

N° 596

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**,*

Par MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougein, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	13
AVANT-PROPOS	15
 LA CVAE : UN IMPÔT ÉCONOMIQUE LOCAL MOINS ANTI-ÉCONOMIQUE QUE LA TAXE PROFESSIONNELLE 	
I. UN IMPÔT PENSÉ POUR AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES	17
A. LES EFFETS ANTI-ÉCONOMIQUES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ONT CONDUIT À SA SUPPRESSION EN 2010.....	17
B. LE CHOIX DE TAXER LA VALEUR AJOUTÉE AFIN DE CONCILIER EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET EFFICACITÉ FISCALE	19
C. LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT	19
1. <i>Taux théorique et taux effectif : le dégrèvement barémique</i>	20
2. <i>Un traitement particulier des groupes fiscalement intégrés, remis en cause par une</i> <i>décision récente du Conseil constitutionnel</i>	21
3. <i>Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA)</i>	22
II. UN IMPÔT TERRITORIALISÉ À L'ISSUE D'UN DÉBAT PARLEMENTAIRE NOURRI.....	23
A. LA PROPOSITION INITIALE DU GOUVERNEMENT : UNE RÉPARTITION NATIONALE DU PRODUIT DE CVAE	23
B. LE CHOIX DU PARLEMENT : LA TERRITORIALISATION DE L'ASSIETTE.....	24
1. <i>Les modalités de répartition de droit commun</i>	24
2. <i>Le traitement spécifique des territoires accueillant des établissements industriels</i>	26
C. UNE RÉFORME « COMPENSÉE À L'EURO PRÈS » POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ACCOMPAGNÉE DE MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION	27

DES CRITIQUES CONDUISANT À UNE RÉVISION DES MODALITÉS DE RÉPARTITION À COMPTER DE 2018

I. LA PROPOSITION DU PARLEMENT DE CONSOLIDER LA CVAE AU NIVEAU DES GROUPES	29
A. UNE CRAINTE PRÉSENTE DÈS L'ORIGINE : LES EFFETS POTENTIELS DES TRANSFERTS INTRA-GROUPES SUR LA RÉPARTITION DE LA CVAE.....	29
1. <i>La crainte d'une répartition faussée par les transferts intra-groupes</i>	29
2. <i>L'idée de consolider la CVAE des groupes pour la répartir</i>	30
B. UN DÉBAT RÉCURRENT DEPUIS 2011 QUI A CONDUIT À L'ADOPTION D'UNE RÉFORME EN 2016.....	30
1. <i>Un débat récurrent mais limité par la difficulté à disposer de données</i>	30
2. <i>Le choix, à l'automne 2016, d'inscrire ces nouvelles modalités de répartition dans la loi</i>	32
II. DES CRAINTES DIFFICILES À ÉTAYER	32
A. DES TRANSFERTS DE VALEUR AJOUTÉE DIFFICILES À EXPLIQUER ET EN TOUT ÉTAT DE CAUSE IMPOSSIBLES À MESURER.....	32
B. UNE CAPTATION DE LA RESSOURCE PAR L'ÎLE-DE-FRANCE À RELATIVISER	33
1. <i>Une concentration mécanique du produit de CVAE en Île-de-France, corrigée par les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle</i>	33
2. <i>Une comparaison entre la répartition de la CVAE et du PIB peu éclairante</i>	35
3. <i>Une hausse des recettes qui ne traduit pas un dynamisme particulier de la CVAE sur le territoire francilien</i>	37
POURSUIVRE LA RÉFLEXION ENGAGÉE	
I. UNE RÉFORME QUI NE PEUT ÊTRE APPLIQUÉE EN L'ÉTAT ET QUI IMPOSE, À MINIMA, UN REPORT	41
A. DES EFFETS MASSIFS REMETTANT EN CAUSE LES COMPENSATIONS DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE.....	41
1. <i>Une nouvelle répartition, source potentielle de déstabilisation</i>	41
2. <i>Une correction justifiée du fonds national de garantie individuelle des ressources ?</i>	48
B. LA QUESTION DE LA VOLATILITÉ DU PRODUIT DE CVAE RESTE NON RÉVOLUE	48
1. <i>Une ressource instable</i>	48
2. <i>Des variations difficilement lisibles pour les élus locaux</i>	50
3. <i>Une nouvelle répartition qui corrige certains facteurs d'instabilité tout en en créant d'autres</i>	50
C. DES INCONVÉNIENTS PRATIQUES.....	52
II. LES QUESTIONS À RÉSOUDRE DÈS 2018.....	53
A. LES EFFETS DÉSTABILISANTS DE LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS SUR LA RÉPARTITION DE LA CVAE.....	53

B. DES RISQUES D'OPTIMISATION FISCALE	54
1. <i>La nécessité de maintenir une consolidation du chiffre d'affaires au niveau des groupes pour le calcul du dégrèvement barémique</i>	54
2. <i>Des interrogations sur l'évolution du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée</i>	55
III. L'HYPOTHÈSE D'UNE TERRITORIALISATION DÉCOUPLÉE DE LA VALEUR AJOUTÉE	56
A. UNE PROPOSITION TECHNIQUE POUR RÉPONDRE AUX CRAINTES ALIMENTÉES PAR LES TRANSFERTS DE VALEUR AJOUTÉE ET LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DES GROUPES...	56
B. ... MAIS QUI IMPLIQUE UN CHANGEMENT DE LOGIQUE IMPORTANT	57
ANNEXE RÉSULTATS DES SIMULATIONS PAR DÉPARTEMENT	59
EXAMEN EN COMMISSION	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	75

SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016 modifie les modalités de répartition entre collectivités territoriales du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui représente 16 milliards d'euros et plus de 8 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. La réforme a pour objet de rendre plus juste cette répartition en tenant mieux compte de l'organisation du tissu économique, qui comprend de plus en plus de groupes. À la demande du Sénat, l'entrée en vigueur de cet article a été fixée au 1^{er} janvier 2018, pour se donner le temps d'en analyser les effets.

À l'issue de ce rapport d'étape, la réforme n'est aujourd'hui pas applicable en l'état et *a minima*, un nouveau report s'impose. Il convient de profiter de ce report pour approfondir l'étude des conséquences de l'entrée en vigueur des valeurs locatives révisées, sur la base desquelles seront répartie plus des deux tiers de la CVAE en 2018. Enfin, une récente décision du Conseil constitutionnel concernant le dégrèvement barémique rend possible une optimisation fiscale, qu'il convient d'empêcher rapidement.

1. La consolidation de la CVAE des groupes : un débat récurrent, en germe dès la mise en place de la CVAE

La valeur ajoutée étant mesurée à l'échelle de l'entreprise et non du site, elle n'est pas spontanément territorialisée, sauf pour les entreprises mono-établissements, qui représentent 51 % des entreprises. Ainsi, le choix d'asseoir la CVAE sur la valeur ajoutée portait en lui-même le débat sur les modalités de répartition de son produit. À l'origine, en 2009, le Gouvernement avait proposé pour cet impôt des modalités de répartition de son produit proches de celles d'une dotation, c'est-à-dire en fonction de critères définis par la loi, voire selon une logique de péréquation entre collectivités territoriales. **C'est le Parlement qui a souhaité et obtenu la territorialisation de l'assiette** de la CVAE et donc de son produit, dans le but de maintenir un lien entre l'activité économique sur le territoire et les recettes perçues par les collectivités.

La solution aujourd'hui retenue - consistant à répartir la valeur ajoutée des entreprises multi-établissements en fonction des valeurs locatives et des effectifs - **ne permettait cependant pas de traiter la situation des groupes réunissant plusieurs entreprises** alors même que des transferts importants de valeur ajoutée peuvent avoir lieu entre les entités d'un même groupe, notamment au profit du siège. Est donc apparue **la crainte qu'une partie de la CVAE soit injustement captée par les territoires abritant de nombreux sièges sociaux**, à commencer par la région d'Île-de-France. Cette

crainte a été alimentée par le fait que près d'un tiers du produit national de CVAE revient à cette région et que sa part dans cette répartition est supérieure à son poids dans le produit intérieur brut (PIB).

Dès 2010 des parlementaires proposèrent d'**appliquer aux groupes les règles de répartition des entreprises multi-établissements** : la valeur ajoutée serait consolidée au niveau du groupe (et non plus au niveau de l'entreprise), avant d'être territorialisée en fonction des valeurs locatives et des effectifs des différents établissements du groupe. Cette réforme a finalement été inscrite à l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016, après un débat difficile en raison de l'absence de transmission de simulations par le Gouvernement. Il aura fallu attendre 2014 pour obtenir les premiers éléments d'analyse solides et c'est cette année seulement que des simulations ont enfin été transmises au Parlement, grâce à l'inscription dans la loi de ces nouvelles modalités de répartition à compter de 2018.

2. Un débat qui repose sur des craintes difficiles à étayer

La pratique des transferts indus de valeur ajoutée vers les sièges n'est pas démontrée. Tout d'abord, **les groupes n'ont aucun intérêt** – d'un point de vue fiscal – à faire remonter leur valeur ajoutée au siège social. Par ailleurs, **des « garde-fous » ont été prévus** dès l'instauration de la CVAE afin de réduire les risques de transfert de valeur ajoutée : ainsi, les opérations de location de plus de six mois ou de cession bail sont neutralisées. En tout état de cause, les relations intra-groupes nationales n'entrant pas dans le champ des obligations déclaratives des entreprises en matière de prix de transfert, il n'est donc pas possible de les mesurer.

La concentration du produit de la CVAE sur le territoire francilien ne s'explique pas par un dysfonctionnement de la répartition de cette imposition. Elle est la conséquence mécanique du choix de territorialiser l'assiette d'un impôt assis sur la valeur ajoutée. Cette concentration est d'ailleurs contrebalancée par les mécanismes de compensations de la réforme de la taxe professionnelle (qui ont maintenu les recettes de chaque collectivité territoriale à leur niveau de 2010), ainsi que les mécanismes de péréquation mis en place à la même époque, et en particulier le fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC).

Le fait que la part de CVAE de la région d'Île-de-France soit supérieure à son poids dans le PIB, c'est-à-dire dans la valeur ajoutée, ne permet pas non plus de conclure à une répartition injuste, dans la mesure où le calcul de la valeur ajoutée au sens de l'Insee est différent du calcul de la valeur ajoutée au sens de la CVAE.

Le dynamisme de la CVAE en Île-de-France correspond exactement au niveau de la moyenne nationale. Le département des Hauts-de-Seine est même un de ceux qui connaît la hausse la moins importante, ce qui relativise

à nouveau l'idée des transferts vers les sièges sociaux. En revanche, **le territoire francilien bénéficie quantitativement d'une part très importante du dynamisme** de la CVAE, du simple fait qu'il perçoit près d'un tiers de son produit.

3. En définitive, la réforme n'est aujourd'hui pas applicable en l'état et, à minima, un report s'impose.

Les simulations transmises par le Gouvernement font apparaître des **effets massifs pour certaines collectivités territoriales, sans que le débat ne puisse se résumer à constater des gagnants en régions et des perdants franciliens**. À l'échelle régionale, l'Île-de-France serait effectivement le principal perdant en valeur absolue mais d'autres territoires connaîtraient des baisses importantes en termes relatifs. Ces constats sont également vérifiés au niveau des départements et du bloc communal. **Le total des gains et des pertes enregistrés par les régions s'élèverait, en valeur absolue, à 355 millions d'euros, soit 4,2 % de la CVAE qu'elles perçoivent. La proportion est identique pour les départements. Quant au bloc communal, l'effet serait plus massif encore puisqu'il concernerait 6,5 % des recettes de CVAE, soit 275 millions d'euros.**

Cette modification importante de la répartition du produit de la CVAE sur le territoire national impliquerait probablement de **remettre en cause l'équilibre trouvé en 2010 et donc de recalculer les versements et prélèvements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)**, pour tenir compte des effets de la nouvelle répartition.

Par ailleurs, si la consolidation de la CVAE des groupes corrige certains facteurs d'instabilité, elle contribue à en créer d'autres. Certes, la filialisation d'un établissement ne conduirait plus à modifier la répartition de la CVAE, toutes choses égales par ailleurs. Mais, contrairement à aujourd'hui, les changements de périmètre des entités faisant partie d'un groupe et, à périmètre stable, les évolutions des effectifs et des bases foncières entre les différentes entités du groupe, influeraient sur la répartition des recettes entre collectivités. À cet égard, ces effets semblent plus importants que ceux qui pourraient se produire aujourd'hui et **accroîtraient donc la volatilité du produit de CVAE.**

Enfin, **le problème de la volatilité du produit de CVAE, particulièrement significative, ne serait pas résolu par cette réforme.**

À ce stade, les rapporteurs spéciaux considèrent que la réflexion doit être poursuivie. Des simulations fines au niveau du bloc communal doivent être réalisées - en prenant en compte les déclarations des effectifs des entreprises mono-établissements qui seront disponibles à l'automne - pour apprécier précisément les conséquences de la réforme.

Parallèlement, il conviendrait d'étudier la réalité des transferts de valeur ajoutée et les risques sur la volatilité du produit de CVAE, à travers la réalisation de monographies sur quelques groupes de tailles différentes. En attendant, il convient de reporter l'application de l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016.

4. Des problèmes à résoudre dès 2018, même si les modalités actuelles de répartition sont conservées

Les effets de la révision des valeurs locatives

Il s'agit tout d'abord de prendre en compte les effets de l'application, pour la première fois, des valeurs locatives révisées des locaux professionnels. Modifier un des critères utilisés pour répartir la CVAE des entreprises multi-établissements (qui représente 11 milliards d'euros, soit près des $\frac{3}{4}$ de la CVAE perçue par les collectivités territoriales) aura forcément des conséquences importantes sur la répartition du produit fiscal entre collectivités territoriales. **Ces effets devraient être étudiés, en particulier pour les territoires accueillant des établissements industriels**, dans la mesure où les valeurs locatives industrielles, non révisées, vont diminuer par rapport aux valeurs locatives professionnelles et commerciales.

Une telle étude permettra, le cas échéant, de justifier l'augmentation de la surpondération appliquée aux établissements industriels.

Des risques d'optimisation fiscale à écarter

Le montant de CVAE effectivement acquitté par une entreprise dépend du dégrèvement barémique dont elle bénéficie, qui repose lui-même sur son chiffre d'affaires, comme le rappelle le graphique que vous avez sous les yeux. **Une décision récente du Conseil constitutionnel a censuré la consolidation du chiffre d'affaires au niveau des groupes fiscalement intégrés pour le calcul du dégrèvement barémique.** En d'autres termes, un groupe aurait désormais la possibilité de diviser son activité en plusieurs filiales et de réduire ainsi artificiellement son chiffre d'affaires, afin de bénéficier d'un dégrèvement plus important voire total. Cette censure ne modifiera pas le montant réparti aux collectivités territoriales, mais pourrait représenter **un coût de 300 millions d'euros pour l'État.**

Nous souhaitons donc, dès la prochaine loi de finances, empêcher de tels comportements d'optimisation et ainsi éviter un dérapage du coût du dégrèvement barémique pour l'État. **Il serait possible d'étendre la consolidation du chiffre d'affaires à l'ensemble des groupes, qu'ils aient ou non choisi l'intégration fiscale.** Une telle disposition serait pleinement compatible avec la décision du Conseil constitutionnel mais augmenterait la pression fiscale sur les groupes non intégrés - ce qui

n'est pas notre objectif. Il conviendra donc de travailler sur ce sujet d'ici le prochain projet de loi de finances.

Toujours en matière d'optimisation fiscale, nous constatons que le coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée progresse deux fois plus vite que la somme du produit de CVAE et de CFE, ce qui nous interroge.

Nous n'avons pas d'éléments permettant de conclure à des comportements d'optimisation, mais nous allons demander des informations précises sur les entreprises bénéficiant de ce dégrèvement et sur les raisons qui expliquent une telle progression.

5. L'hypothèse d'une territorialisation de la CVAE découplée de la valeur ajoutée

Deux craintes alimentent le débat sur la territorialisation de la CVAE : celle des transferts de valeur ajoutée vers les sièges sociaux et celle de l'instabilité résultant des changements de périmètre des groupes. **Ni les modalités de répartition actuelles, ni celles qui figurent dans la loi de finances rectificative pour 2016, ne répondent de façon satisfaisante à l'ensemble de ces difficultés.** La seule solution - d'un point de vue technique - consisterait à ne plus répartir la CVAE en fonction de la valeur ajoutée. Les rapporteurs spéciaux proposent donc que soit étudiée l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE en fonction des valeurs locatives et des effectifs situés sur chaque territoire, en cessant de territorialiser la valeur ajoutée.

Dans cette hypothèse, les deux risques précités seraient évités et la répartition reposerait sur des éléments physiques, moins mobiles, qui permettraient une moindre volatilité. De telles modalités de répartition seraient probablement favorables aux territoires, dans la mesure où le rapport entre la valeur ajoutée et les critères de répartition (valeurs locatives et effectifs) est a priori supérieur dans les métropoles.

Certes, cette solution impliquerait un changement de logique important. Tout d'abord, le lien entre le territoire et l'entreprise serait modifié : la collectivité territoriale ne serait plus directement intéressée à la valeur ajoutée produite par les entreprises présentes sur son territoire. Néanmoins, un lien avec l'activité économique serait maintenu, dans la mesure où l'arrivée ou le départ d'une entreprise, ou le fait qu'elle embauche ou licencie, aurait une incidence sur le produit effectivement perçu.

Par ailleurs, **les recettes perçues par une collectivité territoriale donnée ne dépendraient plus uniquement des évolutions des entreprises implantées sur son territoire,** mais également de celles de l'ensemble des entreprises. Actuellement, si une entreprise a au cours de deux années la même valeur ajoutée, les mêmes effectifs et les mêmes

valeurs locatives, le produit perçu est identique. À l'inverse, dans le dispositif envisagé, ce montant varierait selon la situation de l'ensemble des entreprises au niveau national. Cette moindre prévisibilité de la recette serait la contrepartie de variations de moindre ampleur.

Enfin, l'hypothèse que nous décrivons supprimerait le lien entre la base fiscale (la valeur ajoutée) et la répartition territoriale du produit de l'impôt, ce qui pourrait donc **être analysé comme le remplacement d'un impôt direct local par une dotation**. Dès lors qu'il s'agirait d'une dotation, elle serait susceptible d'être rabotée en fonction de la situation budgétaire, tandis que les parlementaires et le Gouvernement pourraient être tentés d'en **modifier régulièrement les modalités de répartition**. Un tel comportement entrainerait naturellement une instabilité accrue, à moins de parvenir à mettre en place une nouvelle gouvernance des finances locales.

