



## 3<sup>ème</sup> CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2021

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter

### EPREUVE N° 15

Durée : 3 h  
Coefficient : 2

**Question n° 1 : Le pacte financier et fiscal : quels objectifs, enjeux et modalités de mise en œuvre ? (7 points)**

*En vous appuyant sur le document n°1*

**Question n° 2 : Quels sont les impacts pour les collectivités territoriales et leurs groupements de la baisse des impôts de production introduite par la loi de finances initiale pour 2021 ? (7 points)**

*En vous appuyant sur le document n°2*

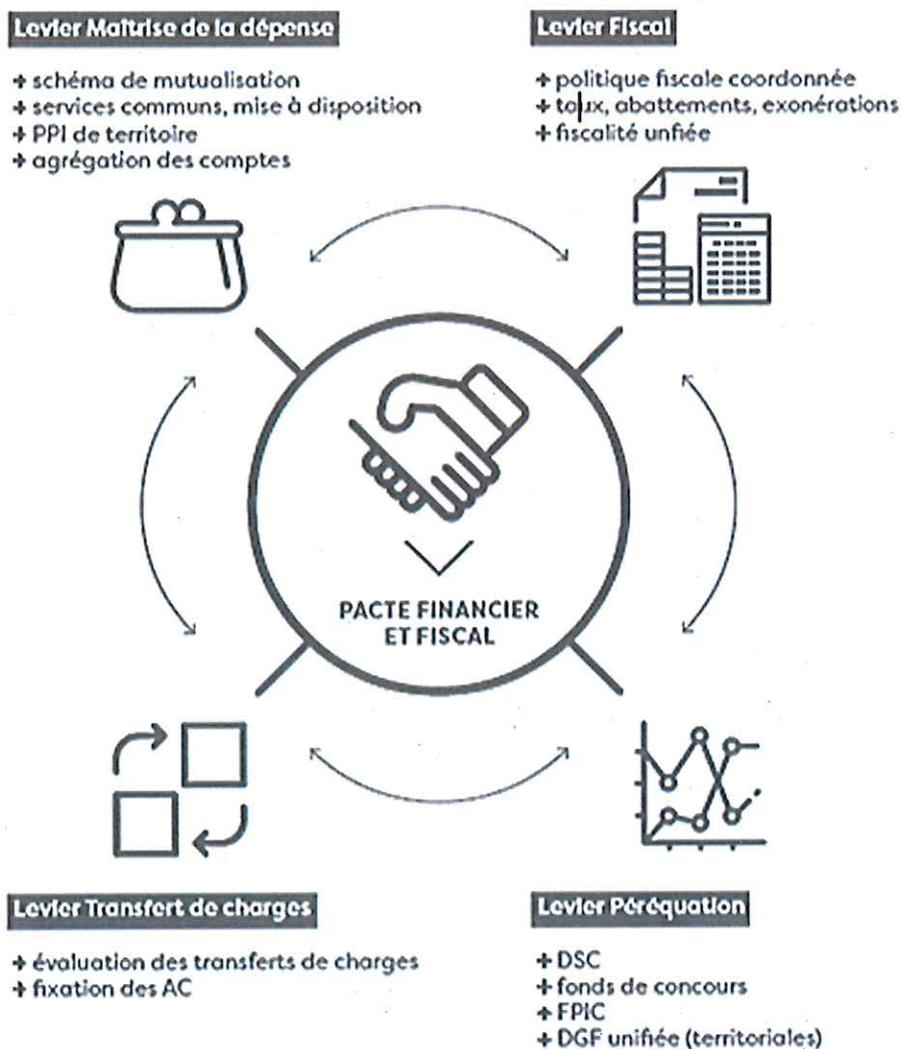
**Question n° 3 : Quels sont les temps d'un budget au sein d'une collectivité territoriale ?**

(6 points)

**NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Les copies doivent être paginées avant la fin de l'épreuve.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

