

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION
SUR LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES, L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES DE
LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE
ET DE SON REMPLACEMENT PAR
LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE**

NOTE D'ÉTAPE

Mars 2012

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES CONSEQUENCES DE LA RÉFORME POUR L'ETAT	8
A. UN COÛT GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS ...	8
1. <i>Un coût net proche de 4,5 milliards d'euros en rythme de croisière</i> ...	8
2. <i>... globalement conforme aux prévisions</i>	9
3. <i>Le cas particulier de l'année 2010</i>	9
B. ... À METTRE EN PERSPECTIVE	10
1. <i>Un coût comparable à celui de précédentes réformes fiscales</i>	10
2. <i>L'effort de rationalisation des dépenses et des recettes de l'Etat liées à l'impôt économique local</i>	10
II. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES ENTREPRISES	11
A. UN TABLEAU CONTRASTÉ ENTRE SECTEURS GAGNANTS ET PERDANTS	11
1. <i>Un allègement fiscal global des entreprises</i>	11
a) <i>Une majorité d'entreprises gagnantes</i>	11
b) <i>... malgré un allègement plus limité que prévu</i>	12
2. <i>Un rééquilibrage attendu en faveur du secteur industriel</i>	12
3. <i>Des questions qui demeurent en suspens</i>	13
B. UNE RÉFORME QUI DEVAIT S'ADAPTER À LA TAILLE DES ENTREPRISES	14
1. <i>Un objectif recherché par les dispositifs mis en place</i>	14
a) <i>Un seuil à 2 millions de chiffre d'affaires</i>	14
b) <i>La progressivité du taux de cotisation et l'abattement de 1 000 euros</i>	15
2. <i>Des mécanismes à adapter aux situations extrêmes</i>	16
a) <i>Les TPE et la question de la base minimale de CFE</i>	16
b) <i>La question de l'optimisation fiscale</i>	16
C. LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE A-T-ELLE ÉTÉ « SURVENDUE » ?	16
1. <i>Un impact économique difficile à discerner</i>	16
2. <i>Une question qui apparaît a posteriori secondaire</i>	17
3. <i>Une nouvelle situation dont les bénéficiaires doivent être confortés</i>	17
III. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	18
A. UNE RÉFORME BRUTALE, DONT L'ENTRÉE EN VIGUEUR A SUSCITÉ DE NOMBREUSES INCERTITUDES	18
1. <i>Une réforme de grande ampleur, mise en œuvre en moins d'un an</i>	18
2. <i>Un texte initial plusieurs fois réécrit</i>	18
3. <i>Des incertitudes qui ont perduré</i>	19
B. DE LA COMPENSATION À LA PÉRÉQUATION	19
1. <i>Une compensation à l'euro près effective</i>	19
2. <i>... qui masque un fort accroissement des inégalités territoriales</i>	19
3. <i>... et rend nécessaire de nouveaux mécanismes de péréquation</i>	20

C. UN IMPACT SUR L'AUTONOMIE ET LES CHOIX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	20
1. Une autonomie financière préservée, une autonomie fiscale amoindrie	20
2. Les conséquences de la modification du panier fiscal local.....	21
3. Les conséquences induites sur la définition des potentiels fiscal et financier	21
D. UNE RÉFORME DONT LA MISE EN ŒUVRE NÉCESSITE DES AJUSTEMENTS COMPLÉMENTAIRES	22
1. La « descente » au niveau communal du taux départemental de taxe d'habitation	22
2. Une répartition de la CVAE inadaptée aux caractéristiques des groupes.....	22
3. Les pistes évoquées lors des travaux de la mission.....	23

AVANT-PROPOS

La mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, constituée le 6 juillet 2011, a engagé ses travaux après le renouvellement partiel du Sénat de septembre 2011.

A l'issue de cinq mois de travaux, auditions et déplacements, elle a souhaité établir une note d'étape présentant les principales observations, réflexions et suggestions qui lui ont été présentées.

Ce document n'est encore qu'une **ébauche du rapport définitif** de la mission qui comportera, en outre, des propositions d'aménagement de la fiscalité économique locale.

La mission d'information a considéré, en effet, qu'un **délai complémentaire** était nécessaire, afin de disposer de toutes les informations souhaitables, notamment en ce qui concerne le produit des nouvelles impositions pour 2011 et sa répartition entre les collectivités territoriales.

Elle a aussi estimé préférable de ne publier ses conclusions définitives qu'à l'issue de la période électorale qui prendra fin au mois de juin 2012.

Son objectif est d'être en mesure, alors, de **proposer des améliorations et des corrections** qui pourront être débattues lors de l'examen du **projet de loi de finances pour 2013**.

La réforme initiée par la loi de finances pour 2010 a allégé la charge fiscale des entreprises et, par voie de conséquence, bouleversé les équilibres antérieurs de la fiscalité économique locale. Elle a définitivement acté la disparition d'un impôt que certains avaient qualifié d'« imbécile » et mis en place les bases d'une nouvelle fiscalité professionnelle.

Dès sa création en 1975, la taxe professionnelle a fait l'objet de nombreuses critiques. Considéré comme un impôt handicapant pour l'attractivité et la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale, elle a fait l'objet de 68 modifications en trente cinq ans d'existence, soit une moyenne de deux réformes par an.