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. **Reporter d'un an l'application des nouvelles modalités de répartition entre collectivités territoriales du produit de CVAE**, fixées par l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui prévoit de répartir la CVAE acquittée par les groupes en fonction des critères utilisés pour répartir la CVAE des entreprises multi-établissements.
2. **Réaliser des simulations précises, au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale, des effets de cette réforme**, afin de tenir compte des effectifs des entreprises mono-établissements qui n'ont pas pu être pris en compte dans les simulations réalisées cette année.
3. **Étudier la réalité des transferts de valeur ajoutée au sein des groupes et les risques suscités par cette réforme sur la volatilité du produit de CVAE**, à travers la réalisation de monographies sur plusieurs groupes de tailles variées.
4. **Étudier, d'ici le projet de loi de finances pour 2018, les effets sur les modalités actuelles de répartition de la CVAE de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels**, appliquée à compter de 2017, en présentant en particulier les conséquences sur les territoires accueillant des établissements industriels, dont les valeurs locatives devraient proportionnellement diminuer.
5. **Réduire dès 2018 les risques d'optimisation fiscale :**
 - a. **en étudiant des scénarios de réponse à la décision du Conseil constitutionnel** ; la piste d'une consolidation du chiffre d'affaires pour l'ensemble des groupes, qu'ils aient ou non choisi l'intégration fiscale, serait pleinement compatible avec la décision du Conseil constitutionnel mais présenterait l'inconvénient d'augmenter la pression fiscale pesant sur les groupes non intégrés ;
 - b. **en étudiant précisément les bénéficiaires du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée**, pour comprendre les raisons pour lesquelles le coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée augmente deux fois plus vite que le produit de la contribution économique territoriale.
6. **Étudier l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE en fonction des valeurs locatives et des effectifs situés sur chaque territoire, en cessant de territorialiser la valeur ajoutée**, dans la mesure où – d'un point de vue technique – seule un découplage entre répartition du produit et valeur ajoutée permettra de répondre aux craintes de transferts de valeur ajoutée et de volatilité due aux changements de périmètres des groupes.

Mesdames, Messieurs,

Dès l'automne 2009, lors des débats sur la création de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), s'est posée la question de la territorialisation de la valeur ajoutée, c'est-à-dire de la répartition, entre collectivités territoriales, de l'assiette de cette nouvelle imposition économique qui a en partie remplacé la taxe professionnelle. En effet, la valeur ajoutée étant mesurée à l'échelle d'une entreprise et non d'un établissement, elle n'est pas automatiquement territorialisée - sauf dans le cas des entreprises constituées d'un unique établissement.

Dès lors, comment répartir entre les collectivités territoriales la valeur ajoutée et donc le produit de la CVAE ? La solution retenue consiste à répartir la valeur ajoutée des entreprises multi-établissements en fonction des valeurs locatives et des effectifs. Cependant, cette règle ne permet pas de traiter la situation des groupes de société. Or des transferts importants de valeur ajoutée peuvent intervenir entre les entités d'un même groupe, notamment au profit du siège.

Dès 2010, a donc été formulée la proposition de consolider la CVAE des groupes, afin d'assurer une répartition conforme à la réalité des territoires. Le Sénat a ainsi examiné des amendements proposant cette solution à neuf reprises depuis 2010.

Finalement, le Parlement a adopté une telle disposition lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2016¹. Initialement prévue pour s'appliquer dès 2017, cette mesure fut reportée à 2018 à l'initiative de la commission des finances du Sénat, afin de se donner le temps d'étudier les effets d'une telle réforme.

Tel est l'objet du présent rapport d'information.

¹ Texte n° 208 (2016-2017) transmis au Sénat le 8 décembre 2016.

LA CVAE : UN IMPÔT ÉCONOMIQUE LOCAL MOINS ANTI-ÉCONOMIQUE QUE LA TAXE PROFESSIONNELLE

I. UN IMPÔT PENSÉ POUR AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

A. LES EFFETS ANTI-ÉCONOMIQUES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ONT CONDUIT À SA SUPPRESSION EN 2010

Mise en place en 1975¹, la taxe professionnelle (TP) était jusqu'en 2010 le **principal impôt local acquitté par les entreprises**. En 2009, le produit versé aux collectivités territoriales s'élevait à plus de 30 milliards d'euros (dont plus de 40 % pris en charge par l'État à travers des dégrèvements), soit 20 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Elle participait de façon essentielle à leur autonomie fiscale, dans la mesure elles pouvaient en fixer le taux et que son produit représentait plus de **40 % du produit total des quatre taxes directes locales** (taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxes foncières). Du point de vue des entreprises, la charge nette représentait l'équivalent de près d'un tiers du produit de l'impôt sur les sociétés.

La taxe professionnelle était assise sur une assiette composite, qui a varié au cours de son existence, et qui comprenait, au cours des dernières années précédant sa suppression, la valeur locative des immeubles, la valeur locative des équipements et biens mobiliers (matériels, outillages, etc.), la masse salariale et les recettes.

Cette imposition fut critiquée pour ses effets anti-économiques, l'ancien Président de la République François Mitterrand la qualifiant d'« *impôt insensé et imbécile* »² selon une formule restée célèbre. La taxe professionnelle était notamment accusée :

- **de nuire à la compétitivité des entreprises** : plus une entreprise investissait plus elle était taxée, puisque les équipements et biens mobiliers étaient compris dans son assiette ;

- **de nuire spécifiquement à l'industrie, pourtant soumise à une forte concurrence internationale**, dans la mesure où le poids des équipements est beaucoup plus important dans ce secteur que dans les autres ;

¹ Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

² Entretien de François Mitterrand, Président de la République, accordé à TF1 lors de l'émission L'enjeu, sur la situation économique, le budget 1984 et la politique économique, Paris, Maison de la Radio, jeudi 15 septembre 1983.

- **de nuire à l'emploi**, en pesant sur les salaires, jusqu'à leur suppression progressive de son assiette ;

- **d'être devenue illisible** en raison des nombreux dispositifs d'allègement successivement mis en place.

Par ailleurs, la taxe professionnelle était également **critiquée par les entreprises du fait de l'augmentation régulière de son poids** par rapport au produit intérieur brut (PIB), sous l'effet conjugué du dynamisme des bases et de l'augmentation des taux. Le produit de la taxe professionnelle est ainsi passé d'à peine plus de 1 % du PIB en 1976 à 2 % en 2000, avant de diminuer légèrement en raison de la suppression de la part de son assiette reposant sur les salaires.

Les reproches adressés à cet impôt ont conduit à le **réformer fréquemment**. Entre 1976 et 2010, 68 réformes ont été conduites, d'après les chiffres de la mission commune d'information sénatoriale sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle de 2012¹. Comme le précisait ce rapport, les principales évolutions ont consisté à supprimer la « part salaires » de l'assiette d'imposition pour ne plus nuire à l'emploi (entre 1999 et 2003) et à **prendre en compte la valeur ajoutée**, en plafonnant, dès 1979, le montant acquitté en fonction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise.

En 2004, prenant acte de son caractère anti-économique, Jacques Chirac, alors Président de la République, a souhaité remplacer « *la taxe professionnelle par un nouveau dispositif qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques* »². Une commission fut mise en place, présidée par Olivier Fouquet, qui proposa d'asseoir la taxe professionnelle essentiellement sur la valeur ajoutée. Finalement, **l'article 2 de la loi de finances pour 2010³ supprima la taxe professionnelle et lui substitua notamment la contribution économique territoriale (CET)**, composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur les valeurs locatives foncières, et de la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), assise sur la valeur ajoutée**.

¹ De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition, rapport n° 611 (2011-2012) de Charles Guené, 26 juin 2012.

² Vœux aux forces vives de la nation, le 6 janvier 2004.

³ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

B. LE CHOIX DE TAXER LA VALEUR AJOUTÉE AFIN DE CONCILIER EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET EFFICACITÉ FISCALE

Le choix de la valeur ajoutée comme assiette réunissait un certain **consensus** entre les différents acteurs¹. Il traduit la **recherche d'un équilibre entre deux préoccupations**² :

- **l'efficacité économique** d'une part, afin de minimiser l'effet distorsif de la taxation des facteurs de production. La taxation s'opère ainsi en aval du processus de production et s'adapte en fonction de l'activité de l'entreprise. De plus, le choix de taxer la valeur ajoutée permet d'équilibrer la charge fiscale entre les secteurs économiques, mais aussi entre les facteurs de production - travail et capital ;

- **l'efficacité fiscale** d'autre part, afin de garantir aux collectivités territoriales une recette en croissance régulière. Ainsi que le relevait le Conseil des prélèvements obligatoires, la valeur ajoutée « *évolue au même rythme que le produit intérieur brut, qui représente la somme des valeurs ajoutées des différents agents économiques* »³.

Certes, la valeur ajoutée se révèle sensible aux variations conjoncturelles de l'économie, mais elle est moins soumise aux aléas conjoncturels que l'impôt sur les sociétés, portant sur les bénéfices et pour lequel des règles de report des déficits sont prévues. Le choix de cette assiette permet d'ajuster l'imposition des entreprises à la conjoncture, tout en garantissant une dynamique de croissance sur l'ensemble du cycle économique.

C. LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT

La CVAE est due par les entreprises situées dans le champ d'application de la CFE et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros. Elle a pour base la valeur ajoutée produite par l'entreprise, plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires lorsque celui-ci est inférieur à 7,6 millions d'euros et à 85 % dans le cas inverse⁴.

¹ L'Assemblée des communautés de France (AdCF) souligne en ce sens que « depuis la réforme de la taxe professionnelle, [elle] a toujours considéré que la valeur ajoutée était la meilleure mesure de la capacité contributive des entreprises ».

² Une analyse plus détaillée est notamment développée dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité locale », mai 2010.

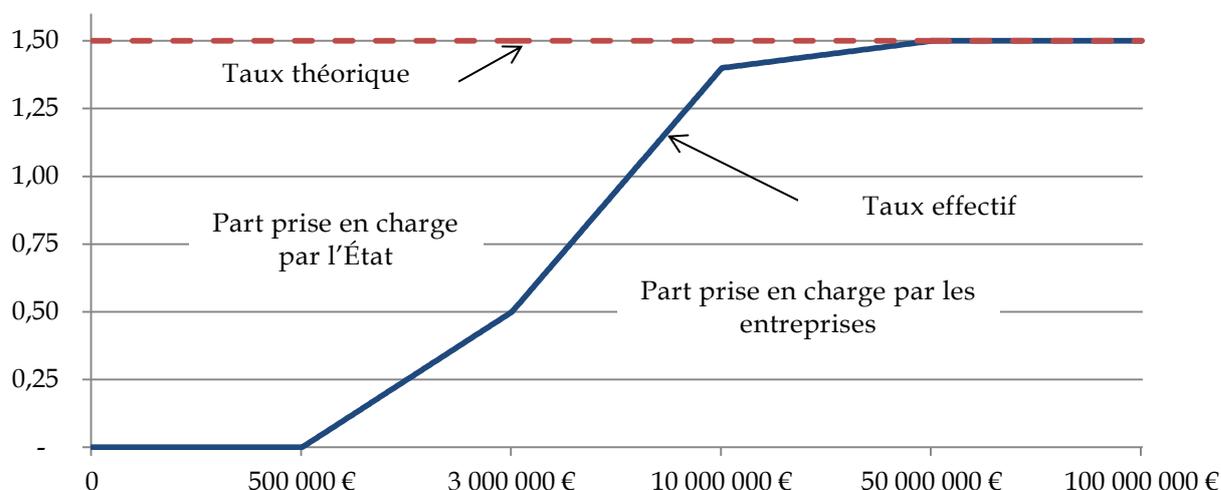
³ « Fiscalité locale et entreprises », Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2014, page 55.

⁴ Certains types d'entreprises ne bénéficient pas du plafonnement en application de l'article 1586 sexies du code général des impôts.

1. Taux théorique et taux effectif : le dégrèvement barémique

Son taux « théorique » est égal à 1,5 % ; il correspond au produit reversé aux collectivités territoriales. Le taux effectivement acquitté par les entreprises varie en revanche de 0 % à 1,5 %, en fonction de leur chiffre d'affaires. La différence entre le taux théorique et le taux effectif est prise en charge par l'État, à travers un dégrèvement « barémique ».

Taux d'imposition effectif à la CVAE en fonction du chiffre d'affaires



Chiffre d'affaires	Formule du taux effectif
< 500 000 €	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	$0,5 \% \times [(\text{montant du chiffre d'affaires} - 500\,000\,€) / 2\,500\,000\,€]$
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	$0,5 \% + [0,9 \% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 3\,000\,000\,€) / 7\,000\,000\,€]$
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	$1,4 \% + [0,1 \% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 10\,000\,000\,€) / 40\,000\,000\,€]$
> 50 000 000 €	1,5 %

Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros bénéficient d'un dégrèvement complémentaire de 1 000 euros et celles dont le chiffre d'affaires dépasse 500 000 euros acquittent obligatoirement une cotisation minimum de 250 euros. Enfin, une

taxe additionnelle à la CVAE est perçue au profit des chambres de commerce et d'industrie des régions.

Évolution du montant du dégrèvement barémique

(en millions d'euros)

2011 (exécution)	2012 (exécution)	2013 (exécution)	2014 (exécution)	2015 (exécution)	2016 (prévision actualisée)	2017 (prévision)
3 375	3 696	3 687	3 962	3 953	4 143	4 225

Source : commission des finances du Sénat

2. Un traitement particulier des groupes fiscalement intégrés, remis en cause par une décision récente du Conseil constitutionnel

Les groupes fiscalement intégrés au sens de l'article 223 A du code général des impôts – c'est-à-dire la société mère et ses filiales détenues à 95 % au moins ayant opté pour ce régime fiscal – **ne sont pas imposés au niveau du groupe**, contrairement à leur imposition à l'impôt sur les sociétés (IS) : la CVAE est due par chaque société assujettie.

En revanche, **le chiffre d'affaires utilisé pour le calcul du dégrèvement est consolidé au niveau du groupe**. Il s'agit notamment **d'éviter que les entreprises optimisent le montant du dégrèvement barémique dont elles bénéficient**. En effet, en multipliant les filiales et en répartissant entre elles leur chiffre d'affaires, un groupe pourrait artificiellement augmenter le dégrèvement barémique dont il bénéficie.

En définitive, le taux théorique de CVAE étant unique au niveau national et la structure du groupe n'affectant pas le montant du dégrèvement barémique, **les groupes ne sont pas incités à jouer sur la répartition de la valeur ajoutée entre leurs filiales à des fins d'optimisation fiscale**.

Cependant, en mai 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré¹ contraires à la Constitution les dispositions² prévoyant la consolidation du chiffre d'affaires des groupes ayant opté pour le régime de l'intégration fiscale pour le calcul du dégrèvement. Il a estimé que ces dispositions créaient une inégalité devant la loi pour les entreprises appartenant à un groupe fiscalement intégré par rapport à celles appartenant à un groupe non intégré fiscalement, dans la mesure où ces dernières sont moins lourdement

¹ Décision n° 2017-629 QPC, Société FB Finance, Conseil constitutionnel, 19 mai 2017.

² Premier alinéa du paragraphe 1 bis de l'article 1586 quater du code général des impôts dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

taxées, à valeur ajoutée et chiffre d'affaires égaux et que cette inégalité ne pouvait être justifiée par l'objectif de la loi (empêcher l'optimisation fiscale), puisque les groupes non intégrés peuvent également avoir des comportements d'optimisation.

Il faut rappeler que le régime de l'intégration fiscale résulte d'une option librement souscrite par un groupe, lui permettant, pour le calcul de son impôt sur les bénéfices, de consolider les résultats de ses différentes entités.

La décision est d'application immédiate et aura des conséquences financières y compris sur des exercices antérieurs (cf. *infra*), mais ne modifiera pas dans l'immédiat le montant mis en répartition au profit des collectivités territoriales, dans la mesure où le coût de ce dégrèvement est à la charge de l'État.

3. Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA)

L'article 1647 B *sexies* du code général des impôts prévoit que **la contribution économique territoriale - c'est-à-dire la somme de la CFE et de la CVAE - acquittée par une entreprise ne peut dépasser 3 % de la valeur ajoutée qu'elle produit**. Ce dispositif a pris la suite du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (fixé à 3,5 %), qui représentait 10,5 milliards d'euros en 2010.

Évolution du montant du plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée

(en millions d'euros)

2011 (exécution)	2012 (exécution)	2013 (exécution)	2014 (exécution)	2015 (exécution)	2016 (prévision actualisée)	2017 (prévision)
432	937	868	1 068	1 041	1 112	1 158

Source : commission des finances du Sénat

Une hausse du montant du dégrèvement pouvant provenir d'une augmentation du taux de CFE fixé par les collectivités territoriales, **le législateur a prévu que les collectivités territoriales puissent supporter une partie de son coût**, reprenant ainsi un dispositif existant sous le régime de la taxe professionnelle¹.

Ce dispositif, prévu à l'article 1647-0 B *septies* du code général des impôts, devait s'appliquer à compter de 2013 mais ne fut pas mis en œuvre,

¹ Article 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

du fait de ses nombreuses imperfections. En effet, la méthode de calcul du montant mis à la charge des collectivités territoriales ne distinguait pas « l'effet taux » de « l'effet base » et une collectivité pouvait contribuer d'un montant supérieur aux recettes permises par la hausse de taux¹. L'article 52 de la loi de finances rectificative pour 2015² a donc procédé à une réécriture de cet article du code général des impôts. La contribution d'une collectivité territoriale est désormais égale à la base fiscale des établissements bénéficiant du dégrèvement multipliée par la progression du taux de CFE depuis 2010.

Cette participation des collectivités territoriales au coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée prendra effet en 2018. En 2015 son montant avait été estimé à plus de 100 millions d'euros par an.

II. UN IMPÔT TERRITORIALISÉ À L'ISSUE D'UN DÉBAT PARLEMENTAIRE NOURRI

A. LA PROPOSITION INITIALE DU GOUVERNEMENT : UNE RÉPARTITION NATIONALE DU PRODUIT DE CVAE

À l'automne 2009, la réforme de la taxe professionnelle proposée initialement par le Gouvernement consistait à remplacer la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation locale d'activité (CLA), assise sur les valeurs foncières des entreprises et d'une cotisation complémentaire (CC).

La cotisation locale d'activité, devenue cotisation foncière des entreprises (CFE)³, ayant pour base la valeur locative de chaque immeuble d'une entreprise, ce sont les collectivités d'implantation de chaque local qui perçoivent le produit fiscal dû. Autrement dit, l'assiette même de la cotisation étant locale, il n'est pas nécessaire de prévoir des modalités de répartition du produit entre les collectivités territoriales.

Au contraire, s'agissant de la cotisation complémentaire, le projet initial du Gouvernement prévoyait qu'elle « *se substituerait à la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée des entreprises. (...) Son produit serait réparti en fonction de la localisation des entreprises*⁴ ».

Plus précisément, il était proposé d'attribuer aux départements et aux régions une part du produit de la cotisation complémentaire - respectivement 75 % et 25 %.

¹ Pour plus de détails, voir le commentaire de l'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2015, dans le tome I du rapport général n° 229 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 décembre 2015.

² Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

³ Cf. pages 30 et 31 du rapport général (2009-2010) n° 101 de M. Philippe Marini.

⁴ Exposé des motifs de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010.

L'enveloppe ainsi attribuée aux départements aurait ensuite été répartie entre eux en fonction des critères relatifs suivants :

- l'effectif salarié sur le territoire du département ;
- les « *valeurs locatives ou les surfaces des immeubles soumis à la cotisation locale d'activité sur le territoire du département* »¹ ;
- la population du département.

Un décret en Conseil d'État aurait fixé une pondération pour chaque critère afin que la répartition en résultant « *soit en adéquation avec les ressources fiscales reçues les années précédentes par chaque département* » et « *prenne en compte la situation des départements défavorisés* ».

Pour la répartition entre régions, il était proposé de retenir les mêmes critères (effectif salarié, valeurs locatives ou surfaces et population), considérés au niveau régional.

Ainsi Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat, évoquait un « *système de répartition du produit (...) inspiré de celui des dotations (répartition entre les collectivités en fonction de critères pondérés)*² ». En particulier, un objectif de péréquation entre les collectivités était envisagé, comme l'indiquent les modalités de pondération des critères répartition entre départements, qui auraient pris en compte « *la situation des départements défavorisés* » (cf. supra).

B. LE CHOIX DU PARLEMENT : LA TERRITORIALISATION DE L'ASSIETTE

1. Les modalités de répartition de droit commun

Considérant que **la réforme initialement proposée conduisait à affaiblir le lien entre la collectivité territoriale et l'activité économique** qui y est implantée, le Parlement a souhaité :

- attribuer le produit de la CVAE aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - et non plus seulement aux départements et aux régions ;
- « territorialiser » l'assiette de la cotisation - c'est-à-dire la valeur ajoutée.

¹ Paragraphe 4.2. de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010.

² Cf. page 88 du rapport n° 101 précité.

Séance publique de l'Assemblée nationale du 22 octobre 2009

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. En ce qui concerne les collectivités territoriales, bien que nous ayons trouvé un large accord sur la rédaction du texte, j'ai été le premier à découvrir avec stupéfaction, je dois le dire, début août, dans la première version vraiment rédigée du projet, que la cotisation complémentaire était réservée aux échelons départemental et régional – le lien fiscal avec le maire était donc très affaibli –...

M. Michel Piron. Grave erreur !

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. ...et que, surtout, elle était transformée en dotation.

M. Pierre-Alain Muet. Absolument.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. En effet, **l'ensemble des valeurs ajoutées des entreprises localisées était fondu dans une sorte de super-dotation globale, à l'image de la DGF, pour être ensuite répartie en fonction de critères qui, selon les simulations, s'éloignaient de plus en plus de la réalité de l'entreprise et des territoires.**

M. Jean-Pierre Brard. Très juste !

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Tout le travail de la commission a donc consisté à « reterritorialiser » la cotisation que paient les entreprises et à retisser le lien fiscal territorial.

Nous l'avons fait de deux manières. D'une part, nous avons redéfini les modalités de la répartition. (...) Il nous a semblé nécessaire de transférer 20 % de la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée au niveau intercommunal, ou communal là où les communes ne sont pas encore regroupées en intercommunalités. Nous proposons donc de passer d'un partage attribuant 75 % de la cotisation au département et 25 % à la région, à une répartition donnant 55 % de la cotisation au département, 25 %, toujours, à la région et, donc, 20 % à la commune ou à l'intercommunalité.

Ensuite, dès lors que l'on estime que la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée concerne toutes les collectivités, y compris la collectivité de base – commune ou intercommunalité –, elle doit être appréhendée entreprise par entreprise. C'est ce que l'on appelle la territorialisation. Nous aurons l'occasion de rappeler que nous avons très exactement repris les dispositions du code général des impôts ou du code général des collectivités territoriales, qui localisent la taxe d'habitation, l'impôt foncier et la taxe professionnelle. La logique de la commission est donc complètement différente de celle du Gouvernement : au lieu d'une dotation, nous reconstruisons un impôt local.

La territorialisation de l'assiette, qui, selon Philippe Marini, « présente l'avantage incontestable d'intéresser les élus au développement économique de leur territoire »¹, consiste à imposer la valeur ajoutée dans la commune « où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois »².

Aussi le produit perçu par les collectivités bénéficiaires de la CVAE est-il déterminé en fonction de la valeur ajoutée produite par les entreprises implantées sur leur territoire.

¹ Cf. page 90 du rapport n° 101 précité.

² Selon le III de l'article 1586 octies du code général des impôts.

Il convient alors de distinguer deux cas :

- dans le cas d'une entreprise mono-établissement, toute la valeur ajoutée revient au territoire d'implantation de l'entreprise ;

- dans le cas d'une entreprise multi-établissement, la valeur ajoutée « est imposée dans chacune de ces communes et répartie entre elles au prorata, pour le tiers, des valeurs locatives (...), et, pour les deux tiers, de l'effectif qui est employé »¹. En effet, dans ce cas, il est impossible de déterminer la valeur ajoutée produite par chacun des établissements, dans la mesure où cet agrégat économique ne s'apprécie qu'au niveau de la comptabilité de l'entreprise.

2. Le traitement spécifique des territoires accueillant des établissements industriels

La suppression de la taxe professionnelle visait notamment à réduire la pression fiscale pesant sur les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, dont l'industrie. Dès lors, la nouvelle assiette d'imposition risquait de ne pas inciter les collectivités territoriales à accueillir des activités industrielles - et les nuisances qui peuvent les accompagner.

Aussi le Parlement a-t-il souhaité introduire, en 2009 puis en 2010, un dispositif spécifique de territorialisation de la valeur ajoutée des entreprises, favorable aux territoires qui accueillent des établissements industriels.

Plus précisément, en 2009, le Parlement a proposé qu'à compter de 2011, pour la répartition du produit de la CVAE des entreprises multi-établissements, les effectifs soient **pondérés par un coefficient 2 lorsqu'ils se rapportent à un établissement industriel**. En 2010, il a introduit un critère de superficie, également doublé dans le cas des établissements industriels.

Malgré ces mesures, la mission commune d'information créée par le Sénat en 2012, sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle constatait « *l'inquiétude des collectivités territoriales industrielles quant aux effets de la réforme de la taxe professionnelle* ».

« *Le secteur industriel a été le principal gagnant de la réforme. Le corollaire de ce gain est que les collectivités accueillant de nombreuses entreprises industrielles ont vu le montant de leurs recettes fiscales fortement diminuer. Ces pertes sont, certes, compensées par le dispositif (...) de compensation à l'euro près des effets de la disparition de la taxe professionnelle [cf. infra].*

¹ Ibid.

« Mais cette compensation est figée sur les ressources fiscales de l'année 2010 et ne prend donc pas en compte les nouvelles implantations à compter de l'année 2011. À l'avenir, le risque est donc grand que les collectivités territoriales soient réticentes à l'accueil des établissements porteurs des risques industriels les plus importants, puisque le retour fiscal de ces implantations sera considéré comme faible par rapport aux nuisances subies¹. »

Le rapport remis au Parlement en 2012 sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle soulignait en effet une « baisse du poids relatif des EPCI industriels dans les bases de l'impôt économique local » : « 262 EPCI industriels, qui représentaient 23 % de l'ensemble des bases de TP 2009, ne représentent plus que 11 % des bases de CVAE 2011. La part de ces 262 EPCI dans les bases de CVAE est ainsi quatre fois inférieure à celle des 32 EPCI « urbains », alors qu'en 2009 leurs parts dans les bases de la taxe professionnelle étaient proches ».

La loi de finances pour 2014² a augmenté le coefficient de pondération de la valeur locative et des effectifs des établissements industriels, utilisé dans la répartition territoriale de la CVAE dans le cas des entreprises multi-établissements : ce coefficient est ainsi passé de deux à cinq. Si cette mesure visait explicitement³ à encourager les collectivités territoriales à accueillir ce type d'activités, aucune justification du choix du coefficient cinq n'a été donnée.

C. UNE RÉFORME « COMPENSÉE À L'EURO PRÈS » POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ACCOMPAGNÉE DE MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION

Le Parlement ayant souhaité que soit assurée la neutralité de la réforme, à l'euro près, des mécanismes de compensation ont été mis en place : d'une part, entre l'État et les collectivités territoriales par le biais de la dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle (DCRTP) et, d'autre part, entre les collectivités territoriales elles-mêmes, par le biais du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui prévoit de prélever les « gagnants » de la réforme pour compenser les « perdants ».

En outre, considérant que « plus l'assiette est territorialisée, plus les différences de la nature et de l'économie jouent, et donc plus la péréquation est nécessaire »⁴, des mécanismes de péréquation horizontaux ont été créés : il

¹ De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition, rapport n° 611 (2011-2012) de Charles Guené, 26 juin 2012.

² Article 79 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ En effet, selon l'exposé des motifs de l'article 59 du projet de loi de finances pour 2014, « afin d'encourager les collectivités territoriales à accueillir des établissements industriels qui peuvent être susceptibles de produire des nuisances (bruit, pollutions, risques chimiques, etc.), leurs effectifs et leur valeur locative sont affectés d'un coefficient de deux pour la répartition de l'assiette et, partant, du produit de CVAE ».

⁴ Philippe Marini, séance publique du 19 novembre 2009.

s'agit en particulier des fonds nationaux de péréquation de la CVAE des départements et des régions¹, en 2011, ou du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), en 2012.

¹ *Le fonds régional a été renommé fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.*

DES CRITIQUES CONDUISANT À UNE RÉVISION DES MODALITÉS DE RÉPARTITION À COMPTER DE 2018

I. LA PROPOSITION DU PARLEMENT DE CONSOLIDER LA CVAE AU NIVEAU DES GROUPES

A. UNE CRAINTE PRÉSENTE DÈS L'ORIGINE : LES EFFETS POTENTIELS DES TRANSFERTS INTRA-GROUPES SUR LA RÉPARTITION DE LA CVAE

1. La crainte d'une répartition faussée par les transferts intra-groupes

Dès la mise en place de la CVAE, **la répartition territoriale de son produit a soulevé des difficultés**. En effet, « *la valeur ajoutée ne constitue pas une assiette locale. Elle s'apparente essentiellement à un impôt national dont les recettes sont partagées entre collectivités. [...] Par construction, la valeur ajoutée s'apprécie pour l'entreprise dans son ensemble et non établissement par établissement* »¹.

La clé de répartition choisie a permis de prendre en compte le cas des entreprises multi-établissements (cf. *supra*), mais pas celui des entreprises appartenant à un même groupe. Ainsi, deux entreprises mono-établissement appartenant à un même groupe sont imposées sur leur valeur ajoutée respective, dans leur commune d'implantation.

Or, **des transferts importants de valeur ajoutée peuvent avoir lieu entre les filiales d'un même groupe**. Dès lors, la CVAE acquittée par une entreprise membre d'un groupe est susceptible d'être assise sur une assiette ne reflétant pas fidèlement son activité économique réelle sur le territoire. Tel est notamment le cas de la société mère, qui peut centraliser certaines fonctions et les facturer à ses différentes filiales. Ce risque se révèle d'autant plus fort que **les évolutions du tissu productif attestent d'une part croissante des groupes de sociétés** dans la création de richesse².

Cette crainte a de plus été alimentée par le constat que la région d'Île-de-France, qui accueille une grande partie des sièges sociaux nationaux, concentrait une part prépondérante du produit de CVAE, supérieure même à sa contribution à la valeur ajoutée nationale, c'est-à-dire au PIB (cf. *infra*).

¹ « La fiscalité locale », Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2010, page 551.

² Insee Première n° 1399, mars 2012.

2. L'idée de consolider la CVAE des groupes pour la répartir

Aussi, plusieurs parlementaires ont proposé **de consolider la CVAE acquittée par les groupes et de la répartir selon les mêmes modalités que celle acquittée par les entreprises multi-établissements**. Seraient concernés les groupes au sens de l'article 223 A du code général des impôts, par parallélisme avec les modalités de calcul du dégrèvement barémique sur la CVAE et avec les modalités de calcul de l'impôt sur les sociétés.

La CVAE acquittée par ces groupes serait répartie en fonction des valeurs locatives et des effectifs, ce qui permettrait de neutraliser les transferts intra-groupes, tout en bénéficiant aux territoires accueillant les unités de production, dans la mesure où la valeur ajoutée produite par salarié est en moyenne supérieure dans les sièges sociaux.

B. UN DÉBAT RÉCURRENT DEPUIS 2011 QUI A CONDUIT À L'ADOPTION D'UNE RÉFORME EN 2016

1. Un débat récurrent mais limité par la difficulté à disposer de données

La proposition de consolider la CVAE des groupes pour sa répartition fut **présentée dès 2010** par votre rapporteur spécial Charles Guené et notre ancien collègue Pierre Jarlier¹, tandis qu'en 2012, la mission commune d'information du Sénat précitée, dont votre rapporteur spécial Charles Guené était rapporteur, considérait que la « *répartition de la CVAE [était] inadaptée aux caractéristiques des groupes* » et proposait à son tour cette solution (proposition n° 20). En définitive, **cette proposition a été débattue à neuf reprises au Sénat depuis 2010**.

Ce débat était cependant limité par l'absence de données permettant, **d'une part, de constater des transferts de valeur ajoutée vers les sièges sociaux et, d'autre part, de mesurer les effets de ces nouvelles modalités de répartition**. Les parlementaires devaient se contenter de réponses évasives apportées par le Gouvernement en séance publique pour justifier un avis défavorable aux amendements évoqués précédemment. Ainsi, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, Valérie Pécresse, déclarait en 2012 que le Gouvernement ne disposait « *d'aucun élément permettant d'affirmer que la structure économique d'un groupe intégré favoriserait certains territoires ou en pénaliserait d'autres. [...] Il apparaît à l'heure actuelle à l'administration fiscale que la plupart des opérations intragroupes n'ont pas d'effet sur la détermination de la valeur ajoutée* ». Elle ajoutait que les données permettant d'étudier la question seraient soumises aux commissions des finances de chaque assemblée ainsi qu'au comité des finances locales.

¹ Amendement n° II-544 déposé sur le projet de loi de finances pour 2011.

Ce n'est cependant qu'en février 2014 que **le Gouvernement demandait un rapport** sur le sujet à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'administration (IGA)¹, **qui concluait que « l'extension des modalités de répartition des entreprises multi-établissements aux groupes [n'était] pas une réponse adaptée aux enjeux de la territorialisation ».**

Plus précisément, la mission IGF/IGA considérait que la consolidation au niveau des groupes :

- ne permettait pas d'atteindre l'objectif de rapprocher la part de CVAE d'une région de son poids dans le PIB ;
- n'avantageait pas particulièrement les territoires industriels ;
- créait un nombre significatif de territoires « perdants » ;
- aurait des effets aléatoires, les périmètres et effectifs des groupes pouvant varier de façon importante.

Cependant, **en se basant sur les mêmes données de la mission IGF-IGA, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) aboutissait à des conclusions inverses²**, comme le soulignait le rapporteur général de la commission des finances du Sénat à l'automne 2016³.

L'AdCF considérait pour sa part :

- que **la consolidation de la CVAE des groupes n'augmenterait pas les aléas mais les diminuerait**, les variations dans les prix de cession intra-groupes et les réorganisations juridiques pouvant actuellement avoir des effets très importants ;

- que **les territoires industriels profiteraient fortement de la consolidation au niveau des groupes** : il s'agissait ici d'une différence d'approche, la mission IGF-IGA appréciant le caractère industriel d'une région en valeur absolue tandis que l'AdCF l'appréciait en valeur relative⁴.

Au-delà de leurs conclusions, ces travaux permettaient d'alimenter le débat avec des données objectives.

¹ Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, *rapport conjoint IGF-IGA, juin 2014.*

² *Assemblée des communautés de France, Rapport IGF, IGA « Règles conventionnelles de la répartition de la CVAE. Rapport sur la territorialisation » - Analyse et commentaires de l'AdCF, novembre 2014.*

³ *Commentaire de l'article 23 octies dans le Rapport n° 214, tome I (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016.*

⁴ *Ainsi, la Franche-Comté était considérée comme une région non industrielle par la mission IGF-IGA, sa valeur ajoutée industrielle (5,5 milliards d'euros) la classant au seizième rang national, tandis que l'AdCF la considérait comme la première région industrielle, la part de sa valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée totale étant la plus importante (21,4 %).*

2. Le choix, à l'automne 2016, d'inscrire ces nouvelles modalités de répartition dans la loi

C'est dans ce contexte que, à l'initiative de nos collègues députés Christine Pires Beaune et Joël Giraud, avec l'avis défavorable du Gouvernement et favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2016 un amendement tendant à **appliquer la consolidation de la CVAE acquittée par les groupes.**

Votre commission des finances, considérant que les effets d'une telle mesure étaient « difficiles à prévoir, mais en tout état de cause massifs », avait précisé la rédaction de cet article et reporté son entrée en vigueur à la répartition de 2018. Il s'agissait ainsi de se donner le temps d'analyser les effets de cette réforme, objectif du présent rapport. En définitive, l'article ainsi modifié fut adopté sans modification par l'Assemblée nationale et **figure à l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016.**

II. DES CRAINTES DIFFICILES À ÉTAYER

Un examen approfondi des données et des règles de transferts de la valeur ajoutée au sein des groupes conduit à relativiser les craintes d'une répartition faussée du produit de la CVAE.

A. DES TRANSFERTS DE VALEUR AJOUTÉE DIFFICILES À EXPLIQUER ET EN TOUT ÉTAT DE CAUSE IMPOSSIBLES À MESURER

Tout d'abord, **les groupes n'ont aucun intérêt - d'un point de vue fiscal - à faire remonter de la valeur ajoutée à leur siège social.** De tels comportements ne modifieraient pas l'impôt effectivement acquitté, mais uniquement sa répartition (cf. *supra*). Des possibilités d'optimisation fiscale existent (cf. *infra*), mais elles n'ont d'effet que sur le coût des dégrèvements pris en charge par l'État et non sur le produit réparti entre les collectivités territoriales.

Seules des considérations relevant de la stratégie interne pourraient expliquer un déplacement de la valeur ajoutée entre sociétés d'un même groupe. Ces considérations recouvrent des logiques économique, visant à centraliser certaines fonctions, ou managériale, visant à renforcer ou affaiblir un site en faisant croître ou diminuer artificiellement sa valeur ajoutée.

Cette question diffère donc de celle relative aux traitements des prix de transfert intra-groupes entre différentes juridictions fiscales. Si cette référence est parfois évoquée pour attester de l'importance croissante

des prestations intra-groupes, les recommandations du projet *Base erosion and profit shifting* (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) **concernent des pratiques visant à transférer la valeur taxable vers des territoires à plus faible fiscalité.**

Par ailleurs, **des garde-fous avaient été prévus dès l'instauration de la CVAE afin de réduire les risques de transfert de valeur ajoutée.** Ainsi il existe des différences entre la valeur ajoutée fiscale et la valeur ajoutée comptable (cf. *infra*), qui neutralisent certains échanges caractéristiques des prestations intra-groupes, comme les opérations de location de plus de six mois ou de cession bail. De même, la perception de dividendes par les sociétés mères n'a pas d'incidence sur le montant de leur valeur ajoutée imposable à la CVAE, dans la mesure où ces produits financiers n'entrent pas dans le calcul de la valeur ajoutée.

