Les impôts pour ou contre la production

Philippe Martin, Alain Trannoy

▶ **To cite this version:**

Philippe Martin, Alain Trannoy. Les impôts pour ou contre la production. Conseil d'analyse économique. 2019, pp.1-12. hal-02482011

HAL Id: hal-02482011
https://amu.hal.science/hal-02482011

Submitted on 22 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

conseil d'analyse économique

Philippe Martin[a] et Alain Trannoy[b]

Les impôts sur (ou contre) la production

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 53, juin 2019

La France se distingue par un niveau élevé d'impôts sur la production, qui affectent la compétitivité des entreprises situées sur son territoire. Ces impôts pèsent lourd dans les comptes des entreprises avec notamment des taxes sur le foncier commercial et industriel, une contribution sur la valeur ajoutée, une taxe sur le chiffre d'affaires (CA), ainsi qu'une myriade de taxes secondaires.

L'analyse économique enseigne que les impôts sur la production sont les plus nocifs en raison des distorsions qu'ils engendrent tout au long de la chaîne de production. Contrairement à l'impôt sur les bénéfices ou la TVA, les impôts sur la production affectent directement les décisions des entreprises en termes de choix des modes de production et de prix et peuvent donc pénaliser leur productivité et leur compétitivité. De plus, en taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation, les impôts sur la production augmentent leur point mort et peuvent expliquer, avec d'autres facteurs, la relative atrophie du secteur productif français et, en particulier, des TPE et PME. Cette situation est d'autant plus préoccupante que nos principaux concurrents en Europe n'ont pas recours à ce type de taxe, ou pas autant que nous. Ils représentent 0,5 % de la valeur ajoutée des entreprises en Allemagne et 3,6 % en France, le plus haut niveau en Europe hormis la Grèce.

Dans cette *Note*, nous examinons trois impôts sur la production parmi les plus importants : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sur le CA, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur la valeur ajoutée des entreprises et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Une taxe basée sur le CA telle que la C3S produit des « effets de cascade » qui se transmettent et s'amplifient sur toute la chaîne de production parce qu'à chaque étape de production la taxe elle-même est taxée. *In fine*, nous montrons qu'elle réduit la productivité, agit comme un impôt sur les exportations et une subvention aux importations de biens intermédiaires et aggrave le déficit de notre balance commerciale. Une étude empirique sur données d'entreprises faite dans le cadre cette *Note* conclut ainsi que la C3S réduit les exportations d'environ 1 % et accentue la fragilité des entreprises en période de crise en diminuant leur probabilité de survie. Notre analyse et ces résultats empiriques nouveaux nous conduisent à recommander en priorité la suppression de la C3S dont la nocivité n'a pas d'égal dans notre système fiscal. Avec un objectif de simplification et de réduction des distorsions, nous recommandons également de programmer la suppression de la CVAE. En revanche, nous concluons que la CFE ne semble pas causer de distorsions majeures. Au total, l'allégement proposé représenterait 1,4 point de valeur ajoutée des entreprises et l'anomalie française se réduirait d'une manière appréciable par rapport à nos concurrents européens. Cette stratégie de réforme et de simplification de la fiscalité des entreprises pourrait se déployer en deux temps : d'abord la suppression de la C3S, puis celle de la CVAE. Nous présentons plusieurs pistes de financement dans cette *Note*, en identifiant des recettes de substitution moins nocives.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

[a] Sciences Po, membre du CAE ; [b] Aix-Marseille School of Economics et EHESS.

Un type de prélèvements particulièrement utilisé en France

Les impôts sur la production sont bien moins présents que l'impôt sur les sociétés (IS) ou les cotisations sociales dans les études économiques et les débats publics portant sur la compétitivité fiscale[1]. Pourtant, l'ensemble des impôts sur la production pèse en France nettement plus lourd que l'IS dans les comptes des entreprises. Ils représentent en effet un peu plus de 72 milliards d'euros en 2016[2], contre 30 milliards pour l'IS la même année[3]. De même, les études en termes de compétitivité-coût se focalisent le plus souvent sur les coûts salariaux unitaires et négligent bien souvent les autres coûts de production présents dans les comptes d'exploitation des entreprises que sont les impôts sur la production.

La première partie de cette *Note* vise tout d'abord à répertorier et présenter les différents impôts sur la production existant en France. Nous montrons qu'ils ont un poids relativement plus élevé en France que dans d'autres pays européens, risquant ainsi de désavantager les entreprises françaises sur la scène économique mondiale d'autant que l'analyse économique nous enseigne que ces taxes sont de nature à créer des distorsions dans le processus de production des entreprises, les rendant ainsi moins nombreuses, moins productives et moins compétitives.

Les principaux impôts sur la production en France

Il existe en France un grand nombre d'impôts sur la production. Ces impôts acquittés par les entreprises représentaient 3,2 points de PIB en 2016. Ils peuvent être classés en cinq catégories : impôts sur le facteur travail, le facteur capital, le foncier, la valeur ajoutée (VA) ou le chiffre d'affaires (CA) (tableau). Une partie importante des impôts sur la production a pour assiette la masse salariale : il s'agit notamment de la taxe sur les salaires qui concerne les secteurs non assujettis à la TVA (comme le secteur financier), du versement transport pouvant être assimilé à une cotisation sociale additionnelle du point de vue des employeurs (dont le taux est local et dépend du niveau d'urbanisation) ou encore du forfait social (contribution patronale versée par l'employeur sur des rémunérations non soumises aux cotisations sociales). Comme la question des prélèvements sur le travail a été largement traitée par une *Note du CAE* récente[4], elle ne sera pas à nouveau abordée ici. Il en sera de même pour les prélèvements sur le capital immobilisé, aujourd'hui très spécifiques[5] et occupant désormais une place marginale.

Impôts sur la production payés par les entreprises
en milliards d'euros

	2016	2019
Impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés	26,2	–
• Versements transports	7,2	–
• Taxes sur les salaires	6,1	–
• Forfait social	5,2	–
• Autres	7,7	–
Impôts sur le chiffre d'affaires (C3S)	3,6	3,8
Impôts sur la valeur ajoutée (CVAE)	13,3	14,0
Impôts sur le foncier	24,6	–
• Taxe sur le foncier bâti	12,1	–
• Contribution foncière sur les entreprises (CFE)	6,5	–
• Autres	6,0	–
Autres impôts sur la production	4,5	–
Total	72,1	–

Lecture : Ces impôts correspondent à la catégorie D29 de la comptabilité nationale.
Sources : Conseil national de l'industrie (CNI) (2018) : *La fiscalité de production*, Rapport du CNI, avril, PLF et PLFSS 2019.

Cette *Note* se concentre donc sur trois catégories d'assiettes d'impôts sur la production : le CA, la VA et le foncier, qui correspondent principalement à trois impôts : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), la cotisation sur la VA des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE)[6].

La CVAE et la CFE constituent l'essentiel de la contribution économique territoriale (CET), créée en 2010 dans le

Les auteurs souhaitent remercier Clément Carbonnier et Étienne Fize, respectivement conseiller scientifique et économiste du CAE qui ont assuré le suivi de ce travail. Ils remercient également Camille Urvoy, assistante de recherche au CAE, pour ses importants travaux d'analyse quantitative sur données d'entreprises ainsi que Claire Lelarge qui a bien voulu partager ses travaux à paraître sur les effets-prix des impôts sur la production. Ils remercient enfin la DGFIP et l'ACOSS pour leur concours afin d'accéder aux données servant aux analyses.

[1] Notons cependant que le Conseil national de l'industrie (CNI) a récemment consacré un rapport sur le sujet : CNI (2018) : *La fiscalité de production*, Rapport du CNI, avril.

[2] Ce montant correspond à l'ensemble des autres impôts sur la production payés par les sociétés non financières et les sociétés financières.

[3] *Cf.* PLF 2018, évaluation des voies et moyens. Les recettes brutes d'IS sont évaluées à 56,6 milliards d'euros en 2016, desquelles il faut déduire les dégrèvements et remboursements, près de 26,6 milliards (notamment au titre du crédit impôt recherche, CIR et du crédit d'impôt compétitivité emploi, CICE), soit 30 milliards d'euros de recettes nettes d'IS.

[4] L'Horty Y., Ph. Martin et Th. Mayer (2019) : « Baisse de charges : stop ou encore ? », *Note du CAE*, n° 49, janvier.

