

3) Faut-il baisser les cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises ?

François ECALLE

Le plan de relance prévoit une baisse des cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), classées par les comptables nationaux parmi les « impôts sur la production ».

La CVAE est un impôt assis sur la valeur ajoutée (VA) et dont le taux dépend du chiffre d'affaires (CA). Ce taux est nul pour un CA inférieur à 0,5 M€ et de 1,5 % pour un CA supérieur à 50 M€. Certaines activités en sont exonérées. Le total de la CVAE et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) est plafonné à 3 % de la VA.

A) Les principales caractéristiques juridiques de la CVAE

1) L'assiette et le taux de la CVAE

Les entreprises et les travailleurs indépendants, quel que soit leur statut juridique ou leur régime fiscal, sont redevables d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) si leur chiffre d'affaires (CA) annuel dépasse 500 000 €. Même si ce seuil est dépassé, elle n'est pas due la première année de création d'une entreprise, sauf en cas de transmission d'activité.

Les personnes et entreprises exonérées de CFE sont également exonérées de CVAE. De nombreuses activités sont exonérées de CFE par la loi (agriculteurs, chauffeurs de taxis, éditeurs de presse, aides à domicile, établissements d'enseignement etc.). En outre, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent décider d'exonérer de CFE et de CVAE d'autres activités, dont la liste est fixée par la loi, de manière permanente ou temporaire.

La cotisation est égale au produit de la valeur ajoutée (VA)¹ par un taux, fixé au niveau national par la loi, qui augmente, de zéro à 1,5 %, en fonction du CA : il est, par exemple, égal à 0 pour un CA de 0,5 M€, à 0,5 % pour un CA de 3,0 M€, à 1,4 % pour un CA de 10 M€ et à 1,5 % pour un CA de 50 M€ ou plus. La valeur ajoutée retenue est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires si celui-ci est inférieur à 7,6 M€ et 85 % s'il est supérieur à 7,6 M€. La CVAE est donc un hybride de taxe sur le chiffre d'affaires et d'impôt sur la valeur ajoutée. En outre, une cotisation minimale est fixée à 250 €.

¹ Si elle correspond aussi à la différence entre le CA et la consommation de biens et services, la VA fiscale n'est pas exactement la même que la VA comptable.

Les collectivités locales reçoivent le produit de la CVAE au taux de 1,5 % et l'Etat prend à sa charge, sous forme d'un dégrèvement automatique (le « dégrèvement barémique »), le coût budgétaire des taux plus faibles appliqués aux entreprises dont le CA est inférieur à 50 M€.

Le total de la CVAE et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) dues au titre d'une année N est plafonné à 3,0 % de la valeur ajoutée de cette année N. Ce dégrèvement s'impute sur la CFE. Ce lien entre la CVAE et la CFE, ainsi que les exonérations communes, explique l'existence en droit d'un impôt dénommé « contribution économique territoriale » (CET) qui est seulement en pratique l'addition de la CVAE et de la CFE.

La cotisation sur la valeur ajoutée de l'année N donne lieu à deux acomptes de 50 % en juin et septembre N, puis à une déclaration avec versement du solde (ou restitution du trop payé) en mai N+1. Les acomptes et le solde sont versés par les entreprises à l'Etat qui les reverse aux collectivités locales avec un an de décalage.

La valeur ajoutée est comptabilisée et déclarée au niveau de l'entreprise. Lorsque celle-ci a des établissements situés dans plusieurs collectivités locales, le produit de la CVAE est réparti entre elles par l'Etat au prorata des effectifs salariés des établissements situés dans chacune d'elles, pour les deux tiers, et de la valeur locative des immobilisations des établissements situés dans chacune d'elles, pour un tiers.

2) L'affectation de la CVAE

La CVAE a rapporté 18,9 Md€ aux collectivités territoriales et à leurs groupements en 2019, ce qui représente 12,4 % de leurs recettes fiscales. Ces recettes ont été réparties à raison de 9,5 Md€ en faveur des régions (soit 36 % de leurs recettes fiscales), de 3,8 Md€ en faveur des départements (soit 9 % de leurs recettes fiscales) et de 5,6 Md€ en faveur des communes et intercommunalités (7 % de leurs recettes fiscales).

Le dégrèvement barémique (application de taux inférieurs à 1,5 % en fonction du CA) a été pris en charge par l'Etat à hauteur de 4,9 Md€. Les entreprises ont donc payé 14,0 Md€ en 2018². Le dégrèvement barémique étant calculé au niveau de l'entreprise, la répartition de son coût entre les collectivités territoriales n'est pas publiée car elle est difficile à établir lorsque les entreprises ont des établissements dans plusieurs régions. Le dossier de presse du plan de relance considère néanmoins que le coût du dégrèvement barémique correspondant à la part régionale de la CVAE était de 2,3 Md€ en 2018. Le coût de cette part régionale pour les entreprises était donc de 7,2 Md€.