### 3.3 La boîte à outils du pacte fiscal et financier de solidarité



## Eclairages complémentaires sur les impôts sur la production

Philippe Martin<sup>(1)</sup> et Hélène Paris<sup>(2)</sup>

Le Conseil d'analyse économique (CAE) a publié en juin 2019 une Note coécrite par Philippe Martin et Alain Trannoy intitulée « Les impôts sur (ou contre) la production »<sup>(3)</sup>. Celle-ci analysait à partir de travaux empiriques originaux sur des données d'entreprises très précises l'impact de certains impôts sur la production sur la productivité, la compétitivité et la survie des entreprises françaises. Sur la base de cette Note et dans le contexte de la préparation du Pacte productif du gouvernement un débat s'est ouvert sur le rôle de ces impôts sur la compétitivité des entreprises françaises. Les questions portent à la fois sur l'opportunité de baisser ces impôts et si oui sur le choix des impôts de production à baisser. Le ministre de l'Économie et des Finances et les associations d'élus ont demandé au CAE au mois de février 2020 (voir Lettre de mission en annexe) de poursuivre son travail pour « évaluer avec précision le poids de l'ensemble des prélèvements obligatoires supportés par les entreprises, d'évaluer le poids de la fiscalité locale dans cet ensemble, avec un Focus sur les impôts de production en précisant leur périmètre exact ». Le CAE espère que cet éclairage complémentaire, effectué, comme pour tous ses travaux, en toute indépendance, permettra d'apporter des éléments utiles pour nourrir le débat en cours.

Ce Focus sur les impôts de production a été commencé avant la crise du Covid-19. Il prend une nouvelle dimension dans le contexte de la crise actuelle. À court terme, les impôts de production, parce qu'ils taxent les entreprises en haut du compte d'exploitation peuvent fragiliser les entreprises à un moment où leur trésorerie est très fortement affectée. Ce fut déjà le cas pendant la crise de 2009. Notre travail empirique montrait que pendant la crise, la probabilité qu'une entreprise disparaisse à horizon de deux ans était significativement augmentée du fait de la C3S passant d'environ 9 à 10 %. Pendant la crise Covid-19 les impôts de production peuvent donc avoir un impact plus nocif. À moyen terme, et dans l'objectif d'une relocalisation de la production industrielle passant par une amélioration de la compétitivité et de l'attractivité du territoire français, la question des impôts de production se repose aussi avec plus d'acuité. En effet, contrairement à l'impôt sur les bénéfices ou la TVA, les impôts de production plus élevés en France que dans le reste de l'Europe, ont un impact direct sur les coûts de production et donc la compétitivité des entreprises. En 2018, ils représentent en effet 0,7 % de la valeur ajoutée des entreprises en Allemagne et 3,7 % en France, le plus haut niveau en Europe hormis la Grèce. De fait, nous montrions que les entreprises industrielles payant davantage de C3S voyaient leurs exportations baisser. Nous concluons que la C3S agit comme un impôt sur les exportations et une subvention aux importations de biens intermédiaires. Les entreprises peuvent en effet avoir intérêt à délocaliser leur chaîne de production de biens intermédiaires. Cela leur permet ainsi d'échapper aux « 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.

(1) Sciences Po et CAE.

(2) CAE.

(3) Martin P. et A. Trannoy (2019) : « Les impôts sur (ou contre) la production », Note du CAE, n° 53, juin.

[...]

## 2. Focus sur la fiscalité sur la production : de quoi parle-t-on ?

Les impôts sur la production et les importations tels qu'ils sont définis dans les comptes nationaux, qui reposent sur des concepts et définitions harmonisés au niveau international, sont des versements obligatoires sans contrepartie qui frappent la production et l'importation de biens et de services, l'emploi de main-d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, de bâtiments et d'autres actifs utilisés à des fins de production ; ces impôts sont dus indépendamment de la réalisation de bénéfices d'exploitation.

Cet ensemble de prélèvements obligatoires se décompose en deux grandes catégories :

- les impôts sur les produits (D21) : ils comprennent les impôts de type TVA, les impôts sur les importations autres que la TVA, les autres impôts sur les produits dont l'assiette est constituée d'opérations relatives aux produits (TIPP, droits sur les tabacs, taxe sur les conventions d'assurance...). Ces impôts sont prélevés proportionnellement à la quantité ou la valeur des biens et services produits. Dans les comptes nationaux, ces impôts ne sont imputés à aucun secteur institutionnel (ni le secteur vendeur qui est un simple collecteur, ni le secteur acheteur) : ils sont considérés comme « payés par les produits ». Du point de vue comptable, ces impôts sont en effet inclus dans le prix d'achat des consommations intermédiaires des entreprises (par exemple sur taxe sur l'énergie) ou de la consommation finale des ménages (par exemple la TVA), ces secteurs acheteurs n'étant pas eux-mêmes les redevables directs de ces taxes<sup>(7)</sup> ;
- les autres impôts sur la production (D29) : ils correspondent à tous les impôts que les entreprises supportent du fait de leurs activités de production<sup>(8)</sup>, à l'exclusion des impôts sur les produits. Ils ne comprennent pas les impôts sur les profits ou les autres revenus de l'entreprise et ils doivent être acquittés quelle que soit la rentabilité des activités de production. Ces impôts sont perçus auprès des producteurs en fonction de modalités qui ne sont pas directement liées à la vente de produits (par exemple les impôts fonciers applicables aux locaux commerciaux, les impôts sur les autres actifs ou sur la main-d'œuvre utilisés dans le cadre de la production, les droits versés pour avoir l'autorisation d'exercer une activité commerciale ou une profession). Il en est de même pour un impôt assis sur la valeur ajoutée d'une entreprise : ce type d'impôt n'est pas payable par unité de production (qui comprend également les achats intermédiaires) et ne peut donc être directement déduit du prix du producteur<sup>(9)</sup>. En faisant partie des coûts de production, les autres impôts sur la production peuvent certes influencer sur le prix des produits, mais ils n'y sont pas directement reliés : c'est la raison pour laquelle ils sont comptabilisés en charges dans le compte d'exploitation des entreprises, pour en déduire un excédent brut d'exploitation (EBE) qui mesure ce qui reste aux entreprises après rémunération des salariés et versement des impôts liés à la production (sauf impôts sur les produits).