[5] Principalement l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) : les matériels imposés sont les installations de production d'électricité, les transformateurs électriques, les stations radioélectriques, les installations gazières, les canalisations de transport d'hydrocarbures ou de produits chimiques, les matériels ferroviaires roulants, les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre. Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (2014) : *Fiscalité locale et entreprises*, mai.

[6] Nous nous concentrons ici sur la CFE, qui est un impôt payé les entreprises qu'elles soient propriétaires ou locataires de leurs locaux, qui se rapporte au « coût d'usage » des terrains et bâtiments, au contraire de la taxe foncière qui s'applique aux propriétaires et frappe ainsi le rendement du capital.

cadre de la réforme de la taxe professionnelle (TP)[7]. La motivation principale de cette réforme était déjà l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, car la TP avait le défaut de renchérir le coût d'usage du capital et, de ce fait, limiter les investissements. Cette réforme, ainsi que ses conséquences sur les comportements d'investissement des entreprises, permet d'illustrer *a contrario* l'inefficacité de l'imposition directe des facteurs de production[8].

La CVAE est la composante la plus importante de la CET. Le taux est fixé au niveau national, mais les recettes de la CVAE sont affectées aux collectivités territoriales. Sont redevables de la CVAE les entreprises dont le CA est supérieur à 500 000 euros. Sa base est la VA fiscale qui représente la création de richesse de l'entreprise : elle se calcule en retranchant du CA, majoré de certains autres produits de gestion, les consommations de biens et services. La VA fiscale, au sens de la CVAE, diffère de la VA comptable[9] : elle est calculée de manière à appréhender le plus exactement possible la richesse produite par les entreprises dans le cadre de leur activité courante. En parallèle de l'assiette de droit commun, quatre définitions particulières sont prévues par la loi pour appréhender des activités spécifiques de nature financière. Le taux de la CVAE, appliqué à la VA fiscale, est progressif en fonction du CA et varie de 0 à 1,5 %. Les dégrèvements barémiques (taux inférieur à 1,5 %) sont pris en charge par l'État, si bien que les collectivités locales se voient reverser un produit de la CVAE nettement supérieur à celui effectivement payé par les entreprises[10].

La CFE est une taxe sur l'utilisation du foncier et non sur la propriété comme la taxe foncière. Elle est l'équivalent pour les entreprises de la taxe d'habitation des ménages. Son assiette est la valeur locative des locaux professionnels selon l'administration. Ces valeurs, qui n'avaient pas été réactualisées depuis les années 1970, l'ont été en 2017. Cependant plusieurs mécanismes réduisent fortement la variation du montant à payer due à cette réactualisation[11]. À l'instar de la taxe foncière, les taux de la CFE sont fixés par les collectivités locales : communes ou intercommunalités (EPCI). La CFE a rapporté 6,5 milliards d'euros en 2016.

La somme de la CFE et de la CVAE (la CET) est plafonnée à 3 % de la VA au niveau de l'entreprise. Les entreprises dont la CET dépasse ce plafond peuvent demander *a posteriori* aux services fiscaux le remboursement des sommes payées au-dessus du plafond. Ce remboursement est pris en charge par l'État et n'affecte pas les recettes des collectivités locales[12].

Instaurée en 1970, la C3S est un prélèvement assis sur le CA des sociétés et groupements assimilés (ventes, prestations de services, exportations hors Union européenne, autres opérations non imposables et livraisons intra-communautaires). À l'origine, la C3S a été créée afin de compenser les pertes de recettes subies par les régimes des travailleurs indépendants résultant du développement du travail salarié. Elle n'a pas d'équivalent chez nos partenaires européens. Jusqu'en 2014, étaient exonérées les entreprises dont le CA annuel hors taxes déclaré à l'administration fiscale était inférieur à 760 000 euros. Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, une réforme en trois étapes de la C3S était prévue : en 2015 a été instauré un abattement forfaitaire sur le CA de 3,25 millions d'euros ; l'abattement a ensuite été relevé à 19 millions d'euros en 2016 ; la suppression totale prévue en 2017 fut toutefois interrompue. Le taux global (C3S et sa contribution additionnelle) est fixé nationalement à 0,16 % du CA[13]. En 2019, il est prévu que cet impôt rapporte 3,8 milliards d'euros avec comme trois premiers secteurs contributeurs, à hauteur des deux tiers du produit de la taxe : l'industrie manufacturière, le commerce et la finance.

Plus généralement, le produit de ces trois impôts selon le secteur d'activité est en relation avec son poids dans l'économie, sachant que les secteurs manufacturiers, le commerce, la finance, les transports et les activités spécialisées représentent environ les deux tiers de la VA (VA fiscale au sens de la CVAE). Cependant, les modalités de calcul de ces trois impôts (taux progressif en fonction du CA pour la CVAE, abattements pour la C3S, et utilisation variable du foncier pour la CFE) font que les secteurs supportent des taux de taxation différents (graphique 1). Relativement à la VA, la CVAE reflète un effet taille des entreprises en pesant moins lourd dans quelques secteurs comme l'agriculture ou certains services, tandis que la CFE est nettement plus importante dans les secteurs nécessitant beaucoup d'infrastructures (eau et gestion des déchets, électricité et gaz, transport, hôtellerie et restauration). La C3S enfin, rapportée à la VA fiscale, révèle un taux plus élevé dans le secteur eau et gestion des déchets ou encore la finance.

Un type d'impôts qui pèse plus lourd en France que chez ses voisins européens

Les comparaisons internationales en matière d'impôts sur la production payés par les entreprises se réfèrent le plus souvent aux données de la comptabilité nationale relatives

[7] De la même manière que la CFE et de la CVAE, l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) a été créée à la suite de la suppression de la taxe professionnelle.

[8] Une étude portant sur la réforme de la TP montre que l'imposition directe du capital immobilisé des entreprises restreint leurs investissements, avec comme corollaire un impact négatif sur leur productivité. Voir Bergeaud A., C. Carbonnier, E. Jousselin et C. Malgouyres (2019) : *Shocking Capital: Firm-Level Responses to a Large Business Tax Reform in France*, Miméo Banque de France.

[9] Notons que la base de la CVAE est plafonnée à 80 % du CA pour les contribuables dont le CA est inférieur à 7,6 millions d'euros et à 85 % dans les autres cas.

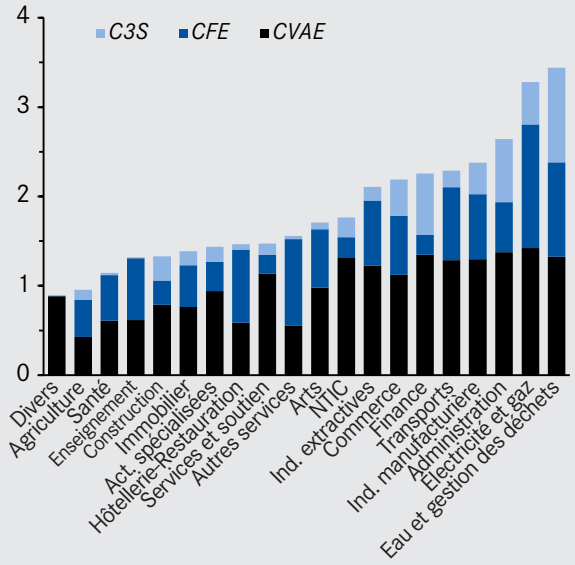
[10] Les dégrèvements barémiques au titre de la CVAE s'élevaient à 4 milliards d'euros en 2016.

[11] Un mécanisme de lissage du taux, un mécanisme dit de « planchonnement » sur la base et un mécanisme de neutralisation sur la base également.

[12] Ce jeu du plafond de la CET représentait une réduction d'impôts pour les entreprises de l'ordre de 1,2 milliard d'euros en 2016.

[13] Les entreprises de certains secteurs à faible marge bénéficient d'un plafonnement de la C3S et de la contribution additionnelle à hauteur de 3,08 % de leur marge brute.

1. CVAE, CFE et C3S rapportées à la valeur ajoutée fiscale en 2016, en %



Lecture : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; Cotisation foncière des entreprises (CFE) ; Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

Sources : Direction de la Sécurité sociale et DGFIP.

à la rubrique « Autres impôts sur la production » (D29), qui englobent tous les impôts supportés par les entreprises du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus. Ces impôts peuvent être dus sur les terrains, les actifs fixes, la main d'œuvre occupée ou certaines activités ou opérations.