Quatre critiques étaient adressées à la taxe professionnelle.

Tout d'abord, la France était le seul pays de l'OCDE et de l'Union européenne dont l'assiette de l'impôt économique reposait sur les équipements et biens mobiliers (EBM), soit les investissements productifs des entreprises. Le choix de cette assiette, après la suppression en 1999 de la part salaires accusée de désavantager l'emploi, **nuisait à la compétitivité des entreprises françaises**, en raison de son effet pénalisant sur l'investissement.

Ensuite, la taxe **faisait contribuer plus le secteur industriel**, pour lequel le ratio investissement / valeur ajoutée est élevé. En d'autres termes, la taxe professionnelle pesait sur les secteurs industriels soumis à une forte concurrence internationale (automobile, composants électroniques ou métallurgie) ce qui, selon de nombreux entrepreneurs, ne favorisait pas le maintien de l'emploi industriel sur le territoire national.

Enfin, les deux dernières critiques adressées à la taxe professionnelle pointaient la **complexité et l'illisibilité de cet impôt**, en raison notamment des nombreuses modifications dont elle avait fait l'objet et la part de plus en plus importante prise par l'Etat, qui en était devenu le principal redevable.

La réforme de la taxe professionnelle a, selon le Gouvernement, pour objectif prioritaire de **redynamiser la compétitivité industrielle de la France**. D'après le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA), publié en mai 2010, trois conséquences majeures étaient attendues de la réforme de la taxe professionnelle : une aide au secteur industriel, par la diminution de la charge fiscale, un effet positif sur les relocalisations d'entreprises et un soutien à l'emploi.

La nouvelle fiscalité des entreprises repose désormais sur la contribution économique territoriale (CET), dont l'assiette est double : d'une part, la valeur ajoutée des entreprises, qui remplace les anciens équipements et biens mobiliers (EBM) (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE) et, d'autre part, l'assiette foncière, conservée de la TP, qui a donné naissance à la cotisation foncière des entreprises (CFE).

I. LES CONSEQUENCES DE LA RÉFORME POUR L'ÉTAT

A. UN COÛT GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS...

1. Un coût net proche de 4,5 milliards d'euros en rythme de croisière...

La réforme de la taxe professionnelle a des incidences budgétaires contradictoires pour l'Etat, puisqu'elle se traduit :

- par des **pertes de recettes** et des **dépenses supplémentaires**, qui constituent un coût (A) ;
- **par des allègements de dépenses et des gains de recettes**, qui constituent un gain (B).

Le **coût net de la réforme** s'obtient en agrégeant ces différents éléments.

Coûts pour l'Etat (A)
Perte de recettes
- <u>Suppression d'impôts auparavant perçus par l'Etat liés à la TP :</u> Cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP) Cotisation nationale de péréquation (CNP) Rôle supplémentaire de TP au profit de l'Etat (RS-TP)
- <u>Transfert d'impositions aux collectivités territoriales</u> Taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)
- <u>Abaissement des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur</u> Frais d'assiette et de recouvrement TP (FAR TP) Frais d'assiette et de recouvrement des impositions directes locales (FAR IDL)
Dépenses supplémentaires
<u>Dotations de compensation aux collectivités territoriales</u> Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

Gains pour l'Etat (B)
Gain de recettes
- <u>Effet induit sur l'impôt sur les sociétés et sur l'impôt sur le revenu (résultant de l'impact de la suppression de la TP sur le bénéfice des entreprises)</u> Impact sur l'impôt sur le revenu (IR) Impact sur l'impôt sur les sociétés (IS)
- <u>Fiscalité des installations nucléaires</u> Taxe sur les INB
Allègement de dépenses
- <u>Diminution du coût des dégrèvements liés à l'impôt économique</u> Cette question sera abordée plus précisément dans le I. B.

D'après les dernières estimations du ministère du Budget, ce coût net serait de **4,8 milliards d'euros en 2011**, de **4,4 milliards d'euros en 2012**, et de **4,5 milliards d'euros en rythme de croisière**.

Il convient néanmoins de préciser qu'il ne s'agit là que de **données prévisionnelles**, dans la mesure où **il est encore impossible de savoir avec précision quel sera le coût exact de la réforme**.

2. ... globalement conforme aux prévisions

Le coût net de la réforme reste donc bien **compris dans la fourchette prévisionnelle de 4 à 5 milliards d'euros** fournie par le **Gouvernement à l'occasion de l'adoption de la réforme**.

Les différentes estimations du coût net de la réforme fournies par le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	2011	2012	Rythme de croisière
Estimations initiales*	3,2	4,4	4,3
Juin 2010	4,2	5,5	5,3
LFI 2011	4,3	4,7	4,7
LFI 2012	4,2	4,7	
Estimations actuelles (fournies à l'occasion du dernier collectif budgétaire de 2011)	4,8	4,4	4,5

Source : mission commune d'information

* L'écart entre les estimations initiales et les suivantes résulte du **surcoût engendré par la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances pour 2010. L'annulation du régime spécial des titulaires de bénéficiaires non commerciaux (BNC) en matière de CFE** a en effet entraîné **une perte de recettes supplémentaire** aujourd'hui estimée à **840 millions d'euros**, intégrée aux prévisions suivantes.