En comptabilité nationale, le produit de la CVAE, qui correspond à la part due par les entreprises, s'est élevé à 14,2 Md€ en 2018 et à 15,2 Md€ en 2019.

B) Les effets économiques de la CVAE

La CVAE est classée par les comptes nationaux parmi les impôts sur la production. Ceux-ci font l'objet d'une [fiche spécifique](#) sur ce site.

² La CVAE payée par les entreprises à l'Etat est reversée par celui-ci aux collectivités territoriales avec un an de décalage.

Ces impôts sur la production sont, pour la plupart, des prélèvements sur les facteurs de production : le travail (versement transport, taxe sur les salaires...) et le capital (taxes foncières...). Ils majorent les coûts de production des entreprises et réduisent leur compétitivité, au détriment de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Plus précisément, les prélèvements sur les salaires accroissent le coût du travail et incitent à une substitution de capital au travail. Ils ont ainsi les mêmes effets que les cotisations sociales, surtout patronales. Les prélèvements sur le capital en accroissent le coût et limitent la substitution de capital au travail. Etant assise sur la valeur ajoutée, la CVAE a l'avantage de la neutralité au regard du choix des entreprises entre les combinaisons possibles de capital et de travail.

Les impôts sur la production ont en outre pour caractéristique, souvent mise en avant, de ne pas tenir compte des résultats des entreprises et donc de renforcer les difficultés de celles qui ne dégagent pas de profits. C'est toutefois une propriété commune à tous les prélèvements sur les entreprises à l'exception de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui présente d'autres inconvénients (concurrence fiscale internationale...). A cet égard, la CVAE est moins dommageable que les impôts sur la masse salariale ou sur les immobilisations puisqu'elle est assise sur la valeur ajoutée qui est un solde de gestion. Dégager une valeur ajoutée positive permet de rémunérer au moins en partie le travail et le capital et suppose d'avoir vendu une partie de sa production.

Le conseil d'analyse économique (CAE), dans une [note de juin 2019](#), observe cependant que la CVAE constitue en partie une taxe sur le chiffre d'affaires puisque son taux en dépend. Or il relève que les taxes sur le chiffre d'affaires sont particulièrement dommageables car elles s'ajoutent en cascade à toutes les étapes des chaînes de valeur et défavorisent donc les circuits longs sans aucune raison. Elles agissent comme une combinaison de taxes sur les exportations et de subventions aux importations de biens intermédiaires, contribuant ainsi à dégrader le solde commercial. Le CAE recommande d'ailleurs dans cette note de supprimer en priorité la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui est une taxe sur le chiffre d'affaires des grandes sociétés et qui est aussi classée parmi les impôts sur la production.

Au total, la CVAE n'est sans doute pas l'impôt sur la production le plus défavorable à l'activité économique et le Gouvernement aurait pu se contenter d'en modifier certains paramètres. Le CAE relève ainsi que la valeur ajoutée prise en compte est brute (l'amortissement du capital n'en est pas déduit) et que cela pénalise les entreprises les plus capitalistiques, ce qui pourrait aisément être corrigé.

Selon cette note du CAE, la CVAE pèse plus fortement, en pourcentage de la valeur ajoutée, sur les services publics industriels et commerciaux (eau, gaz, électricité...), l'industrie manufacturière, le secteur financier et les transports et moins fortement sur l'agriculture, la santé, l'enseignement et la construction. Retenir la valeur ajoutée nette modifierait sans doute cette distribution au profit de l'industrie et des entreprises de réseaux.

On peut enfin noter que la CVAE ne pèse pas sur les plus petites entreprises, celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 € en étant exonérées.

C) La réforme annoncée

Selon le [dossier de presse](#) du plan de relance, la part régionale de la CVAE, soit la moitié de son produit, sera supprimée en 2021. Si le plan de relance porte sur les années 2021 et 2022 et si le dossier de presse ne dit pas explicitement que cette suppression sera pérenne, la plupart des commentateurs l'ont ainsi compris et il est donc supposé ici que cette suppression sera bien pérenne.

De plus, le plafonnement de la CET (commun à la CVAE et à la CFE mais imputé sur la CFE) sera abaissé de 3 à 2 % de la valeur ajoutée et les impôts fonciers des établissements industriels (taxes foncières et CFE) seront réduits de moitié.