À cet égard, comparer directement cet agrégat entre pays peut ne pas être éclairant dans la mesure où il comprend des impôts sur la masse salariale, qui servent à financer des prestations sociales universelles mais qui sont économiquement proches des cotisations sociales à la charge des employeurs (c'est par exemple le cas en Suède et en Autriche). D'ailleurs, les comparaisons internationales de coûts du travail intègrent généralement ces impôts sur la masse salariale, en les ajoutant aux cotisations sociales employeurs (par exemple, la taxe sur les salaires en vigueur en France est bien prise en compte pour le calcul du coût du travail servant à réaliser des comparaisons européennes). Pour cette raison, il nous a semblé plus pertinent d'effectuer la comparaison sur les impôts sur la production excluant ceux explicitement basés sur la masse salariale, soit le champ des impôts considérés dans cette *Note*.

La France se distingue de ses voisins européens à la fois par l'importance de ces impôts sur la production à 2 % du PIB et 3,6 % de la VA des entreprises, et par leur nombre, participant ainsi à la complexité de la fiscalité des entreprises[14]. En Europe, seule la Grèce prélève plus (2,6 % du PIB) essentiellement à travers un impôt foncier, des licences professionnelles et une taxe sur les activités polluantes. Le Royaume-Uni prélève 1,6 % du PIB *via* des impôts portant sur le foncier, avec un équivalent à notre CFE : les *business rates*. La Belgique (1,4 % du PIB) présente comme la France un profil multi-assiettes mais avec un nombre moins important de taxes, dont plusieurs concernent spécifiquement le secteur financier. L'Italie est le seul pays avec la France à avoir mis en place un impôt sur la VA avec la taxe locale sur les activités productives (IRAP), proche de notre CVAE, qui correspond à la plus grosse part de ces impôts. On ne trouve dans aucun pays européen un équivalent à une taxe sur le CA comme la C3S française. Quatre pays européens parmi les plus performants sur le plan économique, Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède, ne prélèvent que 0,5 à 1,5 % de la VA.

Que dit l'analyse économique sur les impôts sur la production ?

La théorie économique, largement basée sur les travaux séminaux de Diamond et Mirrlees (1971)[15] considère que les biens intermédiaires ne devraient jamais être taxés. Toute taxe sur un échange dans le cadre d'un marché, quel qu'il soit, éloigne l'économie d'une situation efficace. Mais parmi ces taxes, certaines sont encore plus nocives que d'autres. Diamond et Mirrlees sont parvenus à démontrer, et leur résultat peut être considéré comme très robuste, que les taxes qui s'interposent dans les échanges entre entreprises sont les pires de toutes. Cela concerne d'abord les échanges de biens intermédiaires mais aussi les échanges de biens capitaux, matériels ou immatériels. Ces taxes vont détruire l'efficacité productive de l'économie, définie comme le fait de ne pas produire plus d'un bien sans produire moins d'un autre. Deux mécanismes sont à l'œuvre : une taxe proportionnelle sur tous les facteurs réduit l'échelle de la production et une taxe non proportionnelle réduit la production de certains biens au bénéfice de certains autres. En effet, une entreprise cherche à optimiser la proportion de chaque facteur de production dont elle dispose selon le prix et la productivité de chacun. Une utilisation efficace des facteurs suppose une égalisation des ratios de leur productivité à leur coût relatif.

Les impôts sur la production contre la productivité et contre la compétitivité

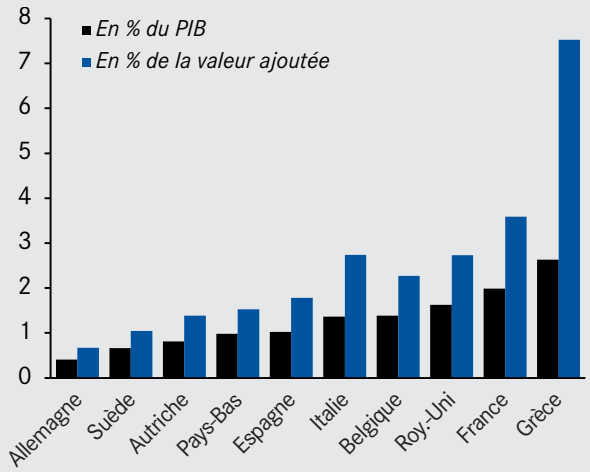
La taxation d'un intrant (facteur capital ou bien intermédiaire) vient renchérir son prix relatif et va conduire les entreprises à faire des mauvais choix dans leur processus de production. Cette distorsion peut ainsi les inciter à utiliser d'autres intrants qui sont moins productifs ou de moins bonne qualité

[14] La fiscalité des entreprises en France est également caractérisée par un très grand nombre de taxes à faibles rendements. Voir Wahl T. (superviseur) (2014) : « Les taxes à faible rendement », *Rapport IGF*, n° 2013-M-095-02.

[15] Diamond P.A. et J.A. Mirrlees (1971) : « Optimal Taxation and Public Production I-II », *American Economic Review*, vol. 61, n° 3, pp. 8-27 et 261-278.

mais moins taxés. Il s'agit donc d'une mauvaise allocation qui peut affecter la productivité de l'ensemble de l'économie. Ceci peut paraître secondaire mais la littérature récente sur la productivité et son ralentissement a montré qu'il n'en est rien. Ces distorsions au niveau de chaque entreprise peuvent être amplifiées au niveau de l'économie dans son ensemble du fait de la propagation le long des chaînes de production comme nous le détaillerons plus loin dans le cas de la C3S. Ainsi, Baqaee et Farhi (2017)[16] évaluent à l'aide d'un modèle d'équilibre général l'impact macroéconomique de ces mauvaises allocations – provenant potentiellement d'impôts sur la production – au niveau microéconomique. Ils estiment ainsi que pour l'économie américaine la réallocation des facteurs de production explique la moitié de la hausse de productivité globale des facteurs entre 1997 et 2015, autant que le progrès technologique. Introduire des distorsions dans les choix des facteurs de production et des consommations intermédiaires n'est donc en rien un problème de second ordre.

2. Impôts sur la production acquittés par les entreprises en 2016



Lecture : Rubrique D29 de la comptabilité nationale, hors impôts sur la masse salariale payés par les sociétés non financières et les sociétés financières.

Sources : Eurostat et calculs auteurs.

Parmi les impôts sur la production, certains taxent des échanges entre les entreprises et les ménages. C'est le cas des services du travail (taxe sur les salaires par exemple), ou des services de la terre (la CFE si le propriétaire du terrain ou du bâtiment utilisé à des fins productives est un ménage). Le degré de nocivité de ces taxes est moins important que les taxes portant sur l'échange de facteurs entre entreprises. Ce second volet du résultat de Diamond Mirrlees nous a poussés à exclure du champ de l'étude les impôts sur la production portant sur le travail. Un bémol toutefois, le résultat de Diamond Mirrlees suppose le plein emploi des facteurs de production[17]. Cette condition, nous la gardons à l'esprit dans la formulation de nos propositions.

Enfin, les mêmes auteurs indiquent qu'il faut proscrire l'imposition des échanges entre le secteur productif national et le secteur productif à l'étranger En effet, le degré de nocivité est comparable à taxer les échanges au sein du secteur productif national. Avec la C3S, notre pays accomplit le tour de force de s'imposer un droit de douane sur sa propre production, comme nous le détaillons dans cette *Note* (*cf. infra*). Une entreprise qui supporte une taxe sur un facteur utilisé dans son processus de production voit ses coûts augmenter. Elle peut décider de reporter ce coût supplémentaire de différentes manières soit en réduisant d'autres coûts (par exemple les salaires) soit, par exemple, en augmentant son prix de vente. Dans ce dernier cas, cela nuit à la compétitivité-prix de l'entreprise, autant à l'export que sur le marché intérieur. De ce point de vue, les impôts sur la production agissent aussi comme une taxe sur les exportations. Par ailleurs, les entreprises ayant besoin de faire des achats de biens et services intermédiaires sont incitées à se fournir à l'étranger, et non en France du fait de cette incidence sur les prix.

Mieux vaut taxer les biens et les revenus finaux

À l'opposé de la taxation des intrants, la littérature de taxation optimale recommande de taxer uniquement les biens finaux, de manière à ne pas introduire de distorsions dans les décisions de production des entreprises. Cette forme de taxation est celle opérée par la TVA. C'est toujours le même résultat très puissant de Diamond et Mirrlees qui inspire les économistes ici. Il vaut mieux taxer les échanges entre les entreprises et les ménages que taxer les échanges entre entreprises. Certes cela distord les choix des consommateurs mais c'est un moindre mal par rapport à distordre le choix des producteurs.

