019.

Au total, le montant de la fiscalité de production s'appliquant aux entreprises (champ des sociétés non financières et financières) a augmenté entre 2019 et 2022 (+1,9 %). Mais rapportés à leur valeur ajoutée (1 366 Md€ en 2019), les impôts de production sur les entreprises ont diminué d'environ 0,4 point (de 6,3 % en 2019 à 5,9 % en 2022). Cette baisse résulte principalement des mesures du plan de relance (pour 0,8 point), dont l'effet est atténué par la progression plus rapide des recettes d'impôts relativement à la valeur ajoutée entre 2019 et 2022, du fait notamment du dynamisme des bases. La diminution de la CVAE en 2023 et sa suppression graduelle jusqu'en 2027 devraient conduire à une baisse supplémentaire de la fiscalité de production de l'ordre de 0,6 point de valeur ajoutée, portant la baisse totale *ex ante* à 1,4 point

de valeur ajoutée, sous réserve de l'évolution des autres impôts et des bases fiscales. Les impôts fonciers devraient connaître un fort rattrapage en 2023 avec la revalorisation des bases et les hausses de taux décidées dès 2023 par certaines communes ou groupements de communes.

Les effets des baisses d'impôts de production sont renforcés par leur ciblage sur l'industrie et les ETI

L'évaluation macroéconomique *ex ante* de la baisse d'impôts de production du plan de relance laissait attendre un effet significatif sur l'activité économique : autour de +0,4 point de PIB par an en 2030 dans l'estimation de la DG Trésor[4] et +0,6 point par an pour Rexecode[5]. Il s'agit d'effets de long terme, qui découlent du développement de la capacité productive de l'économie via l'investissement des entreprises et les gains à l'exportation (voir tableau ci-dessous). Les effets macroéconomiques attendus passent notamment par une amélioration de la compétitivité de la production nationale, qui fournit une part progressivement plus importante de la demande interne et qui s'exporte davantage. En outre, les baisses d'impôts de production renforcent l'attractivité de la France pour les investissements, en réduisant le coût du capital supporté par les entreprises.

Impact d'une baisse des impôts de production de 10 milliards d'euros (écart au compte central en %)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PIB en volume	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Emploi salarié (en milliers)	24	59	76	82	87	94	98	100	101	101
Investissement des SNF	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Exportations	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Source : Rexecode, Perspectives France 2020-2021: la politique budgétaire entre sauvegarde de l'économie et relance de la croissance, document de travail n°75, octobre 2020. Lecture : en 2030, la baisse des impôts de production inscrite dans le plan de relance relèverait le niveau du PIB, en volume, de 0,6 point de pourcentage.

En cohérence avec l'objectif de compétitivité et d'attractivité industrielles, l'industrie manufacturière bénéficie de près d'un tiers des baisses d'impôts, soit environ trois fois sa part dans le PIB (proche de 10 %). En effet l'industrie manufacturière représente 22 % des recettes de CVAE, 42 % de la recette de TFPB sur les établissements industriels et 57 % de la recette de CFE sur les établissements industriels. A cet égard, le rapport du comité d'évaluation du plan de relance de décembre 2022 constatait ainsi que la « *baisse est particulièrement importante dans le secteur industriel, avec une réduction de 45 %*

[4] Voir rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021 : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/10/05/publication-du-rapport-economique-social-et-financier-plf-pour-2021.

[5] Voir Rexecode, *Perspectives France 2020-2021 : la politique budgétaire entre sauvegarde de l'économie et relance de la croissance*, document de travail n°75, octobre 2020.

de l'imposition de ce secteur qui ne contribue en 2021 qu'à 18 % des recettes totales de ces impositions, contre 24 % en 2019 »[6].

La part des baisses d'impôts de production qui revient spécifiquement aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) peut être évaluée à près de 4 Md€ (avant retour fiscal d'impôt sur les sociétés) soit environ 40 % des 10,6 Md€ de baisses du plan de relance. En effet, les ETI concentraient avant la réforme 39 % de la CVAE acquittée par les entreprises[7], 44 % du montant de la CFE et 36 % du montant de la TFPB sur les locaux industriels[8], tout en représentant 26 % de la valeur ajoutée des entreprises.