---

(7) On peut naturellement souligner que les impôts sur les produits frappant les consommations intermédiaires des entreprises, lorsqu'ils ne sont pas récupérables (comme la fiscalité sur l'énergie) affectent les coûts de production des entreprises via des prix d'inputs plus élevés, potentiellement répercutés dans les prix de vente suivant l'incidence de ces taxes.

(8) Activité de production au sens de la comptabilité nationale : production marchande des entreprises, production de services de logement et production pour compte propre des ménages et production non marchande des administrations publiques.

(9) On pourrait soutenir qu'un impôt sur le chiffre d'affaires, donc assis sur le produit des ventes d'une entreprise devrait être assimilé à un impôt sur les produits. Pourtant les comptables nationaux français ont décidé de classer la C3S dans la rubrique « autres impôts sur la production ». C'est peut-être le mode particulier de calcul de cet impôt, qui comprend des abattements et déductions diverses qui a motivé ce choix, dès lors que le lien direct entre l'impôt et le prix du producteur ne pouvait être établi.

---

L'objet d'étude de la Note du CAE de juin 2019 était centré sur les « autres impôts sur la production » (D29) tels que définis dans les comptes nationaux, pour la partie acquittée par les entreprises dès lors que l'analyse est focalisée sur la fiscalité des entreprises.

[...]

## 5. Comment se répartissent les impôts sur la production en France ?

### 5.1. Les principaux impôts sur la production

En revenant à la notion plus globale des impôts sur la production (D29, soit D291 + D292) telle qu'elle est le plus souvent commentée en France, on retrace dans le tableau ci-dessous les principaux impôts acquittés par les entreprises. Au total, ces impôts ont représenté 77 milliards d'euros en 2018 : un tiers est assis sur les salaires et la main d'œuvre, et les deux tiers restant s'appuient sur des assiettes diverses allant du chiffre d'affaires au foncier en passant par la valeur ajoutée des entreprises, pour ce qui concerne les principaux impôts.

Au sein des administrations publiques, le secteur le plus gros bénéficiaire de ces impôts payés par les entreprises est celui des administrations locales : il reçoit de l'ordre des deux tiers du total. Vient ensuite le secteur des administrations de Sécurité sociale (25 %), qui bénéficie, outre la C3S qui est un impôt sur le chiffre d'affaires, d'une grande partie des impôts assis sur les salaires et la main d'œuvre (forfait social, taxe sur les salaires, affectée depuis 2006 à la sécurité sociale, taxes au profit du CNSA notamment). Le dernier bénéficiaire de ces prélèvements est le secteur des administrations centrales (État et organismes divers) et l'Union européenne avec 12 % du total.

Si l'on considère globalement les prélèvements obligatoires reçus par les administrations locales (nets de dégrèvements), on constate que les impôts sur la production à la charge des seules entreprises représentent une part importante des ressources locales : 28 % du total des prélèvements obligatoires pour les impôts divers sur la production et 7 % pour les impôts sur les salaires et la main d'œuvre (encadré).