Cet ajustement mis à part, la **relative stabilité des prévisions** est d'autant plus remarquable que les premières d'entre elles ont dû être réalisées dans des délais très courts, compte tenu des modifications adoptées par le Parlement par rapport au projet initial du Gouvernement, et dans un contexte d'incertitudes nombreuses.

3. Le cas particulier de l'année 2010

L'année 2010 a été une année de transition, durant laquelle l'Etat a perçu le produit des nouveaux impôts à la place des collectivités territoriales et

leur a octroyé une compensation-relais, tout en continuant à assumer le coût des dégrèvements liés à la taxe professionnelle, dont la disparition a été progressive et non immédiate.

Le coût budgétaire de la réforme durant cette année de transition avait été évalué à **11,7 milliards d'euros**. Il semblerait qu'il soit plus proche de **7,8 milliards d'euros**, ce qui ne signifie pas nécessairement que le surcoût temporaire ait été moindre que prévu. **Cet écart résulte en effet essentiellement d'une répartition de ce surcoût temporaire sur deux années, 2009 et 2010, qui n'avait pas été anticipée.**

B. ... À METTRE EN PERSPECTIVE

1. Un coût comparable à celui de précédentes réformes fiscales

Ce coût de 4,5 milliards d'euros en rythme de croisière, bien que non négligeable dans le contexte actuel des finances publiques, est **comparable à celui de la précédente grande réforme de l'impôt économique : la suppression de sa part salaires de la taxe professionnelle**. Le coût net de cette réforme intervenue en 2000 s'est en effet situé **entre 3 et 4 milliards d'euros** en rythme de croisière.

Ce coût représente en outre un montant relativement faible, une fois rapporté à l'ensemble des **remboursements et dégrèvements de l'Etat**, qui atteignent **85 milliards d'euros** environ en 2012.

Cette mise en perspective conduit Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale, à affirmer que l'analyse des conséquences de la réforme ne saurait se limiter à son impact budgétaire. D'après elle, « *il y a un surinvestissement sur ces questions au regard des sommes réellement en jeu* ».

2. L'effort de rationalisation des dépenses et des recettes de l'Etat liées à l'impôt économique local

Les dégrèvements pris en charge par l'Etat représentaient 43 % de la taxe professionnelle en 2009, soit 13,5 milliards d'euros sur 31,4 milliards d'euros. La réforme initialement proposée par le Gouvernement devait mettre fin à cette situation, qui **contribuait à l'absence de lisibilité de l'impôt économique**. A ce titre, le Gouvernement avait prévu de **maintenir un seul dégrèvement lié à la CVAE** (en rythme de croisière) : le plafonnement de la CET à 3 % de la valeur ajoutée. Son dispositif prévoyait que les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros verraient leur valeur ajoutée imposée à un taux progressif, situé entre 0 % et 1,5 %.

Ainsi, **la compensation aux collectivités territoriales aurait essentiellement pris la forme d'une dotation budgétaire**. Outre

l'accroissement de la lisibilité de l'impôt déjà évoqué, **ce dispositif aurait garanti à l'Etat la maîtrise du coût de cette réforme à long terme.**

A l'initiative du Sénat, le Parlement a retenu un dispositif différent, suivant lequel les entreprises sont théoriquement imposées à partir de 152 500 euros de chiffre d'affaires à un taux unique de 1,5 %, tout en bénéficiant d'un **dégrèvement dit « barémique »**, qui varie en fonction de leur chiffre d'affaires. En pratique, ce dégrèvement a pour effet de rendre **effectivement imposables les seules entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 500 000 euros, et selon un taux effectivement progressif, l'Etat prenant en charge le reste de la somme due.** Le directeur du budget évalue aujourd'hui le coût de ce dégrèvement barémique à 3,4 milliards d'euros.

Le dispositif retenu réduit donc la visibilité de l'Etat sur ses dépenses, dans la mesure où le coût de ces dégrèvements varie avec la conjoncture. Cette modification du projet initial du Gouvernement ne doit néanmoins pas masquer les efforts de ce dernier en matière de rationalisation des dépenses.

Dans la même optique, la réforme a été l'occasion de **réduire les frais de gestion perçus par l'Etat au titre des impositions locales, de 8 % à 3 %.** Si ces derniers sont fixés de manière forfaitaire et n'ont pas vocation à refléter les coûts exacts engendrés par le recouvrement des impôts par l'Etat, il n'en reste pas moins qu'ils étaient auparavant fixés à un niveau très élevé. L'Etat a profité de cette réforme pour corriger cette situation et **rendre aux collectivités une partie de l'impôt qui leur revient.**

II. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES ENTREPRISES

A. UN TABLEAU CONTRASTÉ ENTRE SECTEURS GAGNANTS ET PERDANTS

1. Un allègement fiscal global des entreprises

a) Une majorité d'entreprises gagnantes ...

La réforme a permis un **allègement fiscal** pour les entreprises estimé, par le ministère de l'industrie, à 8,2 milliards d'euros. Cette économie représente la différence entre la charge qu'elles auraient dû supporter si la taxe professionnelle était toujours en vigueur et le système de la CET. Ainsi, en 2011, les entreprises ont acquitté environ 18,4 milliards d'euros, au lieu de 26,6 milliards d'euros au titre de la taxe professionnelle.