Estimation de la baisse des impôts de production bénéficiant aux ETI

	Montant de chaque prélèvement en 2019 (Md€)	Baisse inscrite dans le plan de relance (Md€)	Dont baisse bénéficiant aux ETI (Md€)	% de la baisse bénéficiant aux ETI
CVAE	15,2	7,3	3,0	39
CFE	7,1	1,5	0,7	44
TFPB	15,8	1,8	0,6	36
Total	38,1	10,6	4,3	39 %

Sources : Insee (comptabilité nationale), deuxième rapport du comité d'évaluation du plan de relance, rapport de la mission Dubief Lepape, évaluation préalable du PLF 2021, calculs Rexecode.
Lecture : la CVAE représentait une recette publique de 15,2 Md€ en 2019 ; la baisse d'impôts de production du plan de relance représente 7,3 Md€ de CVAE. Sur cette baisse, les ETI ont bénéficié d'un montant d'environ 3 Md€, soit 39 % de la baisse.

Rapportée à la valeur ajoutée des ETI telle qu'estimée par l'Insee, soit 299 Md€ en 2019[9], la baisse des impôts de production inscrite dans le plan de relance représente 1,4 point, soit pas loin du double de la baisse s'appliquant à l'ensemble des entreprises (0,8 point de valeur ajoutée).

La baisse de la CVAE en 2023 et sa suppression annoncée d'ici 2027 devraient porter la baisse d'impôts de production sur les ETI à environ 2,7 points de valeur ajoutée en cumulé sur la période 2021-2027, contre 1,4 point pour l'ensemble des entreprises comme calculé *supra*, sous réserve de l'évolution des autres impôts.

[6] Voir le deuxième rapport du comité d'évaluation du plan de relance, de décembre 2022 : https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-devaluation-plan-france-relance-deuxieme-rapport.

[7] Voir rapport de la mission Dubief Lepape.

[8] Évaluations préalables aux articles du projet de loi de finances 2021.

[9] Voir Insee, *Les entreprises en France*, édition 2021.

L'importance du gain pour les ETI, rapporté à leur valeur ajoutée, a deux principales explications :

- La plus forte représentation de l'industrie au sein des ETI que dans les autres secteurs (près de 40 % des effectifs contre 25 % pour les PME), qui fait qu'elles bénéficient davantage des mesures ciblant directement le secteur industriel (notamment la réduction de la valeur locative des établissements industriels pour le calcul de la CFE et de la TFPB) ;

- La progressivité du taux d'imposition de la CVAE, très faible pour les TPE et qui augmente progressivement avec le chiffre d'affaires pour les PME et atteint son niveau maximal à 50 M€ de chiffres d'affaires, soit le seuil d'entrée dans la catégorie des ETI : ainsi, les ETI ont davantage bénéficié de la baisse d'une imposition qui les touchait davantage.

Des signaux positifs sur l'investissement industriel

Les baisses d'impôts de production mises en œuvre à partir de 2021 constituent une nouvelle étape importante de la politique de l'offre suivie depuis quelques années (CICE, pacte de responsabilité, baisse du taux de l'IS, réformes du marché du travail, de l'apprentissage, de l'allocation chômage). Il est intéressant de constater que plusieurs indicateurs d'attractivité fournissent des signaux positifs sur la période récente, en cohérence avec les effets attendus de ces réformes.

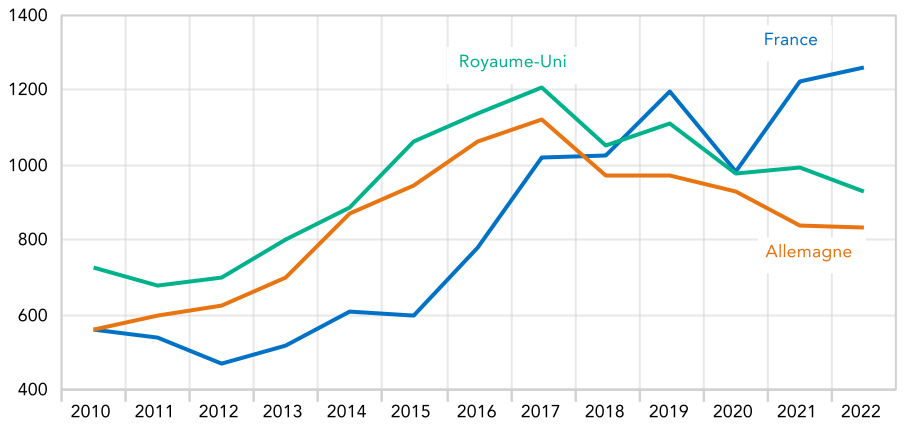
Les investisseurs étrangers reviennent vers la France