En tout état de cause, faute de conséquences sur le produit agrégé de l'impôt, **les relations intra-groupes nationales n'entrent pas dans le champ des obligations déclaratives des entreprises en matière de prix de transfert.** Par conséquent, **il n'est pas possible de les mesurer.**

B. UNE CAPTATION DE LA RESSOURCE PAR L'ÎLE-DE-FRANCE À RELATIVISER

1. Une concentration mécanique du produit de CVAE en Île-de-France, corrigée par les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

La crainte de transferts intra-groupes provient entre autres de la concentration du produit de la CVAE en Île-de-France, qui est effectivement très différente de celle des bases de taxe professionnelle, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Le tableau doit néanmoins être examiné en se souvenant que, outre la création de la CVAE, la suppression de la taxe professionnelle s'est accompagnée de la mise en place, notamment, de la CFE (dont le produit est d'environ 7 milliards d'euros environ) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (1,5 milliard d'euros environ) et par le transfert au bloc communal de la taxe sur les surfaces commerciales (700 millions d'euros environ).

Comparaison du poids de chaque région dans les bases de taxe professionnelle et dans le produit de CVAE

	Poids de la région dans les bases de TP (2009)	Poids de la région dans le produit de CVAE (2011)	Évolution
Alsace	3,7 %	3,0 %	- 18,9 %
Aquitaine	4,1 %	4,0 %	- 2,4 %
Auvergne	1,9 %	1,5 %	- 21,1 %
Basse Normandie	2,4 %	1,7 %	- 29,2 %
Bourgogne	2,3 %	2,0 %	- 13,0 %
Bretagne	3,9 %	3,8 %	- 2,6 %
Centre	4,0 %	3,5 %	- 12,5 %
Champagne-Ardenne	2,4 %	1,7 %	- 29,2 %
Corse	0,0 %	0,3 %	-
Franche-Comté	2,0 %	1,5 %	- 25,0 %
Guadeloupe	0,4 %	0,2 %	- 50,0 %
Guyane	0,2 %	0,1 %	- 50,0 %
Haute Normandie	4,2 %	2,8 %	- 33,3 %
Île-de-France	21,5 %	32,8 %	+ 52,6 %
La Réunion	0,6 %	0,6 %	-
Languedoc-Roussillon	2,5 %	2,6 %	+ 4,0 %
Limousin	0,9 %	0,7 %	- 22,2 %
Lorraine	4,1 %	2,6 %	- 36,6 %
Martinique	0,4 %	0,3 %	- 25,0 %
Midi-Pyrénées	3,6 %	3,7 %	+ 2,8 %
Nord-Pas-de-Calais	6,8 %	5,1 %	- 25,0 %
Pays-de-la-Loire	5,0 %	4,9 %	- 2,0 %
Picardie	2,9 %	2,2 %	- 24,1 %
Poitou-Charentes	2,2 %	2,0 %	- 9,1 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6,6 %	6,3 %	- 4,5 %
Rhône-Alpes	11,3 %	10,3 %	- 8,8 %
Total	100,0 %	100,0 %	-

En grisé les régions qui ont vu leur part augmenter.

Source : commission des finances du Sénat

Alors que l'Île-de-France comptait à peine plus d'un cinquième des bases de taxe professionnelle, elle concentre désormais¹ près d'un tiers du produit de CVAE.

Il faut cependant avant tout y voir la conséquence du choix du législateur de baser la nouvelle fiscalité économique locale sur la valeur

¹ S'agissant de chiffres de 2011, la pondération des valeurs locatives et des effectifs pour les établissements industriels est égale à 2 et non à 5 comme elle l'est depuis 2014.

ajoutée : ceci conduit mécaniquement à concentrer le produit de cette imposition sur les territoires produisant la valeur ajoutée la plus importante, à commencer par l'Île-de-France.

Par ailleurs, cette concentration du produit de CVAE sur le territoire francilien doit également être relativisée au regard des mécanismes de compensation exposés précédemment, destinés à neutraliser les effets de la suppression de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales, pour la première année d'application. À ce titre, les collectivités territoriales franciliennes participent à hauteur de 1,7 milliard d'euros chaque année aux mécanismes de compensation, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Participation des collectivités territoriales franciliennes aux mécanismes de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (2016)

(en millions d'euros)

	Versement DC RTP	Solde FNGIR
Région Île-de-France	-	- 674,8
Départements franciliens	156,7	- 930,0
Communes franciliennes	73,3	- 189,9
EPCI franciliens	65,8	- 220,9
TOTAL	295,8	- 2 015,6
Solde du territoire francilien	- 1 719,9	

Source : commission des finances du Sénat

À ces chiffres pourrait être ajoutée, dans une certaine mesure, la contribution nette du territoire francilien au FPIC (350 millions d'euros environ en 2016), mis en place pour accompagner la réforme de 2010.

2. Une comparaison entre la répartition de la CVAE et du PIB peu éclairante

Les craintes évoquées précédemment ont également été alimentées par une comparaison entre la répartition du produit de CVAE et celle de la valeur ajoutée, c'est-à-dire du PIB. Le raisonnement sous-jacent étant qu'un décalage entre ces deux données trahirait des transferts injustes de valeur ajoutée entre territoires, notamment au profit de ceux concentrant des sièges sociaux.

**Écart entre la contribution au PIB de chaque région
et son poids dans le produit de CVAE**

	Part du PIB 2012	Part de la CVAE 2014	Gain ou perte
Alsace	2,6 %	2,9 %	+ 9,1 %
Aquitaine	4,5 %	4,1 %	- 8,5 %
Auvergne	1,7 %	1,6 %	- 4,8 %
Basse Normandie	1,8 %	1,7 %	- 4,5 %
Bourgogne	2,1 %	2,0 %	- 4,8 %
Bretagne	4,1 %	3,8 %	- 6,6 %
Centre	3,3 %	3,6 %	+ 9,1 %
Champagne-Ardenne	1,8 %	1,7 %	- 6,0 %
Corse	0,4 %	0,3 %	- 22,5 %
Franche-Comté	1,4 %	1,4 %	- 3,5 %
Guadeloupe	0,4 %	0,3 %	- 32,5 %
Guyane	0,2 %	0,1 %	- 36,8 %
Haute Normandie	2,5 %	2,7 %	+ 8,2 %
Île-de-France	30,1 %	31,7 %	+ 5,3 %
La Réunion	0,8 %	0,6 %	- 22,5 %
Languedoc-Roussillon	3,2 %	2,7 %	- 15,6 %
Limousin	0,9 %	0,7 %	- 17,6 %
Lorraine	2,8 %	2,6 %	- 7,2 %
Martinique	0,4 %	0,3 %	- 31,7 %
Midi-Pyrénées	3,9 %	4,1 %	+ 4,1 %
Nord-Pas-de-Calais	5,1 %	4,8 %	- 5,1 %
Pays-de-la-Loire	5,0 %	5,0 %	+ 0,2 %
Picardie	2,3 %	2,2 %	- 1,3 %
Poitou-Charentes	2,2 %	2,1 %	- 5,4 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,0 %	6,6 %	- 6,0 %
Rhône-Alpes	9,7 %	10,5 %	+ 8,7 %

En grisé les régions dont le produit de CVAE est supérieur à leur contribution au PIB.

Source : commission des finances du Sénat

On constate de nombreux écarts entre les deux données et notamment en ce qui concerne l'Île-de-France si l'on raisonne en valeur absolue (+ 1,6 point). Les écarts sont toutefois également très importants en valeur relatives dans de nombreuses régions (- 37 % en Guyane).

Ces écarts doivent cependant être relativisés et ne permettent pas de conclure à une remontée de la valeur ajoutée aux sièges sociaux, car ils s'expliquent par le fonctionnement même de l'impôt. La valeur ajoutée au sens de la CVAE et la valeur ajoutée au sens de l'Insee sont deux données différentes (cf. encadré) et il semble donc difficile de vouloir apprécier la répartition de la CVAE au regard d'une valeur ajoutée calculée différemment.

Comparaison des valeurs ajoutées comptable et fiscale

La valeur ajoutée, de façon générale, représente la création de richesse de l'entreprise ; elle se calcule en retranchant du chiffre d'affaires, majoré de certains autres produits de gestion, les consommations de biens et services. Cependant, **la valeur ajoutée fiscale**, c'est-à-dire au sens de la CVAE, **diffère de la valeur ajoutée comptable** calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Le tableau ci-dessous retrace ces différences.

VA comptable	VA fiscale	
	Agrégats absents de la VA comptable	Agrégats de la VA comptable absents de la VA fiscale
Valeur de la production diminuée de la consommation intermédiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Redevances pour concessions, brevets, licences, etc. - Plus-values de cession d'actif liées à l'activité normale et courante - Subventions d'exploitation - Autres produits de gestion courante - Rentrées sur créances amorties liées au résultat d'exploitation - Montant des loyers et redevances exclus des charges déductibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Certaines taxes sur le chiffre d'affaires et contributions indirectes - Autres charges de gestion courante - Amortissements des biens corporels donnés en location plus de six mois ou en crédit-bail - Moins-values de cession d'actif liées à l'activité normale et courante

Ces modalités de calcul distinctes se justifient par la nécessité pour la valeur ajoutée fiscale de **mieux appréhender la réalité de l'activité économique d'une entité, et de neutraliser en partie les effets des opérations intra-groupes**. Tel est le cas par exemple de l'exclusion des loyers portant sur des locations de plus de six mois des charges déductibles.

Par ailleurs, en parallèle de l'assiette de droit commun, **quatre définitions particulières** sont prévues par la loi pour appréhender des activités spécifiques de nature financière. Sont concernés les établissements de crédit, sociétés de financement et entreprises d'investissement agréées, les entreprises de gestion d'instruments financiers, les sociétés créées pour une opération de financement d'immobilisations corporelles, ainsi que les entreprises d'assurance et assimilées.

3. Une hausse des recettes qui ne traduit pas un dynamisme particulier de la CVAE sur le territoire francilien

S'agissant de la dynamique de la CVAE, **il faut distinguer ce qui relèverait du dynamisme propre à chaque région et le fait que, les bases étant concentrées, même à progression identique, certaines régions verront leur produit de CVAE progresser davantage.**

Sur ce deuxième point, le tableau ci-dessous retrace, dans l'ordre décroissant, la hausse du produit de CVAE par habitant résultant d'une augmentation de 1 % du produit de CVAE de chaque région par rapport à

son niveau de 2011. On voit ainsi que la concentration des bases fiscales en Île-de-France permet à cette région de gagner plus d'un euro par habitant, quand la plupart des régions gagnent entre 40 et 50 centimes. Ce résultat est logique, dès lors que la CVAE a été assise sur la valeur ajoutée. **Il montre néanmoins que cette région bénéficie grandement de la mise en place de la CVAE, sans que les mécanismes de compensation de la réforme n'aient d'effet puisqu'ils ne jouent que sur le « stock » de CVAE 2011.**

Hausse du produit de CVAE par habitant lorsque chaque région voit son produit 2011 progresser de 1 %

(en millions d'euros et en euros par habitant)

Région (hors Mayotte)	Hausse	Hausse par habitant	Région (hors Mayotte)	Hausse	Hausse par habitant
Île-de-France	12,1	1,02	Bretagne	1,4	0,43
Rhône-Alpes	3,8	0,61	Picardie	0,8	0,43
Alsace	1,1	0,60	Auvergne	0,6	0,42
Haute-Normandie	1,0	0,56	Basse-Normandie	0,6	0,42
Centre	1,3	0,50	Lorraine	1,0	0,42
Pays de la Loire	1,8	0,50	Poitou-Charentes	0,7	0,41
Provence-Alpes-Côte D'azur	2,3	0,47	Languedoc-Roussillon	1,0	0,36
Midi-Pyrénées	1,3	0,46	Limousin	0,3	0,36
Champagne-Ardenne	0,6	0,46	Corse	0,1	0,33
Nord-Pas-de-Calais	1,9	0,46	La Réunion	0,2	0,26
Franche-Comté	0,5	0,46	Martinique	0,1	0,25
Aquitaine	1,5	0,45	Guadeloupe	0,1	0,21
Bourgogne	0,7	0,45	Guyane	0,0	0,17

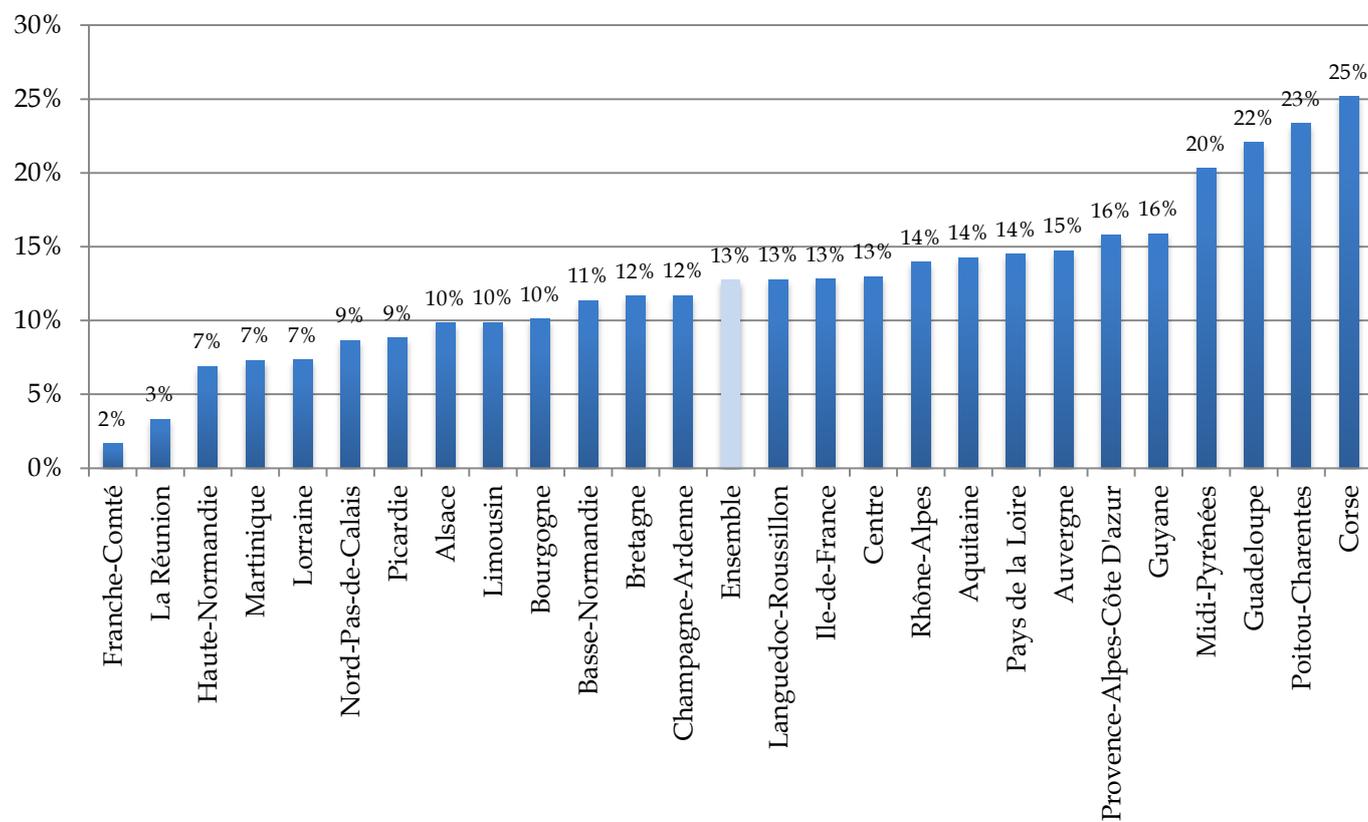
Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, **le dynamisme du produit de CVAE a été très différent selon les régions**. S'il est en moyenne de 13 % au niveau national, on peut distinguer :

- **quatre régions qui ont connu une progression supérieure à 20 %** (Midi-Pyrénées, Guadeloupe, Poitou-Charentes et Corse) ;
- **sept régions où cette progression est inférieure à 10 %** (Franche-Comté, La Réunion, Haute Normandie, Martinique, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Picardie).

L'Île-de-France se situe parfaitement dans la moyenne (13 %), même si l'on peut distinguer en son sein des évolutions très contrastées entre la ville de Paris (+ 22 %) et les Hauts-de-Seine (+ 6 %, soit la cinquième plus faible progression). **Dans l'ensemble, la CVAE n'est donc pas plus dynamique sur le territoire francilien que sur l'ensemble du territoire**. De plus, le fait que le département des Hauts-de-Seine - qui abrite le quartier d'affaires de La Défense - n'ait connu qu'une croissance de 6 % **relativise l'hypothèse d'une remontée de la valeur ajoutée vers les sièges sociaux**.

Évolution du produit de CVAE de chaque région entre 2011 et 2015



Source : commission des finances du Sénat

POURSUIVRE LA RÉFLEXION ENGAGÉE

I. UNE RÉFORME QUI NE PEUT ÊTRE APPLIQUÉE EN L'ÉTAT ET QUI IMPOSE, À MINIMA, UN REPORT

Le Gouvernement a transmis à vos rapporteurs spéciaux une simulation de la répartition de la CVAE 2016, telle qu'elle résulterait de l'application de l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016. Ces simulations doivent être interprétées avec prudence, dans la mesure où elles s'appuient sur des données partielles : les entreprises mono-établissement ne déclarant pas leurs effectifs au sens de la CVAE, seule la valeur locative a été utilisée comme clé de répartition.

Il convient par ailleurs de signaler que la modification de la répartition du produit de CVAE entre les différents échelons¹ est prise en compte dans les simulations : dans ce scénario, les départements perçoivent 23,5 % de la CVAE, contre 48,5 % jusqu'en 2017.

A. DES EFFETS MASSIFS REMETTANT EN CAUSE LES COMPENSATIONS DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

1. Une nouvelle répartition, source potentielle de déstabilisation

Selon les simulations transmises par le Gouvernement, la « nouvelle » répartition de la CVAE conduirait à des transferts importants entre collectivités territoriales.