Dans tous les secteurs, on constate qu'**au moins 40 % des entreprises sont gagnantes et moins de 20 % sont perdantes.** Au niveau global, **plus de 60 % des entreprises bénéficient de cet allègement, soit**

environ deux millions d'entreprises. L'estimation initiale chiffrait à 1,1 million le nombre d'entreprises bénéficiaires de cet allègement.

Le gain moyen par entreprise « gagnante » est évalué à 4 080 euros, soit sept fois supérieur à la perte moyenne de 604 euros des entreprises considérées comme « perdantes ». Celles-ci seraient au nombre de 845 000 selon les données du Gouvernement.

b) ... malgré un allègement plus limité que prévu

L'allègement fiscal des entreprises mérite cependant d'être nuancé, car il a été en partie compensé par un renforcement de la fiscalité des entreprises.

Il s'agit, en premier lieu, de la **création de nouvelles taxes**, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), au nombre de neuf. Leur objectif est de neutraliser les gains importants que certaines entreprises de réseaux, non délocalisables, pouvaient tirer de la réforme.

En second lieu, la nouvelle fiscalité professionnelle ne pénalise plus les résultats des entreprises. Elle entraîne, de fait, une hausse, évaluée à 1,9 milliard d'euros en 2010 et 1,1 milliard d'euros en 2011, de l'**impôt sur les sociétés** et de l'**impôt sur le revenu** en raison de la **progression** de leur assiette fiscale.

Enfin, la pression fiscale à laquelle sont soumises les entreprises a pu augmenter en raison de **facteurs exogènes à la réforme**. A titre d'exemple, les entreprises pharmaceutiques ont bénéficié d'un allègement fiscal contrebalancé par **un renforcement des charges fiscales** applicables sur les produits pharmaceutiques. De même, la mise en place du réseau de transports du « Grand Paris » s'accompagne d'une contribution fiscale des entreprises situées sur son territoire plus importante (augmentation de la redevance pour création de bureaux et de la taxe annuelle sur les bureaux en Ile-de-France, création d'une taxe spéciale d'équipement en faveur de la Société du Grand Paris).

2. Un rééquilibrage attendu en faveur du secteur industriel

La réforme a davantage bénéficié aux entreprises de l'industrie qu'à celles des services, en raison de la suppression de l'assiette sur les EBM.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, l'**industrie** a bénéficié de 2,2 milliards d'euros de réduction de charge fiscale, représentant près de 27 % des gains enregistrés en 2010 et les résultats constatés sont supérieurs aux simulations de 2009 réalisées par l'IGF et l'IGA. Certains secteurs industriels ont plus particulièrement bénéficié de la réforme. Il en est ainsi de l'**industrie de biens intermédiaires** (textile, métallurgie, chimie, composants électriques), dont l'allègement par rapport à la taxe professionnelle s'élève à 40 %, des **industries de biens d'équipement**

(aéronautique, navale, ferroviaire, mécanique) **et de biens de consommation** (habillement, équipement du foyer) qui affichent une diminution de leur charge fiscale égale à 25 % et, enfin, de l'**industrie automobile** qui enregistre le gain moyen par entreprise le plus important.

En revanche, les **entreprises de prestation de services** voient leur contribution fiscale augmenter, puisqu'elles étaient peu consommatrices d'équipements et biens mobiliers alors que leur valeur ajoutée dépend très largement de leurs ressources humaines. Citons, à titre d'exemple, le **secteur financier** dont la hausse moyenne de la charge fiscale est évaluée à 20 % pour les banques et à environ 10 % pour les sociétés d'assurance. Ce constat devra être confirmé par l'analyse du taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée par secteur d'activité.

D'autres secteurs ont, quant à eux, connu une « explosion » de leur charge fiscale : les entreprises du **secteur de l'intérim**, dont le chiffre d'affaires est composé, pour 85 %, de masse salariale, ont vu leur contribution économique augmenter de 700 % par rapport à la taxe professionnelle. Une telle croissance n'est pas sans lien, selon Prisme¹, avec la cessation d'activité de 180 entreprises de ce secteur, en 2011.

3. Des questions qui demeurent en suspens

La nouvelle assiette de la contribution économique territoriale soulève un certain nombre d'interrogations.

Des secteurs, auparavant assujettis à la taxe professionnelle, **se retrouvent désormais quasiment exonérés de la CET**. La censure, par le Conseil constitutionnel, de la disposition de l'article 2 de la loi de finances initiale pour 2010 relative aux bénéficiaires non commerciaux (BNC) et l'absence de nouveau dispositif destiné à la remplacer, allège fortement l'imposition à la CET des **professions libérales**. Ainsi, les données fournies par la direction départementale des finances publiques de la Haute-Marne donnent l'exemple d'un cabinet d'avocat qui s'acquittait d'une contribution de taxe professionnelle égale à 5 116 euros en 2009 contre une charge de 335 euros de CET en 2010 et de 339 euros en 2011.