Un baromètre annuel de la société EY recense les annonces de projets d'investissements étrangers dans les différents pays européens. EY recense depuis 1997 les projets d'investisseurs étrangers dans une quarantaine de pays européens, dont la France. Le recensement prend en compte les annonces publiques et fermes d'investissements porteurs de créations d'emplois. Il exclut certains secteurs dont la logique d'implantation relève de facteurs différents des implantations industrielles ou technologiques, tels que les hôtels, les surfaces de vente ou de restauration[10].

Selon les résultats publiés par EY, le nombre de projets d'investissements étrangers dans les pays d'Europe aurait augmenté d'environ 60 %, au cours de la période 2010-2022. Il aurait plus que doublé en France. **Depuis 2021, malgré la crise sanitaire, la France suit une trajectoire de hausse marquée alors que l'Allemagne et le Royaume-Uni sont en baisse.**

[10] Ernst and Young, Baromètre de l'attractivité de la France 2023, *La France devant, malgré tout*, mai 2023.

Nombre de projets d'investissements étrangers
en France en Allemagne et au Royaume Uni



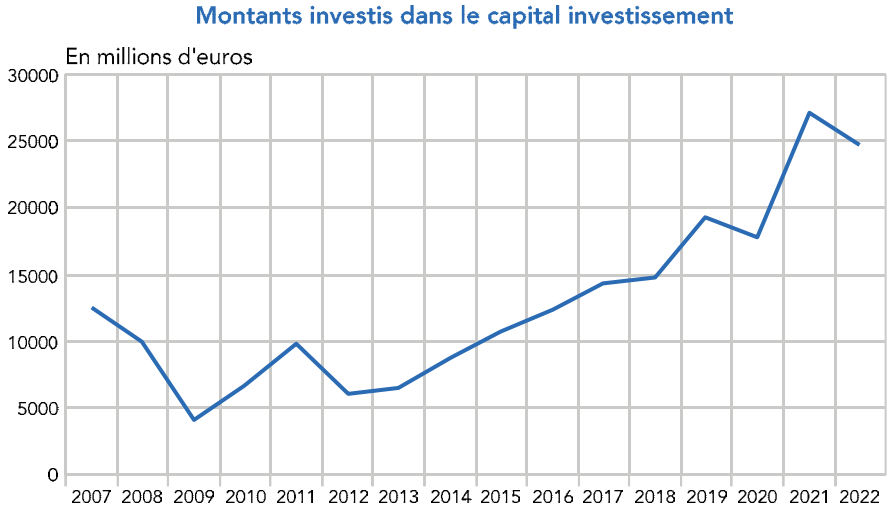
Source : Ernst & Young - Baromètre (mai 2023) *© Rexecode*

Les investissements dans le capital investissement ont bondi en 2021

France Invest et Grant Thornton suivent l'ensemble des opérations des sociétés de gestion de capital-investissement actives en France, classées selon quatre catégories : capital innovation, croissance, capital-développement, capital-transmission. Le montant total investi dans le capital investissement qui était de l'ordre de 15 Md€ par an en 2017 a fortement augmenté avant la crise sanitaire atteignant 20 Md€ en 2019. Il est probable que la hausse du capital-investissement résulte en partie d'une réallocation de l'épargne dans un contexte de recherche de rendement mais l'évolution est très significative.

Entre 2019 et 2022, le capital-investissement a encore augmenté de 5 Md€ (+25 %).

Les quatre catégories contribuent à cette hausse. On observe notamment un véritable « décollage » des montants du capital-innovation et des investissements de croissance. Les principaux secteurs d'investissements sont l'industrie, l'informatique et numérique et le secteur médical (pharmacie et biotechnologie).