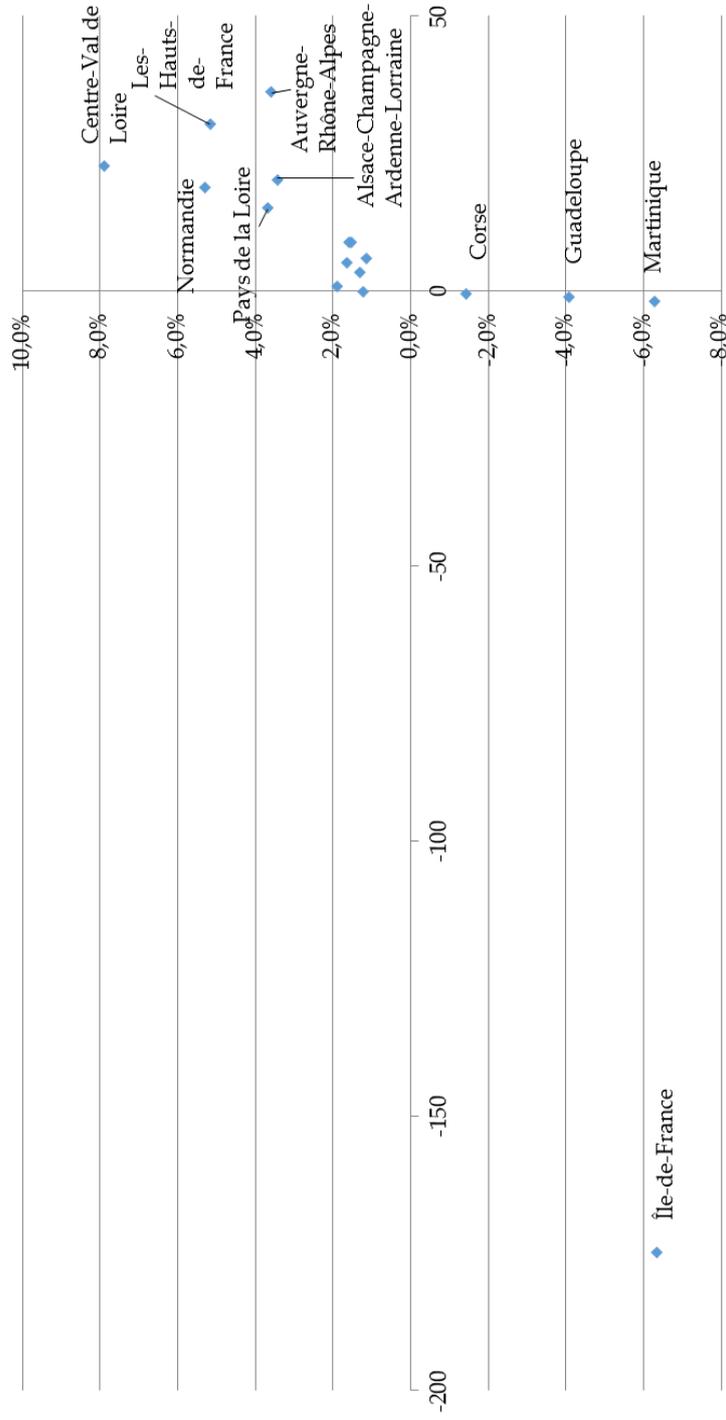
En ce qui concerne les régions, c'est l'Île-de-France qui serait la principale perdante à la réforme, mais aussi, dans des proportions similaires mais pour des montants moindres, la Martinique.

Le total des gains et des pertes enregistrés par les régions s'élèverait, en valeur absolue, à 355 millions d'euros, soit 4,2 % de la CVAE qu'elles perçoivent.

¹ En application de l'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Répartition des régions en fonction de la perte ou du gain de CVAE

(en millions euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat à partir des simulations transmises par la DGFIP

Résultats des simulations par région

(en millions d'euros)

	CVAE simulée reversée en 2016	CVAE simulée en mode groupe	Écart	
			(en millions d'euros)	(en %)
Île-de-France	2 744,9	2 570,3	- 174,6	- 6,4 %
Martinique	26,8	25,2	- 1,7	- 6,3 %
Guadeloupe	25	24	- 1	- 4,1 %
Corse	27,6	27,2	- 0,4	- 1,4 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	542,8	548,8	6	1,1 %
Guyane	11,7	11,8	0,1	1,2 %
Bourgogne-Franche-Comté	282,2	285,8	3,6	1,3 %
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente	572,3	581,2	8,9	1,5 %
Languedoc-Midi-Pyrénées	568,4	577,3	8,9	1,6 %
Bretagne	319,7	324,9	5,2	1,6 %
La Réunion	53,8	54,9	1	1,9 %
Alsace-Champagne-Ardenne- Lorraine	597,8	618,2	20,4	3,4 %
Auvergne-Rhône-Alpes	1 013,3	1 049,5	36,3	3,6 %
Pays de la Loire	415,9	431,1	15,2	3,7 %
Les-Hauts-de-France	591,7	622,1	30,4	5,1 %
Normandie	358,2	377,1	18,9	5,3 %
Centre-Val de Loire	289,4	312,2	22,8	7,9 %

Source : DGFIP

Les départements de la région francilienne seraient nettement perdants avec cette nouvelle répartition, en particulier les Hauts-de-Seine (- 36,5 millions d'euros, soit - 11,5 %) et Paris (- 33,6 millions d'euros, soit - 7,5 %).

C'est également le cas, dans des proportions proches, mais pour des sommes moindres, du Territoire de Belfort (- 0,8 million d'euros, soit - 9,8 %), de la Martinique (- 0,8 million d'euros, soit - 6,4 %), de la Guadeloupe (- 0,5 million d'euros, soit - 4,1 %), de la Haute-Corse (- 0,2 million d'euros, soit - 3,7 %) ou de Vaucluse (- 0,8 million d'euros soit - 3,1 %).

Le total des gains et des pertes enregistrés par les départements s'élèverait, en valeur absolue, à 174 millions d'euros, soit 4,5 % de la CVAE qu'ils perçoivent.

Répartition des départements en fonction de la perte ou du gain de CVAE



Source : commission des finances du Sénat à partir des simulations transmises par la DGFIP

C'est surtout pour le bloc communal que les conséquences de la nouvelle répartition pourraient s'avérer particulièrement importantes. **En effet, le total des gains et des pertes enregistrés par les communes et EPCI s'élèverait, en valeur absolue, à 274 millions d'euros, soit 6,5 % de la CVAE qui leur est attribuée¹.**

Effets de la réforme pour les EPCI

	Gagnants					Perdants				
	moins de 5 %	de 5 % à 10 %	de 10 % à 15 %	de 15 % à 20 %	plus de 20 %	moins de 5 %	de 5 % à 10 %	de 10 % à 15 %	de 15 % à 20 %	plus de 20 %
Nombre	648	221	117	62	178	585	144	51	25	36
Moyenne (en milliers d'euros)	39,5	117,8	124,2	119,8	282,8	- 29,6	- 713,6	- 82,6	- 85,7	- 105,5
Médiane (en milliers d'euros)	4	27,8	28,8	30	94,1	- 2,3	- 14,3	- 28,9	- 30,2	- 34,1

Source : rapport du Gouvernement sur la mise en œuvre de la CVAE groupe

Les baisses les plus fortes de CVAE (en montant et en proportion) seraient également enregistrées en région parisienne.

Détail des dix plus importantes pertes résultant de la réforme

	CVAE de référence (2014)	CVAE groupe (2014)	Écart	
			(en millions d'euros)	(en %)
PARIS	434,15	406,99	- 27,17	- 6,26 %
CA Seine-Défense	89,34	77,05	- 12,29	- 13,76 %
CA Grand Paris Seine Ouest	79,12	69,27	- 9,85	- 12,45 %
CA Mont Valérien	56,98	50,66	- 6,32	- 11,10 %
CA Est Ensemble	27,19	21,03	- 6,16	- 22,64 %
CC de Châtillon - Montrouge	14,49	9,62	- 4,87	- 33,62 %
LEVALLOIS-PERRE	20,89	16,25	- 4,64	- 22,20 %
CLICHY	11,02	8,05	- 2,97	- 26,93 %
CA Plaine Commune	40,69	38,24	- 2,45	- 6,02 %
CHEVILLY LARUE	6,46	4,70	- 1,76	- 27,18 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par la DGFIP

Selon le rapport du Gouvernement, pour les entreprises industrielles, la CVAE répartie en 2016 passerait de 5,596 à 6,204 milliards

¹ En raison de l'absence de transmission, par le Gouvernement, de simulations récentes et détaillées des effets de la réforme pour le bloc communal, il s'agit de la CVAE millésime 2014 (et non 2016, comme pour les régions et départements).

d'euros, « soit des transferts à hauteur de 600 millions d'euros sans pouvoir assurer que cette CVAE est transférée sur des territoires industriels, dès lors que l'appréciation du caractère industriel de l'entreprise peut être uniquement dû à un seul de ses établissements. Symétriquement, la CVAE répartie au titre des entreprises « non industrielles » diminue de 600 millions d'euros. »

Néanmoins, **cette nouvelle répartition semble être plus favorable à des EPCI marqués par un important tissu industriel**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Détail des dix plus importants gains (en montant) résultant de la réforme

	CVAE de référence (2014)	CVAE groupe (2014)	Écart	
			(en millions d'euros)	(en %)
CA de la Région Nazairienne et de l'Estuaire	10,30	12,40	2,10	20,37 %
CA Orléans Val de Loire	25,03	27,07	2,03	8,12 %
CC Val d'Amboise	1,36	3,32	1,96	144,03 %
CC de la Hague	3,46	5,21	1,75	50,74 %
CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	33,29	34,86	1,57	4,70 %
CA Seine-Eure	8,87	10,41	1,53	17,30 %
CA du Grand Rodez	4,32	5,81	1,49	34,49 %
CC des Pays d'Oise et d'Halatt	1,73	3,12	1,38	79,97 %
CU de Lyon	132,31	133,69	1,38	1,04 %
CU de Dunkerque Grand Littoral	13,88	15,18	1,30	9,39 %
CA Reims Métropole	15,95	17,16	1,21	7,57 %

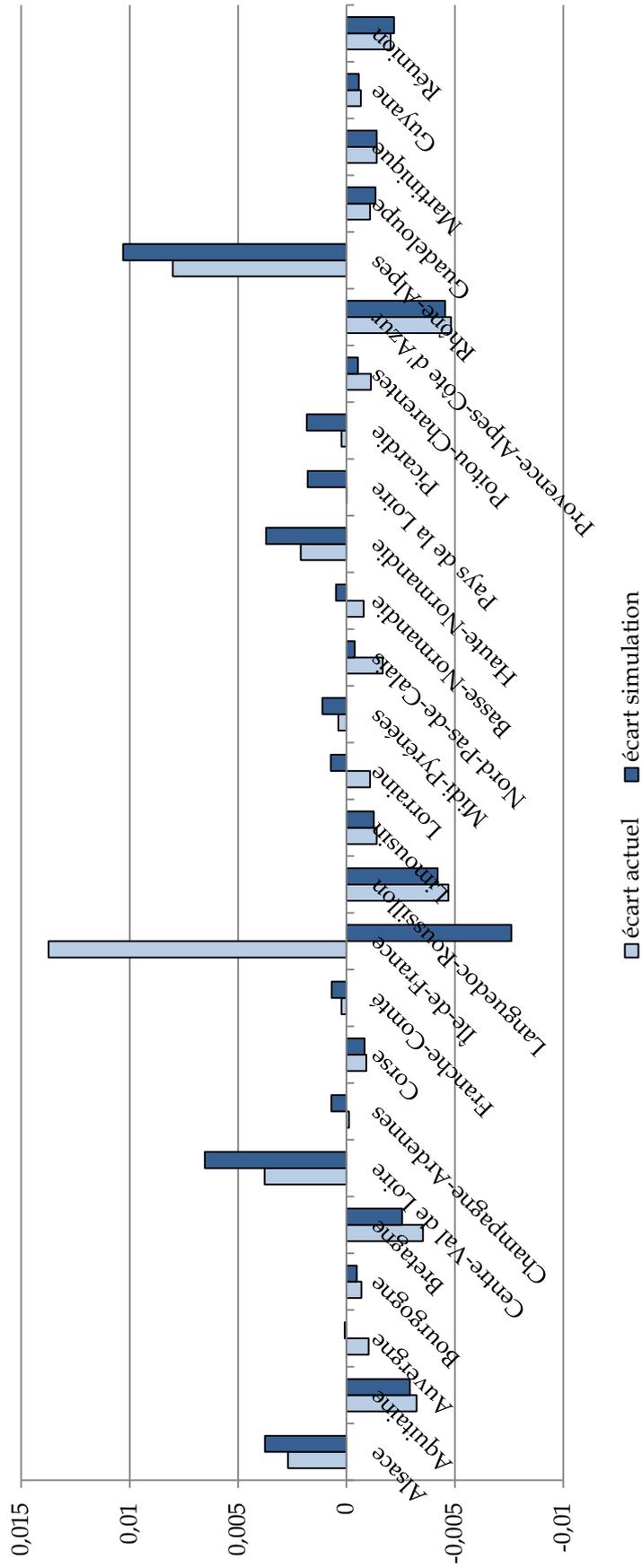
Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par la DGFIP

Il convient à ce titre de souligner que le produit de la CVAE intervient dans le calcul des potentiels fiscal et financier des communes, des EPCI, des départements, dans le potentiel financier agrégé utilisé pour la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), et a donc des conséquences sur la répartition de tous les fonds et dotations de péréquation.

Enfin, en agrégeant l'ensemble des recettes des collectivités territoriales (bloc communal, départements et région) pour chaque région, **on ne constate pas, dans le scénario étudié, une nette convergence entre le poids de la région dans le PIB et la part de CVAE qui est perçue sur son territoire.**

Si le scénario proposé permet de réduire l'écart le plus significatif (pour l'Île-de-France) entre le poids dans le PIB et la part de CVAE perçue sur son territoire, au total, par rapport à la répartition actuelle, il renforce les écarts entre le poids de la région dans le PIB d'une part, et dans l'attribution des recettes de CVAE d'autre part.

Comparaison de l'écart entre la part du PIB (2014) et la part de CVAE (2014) perçue sur le territoire de chaque région (en %)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par la DGFIP

2. Une correction justifiée du fonds national de garantie individuelle des ressources ?

Enfin, si elle était mise en œuvre, la réforme de la répartition de la CVAE inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2016 devrait sans doute conduire à une remise à plat plus générale des dispositifs qui ont accompagné la réforme de la taxe professionnelle, et en particulier du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

En effet, le FNGIR a été créé à la suite de la réforme de la taxe professionnelle, afin de garantir une compensation, à l'euro près, des effets de la réforme pour chaque collectivité territoriale. Financé par les collectivités territoriales « gagnantes » de la réforme, il compense les pertes enregistrées par les collectivités « perdantes » de la réforme. Son montant, qui résulte de la différence entre les recettes perçues avant et après la réforme de la taxe professionnelle, a été calculé pour chaque collectivité une fois pour toutes¹.

L'entrée en vigueur d'une nouvelle répartition de la CVAE qui aurait des conséquences importantes sur le produit perçu par les collectivités territoriales pourrait justifier une correction du FNGIR : il s'agirait de conserver la logique du FNGIR mais d'ajouter aux montants actuels, ceux permettant de compenser les effets de la nouvelle répartition.

La modification de la territorialisation de la CVAE proposée par la loi de finances rectificative conduit nécessairement à s'interroger sur la pérennité de l'équilibre trouvé lors la réforme de la taxe professionnelle. Il convient par conséquent de mesurer précisément les effets d'une telle réforme pour pouvoir, le cas échéant, adapter les dispositifs introduits à cette occasion.

B. LA QUESTION DE LA VOLATILITÉ DU PRODUIT DE CVAE RESTE NON RÉSOLUE

1. Une ressource instable

Un reproche régulièrement adressé à la CVAE par les élus locaux porte sur sa volatilité. En effet, cette imposition représente une part **significative de leurs ressources de fonctionnement** (plus de 8 %) et jusqu'à 18 % pour les régions². Dès lors, la volatilité du produit de CVAE rend difficile la préparation des budgets des collectivités territoriales, le montant finalement perçu pouvant varier de façon très importante.

¹ Des ajustements et la correction d'erreurs ont été prévus jusqu'en 2013.

² Cette proportion augmentera à compter de 2017, à la suite du transfert de la moitié de la part départementale.

Poids de la CVAE dans les recettes de fonctionnement de chaque échelon en 2015

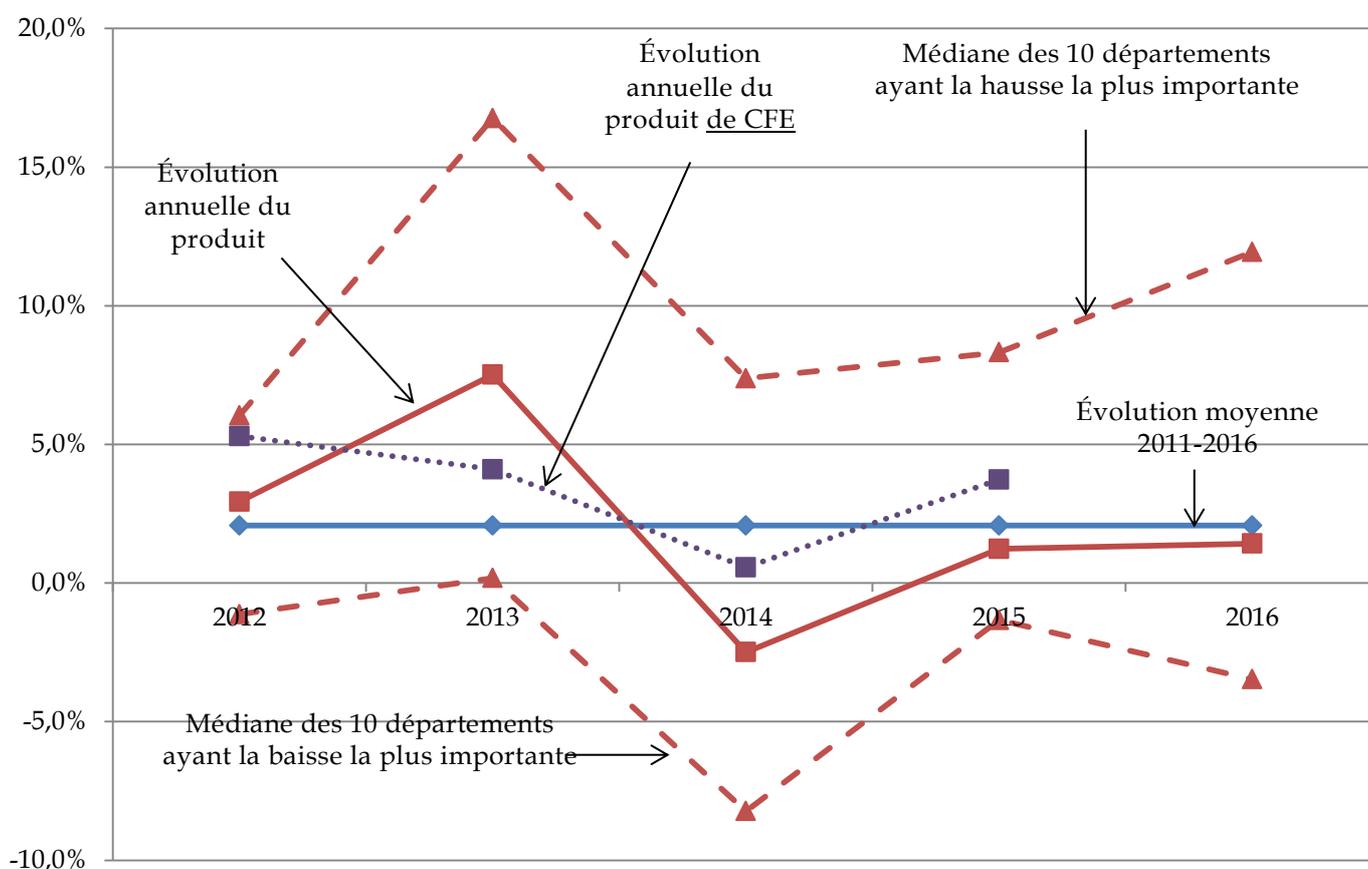
(en milliards d'euros)

	Produit de CVAE	Recettes de fonctionnement	Ratio
Bloc communal	4,4	106,4	4,1 %
Départements	8,1	68,1	11,8 %
Régions	4,2	23,1	18,0 %
Total	16,6	197,6	8,4 %

Source : commission des finances du Sénat

Le graphique ci-dessous illustre la volatilité du produit de CVAE entre 2011 et 2016. Il compare son évolution moyenne sur cinq ans à son évolution annuelle constatée ; il montre également l'étendue des variations annuelles subies par les départements.