Il est encore aujourd'hui **difficile d'affirmer que la réforme de la taxe professionnelle a davantage favorisé les entreprises délocalisables que celles qui le sont moins ou pas**. D'après les informations fournies par le Gouvernement, il semblerait que les entreprises et les activités industrielles les plus menacées et les plus susceptibles de délocalisation aient bénéficié des allègements les plus significatifs. Cette affirmation ne permet pas de conclure que la réforme de la taxe professionnelle a permis d'éviter certaines délocalisations. En effet, selon Éric Besson, « *Personne ne peut dire que les entreprises ne se sont pas délocalisées du fait de la suppression de la taxe*

¹ *Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi.*

professionnelle. C'est un ensemble qui permet d'y contribuer mais, à partir du moment où les plus menacées d'entre elles, celles qui sont le plus tentées de délocaliser leur outil de production, en ont été les principales bénéficiaires, on peut dire qu'il s'agit d'un instrument contre la délocalisation ». Or, l'absence d'outils d'analyse et le manque de recul ne permettent pas, aujourd'hui, de confirmer ou d'infirmer une telle hypothèse.

Par ailleurs, **certains secteurs, non délocalisables, ont largement bénéficié de la réforme**. Ainsi, selon les informations fournies par le Gouvernement, 41 % des entreprises du secteur des **bâtiments et travaux publics** (BTP) ont vu leur charge fiscale diminuée tandis que 30 % y ont perdu. Un tel bénéfice soulève des interrogations sur la capacité de cibler la réforme sur les entreprises industrielles délocalisables.

B. UNE RÉFORME QUI DEVAIT S'ADAPTER À LA TAILLE DES ENTREPRISES

1. Un objectif recherché par les dispositifs mis en place

a) Un seuil à 2 millions de chiffre d'affaires

Si la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la CET ont conduit à une réduction globale de la fiscalité des entreprises, celle-ci a **bénéficié en priorité aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI)**.

Le tableau suivant présente la répartition des gains et pertes par tranche de chiffre d'affaires.

Répartition des gagnants et des perdants par tranche de chiffre d'affaires

Chiffre d'affaires	Gagnants	Stables	Perdants	Baisse de la cotisation dans le secteur		Part du gain sur le total tous secteurs confondus
				M€	%	
	%	%	%			%
Inconnu	41 %	29%	31%	-381	-47%	5%
<152500	59%	12%	29%	-430	-42%	6%
152500<250000	79%	7%	14%	-405	-64%	5%
250000<500000	86%	5%	9%	-685	-70%	9%
500000<750000	81%	1%	18%	-441	-68%	6%
750000<1M	83%	1%	17%	-319	-69%	4%

1M<2M	84%	0%	16%	-786	-68%	10%
2M<3M	74%	0%	26%	-370	-52%	5%
3M<4M	69%	0%	31%	-237	-46%	3%
4M<5M	65%	1%	35%	-167	-42%	2%
5M<6M	60%	0%	40%	-123	-37%	2%
6M<=7,6M	56%	0%	44%	-143	-32%	2%
>7,6M	63%	0%	37%	-3016	-16%	40%
Total	60%	14%	25%	-7502	-28%	100%

Source : ministère de l'économie

Il fait apparaître **deux lignes de partage au-delà de 250 000 euros et en-deçà de 2 millions de chiffre d'affaires**. C'est dans cet intervalle que l'on trouve le plus grand pourcentage d'entreprises bénéficiaires.

Cette appréciation nationale est confortée par les observations locales. Ainsi, une étude réalisée dans le département de Seine-Maritime à l'initiative du Medef confirme que les entreprises dont le chiffre d'affaires est situé entre 500 000 et 2 millions d'euros ont enregistré le plus fort taux de « gagnants » soit 63 %.

b) La progressivité du taux de cotisation et l'abattement de 1 000 euros

Le ciblage sur les entreprises moyennes et intermédiaires est la **conséquence des mécanismes** même du nouvel impôt.

Il résulte en premier lieu de la **progressivité du taux effectif de CVAE pour les entreprises** ; en effet, si le taux est fixé à 1,5 %, en pratique, l'Etat prend en charge tout ou partie de l'imposition des entreprises de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Taux effectif de CVAE

Si le montant du CA HT est :	Le taux effectif d'imposition est égal à :
< 500 000 €	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	$0,5 \% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 500\,000 \text{ €}) / 2\,500\,000 \text{ €}$
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	$0,5 \% + 0,9 \% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 3\,000\,000 \text{ €}) / 7\,000\,000 \text{ €}$
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	$1,4 \% + 0,1 \% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 10\,000\,000 \text{ €}) / 40\,000\,000 \text{ €}$
> 50 000 000 €	1,5 %

Source : ministère de l'économie

Il tient également à l'**abattement de cotisation due à hauteur de 1 000 euros** pour les entreprises réalisant moins de 2 millions de chiffre d'affaires. Ce dégrèvement complémentaire est pris en compte pour le calcul des acomptes et du solde de CVAE.

2. Des mécanismes à adapter aux situations extrêmes

a) Les TPE et la question de la base minimale de CFE

Les **petits redevables, dont le chiffre d'affaires ou de recettes est inférieur à 100 000 euros**, et qui seraient exonérés de CFE selon les règles du droit commun, peuvent être imposés sur une base minimale (article 1647 D du code général des impôts), selon un système issu de la transposition de cotisation minimale de taxe professionnelle. Plusieurs collectivités ont choisi d'appliquer le **montant plafond de la cotisation minimale de CFE, soit 2 065 euros pour 2012** ce qui a eu pour conséquence une très forte progression de la taxation des petits redevables. Au vu des conséquences sur les très petites entreprises du commerce et de l'**artisanat**, certaines de ces collectivités, comme Toulouse, sont revenues sur leur décision initiale.