Source : France Invest et Grant Thornton

On note cependant que l'année 2022 marque un tassement qui pourrait refléter la fin d'un cycle favorable et l'affaiblissement de la conjoncture économique économique, notamment en raison de la remontée des taux d'intérêt qui joue sur les levées de fonds et sur l'évolution des allocations de capitaux.

Un redressement des sites industriels

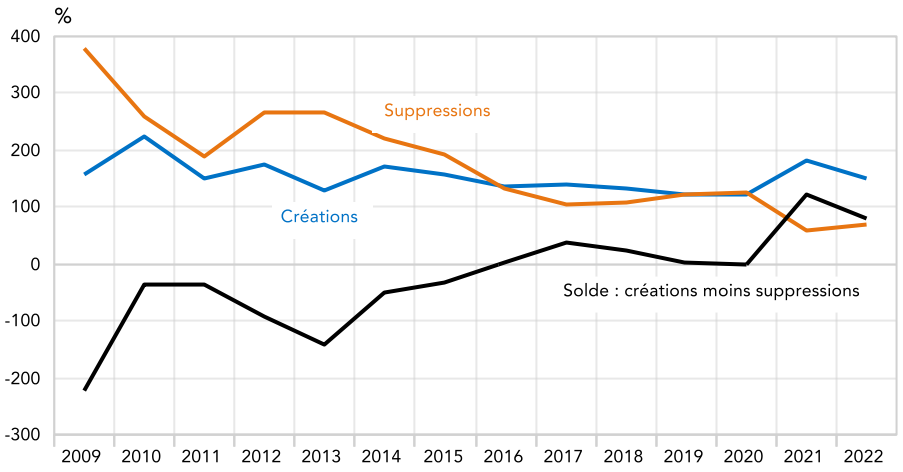
Selon BPI France[11], 76 nouvelles usines ou extensions auraient vu le jour en 2022, ce qui contraste avec la longue période de désindustrialisation analysée en détail par Nicolas Dufourcq dans son ouvrage « *La désindustrialisation de la France* »[12].

L'institut Trendeo recense depuis janvier 2009 les annonces d'ouvertures et de fermetures d'usines ainsi que le nombre des créations et des suppressions d'emplois publiées en ligne qui portent sur au moins 5 emplois. Les résultats ne constituent pas une mesure précise des variations effectives de l'emploi en raison des décalages entre annonces et réalisations et de la couverture partielle de l'estimation. Cependant, les tendances retracées par les séries statistiques sont représentatives des évolutions globales et elles permettent une analyse plus fine des évolutions. Une extraction de la base de données Trendeo réalisée pour Rexecode donne des indications sur les nombres de créations et de suppressions de sites (avec un minimum de 10 emplois).

[11] Bpifrance, Observatoire de la création d'entreprise (résultats 2022).

[12] Nicolas Dufourcq, *La désindustrialisation de la France 1995-2015,* Odile Jacob, 2022.

Nombre annuel de créations et de fermetures d'usines



Source : Trendeo *© Rexecode*

Dans l'ensemble de l'économie, le solde annuel entre les créations et les suppressions de sites diminue au cours de la période 2009-2022. Dans les secteurs de production industrielle, le solde entre les créations et les suppressions de sites était négatif jusqu'en 2016. Il tend depuis à se redresser. Le nombre annuel des créations évolue autour d'une moyenne de l'ordre de 150 par an, sans tendance visible à la hausse ou à la baisse. En revanche, le nombre des suppressions de sites diminue tendanciellement sur l'ensemble de la période. Le redressement du solde net entre les créations et les fermetures de sites industriels est entièrement dû à la nette diminution du nombre de suppressions de sites. Depuis 2016, le nombre de créations de sites dépasse le nombre de suppressions. **Depuis 2021, le solde est nettement positif.**

L'investissement industriel a rattrapé une partie de son retard

Au cours de la période de recul de la compétitivité industrielle, la formation brute de capital fixe des branches manufacturées avait pris un retard significatif sur les principaux pays de la zone euro ainsi que sur la moyenne de la zone euro. La situation s'est inversée au cours des dernières années. De 2017 à 2021, le taux d'accroissement de l'investissement des branches industrielles est de 14 % en France contre 10 % pour l'ensemble de la zone euro et un recul de 2,6 % pour l'Allemagne. Entre 2019 et 2021, l'investissement industriel a augmenté en France alors qu'il a baissé en Allemagne et en Espagne et qu'il a stagné en Italie.