Évolution annuelle du montant de CVAE par département (2011-2016)



Source : commission des finances du Sénat

Il est à noter que **la volatilité serait encore plus forte à l'échelle du bloc communal.**

2. Des variations difficilement lisibles pour les élus locaux

À cette volatilité du produit s'ajoute **la difficulté à disposer d'estimations fiables suffisamment en amont de la préparation du budget** des collectivités territoriales, **malgré les informations transmises par l'administration**, à la suite notamment de la convention de partenariat signée entre le ministère des finances et des comptes publics et les associations d'élus locaux en novembre 2014.

De premières simulations sont transmises fin juin, sur la base notamment des déclarations de liquidation et de régularisation de l'année précédente, de l'acompte de juin (représentant en principe la moitié de la contribution) et les déclarations des effectifs et des valeurs locatives. Ces simulations sont transmises uniquement, en dehors des départements et des régions, aux EPCI à fiscalité professionnelle unique et aux communes de plus de 20 000 habitants n'appartenant pas à un tel EPCI.

Fin septembre, de nouvelles simulations sont transmises, qui intègrent l'acompte acquitté le 15 septembre.

Enfin, entre mars et avril, chaque collectivité territoriale reçoit la notification définitive, accompagnée du fichier détaillant les informations relatives aux entreprises localisées sur son territoire.

3. Une nouvelle répartition qui corrige certains facteurs d'instabilité tout en en créant d'autres

La recherche d'une certaine stabilité des ressources fiscales des collectivités territoriales constituait l'une des explications du choix de la valeur ajoutée comme assiette du nouvel impôt local sur les entreprises (cf. *supra*).

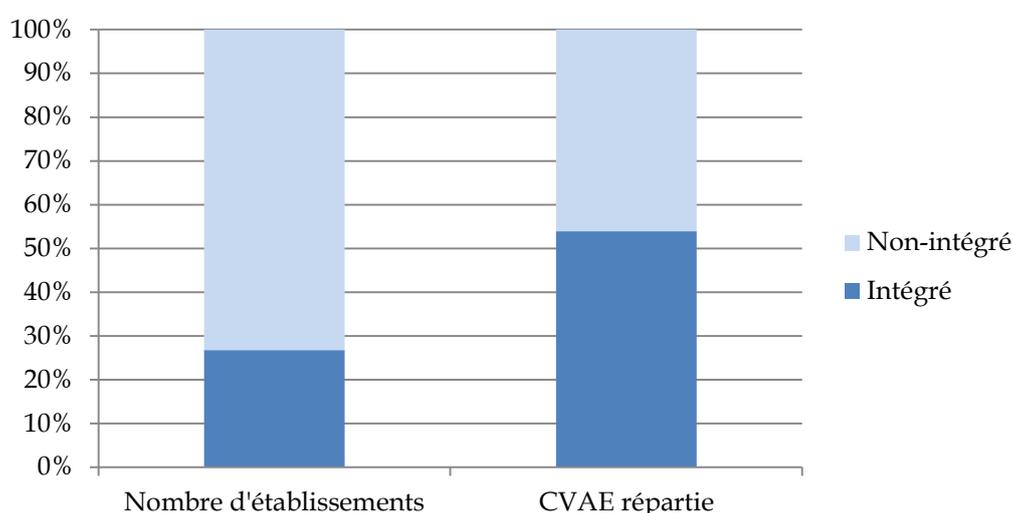
Pourtant, les modalités actuelles de répartition de la CVAE peuvent entraîner une instabilité pour les collectivités territoriales dans le cas d'un changement de statut juridique d'un établissement. En cas de filialisation, l'ancien établissement sort ainsi du champ de la clé de répartition pour constituer une entité autonome, ce qui peut avoir des conséquences importantes pour les collectivités concernées. À cet égard, l'application de la clé de répartition à l'échelle du groupe permettrait de neutraliser cet effet.

De même, l'instabilité peut également provenir des règles de calcul de la valeur ajoutée, et par exemple de la non prise en compte dans la valeur ajoutée fiscale des provisions pour dépréciation des immobilisations financières. En raison des moins-values de cessions liées à la crise de la dette

souveraine grecque, de nombreuses sociétés d'assurance ont vu leur valeur ajoutée diminuer fortement en 2012. Cette perte s'est traduite, pour les collectivités sur le territoire desquelles beaucoup de sociétés d'assurances sont implantées, par une forte baisse de la CVAE qui leur a été reversée en 2014¹.

Les nouvelles modalités de répartition de CVAE accentueraient encore la volatilité de la répartition entre collectivités territoriales. L'importance de la part des groupes dans l'économie accentue ce risque. En effet, plus du quart des établissements recensés dans la répartition de la CVAE sont rattachés à des entreprises membres de groupes, représentant plus de la moitié des recettes totales de cette imposition.

Part des établissements fiscalement intégrés dans un groupe en 2016



Source : commission des finances du Sénat

Deux sources d'instabilité introduites par les nouvelles modalités de répartition doivent être distinguées :

- d'une part, **les changements de périmètre** des entités faisant partie du groupe ;

- d'autre part, à **périmètre stable**, les évolutions des effectifs et des bases foncières entre les différentes entités du groupe, qui influenceront sur la répartition des recettes entre collectivités.

Surtout, **les changements de périmètre sont très fréquents** pour les groupes de sociétés. Ils ne se matérialisent pas nécessairement par une évolution dans l'implantation physique, mais peuvent résulter d'opérations comptables et fiscales plus aisées à mettre en œuvre. De fait, **la structure d'un groupe est plus « volatile » que l'implantation géographique** des

¹ « Fiscalité locale et entreprises », Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2014, page 138.

établissements. Ainsi, dans le cas où une entreprise mono-établissement est rachetée par un groupe ou dans le cas où elle acquiert elle-même une autre entreprise, formant dès lors un groupe, la répartition du produit de CVAE serait modifiée alors que tel ne serait pas le cas aujourd'hui.

En moyenne, 22 % des groupes connaissent une évolution de périmètre d'une année sur l'autre, dans des proportions moyennes représentant 60 % de l'actif brut, soit 511 milliards d'euros au total. Sur un cycle représentatif de trois exercices, ce sont ainsi 5,5 % des établissements assujettis à la CVAE, représentant 10 % du produit total, qui sont concernés par un changement de statut au sein de leur groupe.

Par ailleurs, s'ajoute l'incertitude liée à la surpondération pour les établissements à caractère industriel. **Sans modification, l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016 élargirait la part de CVAE répartie en fonction des valeurs locatives et des effectifs.** En effet, 1,4 milliard d'euros, correspondant à la CVAE due par les 50 000 entreprises mono-établissement intégrées à un groupe, serait désormais réparti en fonction des effectifs (2/3) et de la valeur locative (1/3) - au lieu de bénéficier au seul territoire d'implantation de l'établissement.

Dans ces conditions, la part de CVAE revenant à une collectivité territoriale pourrait se trouver modifiée en l'absence d'évolution des données propres à l'établissement qu'elle accueille. Tant la prévisibilité que la lisibilité de ces changements en seraient affectés. **À rebours de l'objectif visé par les auteurs de l'amendement, cette nouvelle règle de calcul pourrait donc se traduire par une évolution du produit distribué en partie décorrélée de l'activité économique sur le territoire.**

C. DES INCONVÉNIENTS PRATIQUES

La direction générale des finances publiques (DGFIP) souligne plusieurs inconvénients pratiques résultant de cette répartition, qui concernent à la fois les entreprises assujettis et l'administration fiscale.

En effet, les entreprises mono-établissement membres d'un groupe fiscal qui étaient, jusqu'alors dispensées de déclaration d'effectifs au sens de la CVAE, devront désormais s'acquitter de cette obligation, alors même que la simplification des normes et obligations déclaratives des entreprises doit constituer un chantier prioritaire. Selon les estimations du Gouvernement, 50 000 entreprises seraient dans ce cas. Toutefois, cette critique peut être nuancée, dans la mesure où cette déclaration d'effectifs pourrait s'effectuer dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN) - comme l'a d'ailleurs préconisé un rapport des inspections générales des administrations et des finances, remis en juillet 2014.

Enfin, selon le rapport du Gouvernement, « les modifications conséquentes du système d'information de la DGFIP induiront un délai de mise en

œuvre opérationnelle », conduisant à ce que les collectivités territoriales reçoivent, en juillet 2017, des pré-simulations sur la base du régime 2017 puis, en octobre, des simulations résultant de la prise en compte du régime des groupes. Dès lors, comme le souligne le rapport précité, « *les collectivités pourront, dans certains cas, constater une perte de leur produit de CVAE entre les deux modalités de répartition* ». Autrement dit, le bilan de la réforme apparaîtra dans ces simulations, pour chaque collectivité.

*

À ce stade, la réflexion initiée en vue de mettre en œuvre les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2016 doit se poursuivre. Des simulations fines au niveau du bloc communal doivent être réalisées – en prenant en compte les déclarations des effectifs des entreprises mono-établissements qui seront disponibles à l’automne – pour apprécier précisément les conséquences de la réforme. Parallèlement, il conviendrait d’étudier la réalité des transferts de valeur ajoutée et les risques sur la volatilité du produit de CVAE, à travers la réalisation de monographies sur quelques groupes de tailles variées. En attendant, l’application de l’article 51 doit être reportée.

II. LES QUESTIONS À RÉSOUDRE DÈS 2018

Indépendamment de l’entrée en vigueur de l’article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016, certaines questions se poseront dès 2018 et devront trouver une réponse dans la prochaine loi de finances.

A. LES EFFETS DÉSTABILISANTS DE LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS SUR LA RÉPARTITION DE LA CVAE

Même en l’absence de modification des modalités de territorialisation de la CVAE, l’entrée en vigueur, à partir de 2017, des valeurs locatives révisées des locaux professionnels, conduira à une nouvelle répartition de la CVAE des entreprises multi-établissements entre collectivités territoriales - soit près de 11 milliards d’euros selon le rapport du Gouvernement sur « la mise en œuvre de la CVAE groupe ». Ainsi **la répartition de près des trois quarts de la valeur ajoutée imposable serait modifiée par la révision** des valeurs locatives.

En effet, l’article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010¹ prévoit que les valeurs locatives révisées sont prises en compte « *à compter de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises reversées par l’État en 2018* ».

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

En particulier, contrairement aux locaux professionnels et commerciaux, la valeur locative des locaux industriels, évaluée selon la méthode comptable, n'est pas concernée par la révision des valeurs locatives.

Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, **les valeurs locatives industrielles vont diminuer par rapport aux valeurs locatives professionnelles et commerciales.**

Le rapport du Gouvernement sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels remis en 2015 au Parlement précisait ainsi que « *pour les entreprises multi-établissements (= celles pour lesquelles la révision des valeurs locatives peut conduire à une modification de la répartition de la CVAE), avant révision la valeur locative des établissements industriels représente 54 % du total de la valeur locative foncière de ces établissements ; après révision le poids des valeurs locatives de ces établissements industriels est ramené à 21 %* ».

Dans ce contexte, il paraît indispensable d'étudier plus précisément les effets de la révision des valeurs locatives sur la répartition de la CVAE entre les collectivités territoriales. En particulier, une telle étude permettra, le cas échéant, d'augmenter la surpondération appliquée aux établissements industriels dans la répartition de la CVAE entre collectivités territoriales. À défaut, les territoires accueillant des établissements industriels risquent de perdre une part significative de leurs recettes de CVAE.

B. DES RISQUES D'OPTIMISATION FISCALE

1. La nécessité de maintenir une consolidation du chiffre d'affaires au niveau des groupes pour le calcul du dégrèvement barémique

Les conséquences budgétaires pour l'État de la QPC du 19 mai dernier (cf. *supra*), seront importantes, dès lors que les groupes peuvent contester les modalités de calcul de la CVAE effectivement acquittée pour les exercices 2015 et 2016. En amont de la décision, le représentant du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel, lors de l'audience du 2 mai dernier, indiquait que plus de 9 000 réclamations avaient été recensées, pour un montant de droit contesté s'élevant à 158 millions d'euros. Selon l'AdCF, la moindre recette pour l'État pourrait atteindre **300 millions d'euros en 2017.**

Surtout, la suppression de la consolidation du chiffre d'affaires au niveau du groupe pour le calcul du dégrèvement barémique **ouvre la voie à une optimisation de la CVAE** : les groupes pourraient diviser leurs activités en filiales au chiffre d'affaires réduit, afin de bénéficier de façon plus importante (voire totale) du dégrèvement. La mise en place de cette consolidation par amendement parlementaire, en 2010, visait d'ailleurs à empêcher un tel comportement. Au sens strict, **cette optimisation**

n'affecterait pas le montant mis en répartition au profit des collectivités territoriales, le coût de ce dégrèvement étant totalement à la charge de l'État ; néanmoins, au-delà des préoccupations relatives aux finances publiques dans leur ensemble, on peut penser que si ce coût devait continuer à croître de manière importante, l'État pourrait être tenté de demander aux collectivités territoriales d'en prendre une partie à leur charge.

La décision du Conseil constitutionnel ne ferme pas la porte à tout dispositif anti-optimisation. En effet, il constate une **différence de traitement - qui n'était pas contestée - qu'il considère « justifiée par le motif d'intérêt général consistant à faire obstacle à des comportements d'optimisation de la part des sociétés membres de groupes fiscalement intégrés »**¹. En revanche, il a considéré que le critère retenu - le fait d'avoir opté pour le régime de l'intégration fiscale - **« n'est pas en adéquation avec l'objet de la loi »**².

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent donc, dès la prochaine loi de finances, empêcher de tels comportements d'optimisation et ainsi éviter un dérapage du coût du dégrèvement barémique pour l'État. Il serait possible d'étendre la consolidation du chiffre d'affaires à l'ensemble des groupes, qu'ils aient ou non choisi l'intégration fiscale. Une telle disposition serait pleinement compatible avec la décision du Conseil constitutionnel mais augmenterait la pression fiscale sur les groupes non intégrés - ce qui n'est pas l'objectif poursuivi. Il conviendra donc de travailler sur ce sujet d'ici le prochain projet de loi de finances.

2. Des interrogations sur l'évolution du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

Comme indiqué précédemment, la somme des montants acquittés au titre de la CVAE et de la CFE est plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise, qui peut donc demander le remboursement des sommes versées au-delà de cette limite.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur les raisons de la progression du coût de ce dégrèvement, qui semble déconnectée de celle du produit de CVAE et de CFE, comme l'illustre le tableau ci-dessous. **Le coût du dégrèvement a progressé deux fois plus vite que la somme du produit de ces deux impositions.**

¹ *Commentaire au cahier de la décision 2017-629 QPC.*

² *Décision 2017-629 QPC du 19 mai 2017.*

Évolution comparée des produits de CVAE et de CFE et du montant du coût du dégrèvement au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	Évolution sur la période
Montant CVAE ¹	16 323	15 917	16 627	16 861	+ 3,3 %
Montant CFE	6 662	6 935	6 974	7 234	+ 8,6 %
CVAE + CFE	22 985	22 852	23 601	24 095	+ 4,8 %
Montant du PVA	937	868	1 068	1 041	+ 11,1 %

Source : commission des finances du Sénat

Ce décalage interroge d'autant plus que **ce dégrèvement peut être affecté par des comportements d'optimisation fiscale**. En effet, on peut imaginer qu'une entreprise regroupe tout son immobilier – et donc ses bases de CFE – dans une société foncière, dont elle minorerait artificiellement la valeur ajoutée à travers des transferts intra-groupes. Le montant obtenu au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée serait ainsi optimisé.

Les évolutions retracées dans ce tableau ne montrent pas à elles seules un comportement d'optimisation. Néanmoins, afin de lever toute interrogation, **vos rapporteurs spéciaux examineront les caractéristiques des entreprises bénéficiant de ce dégrèvement et les raisons qui expliquent cette progression.**

III. L'HYPOTHÈSE D'UNE TERRITORIALISATION DÉCOUPLÉE DE LA VALEUR AJOUTÉE

A. UNE PROPOSITION TECHNIQUE POUR RÉPONDRE AUX CRAINTES ALIMENTÉES PAR LES TRANSFERTS DE VALEUR AJOUTÉE ET LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DES GROUPES...

À l'issue de leurs travaux vos rapporteurs spéciaux constatent que **deux points concentrent l'essentiel du débat :**

- **le fait que les entreprises font ou non remonter de la valeur ajoutée de leurs sites de production vers leur siège social**, ce qui conduirait à concentrer indument le produit de CVAE sur les collectivités territoriales disposant de nombreux sièges sociaux ;

- **la volatilité** du produit perçu par les collectivités territoriales induite par les changements de périmètres des groupes, qu'elle résulte aujourd'hui des transferts de valeur ajoutée intra-groupes qu'ils impliquent (thèse défendue par l'AdCF), ou, demain en cas d'application de l'article 51

¹ Il s'agit du montant réparti en N+1 et donc acquitté par les entreprises en année N.

précité, des effets de ces changements de périmètres sur les critères de répartition de la CVAE.

Ni les modalités de répartition actuelle, ni celles envisagées, ne répondent de façon satisfaisante à l'ensemble de ces difficultés. C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux considèrent que le seul moyen d'y répondre – d'un point de vue technique – consiste à séparer la répartition de la CVAE de la valeur ajoutée. Ils proposent donc que soit étudiée l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE en fonction des valeurs locatives et des effectifs situés sur chaque territoire, en reprenant la pondération actuelle.

