

Comité d'évaluation du plan France Relance

APPEL À PROJETS DE RECHERCHE

Évaluer les effets de la réduction des impôts de production

Enjeux et thématiques

Cet appel à projets de recherche est organisé en une unique étape **de sélection parmi les propositions détaillées des équipes de recherche.**

DATE CLÉ :

Clôture pour le dépôt des propositions détaillées : **Mardi 21 mars à 14 h (Heure de Paris)**

I. Contexte

La loi de finances pour 2021 a confié à un Comité d'évaluation la mission de préparer et conduire l'évaluation du plan France Relance à compter du 1^{er} avril 2021. Il prend la suite du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, avec une composition adaptée pour refléter les dimensions sociales et écologiques du plan de relance. Présidé par Xavier Jaravel depuis janvier 2023, le comité d'évaluation du plan de relance inclut des représentants des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, des associations des régions, des départements et des maires de France, des organisations représentatives patronales et syndicales, de la Cour des comptes et des administrations (Direction générale du Trésor, Dares, Commissariat général au développement durable - CGDD), ainsi que trois personnalités qualifiées, MM. Philippe Bouyoux, Yannick L'Horty et Benoît Leguet. Le secrétariat du comité est assuré par France Stratégie.

Dans la lettre de mission adressée à Benoit Coeuré, le Premier ministre demande au comité de concentrer ses travaux d'évaluation sur dix à quinze mesures du plan de relance, et indique que cette liste pourrait inclure les mesures suivantes : la rénovation énergétique des logements privés, la rénovation énergétique des bâtiments publics, les dispositifs de soutien à la demande de véhicules propres, la baisse des impôts de production, les prêts participatifs, l'activité partielle de longue durée, le renforcement du dispositif FNE-formation et la prime à l'embauche des jeunes. Les membres du Comité ont élargi les dispositifs étudiés au plan 1 jeune 1 solution, au Soutien aux investissements industriels, au soutien au développement des protéines végétales.

Des premiers travaux d'évaluation ont été réalisés donnant lieu [au premier rapport](#) publié le 26 octobre 2021 et au [deuxième rapport](#) publié le 20 décembre 2022. Ce premier rapport a contribué à l'appréciation du plan de relance dans son ensemble (niveau macro) ainsi qu'à l'évaluation *in itinere* de cinq dispositifs engagés : MaPrimeRénov', Rénovation énergétique des bâtiments publics, Soutien aux investissements industriels, Industries du futur et le plan. À ce stade, l'évaluation ne peut être que partielle et provisoire.

L'évaluation est particulièrement complexe, compte-tenu (1) de l'ampleur du plan de relance, et du grand nombre de mesures de nature très différente, mais dont certaines interagissent, (2) et de la nécessité de distinguer l'impact d'autres politiques publiques comme les mesures de soutien d'urgence face à la pandémie de Covid-19 et le plan France 2030 annoncé le 12 octobre 2021, (3) enfin, un délai est nécessaire pour apprécier l'impact des mesures, particulièrement celles donnant lieu à des investissements ou à des travaux.

Dans ce contexte, le Comité d'évaluation du plan de relance souhaite que cet appel à projets permette l'évaluation des effets de la réduction des impôts de production.

Du fait de son impact sur la compétitivité des entreprises, notamment industrielles, la fiscalité de la production est un enjeu de la reprise sur le court et long terme. Le plan de relance a mis en place une baisse des impôts de production de 10 milliards d'euros par an, soit 20 milliards d'euros sur la période 2021-2022. Ces mesures, bien qu'inclues dans le cadre de France Relance, sont pérennes.

La baisse des impôts de production correspond à la combinaison de trois mesures distinctes :

- La réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : le taux effectif d'imposition sur la valeur ajoutée – dont le niveau dépend du chiffre d'affaires hors taxe des entreprises - est réduit de 50% depuis le 1^{er} janvier 2021, ce qui correspond à la suppression de sa part régionale.
- La réduction des impôts fonciers pour les établissements industriels : les taux d'intérêt appliqués pour pondérer la valeur locative du foncier industriel dans le cadre de la taxe

foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) sont réduits de 50%. Autrefois fixés à 8 % pour les sols et terrains et 12 % pour les constructions et installations, les taux d'intérêt appliqués aux établissements industriels s'élèvent depuis le 1^{er} janvier 2021 à 4 % et 6 % respectivement.

- L'abaissement du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) : la CET, possédait un plafonnement s'élevant à 3% de la valeur ajoutée des entreprises avant le plan de relance. Depuis le 1^{er} janvier 2021, ce plafonnement est diminué à 2 %, car laisser le plafond inchangé aurait limité l'effet des deux premières mesures.

