

La CVAE : une ressource constitutive du lien de proximité entre les entreprises et leurs collectivités d'implantation

La présente note s'inscrit dans un contexte d'annonces de remise en question des « impôts de production » et plus précisément des attaques portées à l'encontre de la CVAE. Elle vise à montrer que substituer à la CVAE une quote-part d'impôt national serait une décision « perdant-perdant », tant pour les entreprises que pour les collectivités. Une telle substitution déresponsabiliserait tout particulièrement les grandes communautés et métropoles (n'étant alors plus incitées à accueillir de nouveaux établissements) et affaibliraient les entreprises dans leurs demandes de développement d'infrastructures et de services publics locaux.

En 2019, le produit de la CVAE s'élevait à 18,9 Md€ dont 5,7 Md€ pour les communes (0,6 Md€) et les EPCI (5,1 Md€). Elle était acquittée à hauteur de 14 Md€ par les entreprises (au taux de 1,5% pour les entreprises donc le CA est supérieur à 50 M€, de 0% s'il est inférieur à 500 000€) et de 4,9 Md€ par l'Etat (dégrèvement barémique).

Son assiette est la « valeur ajoutée fiscale » (art 1586 sexies CGI) et, s'agissant des entreprises multi-établissement, le produit est réparti pour 1/3 au prorata des valeurs locatives et pour 2/3 au prorata des effectifs salariés.

1- Les attaques nationales à l'encontre de la CVAE ne trouvent guère d'écho au niveau local

La CVAE est mise sur la sellette en tant « qu'impôt de production ». Ceux-ci sont critiqués au motif que « 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 »ⁱ.

L'intégration de la CVAE dans la catégorie des impôts de production est le fait d'un choix historique de l'INSEE d'intégrer celle-ci dans la catégorie D292 des comptes nationaux (« autres impôts de production »).

Ce parti pris est intrinsèquement critiquable. En effet, si le rattachement de la CVAE en tant qu'impôt de production peut s'argumenter au motif que le chiffre d'affaires, sans être une composante d'assiette, intervient indirectement dans la détermination du niveau de prélèvement (cf. dégrèvement barémique), il n'en demeure pas moins que ce classement ne reflète pas la réalité de l'assiette qui est la valeur ajoutée (c'est d'ailleurs parce que cette assiette fiscale n'est pas déconnectée du niveau d'activité de l'entrepriseⁱⁱ qu'elle avait été retenue en 2010 pour faire partie du panier de ressources venant en substitution de l'ex taxe professionnelle).

Surtout, il est médiatiquement dommageable. En effet, l'angle d'attaque privilégié par les pourfendeurs des impôts de production en général et de la CVAE en particulier, repose sur des comparaisons internationales : dès lors que celles-ci sont fondées sur des catégories disparates, insuffisamment rigoureuses et dont la comparabilité est sujette à caution, c'est un jeu d'enfant que de « faire parler les chiffres ». En l'occurrence, le fait de mettre en avant le fait que « les impôts de production, représentent une proportion de chiffre d'affaire 3 fois plus importante en France qu'en Allemagne » marque forcément les esprits, sans même être contextualisé.

A cet égard, il est nécessaire de rappelerⁱⁱⁱ :

- que ce qui caractérise la France est avant tout son haut niveau de prélèvements obligatoires payés par les entreprises (14,8% du PIB contre, par exemple, 9% en Allemagne) ;
- que les impôts de production ne correspondent en France qu'au 1/7^{ème} de l'ensemble des prélèvements obligatoires que supportent les entreprises ;
- que parmi les impôts dits de production, la quote-part de la CVAE est de 18,5% (dès lors, en d'autres termes, le poids relatif de la CVAE n'est que de 3% de l'ensemble des prélèvements obligatoires qui pèsent en France sur les entreprises).

En fait, si la CVAE est sur la sellette, c'est parce qu'elle peut être source de distorsion entre secteurs d'activité sans pour autant qu'il y ait de justification d'un point de vue économique (la

réflexion à partager est donc celle de son « amélioration » et non celle de sa « suppression » (cf. infra § 4-). Ce sont donc logiquement les responsables de fédérations professionnelles^{iv} (garantes de l'équité) et non les chefs entreprises (qui savent que la satisfaction leurs attentes à l'égard des collectivités n'est pas sans coût pour les budgets locaux) qui critiquent cet impôt économique local.