La taxation des profits telle qu'opérée par l'IS est généralement considérée – sur le plan de l'efficacité – comme une meilleure taxe que les impôts sur la production. Elle n'augmente pas, contrairement aux impôts sur la production, le point mort de l'entreprise et ainsi affecte moins la probabilité de survie des entreprises. Elle ne conduit pas, au moins directement, à une augmentation du coût de production et des prix et donc à une dégradation de la compétitivité. Toutefois, la compétitivité peut aussi être affectée par l'IS *via* l'impact négatif qu'il a sur l'innovation et l'investissement. Par ailleurs, l'IS réduit l'attractivité de la France comme site de production. Enfin, la taxation des bénéfices des sociétés est tout particulièrement exposée aux pratiques d'optimisation fiscale, exploitant les écarts ou les incohérences entre différentes juridictions fiscales, visant à transférer artificiellement les bénéfices vers des pays où ils sont plus faiblement

[16] Baqaee D.R. et E. Farhi (2017) : « Productivity and Misallocation in General Equilibrium », *NBER Working Paper*, n° 24007.

[17] Une autre condition est que les sur-profits (au-delà d'une rémunération normale du capital et du risque) soient taxés. On peut trouver là un fondement à l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

taxés, ce qui érode l'assiette d'imposition. Ce problème n'est pas propre à la France. L'essor des entreprises multinationales et le développement de la digitalisation de l'économie invitent à explorer des pistes de réformes de l'imposition des sociétés adaptée à ce contexte et limitant les possibilités de délocalisation des bénéfices. Ce sujet fera l'objet d'une prochaine *Note du CAE*.

Focus sur trois impôts sur la production : CFE, C3S et CVAE

La contribution foncière des entreprises (CFE) : un impôt peu distortif ?

Qui paye la CFE : les propriétaires ou les usagers des bâtiments ?

La CFE est assise sur la valeur locative des bâtiments utilisés par les entreprises. Elle taxe l'utilisation du facteur immobilier à la différence de la taxe foncière qui taxe la propriété immobilière. Bien que ce soient les entreprises occupantes qui s'acquittent de cette taxe, l'analyse économique a montré que ce n'est pas systématiquement l'entité visée par l'impôt qui en subit la charge. Ainsi, si l'offre d'immobilier d'entreprise répond moins aux variations des loyers (l'offre est peu élastique) que la demande, alors la taxe pèsera sur les propriétaires, et sur les entreprises utilisatrices dans le cas contraire.

Il n'existe pas à notre connaissance d'estimation empirique de l'incidence de la fiscalité sur l'immobilier d'entreprise dans notre pays. Plusieurs analyses sur l'immobilier d'habitation montrent que les aides au logement sont dans les faits au moins en partie au bénéfice des bailleurs et non des locataires[18]. Dans l'hypothèse où ces résultats empiriques seraient transposables à la CFE malgré les différences (immobilier commercial et industriel et non secteur résidentiel, d'une part, et taxe et non subvention, d'autre part), il se pourrait que la CFE pèse relativement peu sur les entreprises assujetties.

La CFE influence-t-elle les comportements des entreprises ?

Face à la CFE, les entreprises pourraient choisir des technologies nécessitant moins d'immobilier, mais potentiellement moins productives. Nous ne trouvons pas cependant d'évidence empirique à ce sujet. D'une part, une analyse économétrique sur données d'entreprises[19] révèle un lien négatif faible entre le taux de CFE et les immobilisations de type terrains et constructions pour les entreprises du secteur manufacturier. D'autre part, aucun lien statistique significatif n'est détecté entre le taux de CFE et les charges locatives. Par ailleurs, l'immobilier étant nécessaire à l'installation de machines et de personnel, une moindre consommation de ce facteur pourrait modifier le processus de production de l'entreprise. Cependant, aucun lien n'apparaît entre le taux de CFE et les équipements en machines ou l'emploi si bien que le processus de production des entreprises semble assez faiblement affecté par la CFE. Enfin, les entreprises pourraient répercuter le coût de la CFE sur leurs prix de vente. Cependant, aucun lien statistique n'émerge entre la taxe et le CA ou les exportations, que l'on se concentre sur l'ensemble des entreprises ou que l'on restreigne l'échantillon au secteur manufacturier. La CFE ne semble donc pas causer de distorsions majeures sur la production des entreprises françaises ni affecter leurs ventes.

Il est aussi possible que les entreprises opèrent une substitution entre les territoires potentiels d'implantation des entreprises. Rathelot et Sillard (2008a)[20] ont analysé l'impact de la TP – dont une part importante était l'assiette valeur locative de l'immobilier utilisé, comme la CFE actuelle – et ont montré que si les relocalisations des entreprises existaient, elles étaient très faibles. Poursuivant leur étude pour des impacts fiscaux plus importants (les zones franches permettent l'exonération des taxes locales, mais également l'IS et les cotisations sociales), il a été montré que ces relocalisations étaient géographiquement proches voire au sein d'une même commune[21], sans effet majeur sur le nombre global d'implantations[22]. De plus, une autre étude portant sur la Suisse indique que ces effets diminuent avec les économies d'agglomérations[23], les entreprises dans les métropoles étant ainsi moins fortement réactives en termes de localisation. Il semble donc que les réponses comportementales des entreprises à cette taxe soient limitées, générant peu de distorsions économiques.

Une taxe pour inciter les collectivités locales à réserver du foncier pour les entreprises

Par ailleurs, on peut voir la CFE, qui finance les communes et intercommunalités, comme une subvention pour les inciter à libérer du foncier pour les entreprises. En effet, dans leurs décisions de plan d'urbanisme, les collectivités locales

[18] Fack G. (2006) : « Are Housing Benefits an Effective Way to Redistribute Income? Evidence From a Natural Experiment in France », *Labour Economics*, vol. 13, n° 6. Grislain-Letrémy C. et C. Trevien (2014) : « The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: The French Example », *Document de Travail de l'INSEE*, n° G 2014/08.

[19] Voir Urvoy C. (2019) : « Examen de trois impôts sur la production : CVAE, CFE et C3S », *Focus du CAE*, n° 35-2019, juin.

[20] Rathelot R. et P. Sillard (2008a) : « The Importance of Local Corporate Taxes in Business Location Decisions: Evidence From French Micro Data », *The Economic Journal*, vol. 118, n° 527, pp. 499-514.

[21] Mayer Th., F. Mayneris et L. Py (2015) : « The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishment Location Decisions and Labor Market Outcomes: Evidence from France », *Journal of Economic Geography*, vol. 17, n° 4, pp. 709-752.

[22] Rathelot R. et P. Sillard (2008b) : « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », *Économie et Statistique*, n° 416-415, pp. 81-99.

[23] Brülhart M., M. Jametti et K. Schmidheiny (2012) : « Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials? », *The Economic Journal*, vol. 122, n° 563, pp. 1069-1093.

peuvent souhaiter limiter l'immobilier professionnel, dont les effets bénéfiques en termes d'emploi et d'activité sont partagés avec le bassin d'emploi alors qu'il peut présenter des externalités négatives aux abords immédiats du lieu où l'entreprise est implantée. L'imposition de cet immobilier permet d'internaliser au niveau du décisionnaire des plans locaux d'urbanisme (PLU) le bénéfice généré par la création de zones d'activité. De plus cela donne aux communes une marge de manœuvre fiscale. Pour ces différentes raisons, nous ne recommandons pas de réforme majeure de la CFE à ce stade.

La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) : l'impôt le plus nocif à supprimer en priorité

La taxation du CA existe depuis le XIII[e] siècle mais a commencé à devenir significative en Europe (surtout en France et en Allemagne) après la Première Guerre mondiale. Ces taxes ont été remplacées dans la plupart des pays[24] par la TVA, d'inspiration française, et considérée comme la moins distortive des taxes à partir des années 1960. Le paradoxe est donc que la France à l'origine de la TVA a été le seul pays industrialisé à réintroduire une taxe sur le CA avec la création de la C3S en 1970. Celle-ci « réussit » à impacter négativement à la fois la productivité et la compétitivité des entreprises.