Selon le dossier de presse, les gains résultant de la combinaison de ces trois mesures (CVAE, CET et impôts fonciers) bénéficieront pour 42 % aux entreprises intermédiaires, pour 32 % aux PME et TPE et pour 26 % aux grandes entreprises. Les deux principaux secteurs bénéficiaires seront l'industrie (37 % du gain) et le commerce (15 %). L'impact spécifique de chacune des trois mesures n'est pas précisé, mais il est probable que les avantages obtenus par les TPE ainsi que par l'industrie proviennent plutôt des deux dernières mesures (plafonnement de la CET et réduction des impôts fonciers des établissements industriels) que de la première, la CVAE ne concernant pas les plus petites entreprises (avec un CA inférieur à 0,5 M€) et ne pénalisant pas spécialement l'industrie (elle pénalise aussi le secteur financier ou les transports).

Les entreprises ne bénéficieront pas d'un allègement de leurs charges administratives puisque la CVAE subsistera et que leurs obligations déclaratives ne changeront pas. Le coût de collecte de l'impôt par l'administration fiscale ne diminuera pas non plus.

D) L'impact de la réforme sur les finances locales

Afin de compenser la perte de leurs recettes de CVAE (9,5 Md€ en 2019), les régions se verront affecter une fraction de la TVA. En 2021, cette fraction sera répartie entre les régions de sorte que chacune reçoive un montant égal aux recettes tirées de la CVAE en 2020 (rétrocession par l'Etat de la CVAE payée par les entreprises en 2019). Ensuite, « à compter de 2022, les régions bénéficieront de la dynamique annuelle de la TVA » selon le dossier de presse.

Les variations annuelles du produit de la CVAE sont assez erratiques et peu corrélées avec celles de la valeur ajoutée des entreprises pour des raisons mal identifiées et donc difficilement prévisibles. Elles résultent pour partie des fluctuations de la valeur ajoutée des banques et assurances, qui est difficile à mesurer (la pertinence du concept de valeur ajoutée est limitée s'agissant des activités financières). A cet égard, les régions bénéficieront, avec la TVA, d'un impôt dont la croissance est plus stable et plus prévisible.

Le dossier de presse note que « cette affectation de TVA fait partie des engagements issus de l'accord de méthode signé entre l'Etat et les régions le 30 juillet 2020. Cet accord prévoit également la mise en œuvre de dispositifs permettant de renforcer la résilience des régions aux baisses de recettes de TVA et d'amplifier la solidarité financière entre elles ». Cet accord évoque seulement la mise en place d'un « fonds de sauvegarde » alimenté par une fraction de la hausse des recettes fiscales régionales (pas seulement de la TVA) pour accompagner les régions en cas de nouvelle crise ainsi que la rénovation du système de péréquation, sans plus de précision.

Le taux de la CVAE est fixé au niveau national et l'évolution de son produit global est indépendante des décisions des collectivités territoriales. Il en sera de même de la fraction de la TVA affectée aux régions. De ce point de vue, il n'y a pas de changement.

En revanche, la répartition de la TVA entre les collectivités locales différera progressivement de celle de la CVAE.

La CVAE est répartie entre les collectivités où les entreprises ont des établissements en fonction de leurs effectifs et de la valeur de leurs immobilisations. Les collectivités sont donc incitées à attirer de nouvelles entreprises sur leur territoire en leur proposant des conditions favorables à l'exercice de leur activité. Ce mode de répartition peut toutefois conduire à creuser les inégalités entre collectivités, les plus riches ayant les moyens d'attirer encore plus d'entreprises et de bénéficier ainsi de recettes plus importantes.

La répartition de la TVA en 2021 reproduira celle de la CVAE en 2020 et ne corrigera donc pas les inégalités créées par celle-ci. Ensuite, cette répartition ne changera pas, chaque région voyant ses recettes augmenter comme la TVA au niveau national, et sera donc indépendante des efforts réalisés par les régions pour attirer des entreprises. La répartition de la TVA s'éloignera progressivement de celle de la CVAE.

Il est préférable que la répartition d'un impôt local dont le taux est national dépende des efforts réalisés par les collectivités territoriales pour attirer ou garder les entreprises, en corrigeant partiellement les inégalités qui en résultent par une péréquation des ressources des collectivités.

La perpétuation de la répartition de la CVAE de 2020 pour une durée indéfinie permet de ne faire ni gagnants ni perdants, mais elle n'est pas satisfaisante et il faudra certainement modifier cette clé de répartition un jour ou l'autre.