Une récente étude de la Chaire d'économie urbaine de l'ESSEC^v a documenté le fait que la remise en question de la CVAE n'apparaît pas comme une source de préoccupation sur le terrain. En d'autres termes, que les attaques portées au niveau national à l'encontre de la CVAE ne rencontrent pas d'écho au niveau local.

2- La suppression d'une ressource fiscale territorialisée ne serait pas sans impact sur les actions locales en faveur du développement des entreprises

D'une façon générale, c'est parce que la fiscalité économique locale apparaît comme la rémunération de services vitaux, dont bénéficient localement les entreprises, que la CVAE n'est pas remise en question par les chefs d'entreprises qui en comprennent le rôle. A ce titre, ces derniers savent qu'ils ont un « territoire en partage » avec les gestionnaires publics locaux^{vi}.

En effet, sur le terrain, les dirigeants d'entreprises n'ignorent pas que les collectivités consacrent directement une part importante de leur budget aux actions de développement économique et, plus encore, indirectement, à produire les services publics au bénéfice d'une population résidentielle qui constitue également un bassin de salariat pour les entrepreneurs. Les recettes budgétaires issues des impôts économiques locaux contribuent à l'équipement et aux services des territoires dont les entreprises et leurs salariés sont les premiers bénéficiaires.

Serait-on prêt à envisager que chaque entreprise paye sa quote-part de route, de réseau d'eau ou d'électricité, d'accès aux équipements et service ? Le poids de la fiscalité économique locale est d'autant plus relatif qu'elle finance des coûts de services publics qui, autrement, devraient être directement payés et internalisés par les entreprises (santé et transport voire logement de leurs salariés et éducation de leurs enfants, infrastructures...). Un changement de modèle se solderait par un déficit de services aux entreprises qui aurait un coût pour ces dernières.

Dans son architecture actuelle où la CVAE occupe une place majeure, la fiscalité économique locale a le mérite d'être territorialisée. C'est-à-dire que sa dynamique locale résulte directement de l'efficacité des actions mises en œuvre par les exécutifs locaux en faveur de l'attractivité économique. Remettre en question ce cercle vertueux serait prendre le risque de fragiliser le lien entre les entreprises et les territoires. A cet égard, il est important de rappeler, pour s'en féliciter, que dans son rapport de juin 2019, le Conseil d'analyse économique précisait que l'hypothèse d'affectation d'une fraction de TVA en substitution de la CVAE devait, le cas échéant, être envisagée « avec la même clé de répartition que 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 », c'est-à-dire maintenir le lien fondamental du « retour sur investissement de l'action locale » pour les budgets intercommunaux.

3- Sans perspective de ressource fiscale supplémentaire, les oppositions aux nuisances générées par une implantation industrielle ne pourront qu'être renforcées

Alors que l'objectif de « zéro artificialisation des sols » devient de plus en plus partagé et que le coût financier et politique du foncier ne cesse de s'accroître, le bénéfice d'un accroissement de CVAE accompagnant l'implantation ou le développement d'une entreprise est l'un des facteurs clés pour inciter les collectivités à réserver du foncier pour les entreprises, pour les convaincre d'ouvrir des zones dédiées à l'implantation des entreprises de production dans leurs plan locaux d'urbanisme, le cas échéant intercommunal.

Force est de constater que les habitants expriment avec une virulence accrue leur opposition à avoir des entreprises pour voisines, a fortiori industrielles du fait des nuisances qu'elles engendrent^{vii}. Ainsi, les impôts économiques locaux diminués, certains exécutifs, en particulier dans les agglomérations, pourraient être tentés d'augmenter les zones résidentielles (d'accueil de propriétaires assujettis à l'impôt foncier) au détriment des entreprises. A cet égard, le lien fiscal liant entreprises de proximité et ressources budgétaires locales réduit considérablement ce risque.

A l'image de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM), certaines fédérations professionnelles considèrent que « *La survie ou le développement de nombreuses collectivités dépend, également, de la participation des entreprises du secteur à la fiscalité locale* » et mettent en avant le fait que « *l'UNICEM milite depuis de nombreuses années pour la réaffectation de certaines taxes au profit des collectivités qui accueillent les sites industriels des entreprises de la filière. Il est temps que cette demande, simple et concrète, soit entendue et suivie d'effets* »^{viii}.