Une taxe sur la taxe et autres « effets de cascade »

Avec un impôt sur le CA, chaque bien produit est de nouveau taxé s'il entre dans le processus de production d'une autre entreprise : en ce sens, la C3S agit à chaque étape de production comme une taxe sur la taxe. Les entreprises répercutent la taxe au moins partiellement sur leurs clients en augmentant leur prix : parmi ces clients se trouvent des entreprises qui leur achètent des consommations intermédiaires nécessaires à leur production, et qui doivent donc non seulement s'acquitter de la taxe, mais aussi supporter l'augmentation de leurs coûts de production induite par les augmentations de prix des étapes de production précédentes. Ces dernières entreprises tendent donc également à répercuter à la fois les taxes et les augmentations de coûts de production dans leurs prix. Ce mécanisme est à l'origine d'un « effet de cascade » affectant particulièrement les prix des biens « en bout de chaîne », dont la production nécessite de nombreuses étapes. Les entreprises produisant en France sont donc susceptibles d'être particulièrement pénalisées par rapport à leurs concurrents internationaux. Outre l'incitation à s'intégrer verticalement, la taxe pousse aussi les entreprises à revoir leurs stratégies d'approvisionnement en se tournant vers des fournisseurs étrangers non taxés (ou d'inciter leurs fournisseurs à se délocaliser), ce qui leur permet de réduire l'impact de la C3S sur leur compétitivité.

L'importance des « effets de cascade » est largement déterminée par le degré et la nature de la concurrence sur les différents marchés. Une entreprise qui fait face à un niveau de concurrence très élevé sur son marché final ne sera pas en mesure de répercuter les taxes en hausses de prix, ce qui tendra à limiter l'effet de cascade sur les secteurs avals. Toutefois, si cette entreprise ne dégage plus de profit, elle est susceptible d'être contrainte de cesser ses activités. Le mécanisme agit symétriquement sur le marché des intrants : une entreprise qui ne dispose que d'un faible pouvoir de négociation auprès de ses fournisseurs se verra contrainte d'accepter les augmentations de prix.

Un exercice de quantification de l'effet-prix de la C3S a été effectué (encadré) : il révèle que dans tous les secteurs, les effets-prix sont supérieurs au taux effectif d'imposition du fait de l'effet de cascade qui amplifie les effets nocifs de la taxe tout le long de la chaîne de production. Dans l'industrie, l'augmentation de prix est environ deux fois le taux effectif d'imposition soit environ 0,19 %. Cet effet-prix induit par la C3S ne pouvait qu'être encore plus important avant 2015 et l'introduction des abattements successifs pour le calcul de cette taxe. Le fait que la C3S ne touche directement aujourd'hui que les entreprises avec un CA au-dessus de 19 millions d'euros ne signifie donc pas que les PME ne sont pas touchées indirectement *via* l'effet de cascade. C'est d'autant plus le cas lorsqu'elles achètent des biens intermédiaires à des grosses entreprises (payant la C3S) qui peuvent plus facilement répercuter la taxe sur leurs prix.

On pourrait objecter que, même si l'effet multiplicateur de la C3S est avéré, l'impact total ne devrait pas être trop important, le taux de la taxe étant faible. Cet argument ne doit pas faire illusion. Dans un secteur comme la grande distribution, les marges sont faibles et une différence de prix de l'ordre de 0,3 à 0,5 % est déjà très significative, ce qui pousse les distributeurs à développer leurs propres marques ou à avoir recours aux importations pour échapper à l'effet multiplicatif de la C3S.

La C3S contre la productivité, la compétitivité et la survie des entreprises

Lorsque le processus de production nécessite l'utilisation de biens intermédiaires, les entreprises ont ainsi intérêt à remplacer leurs achats à d'autres entreprises par de la production interne même si ce choix n'est pas optimal en termes de productivité. Une taxe sur le CA incite donc les entreprises à s'intégrer verticalement afin de limiter les surcoûts de production mais aux dépens de la productivité de l'économie dans son ensemble[25] : les entreprises n'optimisent pas l'utilisation des facteurs et des modes de production, ce qui les rend moins efficaces. En utilisant le modèle

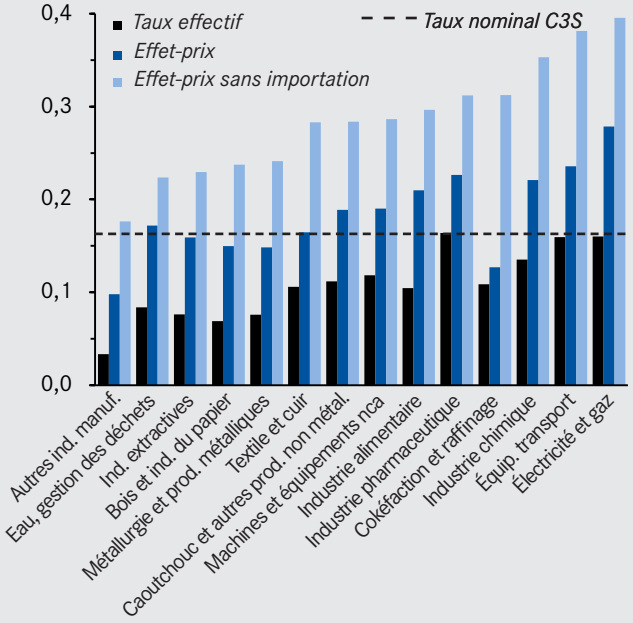
[24] À l'exception notable des États-Unis qui se sont toujours opposés à la mise en place d'une TVA.

[25] Sur l'impact des coûts des *inputs* sur l'incitation à l'intégration verticale, voir, Alfaro L., P. Conconi, H. Fadinger et A.F. Newaman (2016) : « Do Prices Determine Vertical Integration? », *Review of Economic Studies*, vol. 83, n° 3, ou Berlingieri G., F. Pisch et C. Steinwender (2018) : « Organizing Global Supply Chains: Input Cost Shares and Vertical Integration », *NBER Working Paper*, n° 25286. Voir aussi Hansen B., K. Miller et C. Weber (2017) : « The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State », *NBER Working Paper*, n° 23632.

Estimation de l'« effet de cascade » sur les prix de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

Cet encadré se base sur une étude de Claire Lelarge qui quantifie le mécanisme d'amplification sur les prix par « effet de cascade » de la taxe sur le chiffre d'affaires (CA) telle que la C3S[a]. Le cadre d'analyse correspond à une situation dans laquelle toutes les entreprises opèrent sur des marchés de concurrence monopolistique et sont en mesure de répercuter taxes et augmentations de coûts de production à leurs clients (l'incidence des taxes pèse intégralement sur l'acheteur, qu'il soit une entreprise ou un consommateur final). L'exercice de quantification est calibré sur les données de branche de la comptabilité nationale relatives à l'année 2016, en particulier le tableau des entrées intermédiaires (TEI) décrivant les relations intersectorielles de l'économie[b]. Ceci permet de prendre en compte les effets de cascade en intégrant dans l'analyse les chaînes de production de l'économie française. On obtient l'impact cumulé de la C3S sur les prix dans les secteurs de l'industrie française (graphique).

Estimation des effets-prix générés par la C3S dans le secteur de l'industrie, en %



Sources : Comptes nationaux (INSEE) et Lelarge C. (2019) : « Quantifying the Price and Competitive Effects of Corporate Taxes », *Document de Travail du CEPR*, à paraître.

Cet exercice de quantification permet de tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord, les modulations récentes du barème d'imposition, notamment l'abattement d'assiette à 19 millions d'euros de CA depuis 2016, conduisent à diminuer le taux effectif d'imposition bien en deçà du taux nominal de 0,16 % dans la plupart des secteurs d'activité. Pour les secteurs de l'industrie, seuls les secteurs de l'énergie, des fabricants de matériel de transport (y compris automobile) et de la pharmacie supportent des taux de taxe proches de 0,16 % du fait que les entreprises qui y opèrent sont de très grande taille. Pour l'ensemble de l'industrie manufacturière, le taux effectif de C3S est estimé à 0,11 %.

Dans tous les secteurs, les effets-prix sont supérieurs au taux effectif d'imposition du fait de l'effet de cascade : le rapport entre les deux quantités est souvent proche de 2 mais varie de 1,2 à près de 3 selon le secteur d'activité et son insertion dans la matrice *input-output* de l'économie française. En 2016, l'effet-prix moyen dans l'industrie manufacturière était estimé à 0,19 %. Cet effet-prix induit par la C3S était naturellement encore plus important avant l'augmentation du montant de l'abattement sur le CA pour chaque entreprise.