En effet, dans une telle hypothèse, les mouvements de valeur ajoutée au sein d'un groupe n'auraient aucun effet sur la répartition du produit de CVAE, ni – comme c'est déjà le cas aujourd'hui – sur le montant acquitté par les entreprises. De même, les changements de périmètre des groupes ne modifieraient pas la répartition, à moins qu'ils ne s'accompagnent de transferts de personnels.

Par ailleurs, dans cette hypothèse, la répartition reposerait sur des éléments physiques (valeurs locatives et effectifs), moins mobiles : **on pourrait donc espérer réduire la volatilité du produit de CVAE**, même si les variations dues aux évolutions même du produit ne seraient pas supprimées.

Enfin, de telles modalités de répartition seraient probablement favorables aux territoires, dans la mesure où le rapport entre la valeur ajoutée et les critères de répartition (valeurs locatives et effectifs) est a priori supérieur dans les métropoles.

B. ... MAIS QUI IMPLIQUE UN CHANGEMENT DE LOGIQUE IMPORTANT

Adopter ces modalités de répartition impliquerait un changement de logique significatif sous plusieurs aspects.

Tout d'abord, **le lien entre le territoire et l'entreprise serait modifié**. La collectivité territoriale ne serait plus directement intéressée à la valeur ajoutée produite par les entreprises présentes sur son territoire. Néanmoins, un lien – certes différent – serait maintenu : l'arrivée ou le départ d'une entreprise ou le fait qu'elle embauche ou licencie détermineraient le produit effectivement perçu.

Par ailleurs, **les évolutions du produit perçu par une collectivité territoriale donnée ne dépendraient plus uniquement des évolutions des entreprises implantées sur son territoire, mais également de celles de l'ensemble des entreprises**. Actuellement, si une entreprise a au cours de deux années la même valeur ajoutée, les mêmes effectifs et les mêmes valeurs locatives, le produit perçu est identique. À l'inverse, dans l'hypothèse évoquée, ce montant pourrait évoluer à la hausse ou à la baisse, selon la situation de l'ensemble des entreprises au niveau national. Cette

moins de prévisibilité de la recette serait la contrepartie de variations de moins ampleur.

Enfin, une telle hypothèse supprimerait le lien entre la base fiscale (la valeur ajoutée) et la répartition de l'impôt, **ce qui pourrait donc être analysé comme le remplacement d'un impôt direct local par une dotation**. Dès lors qu'il s'agirait d'une dotation, elle serait susceptible d'être rabaissée en fonction de la situation budgétaire, tandis que les parlementaires et le Gouvernement pourraient être tentés d'en modifier régulièrement les modalités de répartition. Un tel comportement entraînerait naturellement une instabilité accrue, à moins de parvenir à mettre en place une nouvelle gouvernance des finances locales.

En tout état de cause, **vos rapporteurs spéciaux souhaitent que cette hypothèse soit étudiée à travers des simulations**, sous deux angles :

- d'une part, en étudiant **les effets dynamique** de ces modalités de répartition sur les dernières années ; en l'absence des données des effectifs des entreprises mono-établissements, ces simulations se limiteraient à l'échelon départemental, dans la mesure où à cette échelle les effets de l'absence de cette donnée devraient être fortement amoindris ;

- d'autre part, l'administration fiscale disposant désormais des effectifs de toutes les entreprises, une **répartition complète, à l'échelle des EPCI, pourrait être faite sur l'année 2017**.

ANNEXE RÉSULTATS DES SIMULATIONS PAR DÉPARTEMENT

(en euros)

N°	Libellé département	CVAE simulée reversée en 2016	CVAE « groupe » simulée reversée en 2016	Variation en valeur	Variation en %
01	AIN	33 571 682	34 130 865	559 183	1,7 %
02	AISNE	20 234 850	21 599 928	1 365 078	6,7 %
03	ALLIER	13 267 998	14 454 274	1 186 276	8,9 %
04	ALPES-DE-HAUTE- PROVENCE	6 919 715	7 468 619	548 905	7,9 %
05	HAUTES-ALPES	5 179 733	5 504 624	324 891	6,3 %
06	ALPES-MARITIMES	62 570 284	62 240 441	- 329 843	- 0,5 %
07	ARDECHE	13 260 696	14 694 444	1 433 749	10,8 %
08	ARDENNES	11 636 889	12 216 967	580 077	5,0 %
09	ARIEGE	4 969 702	4 982 569	12 867	0,3 %
10	AUBE	14 999 324	15 265 048	265 723	1,8 %
11	AUDE	10 909 795	11 241 932	332 137	3,0 %
12	AVEYRON	12 378 294	13 002 704	624 410	5,0 %
13	BOUCHES-DU-RHONE	115 388 643	118 138 650	2 750 007	2,4 %
14	CALVADOS	32 419 528	33 349 646	930 118	2,9 %
15	CANTAL	5 355 858	5 489 384	133 526	2,5 %
16	CHARENTE	17 893 964	17 919 320	25 356	0,1 %
17	CHARENTE-MARITIME	23 898 500	24 626 834	728 333	3,0 %
18	CHER	14 916 342	15 288 403	372 062	2,5 %
19	CORREZE	10 738 646	10 941 440	202 794	1,9 %
2A	CORSE-DU-SUD	6 844 849	6 894 563	49 714	0,7 %
2B	HAUTE-CORSE	6 142 849	5 913 187	- 229 663	- 3,7 %
21	COTE-D'OR	29 435 962	28 902 505	- 533 457	- 1,8 %
22	COTES-D'ARMOR	22 443 827	22 814 845	371 017	1,7 %
23	CREUSE	3 131 019	3 268 929	137 909	4,4 %
24	DORDOGNE	12 983 021	13 378 815	395 794	3,0 %
25	DOUBS	26 909 097	27 830 959	921 862	3,4 %
26	DROME	32 197 941	33 051 479	853 538	2,7 %
27	EURE	29 241 616	30 236 000	994 384	3,4 %
28	EURE-ET-LOIR	21 625 169	23 273 195	1 648 026	7,6 %
29	FINISTERE	37 590 089	37 754 834	164 745	0,4 %
30	GARD	25 508 591	27 488 816	1 980 225	7,8 %
31	HAUTE-GARONNE	104 132 019	103 988 404	- 143 615	- 0,1 %
32	GERS	5 953 379	6 329 099	375 720	6,3 %
33	GIRONDE	81 285 440	81 534 582	249 142	0,3 %
34	HERAULT	46 570 041	46 685 690	115 649	0,2 %
35	ILLE-ET-VILAINE	59 856 644	61 006 294	1 149 649	1,9 %
36	INDRE	9 023 573	9 838 191	814 618	9,0 %
37	INDRE-ET-LOIRE	30 636 650	32 165 049	1 528 399	5,0 %
38	ISERE	74 709 566	81 723 796	7 014 230	9,4 %
39	JURA	11 056 246	11 654 115	597 868	5,4 %
40	LANDES	16 413 549	17 145 291	731 742	4,5 %
41	LOIR-ET-CHER	17 402 804	19 374 178	1 971 374	11,3 %
42	LOIRE	35 355 810	35 665 680	309 870	0,9 %

N°	Libellé département	CVAE simulée reversée en 2016	CVAE « groupe » simulée reversée en 2016	Variation en valeur	Variation en %
43	HAUTE-LOIRE	8 093 836	8 212 774	118 939	1,5 %
44	LOIRE-ATLANTIQUE	82 197 821	84 251 796	2 053 976	2,5 %
45	LOIRET	42 544 585	46 904 389	4 359 804	10,2 %
46	LOT	6 431 176	6 640 727	209 551	3,3 %
47	LOT-ET-GARONNE	14 849 785	15 179 984	330 200	2,2 %
48	LOZERE	2 216 036	2 269 647	53 611	2,4 %
49	MAINE-ET-LOIRE	36 895 640	38 242 289	1 346 649	3,6 %
50	MANCHE	21 432 655	24 711 736	3 279 082	15,3 %
51	MARNE	31 452 839	33 931 788	2 478 949	7,9 %
52	HAUTE-MARNE	7 408 354	7 674 002	265 648	3,6 %
53	MAYENNE	16 149 915	16 144 497	- 5 418	0,0 %
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	30 207 256	33 267 222	3 059 966	10,1 %
55	MEUSE	6 821 917	7 033 692	211 775	3,1 %
56	MORBIHAN	30 469 405	31 233 295	763 890	2,5 %
57	MOSELLE	47 895 663	49 355 313	1 459 649	3,0 %
58	NIEVRE	7 586 728	7 672 367	85 640	1,1 %
59	NORD	139 167 052	144 505 528	5 338 476	3,8 %
60	OISE	38 628 585	43 337 711	4 709 126	12,2 %
61	ORNE	11 121 383	11 482 524	361 141	3,2 %
62	PAS-DE-CALAIS	54 771 972	56 136 164	1 364 192	2,5 %
63	PUY-DE-DOME	34 452 298	34 727 526	275 228	0,8 %
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	34 183 435	34 921 281	737 846	2,2 %
65	HAUTES-PYRENEES	9 109 440	9 603 660	494 220	5,4 %
66	PYRENEES-ORIENTALES	15 667 928	15 820 981	153 053	1,0 %
67	BAS-RHIN	74 741 142	74 546 197	- 194 945	- 0,3 %
68	HAUT-RHIN	40 545 035	41 364 310	819 275	2,0 %
69	RHONE	27 514 708	27 751 891	237 183	0,9 %
70	HAUTE-SAONE	7 659 604	8 384 037	724 434	9,5 %
71	SAONE-ET-LOIRE	26 982 868	27 076 013	93 146	0,3 %
72	SARTHE	28 217 492	30 227 676	2 010 184	7,1 %
73	SAVOIE	29 323 710	30 807 492	1 483 782	5,1 %
74	HAUTE-SAVOIE	47 422 252	48 868 123	1 445 871	3,0 %
75	PARIS	447 021 705	413 413 162	- 33 608 543	- 7,5 %
76	SEINE-MARITIME	74 196 108	77 496 530	3 300 422	4,4 %
77	SEINE-ET-MARNE	80 576 074	80 954 535	378 461	0,5 %
78	YVELINES	104 072 617	101 689 157	- 2 383 460	- 2,3 %
79	DEUX-SEVRES	19 361 803	19 461 109	99 306	0,5 %
80	SOMME	25 373 025	26 842 990	1 469 965	5,8 %
81	TARN	13 761 740	13 578 384	-183 356	-1,3 %
82	TARN-ET-GARONNE	9 690 913	9 850 810	159 897	1,6 %
83	VAR	37 306 010	37 679 285	373 275	1,0 %
84	VAUCLUSE	27 898 598	27 039 030	- 859 567	- 3,1 %
85	VENDEE	32 131 653	33 856 916	1 725 262	5,4 %
86	VIENNE	20 700 332	21 182 589	482 258	2,3 %
87	HAUTE-VIENNE	13 733 449	13 752 260	18 811	0,1 %
88	VOSGES	15 421 837	16 068 364	646 527	4,2 %
89	YONNE	14 015 963	14 699 900	683 937	4,9 %
90	TERRITOIRE DE BELFORT	9 106 541	8 216 626	-889 915	-9,8 %

N°	Libellé département	CVAE simulée reversée en 2016	CVAE « groupe » simulée reversée en 2016	Variation en valeur	Variation en %
91	ESSONNE	79 226 458	76 608 894	- 2 617 563	- 3,3 %
92	HAUTS-DE-SEINE	317 888 383	281 430 932	- 36 457 451	- 11,5 %
93	SEINE-SAINT-DENIS	108 817 449	103 110 265	- 5 707 184	- 5,2 %
94	VAL-DE-MARNE	93 605 351	91 268 292	- 2 337 059	- 2,5 %
95	VAL-D'OISE	59 586 383	60 262 695	676 312	1,1 %
971	GUADELOUPE	11 837 092	11 346 530	- 490 563	- 4,1 %
972	MARTINIQUE	12 683 318	11 871 312	- 812 006	- 6,4 %
973	GUYANE	5 518 611	5 582 403	63 792	1,2 %
974	LA REUNION	25 549 707	26 018 023	468 316	1,8 %
976	MAYOTTE	2 432 476	2 694 879	262 403	10,8 %

Source : DGFIP

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 juin 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Vincent Delahaye, vice-président, la commission a entendu une communication de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur les modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Madame la présidente, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016 modifie la répartition entre collectivités territoriales du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui représente 16 milliards d'euros et plus de 8 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. La réforme a pour objet de rendre plus juste cette répartition en tenant mieux compte de l'organisation du tissu économique, qui comprend de plus en plus de groupes. À la demande du Sénat, l'entrée en vigueur de cet article a été fixée au 1^{er} janvier 2018, pour se donner le temps d'en analyser les effets.

À l'issue de ce rapport d'étape, nous pensons que la réforme n'est aujourd'hui pas applicable en l'état. *A minima*, un nouveau report s'impose.

Il faut profiter de ce report pour approfondir l'étude des conséquences de l'entrée en vigueur des valeurs locatives révisées, sur la base desquelles seront réparties plus des deux tiers de la CVAE en 2018.

Enfin, une récente décision du Conseil constitutionnel concernant le dégrèvement barémique rend possible une optimisation fiscale, qu'il convient d'empêcher rapidement.

La consolidation de la CVAE des groupes est un débat récurrent, qui est né dès sa création.

La valeur ajoutée étant mesurée à l'échelle de l'entreprise et non du site, elle n'est pas spontanément territorialisée, sauf pour les entreprises mono-établissements, qui représentent 51 % des entreprises. Ainsi, le choix d'asseoir la CVAE sur la valeur ajoutée portait en lui-même le débat sur les modalités de répartition de son produit. À l'origine, en 2009, je vous rappelle que le Gouvernement avait proposé, pour cet impôt, des modalités de répartition proches de celles d'une dotation : en fonction de critères définis par la loi, avec une logique de péréquation entre collectivités territoriales. C'est le Parlement qui a souhaité et obtenu la territorialisation de l'assiette de la CVAE, et donc de son produit, dans le but de maintenir un lien entre l'activité économique sur le territoire et les recettes perçues par les collectivités.

La solution aujourd'hui retenue consiste à répartir la valeur ajoutée des entreprises multi-établissements en fonction des valeurs locatives et des effectifs. Mais ce dispositif ne permet pas de traiter la situation des groupes de sociétés, alors même que des transferts indus importants de valeur ajoutée peuvent avoir lieu entre les entités d'un même groupe, notamment au profit du siège. Est donc apparue la crainte qu'une partie de la CVAE soit injustement captée par les territoires abritant de nombreux sièges sociaux, à commencer par la région d'Île-de-France. Cette crainte a été alimentée par le fait que près d'un tiers du produit national de CVAE revient à cette région et que sa part est supérieure à son poids dans le PIB.

Dès 2010, des parlementaires ont proposé d'appliquer aux groupes les règles de répartition des entreprises multi-établissements : la valeur ajoutée serait consolidée au niveau du groupe - et non plus au niveau de l'entreprise - avant d'être territorialisée en fonction des valeurs locatives et des effectifs des différents établissements. Cette réforme a finalement été inscrite à l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016, après un débat difficile en raison de l'absence de transmission de simulations par le Gouvernement. Il aura fallu attendre 2014 pour obtenir les premiers éléments d'analyse solides et c'est cette année seulement que des simulations ont enfin été transmises au Parlement, grâce à l'inscription dans la loi de ces nouvelles modalités de répartition à compter de 2018.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». - Notre travail nous conduit à conclure que ce débat repose, en réalité, sur des craintes difficiles à étayer.

En effet, la pratique des transferts indus de valeur ajoutée vers les sièges n'est pas démontrée, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y en a pas. Tout d'abord, les groupes n'ont aucun intérêt, d'un point de vue fiscal, à faire remonter de la valeur ajoutée à leur siège social. Par ailleurs, des « garde-fous » ont été prévus dès l'instauration de la CVAE afin de réduire les risques de transfert de valeur ajoutée : ainsi, les opérations de location de plus de six mois ou de cession bail sont neutralisées.

En tout état de cause, les relations intra-groupes nationales n'entrent pas dans le champ des obligations déclaratives des entreprises en matière de prix de transfert, et il n'est donc pas possible de les mesurer.

S'agissant de la concentration du produit de la CVAE sur le territoire francilien, elle ne peut être vue comme un dysfonctionnement de la répartition de cette imposition. Elle est la conséquence mécanique du choix de territorialiser l'assiette d'un impôt assis sur la valeur ajoutée.

Cette concentration est d'ailleurs contrebalancée par les mécanismes de compensations de la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que par les mécanismes de péréquation mis en place à la même époque, en particulier le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Le fait que la part de CVAE de la région d'Île-de-France soit supérieure à son poids dans le PIB, c'est-à-dire dans la valeur ajoutée, ne permet pas non plus de conclure à une répartition injuste, dans la mesure où le calcul de la valeur ajoutée au sens de l'INSEE est différent du calcul de la valeur ajoutée au sens de la CVAE.

Enfin, le dynamisme de la CVAE en Île-de-France correspond exactement au niveau de la moyenne nationale et le département des Hauts-de-Seine est même un de ceux qui connaît la hausse la moins importante, ce qui relativise de nouveau l'idée de transferts vers les sièges sociaux. En revanche, le territoire francilien bénéficie quantitativement d'une part très importante du dynamisme de la CVAE, du simple fait qu'il perçoit près d'un tiers de son produit.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – En définitive, la réforme n'est aujourd'hui pas applicable en l'état et, *a minima*, un report s'impose.

Les simulations transmises par le Gouvernement font apparaître des effets massifs pour certaines collectivités territoriales, sans que le débat ne puisse se résumer à constater des gagnants en régions et des perdants franciliens. À l'échelle régionale, l'Île-de-France serait effectivement le principal perdant en valeur absolue, mais d'autres territoires connaîtraient des baisses importantes en termes relatifs. Ces constats sont également vérifiés au niveau des départements et du bloc communal.

Le total des gains et des pertes enregistrés par les régions s'élèverait, en valeur absolue, à 355 millions d'euros, soit 4,2 % de la CVAE qu'elles perçoivent. La proportion est identique pour les départements. Quant au bloc communal, l'effet serait plus massif encore puisqu'il concernerait 6,5 % des recettes de CVAE, soit 275 millions d'euros.

En outre, cette nouvelle répartition de la CVAE impliquerait très probablement de remettre en cause l'équilibre trouvé en 2010, et donc de recalculer les versements et prélèvements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), pour tenir compte des effets de la nouvelle répartition.

Par ailleurs, si la consolidation de la CVAE des groupes corrige certains facteurs d'instabilité, elle contribue à en créer d'autres. Certes, la filialisation d'un établissement ne conduirait plus à modifier la répartition de la CVAE, toutes choses égales par ailleurs, mais, contrairement à aujourd'hui, les changements de périmètre des entités faisant partie d'un groupe et, à périmètre stable, les évolutions des effectifs et des bases foncières entre les différentes entités du groupe influeraient sur la répartition des recettes entre collectivités. À cet égard, ces derniers effets semblent plus importants que les premiers et accroîtraient donc la volatilité du produit de CVAE.