La loi de finances rectificative pour 2011 a autorisé les communes et EPCI à réduire le montant de base minimum pour les redevables réalisant moins de 10 000 euros de recettes. Cet aménagement reste cependant insuffisant et une **véritable modulation** pourrait être mise en place.

b) La question de l'optimisation fiscale

Par ailleurs, il est à craindre que les entreprises, particulièrement les plus importantes, ne développent naturellement des **stratégies d'optimisation fiscale** afin de réduire leur contribution à la CET - modification de structures juridiques, choix d'implantation.

C. LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE A-T-ELLE ÉTÉ « SURVENDUE » ?

1. Un impact économique difficile à discerner

Le remplacement de la taxe professionnelle par la CET devait, selon le Gouvernement, entraîner trois effets positifs sur le tissu économique en favorisant la relocalisation des entreprises, la réindustrialisation du territoire et le développement de l'emploi.

La mesure de la réalité de ces effets se heurte à **deux difficultés** :

- la **jeunesse de la réforme** qui ne trouvera sa pleine application qu'à l'issue des **mesures transitoires** qui concernent les **secteurs nouvellement imposables** (activités de location immobilière) et le dispositif dit

« d'écèlement des pertes » permettant aux contribuables de neutraliser en partie l'alourdissement de leur charge fiscale de CET jusqu'en 2013 ;

- la **crise économique** a brouillé les cartes et impacté fortement l'effet positif de l'allègement de la charge fiscale pour les entreprises.

L'incertitude quant aux conséquences économiques positives de la réforme est très largement partagée (Gouvernement, acteurs économiques et collectivités). Elle est renforcée par l'**absence de moyens de suivi** et de mesure de la performance.

2. Une question qui apparaît *a posteriori* secondaire

Alors que la fiscalité économique locale était souvent présentée comme un défaut majeur de l'attractivité de la France, les entreprises, par la voix de leurs représentants ou directement, ont fait valoir que la taxe professionnelle et son remplacement par la CET ne constituait **pas une préoccupation centrale**. Elles ont mis en évidence d'**autres enjeux** : le **prix de l'énergie** pour les entreprises « électro-intensives » (Rio Tinto Dunkerque) ; la hausse du « versement transports » et les difficultés de **logement des salariés** (Ile-de-France), le **crédit d'impôt recherche** (Pierre Fabre Toulouse).

En particulier, il apparaît clairement que **la fiscalité, notamment locale, n'est pas déterminante pour les décisions d'implantation**, à l'exception de cas bien spécifiques qui concernent par exemple les petits **artisans**.

3. Une nouvelle situation dont les bénéficiaires doivent être confortés

Il n'est **ni envisageable ni souhaitable de revenir sur la réforme** de 2010, qui au delà du bénéfice d'une réduction de charge, présente de multiples **points positifs pour les entreprises** /

Le remplacement de la taxe professionnelle par la CET permet de simplifier le paysage de la fiscalité locale par l'**unification des taux** même si on perçoit chez certains élus et chefs d'entreprises des inquiétudes quant à la valeur fondatrice de liens avec les territoires, du nouvel instrument fiscal.

L'**assiette** « valeur ajoutée » de la nouvelle imposition est certainement plus **adaptée aux réalités des entreprises et du cycle économique** puisqu'elle ne taxe pas les entreprises avant bénéfice.

La réforme aura eu le mérite de **clarifier la notion** centrale de **valeur ajoutée**, définie désormais à l'article 1586 *sexies* du code général des impôts et adaptée à tous les secteurs de la vie économique (notamment les services).

III. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. UNE RÉFORME BRUTALE, DONT L'ENTRÉE EN VIGUEUR A SUSCITÉ DE NOMBREUSES INCERTITUDES

1. Une réforme de grande ampleur, mise en œuvre en moins d'un an

La substitution à la taxe professionnelle de la contribution économique territoriale a constitué une **réforme de très grande ampleur** pour les finances locales, mise en œuvre dans un **délai très bref**.

La taxe professionnelle, d'un montant de **30,3 milliards d'euros** en 2009, représentait **43,7 % du produit des quatre taxes directes locales** et **17,7 % des recettes de fonctionnement** de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Annoncée le **5 février 2009** par le Président de la République, elle est supprimée effectivement dès le **1^{er} janvier 2010** et remplacée par deux nouveaux impôts.

S'agissant des collectivités territoriales, les principales **caractéristiques de la réforme** sont les suivantes :

- la loi de finances pour 2010 a prévu en leur faveur une **compensation à l'euro près** des conséquences financières de la réforme. Cette compensation, calculée au titre de l'année 2010, est **figée dans le temps** ;

- la réforme a largement **transformé un impôt dont le taux était modulable** par les collectivités territoriales **par un impôt dont le taux est fixé au niveau national** - la CVAE ;

- le choix a été fait de « **territorialiser** » les **nouvelles ressources fiscales de remplacement**, en particulier la CVAE.