Les secteurs dont les entreprises s'approvisionnent largement sur les marchés internationaux présentent des effets-prix moins élevés. C'est une conséquence directe de l'incitation à importer les biens intermédiaires décrite ci-dessus. C'est le cas notamment des secteurs de la cokéfaction et du raffinage. *A contrario*, les autres industries manufacturières, ou le secteur de l'eau et gestion des déchets, importent moins de biens ou services intermédiaires et ne sont pas en mesure de limiter l'impact de la taxe par une augmentation de leurs importations. On illustre cela en comparant l'effet-prix total de la C3S dans différents secteurs dans la situation actuelle avec une situation hypothétique dans laquelle les entreprises ne pourraient pas importer leurs consommations intermédiaires : la différence entre ces deux estimations indique de manière approximative l'incitation qui est donnée à chaque secteur à importer ces biens intermédiaires (graphique). Naturellement cette illustration n'a guère de sens lorsqu'une grande partie des biens intermédiaires importés ne peut pas être produite en France (cas du secteur des industries extractives par exemple), mais elle apporte un éclairage intéressant dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque les producteurs domestiques de biens intermédiaires et de services pour les entreprises sont en compétition avec des entreprises étrangères et pâtissent en quelque sorte d'un « droit de douane négatif » *via* la C3S.

[a] Voir Lelarge C. (2019) : « Quantifying the Price and Competitive Effects of Corporate Taxes », *Document de Travail du CEPR*, à paraître. Le cadre de quantification a initialement été proposé par Caliendo L. et F. Parro (2015) : « Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA », *Review of Economic Studies*, vol. 82, n° 1 et Blaum J., C. Lelarge et M. Peters (2018) : « The Gains from Input Trade with Heterogeneous Importers », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 10, n° 4.

[b] Cette analyse requerrait idéalement un TEI (tableau entrées intermédiaires) sectoriel, ou même au niveau « entreprise » afin de décrire le plus finement possible les flux d'*inputs* intermédiaires entre unités taxées. Cette information n'est cependant pas disponible pour le cas de l'économie française, de sorte que l'étude repose ici sur l'information au niveau des branches, sans pouvoir dire très précisément dans quelle mesure cette approximation impacte les quantifications. L'information au niveau entreprise n'est disponible que pour l'économie belge du fait de son mode de collecte de la TVA, voir Dhyne E., G. Magerman et S. Rubínová (2015) : « The Belgian Production Network 2002-2012 », *NBB Working Paper Research*, n° 288.

multi-secteurs tenant compte de la structure d'*input-output* de Osotimehin et Popov (2019)[26] une estimation approximative de la perte de productivité venant de la mauvaise allocation des facteurs de production due à la C3S a été effectuée. La perte permanente de productivité qui en résulte est d'environ 0,01 à 0,02 %. En prenant en compte l'impact de baisse de productivité sur l'accumulation du capital, la perte de PIB est d'environ 0,016 à 0,032 % soit 360 à 720 millions d'euros environ. Le coût peut paraître faible mais il est à rapporter à une taxe qui rapporte 3,8 milliards d'euros, soit une perte sèche pour l'économie de 10 à 20 % des recettes fiscales pour le seul aspect productivité.

Le second aspect problématique de la C3S est qu'elle réduit la compétitivité des entreprises jouant comme une taxe sur les exportations et une subvention aux importations. Aucune autre taxe ne réussit ce « tour de force ». En effet, elle ne se borne pas à taxer le CA à destination des consommateurs finaux, elle n'est pas déductible à l'exportation. L'impact sur les coûts de production est renforcé par l'effet de cascade, d'autant plus que la chaîne de production est longue en faisant intervenir successivement plusieurs entreprises intermédiaires dans le processus de production. À partir de la quantification de l'effet-prix de la C3S, on peut estimer l'impact sur les exportations et les importations françaises. Avec un effet-prix de 0,19 % pour le seul secteur manufacturier, et en utilisant une élasticité des exportations aux prix d'environ 5[27], nous en déduisons que les exportations françaises pourraient augmenter d'un peu moins de 1 % en l'absence de C3S, soit environ 4,2 milliards d'euros. Pour ce qui est des importations manufacturières de biens intermédiaires, les estimations tirées du travail de Claire Lelarge suggèrent que la C3S les augmente d'environ 500 millions d'euros. Le solde commercial manufacturier (déficitaire de 33 milliards d'euros en 2018) serait donc réduit d'environ 14 % grâce à l'élimination de la C3S. Ce chiffrage qui résulte d'une estimation théorique *ex ante*, est certes une borne haute et doit être pris avec prudence mais il suggère que les effets de la C3S sur la compétitivité du secteur manufacturier sont loin d'être négligeables.

Nous avons aussi estimé empiriquement l'effet de la C3S sur les exportations en utilisant des données très détaillées de près de 80 000 entreprises du secteur manufacturier sur la période 2011-2016[28]. Pour cela, nous comparons les entreprises qui ont bénéficié d'une élimination (en 2015 pour les entreprises avec un CA inférieur de 3,25 millions d'euros et en 2016 pour les entreprises avec un CA inférieur à 19 millions d'euros) ou d'une réduction de taux effectif de C3S (du fait des abattements successifs à partir des mêmes seuils en 2015 et 2016 avec celles qui n'en ont pas ou moins bénéficié). Le coefficient estimé de l'impact négatif de la C3S sur les exportations est assez stable et statistiquement très significatif dans les différentes estimations qui ont été faites[29]. Ainsi, les entreprises qui ont bénéficié de l'élimination de C3S successivement en 2015 et 2016 ont vu leurs exportations augmenter d'environ 1 % de plus que celles qui n'en ont pas bénéficié. Cet effet est quantitativement important et surtout cohérent avec l'élasticité-prix des exportations qui est reportée dans la littérature (*cf. supra)*. L'effet positif sur les exportations se produit rapidement ce qui suggère que les entreprises ont intégré dans leur prix la baisse de coût induite par l'élimination de C3S. Cette étude est encore préliminaire mais elle suggère que la C3S agit bien comme une taxe sur les exportations françaises.

La C3S taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation, elle augmente le seuil de rentabilité nécessaire à la survie de l'entreprise[30]. Avec la même stratégie d'identification, nous avons comparé la probabilité de survie des entreprises juste en dessous et au-dessus du seuil avant et après la réforme. Nous trouvons que la probabilité qu'une entreprise disparaisse à horizon de deux ans a été significativement augmentée du fait de la C3S surtout en 2009 passant d'environ 9 à 10 %[31]. Cette fragilisation des entreprises existe mais moins fortement les années après la crise. Ces résultats suggèrent que taxer le CA peut affecter négativement la probabilité de survie des entreprises, surtout en période de crise.

Supprimer totalement la C3S

Nous considérons donc que la C3S est aujourd'hui la taxe la plus néfaste aux entreprises. La suppression de la C3S en trois étapes était prévue dans le cadre du Pacte de responsabilité. Si les deux premières étapes ont été réalisées en 2015 et 2016, conduisant au barème actuel de 0,16 % du CA annuel dépassant 19 millions d'euros, la suppression finale prévue pour 2017 n'a pas eu lieu. Nous proposons d'aller au bout de la réforme et de supprimer totalement cet impôt. Le fait d'amorcer la suppression de la C3S progressivement, en commençant par des abattements, et donc en supprimant totalement l'impôt pour les entreprises aux faibles chiffres d'affaires (hors effets indirects répercutés par les entreprises toujours assujetties), a pour conséquence que la dernière étape de suppression bénéficierait directement aux grosses

[26] Osotimehin S. et L. Popov (2019) : « Misallocation and Intersectoral Linkages », *à paraître*. Nous remercions Sophie Osotimehin qui a utilisé son modèle pour effectuer cette estimation de l'impact de la C3S sur la productivité.

[27] Cette élasticité est commune dans la littérature de commerce international. Voir par exemple sur données françaises, Fontagné L., Ph. Martin et G. Orefice (2018) : « The International Elasticity Puzzle Is Worse Than You Think », *Journal of International Economics*, n° 115, pp. 115-129.

[28] Voir Urvoy (2019) *op. cit*.

[29] Le coefficient indique qu'une augmentation de 1 point de pourcentage du taux de C3S est associé à une diminution d'environ 6 % des exportations. Ces estimations incluent des effets fixes « année-secteur » afin de prendre en compte d'éventuelles tendances sectorielles et la valeur ajoutée, les immobilisations et l'emploi de l'entreprise sont ajoutés en contrôle.