**Tableau. Impôts sur la production payés par les entreprises<sup>(\*)</sup>  
en 2018, en milliards d'euros**

	Total	Adm. centrales et UE	Adm. locales	Adm. Sécurité sociale
<b>D291 : Impôts sur les salaires et la main d'œuvre</b>	<b>27,2</b>	<b>3,6</b>	<b>9,5</b>	<b>14,1</b>
- Taxe sur les salaires	6,2	0,0	0,0	6,2
- Forfait social	5,7	0,0	0,0	5,7
- Versement transport	7,8	0,0	7,8	0,0
- Contribution apprentissage	1,7	0,0	1,7	0,0
- Autres (FNAL, CNSA...)	5,8	3,6	0,0	2,2
<b>D292 : Impôts divers sur la production</b>	<b>50,1</b>	<b>5,7</b>	<b>39,5</b>	<b>4,9</b>
- Taxe foncière sur le bâti <sup>(1)</sup>	12,9	0,0	12,9	0,0
- Cotisation foncière sur les entreprises (CFE) <sup>(2)</sup>	6,7	0,0	6,7	0,0
- Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) <sup>(3)</sup>	14,0	0,0	14,0	0,0
- Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	3,8	0,0	0,0	3,8
- Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	1,3	0,0	1,3	0,0
- Taxe sur les surfaces commerciales	1,0	0,0	1,0	0,0
- Contribution fonds de résolution bancaire	2,3	2,3	0,0	0,0
- Autres <sup>(4)</sup>	8,1	3,4	3,6	1,1
<b>D29 : autres impôts sur la production</b>	<b>77,3</b>	<b>9,3</b>	<b>49,0</b>	<b>19,0</b>

Sources : INSEE (comptes nationaux), DG Trésor et calculs auteurs.

Notes : (\*) Entreprises non financières, y compris entreprises individuelles et sociétés financières ; (1) Pour l'estimation de la taxe foncière sur les propriétés bâties à la charge des entreprises, l'Insee part du calcul d'une clef de répartition pour les ménages et les sociétés financières (respectivement 57 et 2,6 % des recettes), reprend les montants enregistrés dans les comptes des administrations publiques et des institutions à but non lucratif, et obtient ensuite le montant versé par les sociétés non financières et entrepreneurs individuels par solide. La taxe foncière est due par le propriétaire du logement. Pour les logements servant à la fois d'habitation et de lieu d'activité professionnelle, ou pour ceux auxquels le propriétaire bailleur crée une SCI, le logement est toujours la propriété du ménage, la taxe est imputée sur le compte des ménages ; (2) CFE nette du plafond de la CET ; (3) CVAE nette des dégrèvements barémiques ; (4) Taxe sur le foncier non bâti, licences professionnelles, imposition des chambres de commerce, taxe sur la création des bureaux en Île-de-France...

### Encadré. Répartition des prélèvements obligatoires (PO) reçus par les administrations locales

Les informations tirées des comptes nationaux, combinées à celles présentées dans ce *Focus* (cf. supra) permettent d'apprécier l'importance relative des impôts sur la production à la charge des entreprises au sein des PO reçus par les administrations locales (fiscalité directe et fiscalité transférée). L'ensemble des prélèvements obligatoires pris en compte ici correspond à des prélèvements effectivement acquittés par les agents économiques (entreprises, ménages, administrations), ils sont ainsi comptabilisés nets de dégrèvements et remboursements. Les impôts sur la production payés par les entreprises représentent une part importante des ressources locales : 28 % du total des prélèvements obligatoires pour ce qui est des impôts divers sur la production et 7 % du total pour les impôts sur les salaires et la main d'œuvre (voir tableau).

Une telle présentation ne peut toutefois qu'être partielle, faute, d'une part, de pouvoir déterminer la part des impôts sur les produits effectivement supportés par les entreprises et, d'autre part, de pouvoir identifier l'origine du financement des transferts de l'État au profit des collectivités locales (dotations budgétaires, prises en charge de dégrèvements et remboursements) qui selon les comptes nationaux s'élevaient à 43 milliards d'euros en 2018.

#### Prélèvements obligatoires reçus par les administrations locales en 2018

	En Md€	En % du total
Taxe de type TVA	4,2	3 %
Impôts sur les importations autres que TVA	0,7	1 %
Autres impôts sur les produits (TICPE, DMTO, TSCA)	45,8	33 %
Autres impôts sur la production (D29)	71,8	51 %
- dont payés par les entreprises	49,0	35 %
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre (D291)	10,6	8 %
- dont payés par les entreprises	9,5	7 %
Impôts divers sur la production (D292)	61,1	44 %
- Dont payés par les entreprises	39,5	28 %
Autres impôts courants (taxe habitation)	17,2	12 %
<b>Total</b>	<b>139,7</b>	<b>100 %</b>

Source : INSEE (comptes nationaux), DG Trésor et calculs auteurs.