Taux d'accroissement de l'investissement total des branches industrielles en volume

	De 2000 à 2017	De 2017 à 2021	De 2000 à 2021
France	6,0	13,7	20,5
Allemagne	22,0	-2,6	18,8
Italie	8,3	3,3	11,9
Espagne	19,0	7,0	27,4
Autres pays de la zone euro (hors Irlande)	17,6	10,5	29,9
Zone euro (20 pays) hors Irlande	15,2	4,7	20,7

Source : Eurostat – données, les données ne sont disponibles que jusqu'en 2021.
La dynamique des autres pays (et même de l'ensemble de la zone euro) est très « perturbée » par les chiffres de l'Irlande en matière d'investissement. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'isoler le cas irlandais.

***

Au total, la réforme des impôts de production de 2021 a permis une baisse significative de leur montant (0,7 point de valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises), dont les ETI sont particulièrement bénéficiaires (avec une baisse de l'imposition de 1,4 point de leur valeur ajoutée). En 2022, cette baisse n'avait pas été compensée par la hausse d'autres impôts de production. Progressivement jusqu'en 2027, la baisse se poursuit avec la suppression annoncée de la CVAE, amorcée en 2023, mais certains impôts de production sont amenés à s'alourdir, notamment la taxe foncière.

Sur la période 2021-2027, les baisses d'impôts de production mises en œuvre et annoncées par le Gouvernement représenteraient un total de 1,4 point de valeur ajoutée pour l'ensemble des entreprises (et 2,7 points pour les ETI), sous réserve de l'évolution d'autres impôts. Malgré ces baisses, les impôts de production restent élevés, à 4,9 points de valeur ajoutée. Si un tiers des impôts de production sont de nature sectorielle (notamment la taxe sur les salaires), les deux-tiers restants s'appliquent à l'ensemble des entreprises, notamment l'imposition locale sur le foncier qui reste importante.

Au niveau macroéconomique, des signaux positifs significatifs sont visibles en terme d'investissement industriel, en cohérence avec les effets attendus des mesures de politique de l'offre, la baisse des impôts de production en constituant un volet essentiel.

3. Pour les collectivités locales, des recettes préservées par les mesures de compensation prévues par le législateur, mais un amoindrissement du lien avec les entreprises et une perte d'autonomie fiscale

La CVAE, la CFE et la TFPB sont des impôts locaux : leurs recettes sont affectées aux collectivités territoriales et entrent dans le financement des dépenses de celles-ci.

Le législateur a compensé les pertes de recettes pour les collectivités territoriales qui découlent des baisses de ces impôts, en leur substituant de nouvelles recettes dynamiques.

La **loi de finances pour 2021** prévoit les compensations suivantes :

- La réduction de moitié de la CVAE à partir de 2021, qui correspond à la suppression de la part qui revenait auparavant aux régions, a été compensée par une fraction de recette de TVA du montant équivalent à la recette de CVAE perçue par les régions en 2020 et correspondant au montant payé par les entreprises pour l'année 2019, c'est-à-dire avant la crise sanitaire ;

- La diminution de recettes de CFE et de TFPB pour le bloc communal, du fait de la réforme des valeurs locatives des établissements industriels, a été compensée par un prélèvement sur recettes de l'Etat, c'est-à-dire une dépense budgétaire, de même montant, et dont le dynamisme suit celui des bases respectives des deux impôts.

- Dans le même esprit, la **loi de finances pour 2023** prévoit que la CVAE sera remplacée, dès 2023, pour le bloc communal et les départements, par une fraction de TVA. Celle-ci aurait, en 2023, le montant moyen des recettes de CVAE correspondant aux quatre années 2020 à 2023 (lissant ainsi les fluctuations liées à la crise sanitaire).