2. Un texte initial plusieurs fois réécrit

Le texte de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010 dans sa version initiale (60 pages, 1 244 alinéas) a été **intégralement réécrit lors de son examen par le Parlement** - une première fois, à l'Assemblée nationale, et une seconde fois, au Sénat.

Des **modifications importantes ont été ajoutées**, notamment la territorialisation de la CVAE et la création du dégrèvement dit « barémique » pour les entreprises acquittant la CVAE à un taux inférieur à 1,5 %.

3. Des incertitudes qui ont perduré

Ces conditions d'élaboration et de vote de la réforme ont créé de **fortes incertitudes pour les collectivités territoriales** : quel serait le montant des ressources fiscales de remplacement ? leur localisation ? leur dynamisme ? dans quelles conditions l'Etat compenserait-il les pertes de recettes subies par elles ?

Les difficultés rencontrées pour simuler les effets de la réforme ont été réelles. Ainsi, pour les départements, par exemple, le **rapport Durieux-Subremon** a sous-évalué à hauteur de 557 millions d'euros la perte de recettes globale entre avant et après la réforme (1 472 millions d'euros au lieu des 915 prévus), soit une marge d'erreur de plus de 60 %.

Les **modifications ultérieures au vote de la loi de finances pour 2010**, par exemple la modification des critères de répartition de la CVAE, ont maintenu les collectivités territoriales dans l'incertitude. Les données fiscales et budgétaires définitives concernant l'année 2010 n'ont été transmises qu'en décembre 2011 à l'ensemble des collectivités territoriales.

La mission ne dispose toujours pas, malgré plusieurs demandes, de fichiers agrégés au niveau national des recettes fiscales locales pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Ses demandes de simulations relatives aux fonds de péréquation départemental et régional de la CVAE n'ont pas non plus reçu de réponse.

B. DE LA COMPENSATION À LA PÉRÉQUATION

1. Une compensation à l'euro près effective...

Le versement de la compensation relais en 2010 puis la création de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), à compter de 2011, ont **rendu effectif le principe de compensation à l'euro près des conséquences de la réforme pour l'ensemble des collectivités territoriales**.

2. ... qui masque un fort accroissement des inégalités territoriales...

Toutefois, **la compensation à l'euro près n'a été effective que pour les années 2010 et 2011**.

A compter de l'année 2012, à l'exception d'ajustements techniques, le **montant de la compensation sera figé** sur la base des gains et des pertes rencontrés en 2010. Par conséquent, les effets de la territorialisation se feront pleinement sentir, chaque collectivité bénéficiant intégralement de la

dynamique des ressources de CFE et de CVAE sur son territoire. Les collectivités dont le panier de recettes est composé largement de dotations de compensation seront donc pénalisées par rapport aux collectivités contributrices au FNGIR.

Or, si la réforme de la taxe professionnelle s'est accompagnée d'une péréquation géographique au profit des territoires les plus fragilisés, elle a aussi **accentué certaines inégalités territoriales** au profit de zones économiquement dynamiques. Ainsi, par exemple, la CVAE est concentrée, à hauteur de 32,8 %, au sein de la région Ile-de-France, alors que cette région représentait « seulement » 13,3 % de l'ancienne taxe professionnelle.

Cet **accroissement, en dynamique, des inégalités territoriales en matière de fiscalité économique** résulte directement du principe de territorialisation retenu lors du vote de la réforme. D'après l'ARF, « *si les bases d'imposition augmentent uniformément sur le territoire de 3 % entre 2011 et 2012, le produit fiscal perçu par les régions augmentera de 6,1 % en Ile-de-France et de seulement 1,5 % en Basse-Normandie* ».

3. ... et rend nécessaire de nouveaux mécanismes de péréquation

A compter de 2013 doivent entrer en vigueur les **fonds départemental et régional de péréquation de la CVAE**. Ils devront avoir pour objectif de **remédier à l'accentuation des écarts de richesse et de dynamisme fiscal entre les collectivités**.

La commission des finances du Sénat a déjà préconisé¹ de **supprimer, pour le calcul des contributions aux fonds, la franchise correspondant au taux moyen national de croissance de la CVAE**. Cette position, soutenue par l'Association des régions de France, est nécessaire car le dispositif actuel est très peu péréquisiteur. Elle doit faire l'objet de simulations par la DGCL dans la perspective d'une modification législative.

C. UN IMPACT SUR L'AUTONOMIE ET LES CHOIX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une autonomie financière préservée, une autonomie fiscale amoindrie

L'autonomie financière des collectivités est largement préservée puisque l'ensemble des ressources fiscales, même celles dont le taux n'est pas modulable, sont prises en compte pour calculer ce ratio. Le ministère de l'intérieur n'ayant pas fourni de données postérieures à la réforme, les dernières évaluations dont la mission dispose sont celles du rapport « Durieux-

¹ « *Péréquation financière entre les collectivités territoriales : les choix de la commission des finances du Sénat* », juillet 2011.

Subremon », qui estimait le ratio d'autonomie financière du bloc communal à 63,7 % en 2011 contre 60,8 % en 2003 (année de référence), celui des départements à 67,0 % en 2011 contre 58,6 % en 2003 et celui des régions à 55,9 % en 2011 contre 41,7 % en 2003.