[30] On note que 20 % des entreprises redevables de la C3S ne sont pas profitables.

[31] Voir Urvoy (2019) *op. cit*.

PME, aux entreprises de taille intermédiaire ou aux grandes entreprises. Cela ne doit pas constituer un frein à cette suppression. En effet, les effets de cascade engendrés par la C3S font que cet impôt se diffuse à l'ensemble du tissu productif, y compris les petites PME qui ne sont pas redevables de cet impôt. Les entreprises de petite taille sont d'autant plus susceptibles de supporter le poids de la C3S qu'elles importent peu et font face à des fournisseurs ou prestataires ayant un plus grand pouvoir de marché (secteur financier par exemple) : *in fine*, toutes les entreprises quelle que soit leur taille seront bénéficiaires de la suppression complète de la C3S.

Au regard des contraintes fortes qui pèsent sur nos finances publiques, la mise en œuvre de cette réforme peut être combinée avec une autre recommandation exposée dans une précédente *Note du CAE* qui proposait de revenir sur les allègements de cotisations pour les salaires plus élevés, en ciblant particulièrement l'extension de 1,6 à 3,5 SMIC de l'allègement de 1,8 point dans le cadre du Pacte de responsabilité en 2016 (PR16)[32]. La C3S rapporte aujourd'hui 3,8 milliards d'euros (PLFSS 2019) alors que le PR16 coûte entre 4 et 4,5 milliards d'euros : le PR16 pourrait être reconfiguré de telle sorte que l'impact de la suppression de la C3S soit neutre globalement sur les finances publiques et pour les entreprises. Une telle réforme ferait des gagnants et des perdants en termes apparents, c'est-à-dire en supposant que les prix ne s'ajustent pas à la nouvelle structure fiscale. Nous estimons cependant que toutes les entreprises, quels que soient leur taille et secteur d'activité en bénéficieraient en termes d'efficacité et de baisse du coût des entrants si l'on tient compte des phénomènes d'incidence : l'impact de la suppression de la C3S se diffuserait à tout le secteur productif en baisse de prix des *inputs* à travers les échanges inter-entreprises. L'avantage pour les grandes entreprises serait en partie compensé par la baisse des allègements de cotisations sociales qui se traduirait par une hausse du coût du travail qualifié. L'allègement de cotisations sociales s'interprète comme une baisse d'une taxe sur l'échange entre les entreprises et les ménages. Elle se justifie en cas de sous-emploi manifeste de la force de travail qui n'est pas avéré pour le travail qualifié (le taux de chômage des cadres est de 3,8 %). Dans cette mesure, le résultat de Diamond et Mirrlees (1971 *op. cit.*) qui suppose le plein emploi des facteurs de production garde alors toute sa force, et nous proposons, dès lors, de substituer une taxe sur les échanges au sein du bloc productif par une taxe sur l'échange entre ménages et entreprises. Une autre piste en ligne avec le fait que les taxes les moins distortives portent sur les utilisateurs finaux serait de supprimer certaines niches fiscales sur la TVA comme la TVA sur la restauration[33]. Le relèvement de taux de TVA est souvent critiqué en raison de ses aspects anti-redistributifs mais comme souligné par un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires[34] ce n'est pas le cas pour la restauration qui pèse plus lourd dans le budget des ménages plus aisés.

Recommandation 1. Finaliser la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), interrompue en 2017.

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

En s'appuyant sur un solde intermédiaire de gestion tel que la VA – soit la production vendue ou stockée moins les achats de biens et de services auprès des fournisseurs qui ont été nécessaires à cette production – une cotisation sur la VA des entreprises présente en première analyse un double avantage par rapport à d'autres impôts sur la production. D'abord, elle se fonde sur une assiette neutre vis-à-vis de la combinaison des facteurs de production de l'entreprise, à la différence d'une assiette salariale qui pénalise les entreprises de main d'œuvre ou d'une taxation des équipements et biens mobiliers qui pèse sur celles intensives en capital. Ensuite, du fait de la déduction des consommations intermédiaires, elle ne devrait pas souffrir de l'effet de cascade contrairement à une taxe sur le CA (*cf. supra*). Cet impôt a aussi l'avantage d'être neutre quant à la source de financement des investissements (capitaux propres ou endettement) au contraire de l'IS qui présente un biais en faveur de l'endettement[35].

Un impôt moins neutre qu'il n'y paraît

Cependant, le fait que le taux applicable sur la VA soit progressif selon le CA, rend *de facto* cette taxe dépendante du CA, ce qui l'expose à des effets distorstifs, même si ces effets sont plus complexes et certainement moins forts que ceux identifiés avec la C3S. On peut illustrer les distorsions potentiellement générées par la grande hétérogénéité des CVAE effectivement payées en fonction de la VA. Par exemple, pour des entreprises du 9e décile de VA, 25 % des entreprises ont un taux inférieur à 0,7 %, et 25 % un taux supérieur à 1,4 %[36]. Ainsi, à VA similaire, le taux de CVAE peut passer du simple au double. Cette hétérogénéité résulte de la manière dont la

[32] L'Horty, Martin et Mayer (2019) *op. cit.*

[33] Sur la TVA sur la restauration, *cf.* Benzarti Y. et D. Carloni (2018) : « Qui a bénéficié de la baisse de la TVA sur la restauration en 2009 ? », *Note IPP*, n° 32 ; Trannoy A. (2018) : *Étude sur une aide aux entreprises : les taux réduits de TVA, notamment dans la restauration*, Rapport pour l'Assemblée nationale dans le cadre de la loi de finances 2019, Document AMSE dialogue Eco.

[34] Boutchenik B. (2015) : *La taxe sur la valeur ajoutée : les effets redistributifs de la taxe sur la valeur ajoutée*, Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport particulier n° 2, avril.

[35] Cet argument doit toutefois être relativisé depuis l'adoption d'une règle générale de plafonnement de la déductibilité des charges financières à 30 % du résultat avant impôts, intérêts, provisions et amortissements (EBITDA) ou à 3 millions d'euros si ce montant est supérieur, dans le cadre de la transposition par la France de la Directive ATAD (loi de finances 2019).

[36] Voir Urvoy (2019) *op. cit.*

taxe est calculée sans que cela soit délibéré de la part des pouvoirs publics. Notons par ailleurs que les modalités de calcul de la CVAE ont pu ouvrir la voie à des stratégies d'optimisation fiscale et, par-là, à des distorsions, notamment du fait de la complexité de la notion juridique de la VA fiscale. Pour toutes ces raisons, il serait plus simple, plus efficace et en conformité avec le principe même de cette taxe, soit de n'appliquer qu'un taux unique, soit de mettre en place un barème progressif dépendant de la VA et non du CA.

Un simple ajustement des règles de calcul de la CVAE irait dans le bons sens mais ne réglerait pas le problème de la taxation des intrants dans la mesure où la CVAE s'appuie sur une VA brute : les achats intermédiaires sont bien déduits de la base taxable mais ce n'est pas le cas des autres achats auprès de fournisseurs de biens d'investissement. Cela expose à nouveau au risque de taxation en cascade pour les entreprises assujetties qui pourraient ainsi être incitées à produire elles-mêmes leur capital (un brevet par exemple), plutôt que de l'acheter à une autre entreprise. Surtout, la CVAE garde l'inconvénient majeur d'avoir pour assiette un solde de gestion très en amont du résultat net de l'entreprise, sans rapport avec sa rentabilité. Elle peut s'assimiler à deux taxes s'appliquant, avec le même taux, sur, d'une part, la masse salariale et, d'autre part, l'excédent brut d'exploitation (EBE). En taxant l'EBE et donc les amortissements[37], cet impôt affecte directement les capacités d'investissement des entreprises, bien plus que l'IS. En effet, les entreprises ne peuvent avec la CVAE déduire de la base taxable des charges économiquement liées à la production (les amortissements), ce qui pénalise tout particulièrement celles qui ont besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif. La CVAE conduit ainsi à distordre la rentabilité des investissements en fonction des secteurs en concentrant son impact sur les secteurs les plus intensifs en capital. *In fine*, la CVAE comporte le risque de déformer les choix d'allocation productive des entreprises au détriment du capital avec un effet négatif sur la productivité. Notre raisonnement repose toujours la même base théorique. La CVAE taxe à raison des deux tiers le facteur travail et d'un tiers le facteur capital. En situation de plein emploi – ce qui semble avéré pour les emplois qualifiés –, la taxation du facteur capital qui taxe des échanges au sein du bloc productif est plus nuisible que la taxation du facteur travail.