En 2021 et 2022, les régions ont bénéficié de recettes plus dynamiques qu'en l'absence de réforme des impôts de production de 2021 : les recettes procurées par la fraction de TVA qui s'est substituée à la part régionale de la CVAE ont augmenté de 8 % entre 2020 et 2022, alors qu'elles auraient diminué sinon de 4 % en l'absence de réforme, comme celles du bloc communal et des départements.

Dynamique de la CVAE et de la compensation perçue par les régions entre 2020 et 2022 (Md€)

	2020	2021	2022	Croissance 2020-2022
CVAE perçue par les départements et le bloc communal	9,7	9,6	9,3	-4,3 %
CVAE perçue par les régions puis compensation	9,8	9,8	10,6	8,1 %

Source : DGCL, calculs Rexecode.
Note méthodologique : en 2021, le montant de la CVAE perçue par les régions est identique à celui de 2020 ; à partir de 2022, ce montant évolue comme la recette nette de TVA.

De même, la compensation des pertes de recettes de CFE et de TFPB (perçues par le bloc communal) liées à la baisse des impôts de production en 2021 fait bénéficier aux collectivités territoriales affectataires d'une recette plus élevée que l'estimation des recettes qu'elles auraient perçues sans la réforme (voir tableau ci-dessous). Cet écart d'évaluation (0,2 Md€ en 2021 et 0,4 Md€ en 2022) peut résulter d'une sous-estimation de la dynamique de la recette de CFE et de TFPB sans la réforme. En tout état de cause, il indique que la progression après réforme est sans doute équivalente à la progression sans réforme, conformément au souhait du législateur.

Comparaison des recettes de CFE et TFPB sans et avec réforme des impôts de production (en Md€)

	2020	2021	2022
Recette simulée « sans réforme » des impôts de production*	23,3	23,7	25,1
Recette constatée, compte tenu de la compensation**	23,3	23,9	25,5

Sources : notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2021 et 2022, deuxième rapport du Comité d'évaluation du plan de relance, tableau des principaux impôts des comptes de la Nation 2022 de l'Insee, calculs Rexecode

Note méthodologique :
* après 2021, les montants de la recette de CFE et TFPB « sans réforme » sont calculés en ajoutant aux montants de recettes constatés, l'estimation des montants de baisses de ces deux impôts indiqués dans l'évaluation préalable de la loi de finances pour 2021 ;
** après 2021, les montants de la recette de CFE et TFPB avec réforme sont calculés en ajoutant aux montants de recettes constatés, les montants des prélèvements sur recettes indiqués dans les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2021 et 2022.

Au total, la compensation opérée par l'Etat en faveur des collectivités territoriales à la suite de la réforme des impôts de production de 2021 a conduit, globalement, à des recettes budgétaires plus élevées pour celles-ci. D'une part, la fraction de TVA perçue par les régions a connu une dynamique plus forte que la CVAE à laquelle elle s'est substituée. D'autre part, les prélèvements sur recettes en compensation des pertes de CFE et de TFPB pour le bloc communal ont procuré aux collectivités concernées, globalement, des montants équivalents que ceux qui se déduiraient de la seule dynamique de ces impôts.

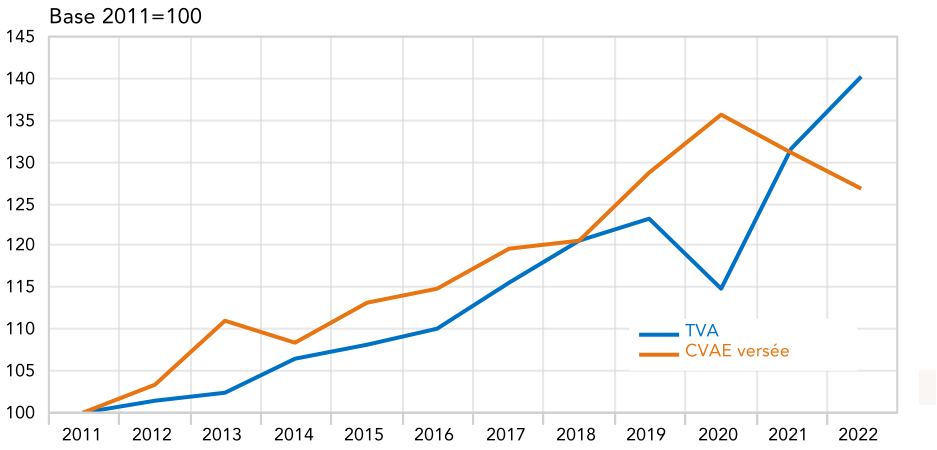
A partir de 2023, la CVAE que continuaient à percevoir les départements et le bloc communal est remplacée par une fraction de TVA, ce qui devrait conduire à des recettes globalement plus dynamiques pour ces collectivités territoriales. En effet, sur la période passée, la recette de TVA est en moyenne plus dynamique que celle de la CVAE (voir tableau et graphique ci-dessous), celle-ci étant par ailleurs plus volatile au niveau de chaque collectivité territoriale (voir notamment le rapport au Parlement sur la CVAE).