4- Améliorer la CVAE : la voie de la simplification de l'assiette, la voie du rééquilibrage de charge entre les différents secteurs d'activité, la voie de l'optimisation de la compensation des nuisances environnementales

Si la CVAE des grandes communautés et métropoles doit, en tant que ressource territorialisée, être préservée, cela ne signifie pas pour autant que le débat sur l'amélioration du système doit être tabou. Concrètement, une réforme peut être justifiée dès lors qu'elle vise à améliorer la compétitivité des entreprises industrielles françaises et que soit posé comme préalable à toute discussion que ce n'est qu'à produit fiscal local constant qu'il est acceptable d'ouvrir le débat sur l'amélioration du système (rééquilibrage entre les secteurs les plus exposés à la compétition internationale et les secteurs abrités).

Les deux notes du Conseil d'analyse économique (CAE) de juin 2019 et juillet 2020 (n° 53-2019 et n° 42-2020) ont notamment tracé deux piste potentielles fondée sur les analyses suivantes :

- La progressivité du taux de CVAE en fonction du chiffre d'affaires peut conduire à des distorsions (« on observe que pour une même valeur ajoutée, des entreprises dans la moyenne haute de la distribution peuvent être taxées très différemment »). Dès lors : « 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 ».

- La CVAE pèse en moyenne 1,3% de la valeur ajoutée dans l'industrie manufacturière mais seulement 0,6% de la VA dans les services marchands dit « abrités »^{ix}. Dès lors il conviendrait de rééquilibrer la charge fiscale entre les différents secteurs.

France urbaine serait favorable à en rajouter une troisième visant à optimiser le retour fiscal que tirent les collectivités d'accueil des entreprises industrielles. On peut en effet s'interroger quant au fait que l'actuel « coefficient 5 de majoration des critères de répartition^x » soit la meilleure réponse technique apportée à la préoccupation croissante qui est de compenser les nuisances environnementales potentiellement induites par l'implantation d'un établissement industriel.

ⁱ « A l'opposé de la taxation sur les 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. (...). 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 de production. Elle n'augmente pas, contrairement aux impôt de production, le point mort de l'entreprise ». Note CAE 042-2020 (juillet 2020)

ⁱⁱ Au sens où il s'agit de charges qui pèsent sur l'entreprise « indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus »

ⁱⁱⁱ Sources : Notes CAE n° 53-2019 (juin 2019) et n° 42-2020 (juillet 2020)

^{iv} Pour autant les fédérations professionnelles ne doivent pas être considérées de façon homogène. Ainsi, on observe logiquement une corrélation entre le degré de critique porté à l'encontre des impôts économiques locaux et l'importance que revêt la commande publique locale dans l'activité des branches d'entreprises regroupées en fédérations.

^v « *Quel est l'impact de la fiscalité économique locale sur l'attractivité des territoires et sur les choix d'implantation des entreprises* », Chaire d'Economie Urbaine de l'ESSEC, juillet 2020.

^{vi} D'une certaine façon, cette notion de « territoire en partage » fait écho à l'avancée de la loi PACTE du 22 mai 2019 qui, par son article 61 venant élargir l'objet social de l'entreprise, contribue à consacrer la responsabilité sociétale et environnementale de celles-ci.

^{vii} La lecture de la presse économique quotidienne apporte chaque jour, ou presque, son lot d'illustration des difficultés que rencontrent les établissements industriels pour s'implanter ou se développer. Illustration parmi d'autres « *L'industriel Clarebout Potatoes veut investir 140 M€ pour la création d'un site à mi-chemin entre Calais et Dunkerque qui, malgré les 320 emplois promis, suscite l'opposition des riverains* » (Les Echos, 30/06/20).

^{viii} Communiqué de presse UNICEM du 2 juillet 2020 : « L'UNICEM sollicite le gouvernement pour soutenir le développement des territoires ».

^{ix} Services marchands abrités : construction, commerce, hébergement et restauration, activités immobilières, services administratifs et de soutien. Ce secteur est peu orienté vers les exportations et sert avant tout à l'économie domestique : aussi bien pour la consommation des ménages que pour les achats intermédiaires des entreprises.

^x En l'état actuel des textes, pour les établissements où la valeur locative des immobilisations industrielles représente plus de 20% de la valeur locative des immobilisations imposables à la contribution foncière des entreprises (CFE), l'effectif employés et les valeurs locatives sont majorés d'un coefficient de 5.