II. Objectifs de l'évaluation

La combinaison des trois mesures de réduction des impôts de production vise plusieurs objectifs :

- **Accroître la productivité des entreprises.** Les impôts de production peuvent avoir un effet sur les décisions de production des entreprises, qui peuvent être amenées à produire avec des intrants moins taxés mais moins productifs, impliquant donc une mauvaise allocation des ressources.
- **Soutenir le tissu industriel,** via une réduction ciblée des impôts de production. Les impôts de production pèsent en effet plus fortement sur certains secteurs et types d'entreprises, notamment celles actives dans des secteurs intensifs en capital, tels que l'industrie.
- **Améliorer la compétitivité des entreprises françaises.** L'effet négatif des impôts de production sur la compétitivité des entreprises a été largement documenté dans la littérature académique. Certains impôts de production peuvent ainsi être assimilés à un impôt sur les exportations et à une subvention aux importations de biens intermédiaires.

Les travaux d'évaluation pourraient se concentrer sur la mesure de diminution de moitié de la CVAE pour plusieurs raisons¹ :

- Il s'agit d'une mesure de plus grande ampleur, tant en termes de montant que de population concernée. En effet, la baisse de la CVAE concerne toutes les entreprises avec un CA de plus de 500 000 € ; alors que la révision des valeurs locatives ne concerne que les entreprises ayant au moins un établissement industriel (environ 32 000 entreprises).
- En outre, d'un point de vue méthodologique, le traitement des données de TFPB et de CFE est complexe.
- Enfin, la loi de finances de 2023 a acté la suppression totale de la CVAE.

Deux axes de recherche sont distingués (même si en pratique, les deux sont évidemment liés) :

- **Les impacts économiques sur la performance des entreprises, notamment industrielles : l'emploi, les exportations, l'investissement, la productivité, le chiffre d'affaires, le taux de marge, les recettes fiscales et la probabilité de survie.**
- L'effet induit sur la **compétitivité et l'attractivité du pays.**

¹ Mais toute proposition d'évaluation sur un champ différent (ensemble de la baisse, ou autres volets) sera étudiée.

1) Les impacts économiques sur les entreprises de la réduction des impôts de production

Il s'agira d'utiliser des méthodes économétriques visant à **mesurer les impacts des mesures sur les entreprises qui en bénéficient après avoir identifié leurs caractéristiques**. Plusieurs variables de résultat peuvent être envisagées : **l'emploi² (notamment les différents types de contrats de travail), les exportations³, l'investissement⁴, la productivité, le chiffre d'affaires, le taux de marge et le comportement des entreprises (versement des dividendes)**.

Une approche économétrique faisant usage de la structure en panel des données disponibles⁵ et variables instrumentales pourrait être envisagée pour estimer l'impact de la baisse de la CVAE (plus ou moins forte) sur la tendance de plusieurs indicateurs :

- Contrairement à une analyse en double-différence, le barème très progressif de la CVAE (tant à l'entrée qu'au passage des différents niveaux de chiffre d'affaires) ne permet *a priori* pas de procéder à une distinction binaire des deux groupes (le seuil d'assujettissement à 500 000 € de CA est trop faible pour qu'une étude à ce seuil soit représentative).
- Un calcul de l'intensité du traitement (une standardisation du montant de la baisse de la CVAE obtenu suite à la mesure, par exemple) pourrait toutefois être envisagé. L'intensité de cette baisse étant nécessairement corrélée au niveau de chiffre d'affaires, on peut également envisager l'introduction d'effets fixes permettant de contrôler pour l'ensemble des autres caractéristiques propres aux différentes entreprises (secteur, localisation, taille, valeur ajoutée, appartenance à un groupe et taille de ce dernier, etc...) et pour les différentes années intégrées.

2) L'impact de la réduction des impôts de production sur la compétitivité et l'attractivité de la France

Dans un contexte de concurrence entre systèmes fiscaux, la réduction des impôts sur la production est susceptible d'orienter davantage vers le territoire national les décisions d'investissement des multinationales françaises et étrangères. France Stratégie a étudié les déterminants des choix de localisation des entreprises multinationales en Europe, et estimé l'impact d'une baisse des impôts de production sur la probabilité de choisir la France comme site de production ou siège social⁴.