Dynamique comparée de la CVAE et de la TVA (en %)

	Entre 2015 et 2019	Entre 2011 et 2022
CVAE (simulée à partir de 2021)	14	27
TVA	14	40

Source : DGFiP (tableau des recettes fiscales brutes), DGCL, calculs Rexecode.
Note méthodologique : La CVAE en 2021 et 2022 est estimée à partir de la dynamique des montants de CVAE perçus par le bloc communal et les départements.
Note de lecture : la recette de CVAE pour les collectivités a crû de 27 % entre 2011 et 202-21.

Comparaison des recettes nettes de TVA et des recettes de CVAE versées aux collectivités territoriales sur longue période



Source : DGFiP (tableau des recettes fiscales brutes), DGCL, calculs Rexecode *© Rexecode*

Source : DGFiP (tableau des recettes fiscales brutes), DGCL, calculs Rexecode.
Note méthodologique : La CVAE en 2021 et 2022 est estimée à partir de la dynamique des montants de CVAE perçus par le bloc communal et les départements.

La substitution pour les collectivités territoriales des recettes d'impôts de production (CVAE, CFE, TFPB) par des recettes au moins aussi dynamiques et, en ce qui concerne la CVAE, plus prévisibles, les rend globalement bénéficiaires de la réforme sur le plan strictement budgétaire, s'agissant de la dynamique de la recette. Par ailleurs le montant de compensation pour 2023, basé sur la moyenne du produit de l'impôt sur les dernières années, permet de tenir compte de sa forte volatilité.

En outre, la nature des recettes de compensation aux collectivités territoriales, fraction de TVA et prélèvement sur les recettes de l'Etat plutôt qu'un accroissement de la dotation globale de fonctionnement, garantit leur autonomie financière.

En revanche, avec la réforme des impôts de production, **les collectivités territoriales ont vu leur autonomie fiscale amoindrie** :

- La baisse de la CFE et de la TFPB sur les établissements industriels réduit mécaniquement les effets d'une hausse de taux décidée par les collectivités territoriales sur leurs recettes : en effet, le prélèvement sur recettes compensatoire, s'il suit la dynamique de la base de chaque impôt, est calculé avec les taux d'imposition de 2020[13] ; les collectivités gardent néanmoins les bénéfices d'un accroissement de leur base fiscale lié au développement économique du territoire ;

- Avec la suppression de la part régionale de la CVAE, le développement d'entreprises sur le territoire d'une région ne lui procure pas de recettes supplémentaires : la fraction de TVA qu'elle reçoit étant définie sur la base de sa recette de CVAE en 2020.

La loi de finances pour 2023 prévoit en revanche que la fraction de TVA versée à chaque collectivité en remplacement de la CVAE tient compte du dynamisme de chaque territoire, à travers un « fonds national de l'attractivité économique des territoires »[14]. Un tel mécanisme, dont les modalités ne sont pas encore totalement arbitrées, doit permettre de préserver le lien entre la collectivité territoriale et les entreprises, et donc l'incitation pour les collectivités à favoriser le développement économique de leur territoire.

***

La baisse des impôts de production enclenchée en 2021 représente une perte de recettes fiscales pour les collectivités locales.