Programmer la suppression de la CVAE

La suppression de la CVAE, sans être remplacée par un nouvel impôt, aurait deux principaux avantages : l'élimination des distorsions décrites ci-dessus ainsi qu'une simplification majeure de la taxation des entreprises puisque celles-ci n'auraient plus de déclaration spécifique pour s'acquitter de la CVAE. Cette déclaration est, en effet, loin d'être simple pour les entreprises (nombreuses exonérations, dégrèvements…). Un autre avantage important est que la suppression de la CVAE, plus qu'une nouvelle réduction du taux de l'IS au-delà de celles déjà programmées d'ici 2022, apporterait un soutien à une grande partie des entreprises, aussi bien celles dégageant des profits que celles en difficulté, ou encore les entreprises en phase d'expansion qui, par exemple, investissent fortement mais font encore peu de profit. Nous n'ignorons pas l'impact négatif de la taxation des profits en particulier sur l'investissement et l'innovation que démontrent les études empiriques récentes mais nous considérons qu'il est préférable de déplacer les impôts sur la production – en particulier quand ils frappent l'EBE – vers les profits. Nous avons également en tête l'importance du taux nominal d'IS sur l'attractivité de la France. Ce point doit toutefois être relativisé : si l'IS est l'impôt ayant la plus grande notoriété, les investisseurs ne méconnaissent pas l'existence d'autres impôts pesant sur les entreprises en France, dûment répertoriés par la plupart des cabinets de conseils[38].

Naturellement la suppression de la CVAE implique de trouver des recettes de substitution pour les collectivités locales. Pour cela, nous ne préconisons pas la création d'un nouvel impôt local sur les entreprises. Si le foncier peut constituer une bonne assiette territorialisée pour un impôt local, les impôts sur la production sont à proscrire et l'IS – très sensible aux variations du cycle économique[39] – génère des recettes qui seraient bien trop volatiles pour les collectivités locales. Notons à cet endroit que l'instabilité des recettes de CVAE est déjà régulièrement pointée du doigt par les élus locaux, instabilité qui tient beaucoup à la nature territorialisée de l'assiette. À ce stade du raisonnement, il nous apparaît que deux sujets de nature différente doivent être en fait découplés : d'une part, la réforme de la fiscalité des entreprises (et son financement) et, d'autre part, la répartition de recettes fiscales aux collectivités locales.

Pour allouer des recettes de substitution pour les collectivités locales privées de CVAE, nous préconisons l'affectation d'une fraction d'un impôt national tel que la TVA, nettement moins volatile que l'IS, avec la même clé de répartition que pour la CVAE (effectifs des établissements pour deux tiers et foncier pour un tiers) mais calculée d'une manière agrégée au niveau communal ou intercommunal et non plus entreprise par entreprise. Avec une telle modalité de répartition,

[37] La CVAE porte sur la VA brute et non pas nette de la dépréciation du capital fixe, à l'inverse de l'IRAP italienne.

[38] Voir, par exemple, Roche & Cie (2019) : *Investing in France: Business Taxation 2018-2019*. Disponible sur www.cabinet-roche.com/documents/Guide-on-business-taxation-in-France.pdf ; Deloitte (2019) : *International Tax. France Highlights 2019*. Disponible sur www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-francehighlights-2019.pdf ; HSBC Bank France Company Limited et PricewaterhouseCoopers (2012) : *Doing Business in France*, 3e edition, octobre. Disponible sur hwww.pwc.de/de/internationale-maerkte/assets/doing-business-in-france.pdf

[39] Alors que l'élasticité d'une taxe assise sur la VA au PIB est unitaire, l'élasticité de l'IS au PIB est d'environ 3. Voir, par exemple, Lafféter Q. et M. Pak (2015) : « Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France », *Document de Travail de l'INSEE*, n° G2015/08.

les collectivités territoriales ne seraient pas directement intéressées aux résultats des entreprises (ou comme actuellement à la VA produite par les entreprises présentes sur son territoire) mais un lien avec l'activité économique serait maintenu, dans la mesure où l'arrivée ou le départ d'une entreprise, ou le fait qu'elle embauche ou licencie, aurait une incidence sur le produit effectivement perçu.

Recommandation 2. Programmer la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et, en contrepartie, l'affectation aux collectivités locales d'une fraction d'impôt national avec la même clé de répartition qu'actuellement (emploi et foncier local) calculée au niveau des collectivités locales bénéficiaires.

Quelles pistes envisager si les marges financières de l'État ne sont pas suffisantes pour supporter l'impact de la suppression de la CVAE ? D'abord, il convient de souligner que la disparition de cet impôt occasionnerait une augmentation de la base de l'IS du même montant et, en retenant un taux moyen de l'ordre de 20 %, cela représenterait un retour d'IS de 2,6 milliards d'euros[40]. Ensuite, le meilleur guide pour accroître les recettes est de se fonder sur la hiérarchie des impôts que l'on peut établir en privilégiant les sources de financement les moins nocives. La taxe la plus neutre et donc la moins négative sur la productivité des entreprises est la TVA. Cependant, dans le contexte actuel, financer la suppression d'une taxe pesant sur les entreprises (sans préjuger toutefois de l'incidence de la CVAE sur les prix de consommation) par un alourdissement d'une taxe pesant directement sur le consommateur final semble difficile, d'autant qu'il importe également de contrôler les aspects redistributifs d'une telle opération. Il reste que la différentiation actuelle des taux de TVA n'est pas optimale et devrait encourager à remettre en cause certaines niches fiscales peu efficaces (restauration par exemple). En ce qui concerne la taxation du facteur travail, les charges pesant sur le travail qualifié sont les moins nocives car il est en situation de plein emploi. À cet égard, si les évaluations négatives des effets des baisses de cotisations sociales au-dessus de 1,6 SMIC devaient se confirmer, tant sur l'emploi que sur la compétitivité, des marges de manœuvre budgétaires pourraient être dégagées en recentrant les allégements de cotisations sociales issus de la bascule du CICE sur les bas salaires, de manière dégressive afin d'éviter tout effet de seuil. Enfin, une augmentation des recettes d'IS pourrait être obtenue par un élargissement de la base permise notamment par une taxation plus efficace des multinationales (sujet sur lequel des négociations internationales débutent dans le cadre de l'OCDE et sur lequel le CAE fera prochainement des propositions) et par une réduction des différentes niches fiscales.

Nos propositions sont fondées sur le constat que les impôts sur la production sont parmi les impôts les plus nocifs pour la productivité et la compétitivité. La C3S doit être éliminée en priorité du fait de son « effet de cascade » particulièrement néfaste. Dans un second temps, la suppression de la CVAE doit être programmée. Ces propositions se fondent aussi sur une stratégie simple : éliminer les impôts les plus nocifs pesant sur les entreprises, et financer ce mouvement par une réduction des dépenses fiscales les moins efficaces et une imposition sur les bénéfices des sociétés, moins distortive. Au-delà des gains de productivité et de compétitivité que nous attendons d'une telle réforme, elle permettrait aussi d'enrayer une tendance bien ancrée dans notre pays qui consiste à donner beaucoup d'une main pour reprendre de l'autre.

[40] La CVAE doit rapporter en recettes fiscales 14 milliards d'euros en 2019, auxquels il faut soustraire 1 milliard de remboursements aux entreprises liés au plafonnement de la CET. Elle représente ainsi 13 milliards d'euros de charges déductibles de la base de l'IS. La suppression de la CVAE occasionnerait une augmentation de la base de l'IS du même montant et, en retenant un taux moyen de l'ordre de 20 %, cela représenterait un retour d'IS de 2,6 milliards d'euros, voir Urvoy (2019) *op. cit.*

conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Clément Carbonnier, Claudine Desrieux

Chargé d'études/Économiste
Samuel Delpeuch, Étienne Fize

Membres Yann Algan, Emmanuelle Auriol, Stéphane Carcillo, Gabrielle Fack, Élise Huillery, Sébastien Jean, Camille Landais, Philippe Martin, Thierry Mayer, Anne Perrot, Thomas Philippon, Corinne Prost, Xavier Ragot, Katheline Schubert, Claudia Senik, Stefanie Stantcheva, Jean Tirole, Farid Toubal

Correspondant
Dominique Bureau

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47

TSA 20727 75334 PARIS Cedex 07 Téléphone : 01 42 75 53 00 @CAEinfo www.cae-eco.fr