Enfin, le problème de la volatilité du produit de CVAE, particulièrement significative, ne serait pas résolu par cette réforme.

À ce stade, nous considérons que la réflexion doit être poursuivie. Des simulations fines au niveau du bloc communal doivent être réalisées, en prenant en compte les déclarations des effectifs des entreprises mono-établissements qui ne seront disponibles qu'à l'automne, pour apprécier précisément les conséquences de la réforme.

Parallèlement, il conviendrait d'étudier la réalité des transferts de valeur ajoutée et les risques sur la volatilité du produit de CVAE, à travers la réalisation de monographies sur quelques groupes de tailles différentes. En attendant, il convient de reporter l'application de l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Indépendamment de l'application des nouvelles modalités de répartition de la CVAE, nos travaux nous ont permis d'identifier certaines questions auxquelles il faudra répondre dès le prochain projet de loi de finances.

Il s'agit tout d'abord de prendre en compte les effets de l'application, pour la première fois, des valeurs locatives révisées des locaux professionnels. Modifier un des critères utilisés pour répartir la CVAE des entreprises multi-établissements, qui représente 11 milliards d'euros, soit près des trois quarts de la CVAE perçue par les collectivités territoriales, aura forcément des conséquences importantes sur la répartition du produit fiscal entre collectivités territoriales. Ces effets devraient être étudiés, en particulier pour les territoires accueillant des établissements industriels, dans la mesure où les valeurs locatives industrielles, non révisées, vont diminuer par rapport aux valeurs locatives professionnelles et commerciales.

Une telle étude permettra, le cas échéant, de justifier l'augmentation de la surpondération appliquée aux établissements industriels.

Le second point porte sur des risques d'optimisation fiscale qu'il faudrait écarter.

Le montant de CVAE effectivement acquitté par une entreprise dépend du dégrèvement barémique dont elle bénéficie, qui repose lui-même sur son chiffre d'affaires, comme le rappelle le graphique que vous avez sous les yeux. Une décision récente du Conseil constitutionnel a censuré la consolidation du chiffre d'affaires au niveau des groupes fiscalement intégrés pour le calcul du dégrèvement barémique. En d'autres termes, un groupe aurait désormais la possibilité de diviser son activité en plusieurs filiales et de réduire ainsi artificiellement son chiffre d'affaires, afin de bénéficier d'un dégrèvement plus important, voire total. Cette censure ne modifiera pas le montant réparti aux collectivités territoriales, mais pourrait représenter un coût de 300 millions d'euros pour l'État.

Nous souhaitons donc, dès la prochaine loi de finances, empêcher de tels comportements d'optimisation et ainsi éviter un dérapage du coût du dégrèvement barémique pour l'État. Il serait possible d'étendre la consolidation du chiffre d'affaires à l'ensemble des groupes, qu'ils aient ou

non choisi l'intégration fiscale. Une telle disposition serait pleinement compatible avec la décision du Conseil constitutionnel, mais augmenterait la pression fiscale sur les groupes non intégrés, ce qui n'est pas notre objectif. Il conviendra donc de travailler sur ce sujet d'ici le prochain projet de loi de finances.

Toujours en matière d'optimisation fiscale, nous constatons que le coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée progresse deux fois plus vite que la somme du produit de CVAE et de cotisation foncière des entreprises (CFE), ce qui nous interroge.

Nous n'avons pas d'éléments permettant de conclure à des comportements d'optimisation, mais nous allons demander des informations précises sur les entreprises bénéficiant de ce dégrèvement et sur les raisons qui expliquent une telle progression.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – J'en viens maintenant au dernier point de ce rapport, à travers lequel nous voudrions présenter une proposition qui permettrait de sortir du débat actuel sur les modalités de répartition de la CVAE.

Deux craintes alimentent ce débat : celle des transferts de valeur ajoutée vers les sièges sociaux et celle de l'instabilité résultant des changements de périmètre des groupes.

Ni les modalités de répartition actuelle, ni celles qui figurent dans la loi de finances rectificative de 2016, ne répondent de façon satisfaisante à l'ensemble de ces difficultés. La seule solution, d'un point de vue technique, consisterait à ne plus répartir la CVAE en fonction de la valeur ajoutée.

Nous proposons donc que soit étudiée l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE en fonction des valeurs locatives et des effectifs situés sur chaque territoire, en cessant de territorialiser la valeur ajoutée.

Dans cette hypothèse, les deux risques précités seraient évités et la répartition reposerait sur des éléments physiques, moins mobiles, qui permettraient une moindre volatilité. De plus, de telles modalités de répartition auraient probablement un effet péréquisiteur au profit des territoires ruraux, dans la mesure où le rapport entre la valeur ajoutée et les critères de répartition – valeurs locatives et effectifs – est probablement supérieur dans les métropoles. Pour aller plus loin, cela pourrait corrélativement remettre en cause le FPIC ou autres. C'est une idée...

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Idée que je reprends, chers collègues. Cela permettrait de se détacher de la façon dont le groupe est constitué ou de la situation des établissements, peu importe s'il s'agit d'une filiale ou non.

Certes, nous sommes conscients que cette solution impliquerait un changement de logique important.

Tout d'abord, le lien entre le territoire et l'entreprise serait modifié : la collectivité territoriale ne serait plus directement intéressée à la valeur ajoutée produite par les entreprises présentes sur son territoire. Néanmoins, un lien avec l'activité économique serait maintenu, dans la mesure où l'arrivée ou le départ d'une entreprise, ou le fait qu'elle embauche ou licencie, auraient une incidence sur le produit effectivement perçu.

Par ailleurs, les recettes perçues par une collectivité territoriale donnée ne dépendraient plus uniquement des évolutions des entreprises implantées sur son territoire, mais également de celles de l'ensemble des entreprises. Actuellement, si une entreprise a au cours de deux années la même valeur ajoutée, les mêmes effectifs et les mêmes valeurs locatives, le produit perçu est identique. À l'inverse, dans le dispositif que nous imaginons et que nous souhaitons étudier, ce montant varierait, selon la situation de l'ensemble des entreprises au niveau national. Cette moindre prévisibilité de la recette serait la contrepartie de variations de moindre ampleur.

Enfin, l'hypothèse que nous proposons supprimerait le lien entre la base fiscale – la valeur ajoutée – et la répartition de l'impôt, ce qui pourrait donc être analysé comme le remplacement d'un impôt direct local par une dotation. Dès lors qu'il s'agirait d'une dotation, elle serait susceptible d'être rabaissée en fonction de la situation budgétaire, tandis que les parlementaires et le Gouvernement pourraient être tentés d'en modifier régulièrement les modalités de répartition. Un tel comportement entraînerait naturellement un surcroît d'instabilité, à moins de parvenir à mettre en place une nouvelle gouvernance des finances locales.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour conclure, voici nos principales recommandations.

Premièrement, reporter d'un an l'application des nouvelles modalités de répartition entre collectivités territoriales du produit de CVAE, fixées par l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui prévoit de répartir la CVAE acquittée par les groupes en fonction des critères utilisés pour répartir la CVAE des entreprises multi-établissements.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Deuxièmement, réaliser des simulations précises, au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale, des effets de cette réforme afin de tenir compte des effectifs des entreprises mono-établissements qui n'ont pas pu être pris en compte dans les simulations réalisées cette année. Nous aurons ces informations en octobre.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Troisièmement, étudier la réalité des transferts de valeur ajoutée au sein des groupes et les risques suscités par cette réforme sur la volatilité du produit de CVAE, à travers la réalisation de monographies sur plusieurs groupes de tailles variées.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Quatrièmement, étudier, d’ici le projet de loi de finances pour 2018, les effets sur les modalités actuelles de répartition de la CVAE de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, appliquée à compter de 2017, en présentant en particulier ses conséquences sur les territoires accueillant des établissements industriels, dont les valeurs locatives devraient proportionnellement diminuer.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Cinquièmement, réduire les risques d’optimisation fiscale. Tout d’abord, en étudiant des scénarios de réponse à la décision du Conseil constitutionnel. La piste d’une consolidation du chiffre d’affaires pour l’ensemble des groupes, qu’ils aient ou non choisi l’intégration fiscale, serait pleinement compatible avec la décision du Conseil constitutionnel mais présenterait l’inconvénient d’augmenter la pression fiscale pesant sur les groupes non intégrés.

Ensuite, en étudiant précisément les bénéficiaires du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée, afin d’expliquer une progression plus rapide que celle du produit de la contribution économique territoriale (CET).

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Sixièmement, étudier l’hypothèse d’une répartition de l’intégralité du produit de CVAE en fonction des valeurs locatives et des effectifs situés sur chaque territoire, en cessant de territorialiser la valeur ajoutée, dans la mesure où, d’un point de vue technique, seul un découplage entre répartition du produit et valeur ajoutée permettra de répondre aux craintes de transferts de valeur ajoutée et de volatilité due aux changements de périmètres des groupes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage le constat et je souscris à la proposition de reporter *a minima* d’un an l’application de la nouvelle répartition. Les montants en jeu sont considérables et peuvent donner lieu à d’importantes pertes de recettes. Il ne me paraît pas sérieux, sans simulations préalables, d’adopter de telles mesures. Force est de constater que nous votons de plus en plus des amendements de dernière minute dont nous mesurons mal les impacts, ce qui nous oblige après coup à reporter, voire à démonter, des dispositifs complexes. Certes, la CVAE doit être mieux répartie, mais le sujet est extrêmement compliqué. À l’heure où il est question de rénovation, il serait bon que le Parlement refuse les amendements de dernière minute !

M. Philippe Dallier. – Je félicite les rapporteurs spéciaux de nous avoir éclairés sur ce sujet. J’avais en mémoire que l’amendement dont nous discutons, d’origine parlementaire, avait été adopté en séance contre l’avis du Gouvernement. On comprend d’ailleurs son opposition : sans simulation ni évaluation des risques depuis démontrés, son adoption n’était pas raisonnable.

J'ai en revanche du mal à souscrire aux conclusions des rapporteurs spéciaux, hormis leur recommandation de report d'un an.

Un exemple pour appuyer mon propos. La métropole du Grand Paris a un budget de 3,5 milliards d'euros. Quand elle en a fini des redistributions, il lui reste 27 millions d'euros, pour 7 millions d'habitants. Autant dire : assez pour organiser le concours des apiculteurs et coller des vignettes sur les voitures non polluantes, mais pas pour aider les communes à construire des logements !

Avec ce qui a été adopté à l'Assemblée nationale, la métropole perdrait 138 millions d'euros : elle n'équilibrerait donc plus son budget.

Cela étant, je m'inquiète des propositions formulées dans ce rapport. Nous nous sommes battus, au Sénat, pour garder le lien entre CVAE et territoire. Vous proposez de le modifier pour faire de la CVAE un nouvel outil de péréquation à l'échelle nationale. Or le résultat serait le même que celui obtenu avec la tentative de réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF). J'avais alors soutenu que réformer la DGF sans prendre en compte toutes les autres dotations de péréquation - dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), FPIC, notamment - était condamné à l'échec, ce qui a été démontré par le groupe de travail monté par notre commission.

Même chose ici : vous nous proposez une réforme de la CVAE alors qu'on nous annonce une réforme de la taxe d'habitation ! Remettons tout sur la table - impôts, DGF, péréquation - au lieu de procéder à des réformes isolées, faites sans appréciation globale des effets sur les collectivités.

De grâce, n'allez pas chercher dans la répartition de la CVAE ce que vous ne trouvez pas dans le FPIC, ce n'est pas possible ! Si les élus veulent des impôts territorialisés, et je pense qu'il en faut, ils doivent aussi accepter le risque de leur variation. Le risque de voir disparaître une entreprise de son territoire existait du temps de la taxe professionnelle, il existe toujours.

Le Gouvernement vient de se rendre compte que la réforme de la taxe d'habitation va poser bien des difficultés ; c'est l'occasion de tout remettre à plat.

M. Maurice Vincent. - Je partage les conclusions des rapporteurs spéciaux.

Il me semble nécessaire de progresser vers une meilleure équité dans la répartition de la CVAE. Les méthodes pour ce faire sont très complexes.

Sans être un partisan absolu de l'amendement évoqué - déposé trop tard, au dispositif trop complexe et aux effets mal étudiés -, je dois dire que la répartition actuelle m'interpelle : elle profite à certains territoires, moins à ceux qui accueillent les établissements industriels des grands groupes.

M. Éric Doligé. – Je suis pour le report préconisé. Nous sommes les premiers à regretter les modifications perpétuelles que l'on nous impose, mais nous nous y livrons nous aussi !

Cette question, très technique, traite en réalité de la difficulté des collectivités à boucler leur budget et à l'anticiper sur plusieurs années. Une chose est sûre : elles ne peuvent continuer comme cela. Le report d'un an permet de voir le couperet tomber plus tard, mais il ne nous exonère pas d'une analyse plus globale en matière de fiscalité et de recettes, comme le préconise Philippe Dallier.

M. Thierry Carcenac. – Je tiens à remercier les deux rapporteurs spéciaux. Leur travail valide ce que nous savions déjà : la CVAE est concentrée sur certains territoires, ce qui implique une certaine péréquation.

Deux aspects me paraissent particulièrement intéressants dans leur rapport : le dégrèvement barémique et le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. L'administration fiscale va-t-elle apporter des éclaircissements sur ces deux points ? Nous parlons tout de même de sommes colossales, notamment pour le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Il serait utile de disposer de ces informations au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Pourquoi faisons-nous la dernière recommandation ? Philippe Dallier l'a dit, nous nous sommes battus pour qu'un lien soit établi entre territoire et CVAE et nous n'entendons pas le supprimer mais le modifier. Notre volonté est également de sortir des difficultés liées à l'existence même de groupes de sociétés.

Aujourd'hui, l'explication de certaines modifications du montant de la CVAE – à la baisse, surtout, les collectivités ne demandant généralement rien quand les montants augmentent – est très difficile à trouver. Cependant, on la trouve, en regardant entreprise par entreprise. Avec le système envisagé pour les groupes, cette boîte grise devient noire : on ne voit plus rien.

Nous proposons donc d'explorer la piste initialement proposée par le Gouvernement lors de la réforme de la taxe professionnelle, et d'étudier l'hypothèse d'une répartition globale, sans prendre en considération l'existence ou non d'un groupe. Il pourrait – ce n'est pas certain – y avoir un effet sur la péréquation.

Il est en revanche certain que les variations d'une année à l'autre seront moins importantes. Cela mérite d'être étudié : c'est ce que nous proposons.

J'en viens à la question de Thierry Carcenac. Nous n'avons pas, à ce jour, obtenu de réponses de la part de l'administration. Il faut dire que la décision du Conseil constitutionnel est récente. L'optimisation n'était pas possible, jusqu'ici, pour les groupes fiscalement intégrés. La décision du

Conseil constitutionnel ouvre désormais cette possibilité. Le Gouvernement devrait nous proposer des solutions.

Par ailleurs, la révision des valeurs locatives va avoir un effet puissant, jusqu'alors non anticipé, qu'il faudra prendre en compte en vue d'une réforme éventuelle.

- Présidence de M. Vincent Delahaye, vice-président -

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je voudrais d'abord répondre au rapporteur général. La modification introduite par le projet de loi de finances rectificative était un peu cavalière. On peut s'inquiéter de l'avoir vue apparaître de la sorte. Il faut néanmoins reconnaître que la question de la valeur ajoutée, le cœur de l'impôt économique pour les collectivités territoriales, alimentait nos débats depuis cinq ou six ans. Cet amendement a au moins eu le mérite d'obliger le Gouvernement à nous fournir un rapport et de nous forcer à entrer dans le détail du sujet. Il était temps de se pencher sur le problème, rendu plus pressant par la volatilité de la CVAE et la récente décision du Conseil constitutionnel.

Ensuite, faut-il tout réformer ou ne pas réformer du tout ? À titre personnel, je suis pour le grand soir – en la matière seulement ! Or il est toujours reporté : il faut donc se pencher sur ce qui ne fonctionne pas. C'est ce que nous avons voulu faire.

Il faut reconnaître qu'en matière de fiscalité locale, pour ce qui est de l'impôt économique, le lien avec le territoire peut conduire à concentrer excessivement le produit sur certains territoires. Il impose d'ailleurs des péréquations sans cesse accrues, qui sont refusées par ceux qui doivent les consentir. Une modification de la répartition de la CVAE nous obligerait à reconsidérer la péréquation telle que réalisée actuellement.

Si la réforme de la taxe d'habitation annoncée a vraiment lieu, il faudra nous pencher sur l'éventualité d'une réforme d'ensemble, qui concerne les recettes comme les charges des collectivités, car il faut bien reconnaître que ces dernières ne sont pas évaluées correctement, ce qui crée de l'inéquité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souscris au constat de l'imperfection du système, comme au report d'un an préconisé dans la première recommandation.

En revanche, je ne peux pas souscrire à la dernière. D'abord parce qu'elle n'est étayée d'aucune simulation ; ensuite parce qu'il est indispensable de maintenir le lien entre le territoire et l'impôt ; enfin parce que le problème naît de la volonté de mêler la péréquation à la perception des ressources. Vouloir un mécanisme de ressources réparties en fonction du territoire en plus de la péréquation aboutit à un système illisible. À mon

sens, les collectivités doivent percevoir leurs ressources, et profiter ensuite seulement des mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux.

Avec la réforme de la taxe d'habitation, qui sera complexe à mettre en œuvre, et la réforme des valeurs locatives, nous serons peut-être contraints d'arriver au grand soir voulu par Charles Guené !

Je ne souscris donc pas à toutes les recommandations. Restons prudents.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous aussi, monsieur le rapporteur général, nous demandons à voir ! Nous ne préconisons pas l'instauration du système présenté dans la dernière recommandation. Comme nous l'avons indiqué, nous demandons seulement de l'étudier, car c'est le seul que nous ayons trouvé pour résoudre la question des effets du périmètre des groupes sur la territorialisation de la valeur ajoutée.

M. Vincent Delahaye, président. – La commission autorise-t-elle la publication de cette communication, avec les réserves formulées par le rapporteur général ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Elles sont satisfaites, puisque nous parlons seulement d'« étudier l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ainsi formulé, cela me convient.

La commission a donné acte de sa communication à MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de M. Michel SAPIN, ministre de l'économie et des finances

- M. Clément SCHAFF, conseiller fiscal.

Direction générale des finances publiques (DGFiP)

- Mme Michèle LE SUEUR, cheffe du bureau de la modernisation de la gestion de la fiscalité des professionnels et du recouvrement ;
- M. Brice LEPETIT, chef du bureau des études et statistiques en matière fiscale.

Direction de la législation fiscale

- Mme Alexandra MAURIN, bureau des aspects généraux de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité directe locale ;
- M. Damien LAUTH, bureau du champ, taux et exonérations de la fiscalité directe des entreprises.

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Nicolas PORTIER, délégué général ;
- Mme Claire DELPECH, responsable finances, fiscalité et politiques locales de l'habitat.