Une analyse pourra être menée pour chercher à identifier un lien de causalité avec l'évolution des décisions d'investissement d'entreprises françaises et étrangères en France ainsi que les décisions de fermeture de sites de production par des entreprises françaises et étrangères, afin de répondre à tout ou partie des questions suivantes :

- La baisse des coûts de production se traduit-elle par une baisse des prix de vente ? Quel est ainsi l'impact sur la compétitivité prix des entreprises nationales, et par conséquent sur les exportations et les importations ?
- Avec la surchauffe observée ces derniers mois dans le prix des matières premières et face aux ruptures d'approvisionnement constatées dans de nombreux secteurs (automobile,

² Aus dem Moore N. et Kasten T. (2009), « Do wages rise when corporate tax rates fall? Difference-in-differences analyses of the German business tax reform 2000 », *Ruhr Economic Papers*, n° 532.

³ Békés G. et Harasztosi P. (2012), « [Tax credit, exports and regional disparity: microevidence from Hungary](#) », *EFIGE Working Paper*, n° 56, août.

⁴ Parsons M. (2008), « The Effect of Corporate Taxes on Canadian Investment: An Empirical Investigation », Finance Canada, *Working Paper*, n° 2008-01.

⁵ Fabrice G. et al. 2018, « Les effets du CICE : une évaluation EX POST », *Economie & prévision*, n°214 ; LIEPP – Sciences Po, (2018), « Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière d'emplois et de salaires ».

électronique...), la réduction de la pression fiscale peut-elle renforcer la localisation d'activités productives en France et stimuler les exportations ?

- Pouvons-nous distinguer un effet sur les flux d'investissements directs étrangers entrants ? Pouvons-nous distinguer un effet sur les décisions d'implantation des firmes notamment multinationales en France ? Pouvons-nous identifier un effet sur l'ouverture de nouveaux sites de production en France et moins de fermetures par rapport à d'autres pays comparables ?

Une approche économétrique structurelle faisant usage des données disponibles⁶ pourrait être envisagée pour estimer l'impact de la baisse de la CVAE sur les choix de localisation des sites de production et de logistique en France. Ce modèle permet d'estimer les effets de réduction des impôts de production sur la probabilité, pour une multinationale, de choisir la France pour implanter ou développer un site de production.

III. Données recensées

- **Disponibilité** des données CVAE disponibles en début d'année N+2.
- Un appariement avec les liasses fiscales est nécessaire (car elles incluent les entreprises sous le seuil de 500 000 euros de CA ainsi que les indicateurs de rentabilité). Les liasses fiscales sont disponibles en version anticipée au milieu de l'année N+1 et dans leur version définitive en début d'année N+2.
- FIBEN-Bilans sociaux (Banque de France), disponibles jusqu'en 2021, pourront être utilisés pour examiner l'impact sur la santé financière des entreprises bénéficiaires des dispositifs.
- Implantation des sites de production et de logistiques des firmes multinationales sur la période 2018-2022, base de données Business France.
- Appariement possible avec la base de données Fare 2020 (Fare 2021 disponible en octobre 2023) mais cette dernière ne contient que les SNF. Une restriction de champ pourrait être envisagée en fonction des impacts à étudier (notamment les indicateurs sur les dividendes ne sont disponibles que sous Fare).
- Appariement nécessaire avec les DADS pour une étude approfondie sur l'emploi. Déclaration sociale nominative - entreprises 2021 disponible.

IV. Calendrier

- Lancement de l'appel à projets mi-Février 2023.
- Sélection des projets : minimum un mois après la publication des appels à projets de recherche. Échéance 21 mars 2023.
- Etablissement de la notification des dossiers : fin-avril 2023
- Début des travaux fin-avril 2023.
- Résultats intermédiaires :
 - **Fin août- début septembre 2023 nous attendons des résultats provisoires mais fiables et avancés visant à présenter les caractéristiques des entreprises bénéficiant de la réduction des impôts de production et à estimer l'impact sur la performance des entreprises à court-terme.**

⁶ Lachaux A. (2021 « Localisation de la production automobile : quels enseignements sur l'attractivité des pays et la compétitivité des entreprises ? », Document de travail, n° 2021-04, septembre.

- Le rapport final incluant l'année fiscale 2022 est attendu pour l'automne 2024.

V. Mode de sélection

Cet appel à projets est organisé en une seule étape qui consiste à sélectionner les projets à financer parmi les propositions détaillées des équipes de recherche.

La proposition des équipes de recherche peut se positionner uniquement sur l'un des deux volets.

Les projets de recherche proposés devront décrire précisément les méthodes d'évaluation envisagées. Une attention particulière sera accordée à la qualité méthodologique des projets. En particulier, le choix des bases de données ainsi que les méthodes d'appariement envisagées devront être définis et justifiés avec précision. L'accès à certaines bases suppose une demande auprès du comité du secret statistique. Les conditions et modalités d'accès aux bases de données choisies devront être explicitées dans le projet et le temps nécessaire pour préparer le dossier et obtenir l'accord du comité du secret devra être pris en compte par les équipes répondantes.