Les modalités de compensation prévues par le législateur, et les données constatées en 2021 et 2022, tendent à montrer que les collectivités territoriales sont globalement bénéficiaires de ces réformes, sur un plan strictement budgétaire.

Le choix fait par le législateur pour la compensation de la baisse de CVAE de 2021 d'une clé de répartition figée à la situation de 2020 (sur les prélèvements pour l'année d'imposition 2019) conduit néanmoins à amoindrir l'incitation budgétaire, pour les régions, à accueillir davantage d'activité économique.

Cet inconvénient semble atténué pour la baisse de la CFE et de la TFPB, dont l'évolution de la recette, pour chaque commune ou groupement de communes, suit la progression de sa base fiscale.

[13] Voir loi des finances pour 2021 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042753580/

[14] Voir loi des finances pour 2023 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046845631

En outre, le législateur prévoit, à partir de 2023, en substitution de la CVAE perçue par le bloc communal et les départements, des modalités de répartition qui doivent tenir compte du développement économique de chaque territoire.

Rexecode, l'analyse économique au service des entreprises

1 Un service d'études économiques dédié à l'entreprise

Rexecode offre à ses adhérents en exclusivité :

- un **diagnostic** de la conjoncture mondiale
- des **prévisions** argumentées
- un **réseau** d'échanges avec les entreprises adhérentes et les économistes
- une **équipe** disponible (documentalistes, statisticiens, économistes)
- les **outils** de l'analyse économique (tableaux de bord, diapothèques, radars, etc.)



2 Un acteur du débat de politique économique

Rexecode met à la disposition du public :

- des **documents de travail, notes d'actualité, tableaux de bord, cahiers de graphiques** sur les enjeux majeurs de la politique économique : croissance, compétitivité, emploi, économie numérique, développement durable, finances publiques
- des **enquêtes originales** (trésorerie des entreprises françaises, compétitivité qualité et prix des produits des grands exportateurs mondiaux)

Pour en savoir plus sur le forfait adhérent ou les études publiques, contactez-nous :
contact@rexecode.fr

29 avenue Hoche 75008 PARIS
Tél. (33) 01 53 89 20 89
www.rexecode.fr
twitter @Rexecode

Rexecode... centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises

Documents de travail récemment parus

Enjeux macroéconomiques de la régulation économique du médicament	*N° 86 - juillet 2023*
Comment répondre à plus de besoins collectifs avec moins d'argent public ?	*N° 85 - juin 2023*
La compétitivité française en 2022 - Recul endigué des parts de marché mais déficit extérieur record	*N° 84 - janvier 2023*
Les enjeux économiques de la décarbonation de la France	*N° 83 - mai 2022*
Nouvelle dégradation de la compétitivité française en 2021	*N° 82 - février 2022*
L'essor du numérique est favorable à la croissance et à la réduction de l'empreinte carbone de la France	*N° 81 - janvier 2022*
Perspectives économiques et budgétaires 2022	*N° 80 - octobre 2021*
La durée effective du travail en France et en Europe	*N° 79 - octobre 2021*
La soutenabilité de la dette publique ou le dilemme des émissions	*N° 78 - avril 2021*
Les indicateurs de compétitivité de la France reculent nettement en 2020	*N° 77 - mars 2021*
Les émissions françaises de gaz à effet de serre d'ici 2030	*N° 76 - janvier 2021*
La politique budgétaire entre sauvegarde et relance	*N° 75 - octobre 2020*
Moins de croissance trop de carbone	*N° 74 - juillet 2020*
Perspectives économiques et budgétaires pour 2020	*N° 73 - octobre 2019*
Le poids des prélèvements obligatoires en France et dans trois grands pays européens	*N° 72 - octobre 2019*
La compétitivité française en 2018	*N° 71 - juin 2019*

Rexecode
Centre de Recherche pour l'Expansion
de l'Économie et le Développement des Entreprises

Siège social : 29 avenue Hoche • 75008 Paris
Téléphone : +33 (0)1 53 89 20 89

Association régie par la loi du 1er juillet 1901 • APE 9412 Z • SIRET 784 361 164 00030 • TVA FR 80 784 361 164
www.rexecode.fr • twitter.com/Rexecode

ISSN : 1956-0486