E) L'impact de la réforme sur les finances publiques dans leur ensemble

Le coût de la suppression de la part régionale de la CVAE pour les administrations publiques (en consolidant les comptes de l'Etat et des collectivités territoriales) sera de 7,2 Md€ par an. En y ajoutant la diminution du plafond de la CET et la réduction des impôts fonciers, l'impact sur le déficit public sera d'un peu plus de 10 Md€ par an.

Le supplément de croissance généré par cette baisse des impôts de production ne permettra pas de financer cette hausse du déficit public. Il est en effet exceptionnel que des baisses d'impôts s'autofinancent et rien ne permet de penser que ce sera le cas de cette réforme.

Le déficit public structurel sera donc aggravé alors qu'il faudra un jour ou l'autre le réduire pour ne pas voir la dette publique augmenter trop fortement. Comme le montre une [note de ce site](#), l'augmentation de la dette publique présente des risques importants, même si personne ne sait quand une crise des finances publiques pourrait survenir, et les solutions autres que la réduction du déficit public pour limiter ces risques sont loin d'être convaincantes.

Le principal risque aujourd'hui reste certes celui d'une grave crise économique, avec un fort taux de chômage, en 2020-2021 et cela justifie pleinement de prendre des mesures très importantes de soutien et de relance de l'activité, bien au-delà du seul jeu des stabilisateurs

automatiques. Comme il est expliqué dans [un autre billet](#) sur ce site, les dispositifs visant à améliorer la solvabilité des entreprises pourraient d'ailleurs être plus ambitieux.

Pour soutenir et relancer l'activité économique à court ou moyen terme sans dégrader le déficit structurel, il faut que ces mesures soient seulement temporaires. Il est tout-à-fait approprié dans les circonstances actuelles d'annuler des impôts ou des cotisations sociales, et pas seulement de les reporter. En revanche, il ne faut pas engager une baisse pérenne d'impôts, quels qu'ils soient, sauf à réduire en parallèle les dépenses publiques. Dans le contexte politique et social français actuel, il est toutefois peu probable que des économies suffisantes soient engagées dans les prochaines années.

Dans ces conditions, la réduction des impôts de production prévue dans le plan de relance est une erreur qui pourrait obliger à relever d'autres prélèvements obligatoires dans quelques années.

F) Conclusion

Parmi les impôts sur la production, et plus généralement les prélèvements obligatoires sur les entreprises, la CVAE n'est sans doute pas le plus défavorable à l'activité économique. La VA n'est pas une assiette particulièrement mauvaise et la CVAE est surtout critiquable parce que c'est en partie une taxe sur le CA, son taux en dépendant, et parce que l'amortissement du capital n'est pas déduit de la VA prise en compte, ce qui pourrait être corrigé sans la supprimer.

La baisse de la CVAE ne profitera pas aux plus petites entreprises, qui n'en sont pas redevables, et pas particulièrement aux entreprises industrielles. Ces deux catégories d'entreprises bénéficieront toutefois de deux autres mesures du plan de relance : la baisse de 3 à 2 % du plafond commun à la CVAE et à la CFE et la réduction des impôts fonciers dus par les établissements industriels. Les charges administratives des entreprises ne diminueront pas puisque la CVAE ne sera pas totalement supprimée.

La CVAE a rapporté 18,9 Md€ aux collectivités territoriales en 2019, dont 9,5 Md€ aux régions et le reste aux départements et au secteur communal. Pour chaque entreprise, elle est liquidée au niveau national et répartie entre les collectivités territoriales principalement au prorata des effectifs des établissements qui y sont situés. Les régions sont donc incitées à attirer des entreprises pour augmenter ces effectifs.

Le plan de relance prévoit la suppression de la part régionale de la CVAE et son remplacement par une fraction de la TVA. Chaque région recevra en 2021 un montant de TVA égal à la CVAE reçue en 2020 et ensuite ce montant évoluera comme la TVA au niveau national. Les régions seront donc moins incitées à attirer les entreprises.

Sur les 9,5 Md€ de CVAE reçus par les régions, l'Etat en paye 2,3 Md€ en prenant en charge des dégrèvements accordés aux entreprises. Le coût de la réduction prévue pour l'ensemble des administrations publiques est donc de 7,2 Md€ par an et le déficit public structurel en sera aggravé d'autant. Or il faudra un jour ou l'autre le réduire pour limiter les risques associés à l'augmentation de la dette publique et il est peu probable que des économies suffisantes soient réalisées dans les prochaines années. Au lieu d'engager une baisse pérenne des impôts de production, il serait préférable de renforcer les mesures temporaire, comme les annulations d'impôts ou de cotisations sociales, permettant d'améliorer la solvabilité des entreprises.