En revanche, **l'autonomie fiscale des collectivités, en particulier des départements et des régions, a été fortement remise en cause par la réforme**. Selon le rapport « Carrez-Thénault », les départements ne peuvent plus moduler que 16 % de leurs recettes, contre 35 % antérieurement à la réforme. Par ailleurs, les régions ne peuvent plus moduler qu'une part de TIPP et le tarif des cartes grises.

Pour les EPCI et les communes, l'autonomie fiscale est davantage préservée, voire accentuée, car le plafonnement de la taxe professionnelle à 3 % de la valeur ajoutée supprimait tout pouvoir de taux sur l'équivalent de 52 % des bases nationales.

2. Les conséquences de la modification du panier fiscal local

Du point de vue des collectivités territoriales, le remplacement de la TP par la CET permet de **remédier aux effets dommageables de la concurrence fiscale entre les territoires**. Elle évite que les collectivités disposant de bases très importantes conservent des taux bas, tandis que les collectivités « pauvres » en base augmentent les leurs afin de produire de la ressource fiscale.

Par ailleurs, les taux de la CFE et de la taxe d'habitation étant tous deux décidés au niveau du seul bloc communal, **la nouvelle répartition des impôts locaux devrait devenir plus lisible**.

En revanche, la CVAE est assise sur un flux, la valeur ajoutée, à la différence de la TP, qui était assise sur un stock (immobilisations et valeurs foncières). Le produit de CVAE risque donc d'être plus volatil que celui de la TP, rendant les **ressources fiscales locales plus sensibles à la conjoncture**, ce à quoi les collectivités territoriales ne sont pas habituées.

La réforme conduit par ailleurs à une **forte augmentation de la part des impôts ménages dans les ressources fiscales du bloc communal**, passée de 58,5 % à 74,5 % en moyenne. Cette évolution pourrait, à terme, conduire à une accentuation de la pression fiscale sur les ménages ainsi qu'à des arbitrages locaux moins favorables au développement industriel, notamment des industries les plus risquées ou polluantes.

3. Les conséquences induites sur la définition des potentiels fiscal et financier

La réforme a **remis en cause les notions traditionnelles de potentiels fiscal et financier** puisque le taux de la CVAE est désormais fixé

au niveau national et que les montants de la DCRTP et du FNGIR, qui ne sont pas calculés en référence à un taux moyen mais en fonction du taux effectif de TP préexistants, sont pris en compte dans le calcul de ces potentiels.

Cette modification **bouleverse le classement des collectivités, notamment des départements**, en fonction de leur potentiel fiscal et financier. Elle a des **conséquences majeures et non évaluées** sur le versement des dotations de péréquation verticale par l'Etat, sur les attributions aux départements en provenance de la CNSA et sur le fonctionnement des fonds de péréquation horizontaux.

La question de l'intégration des dotations d'intercommunalité et de l'ensemble des dotations de péréquation verticale dans la notion de potentiel financier continue de se poser.

D. UNE RÉFORME DONT LA MISE EN ŒUVRE NÉCESSITE DES AJUSTEMENTS COMPLÉMENTAIRES

1. La « descente » au niveau communal du taux départemental de taxe d'habitation

Un dispositif d'une grande complexité technique a été mis en œuvre pour neutraliser les effets du **transfert des taux départementaux de taxe d'habitation au niveau des blocs communaux**.

Malgré cela, ce transfert s'est traduit, d'après les informations recueillies par la mission, par des **modifications de la pression fiscale indépendantes des choix auxquels les intercommunalités et les communes ont procédé**, notamment pour les intercommunalités situées sur plusieurs territoires départementaux.

2. Une répartition de la CVAE inadaptée aux caractéristiques des groupes

La question de **l'inadaptation de la législation actuelle de répartition de la CVAE aux caractéristiques des groupes**¹ a été évoquée lors des débats parlementaires (projet de loi de finances pour 2012) mais elle n'a pas encore abouti. Les règles à mettre en œuvre devraient s'inspirer de celles des entreprises multi-établissements.

¹ Au sens de l'article 223 A du code général des impôts.

3. Les pistes évoquées lors des travaux de la mission

Sans jamais préconiser un retour à l'ancien régime de la taxe professionnelle, plusieurs **pistes d'évolution** ont été évoquées par les personnes rencontrées par la mission :

- donner la possibilité à certaines catégories de collectivités de **moduler, dans certaines limites, le taux de CVAE**. Le risque est toutefois de revenir à une situation de concurrence fiscale entre les territoires ou que les exécutifs locaux aboutissent rapidement aux taux d'imposition maximaux ;
- instaurer un **versement transport en faveur des régions** ;
- **indexer le tarif des IFER** sur l'inflation ;
- garantir la **préservation du montant des dotations de compensation de la réforme de la TP**, en excluant d'en faire des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- **réviser les valeurs locatives** dans le sens d'une plus grande équité nationale, la taxe d'habitation constituant dorénavant la principale ressource fiscale du bloc communal et les bases servant également à répartir la CVAE, à définir les potentiels fiscal et financier et au calcul de la CFE ;
- **surpondérer, pour la répartition de la CVAE, certaines caractéristiques des établissements industriels à risques ou polluants.**