

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

FISCALITE LOCALE ET ENTREPRISES

LES PREMIERS IMPACTS POUR LES ENTREPRISES DE LA MISE EN PLACE DE LA COTISATION ECONOMIQUE TERRITORIALE

Nathanael MASON-SCHULER
Inspecteur des finances,

Décembre 2013

*(Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de son auteur.
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires).*

SOMMAIRE

RESUME.....	4
INTRODUCTION.....	7
1. LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE S'EST TRADUITE PAR UN GAIN CONJONCTUREL INITIAL ET UNE EVOLUTION STRUCTURELLE DE LA REPARTITION ENTRE ENTREPRISES DE LA CHARGE FISCALE RESULTANT DE LA FISCALITE ECONOMIQUE LOCALE.....	8
1.1. La réforme s'est traduite par un allègement initial global de la fiscalité économique locale applicable aux entreprises avec des impacts différenciés suivant leurs secteurs économiques et leur taille	10
1.1.1. <i>La réforme de la taxe professionnelle s'est traduite par un gain global initial pour les entreprises dans les conditions fiscales de 2010</i>	<i>13</i>
1.1.2. <i>Conformément à ses objectifs assumés, la réforme a été favorable aux secteurs industriels et aux PME</i>	<i>14</i>
1.2. La réforme produit des effets structurels durables sur la répartition sectorielle des impositions économiques locales	19
1.2.1. <i>Du fait du basculement d'assiette d'imposition, une réforme favorable à l'industrie.....</i>	<i>19</i>
1.2.2. <i>Du fait de la progressivité de la CVAE, une réforme très favorable aux PME.....</i>	<i>20</i>
1.2.3. <i>Un basculement structurel de charge fiscale avéré mais dont le bilan économique est encore prématuré.....</i>	<i>20</i>
2. LA REFORME A EXERCE UN EFFET MODERATEUR SUR L'EVOLUTION DE LA PRESSION FISCALE LOCALE SUR LES ENTREPRISES RESULTANT DES IMPOSITIONS ECONOMIQUES LOCALES AU REGARD DE LA DYNAMIQUE PASSEE DES TAUX DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	22
2.1. La fiscalité économique locale depuis 2010 a connu une évolution modérée conformément aux objectifs de la réforme.....	22
2.2. Cette hausse modérée de la fiscalité économique locale depuis 2010 doit être appréciée au regard de la dynamique passée des taux de la taxe professionnelle....	26
2.2.1. <i>Des taux d'imposition moins dynamiques du fait de l'absence de pouvoir de taux des collectivités territoriales sur la CVAE et d'une apparente faible activation du levier fiscal sur les taux de CFE.....</i>	<i>26</i>
2.2.2. <i>Une évolution des nouvelles bases fiscales de la CVAE et de la CFE encore incertaine</i>	<i>28</i>
3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME S'EST AUSSI ACCOMPAGNEE D'EFFETS NON PREVUS POUR LES CONTRIBUABLES ASSUJETTIS A LA COTISATION MINIMALE DE CFE	35
3.1. La réforme s'est accompagnée d'effets mal maîtrisés pour les contribuables assujettis à la cotisation minimale de CFE.....	35
3.1.1. <i>Une augmentation mécanique du nombre de contribuables assujettis à la cotisation minimale de CFE du fait de la réforme et à la suite des décisions des différentes collectivités territoriales.....</i>	<i>35</i>
3.1.2. <i>Un dispositif marqué par une vraie complexité fiscale</i>	<i>39</i>

3.2. Les dispositions envisagées par le PLF 2014 élargissent encore les outils à la disposition des collectivités pour piloter le système de la cotisation minimale de CFE.....	40
4. LA CVAE DUE PAR LES ENTREPRISES REPOSE SUR DES MODALITES DE CALCUL QUI SONT INDEPENDANTES DU SYSTEME DE TERRITORIALISATION DE LA VALEUR AJOUTEE ET DE REVERSEMENT DIFFERE DU PRODUIT DE LA CVAE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES	42
4.1. Les modalités de territorialisation et de reversement du produit de la CVAE entre les collectivités territoriales apparaissent globalement neutres pour les entreprises, sous réserve de l'effet des exonérations locales.....	42
4.1.1. <i>La CVAE est acquittée par les entreprises indépendamment du système de reversement de la CVAE mais peut être affectée à la marge par les exonérations locales de CVAE décidées par les collectivités.....</i>	<i>42</i>
4.1.2. <i>Le produit de la CVAE est reversé aux collectivités territoriales suivant des règles conventionnelles de territorialisation et un système de reversement différé des encaissements de CVAE.....</i>	<i>43</i>
4.2. Les modalités de calcul de la CVAE limitent considérablement les possibilités d'optimisation fiscale.....	46
5. LA REVISION EN COURS DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES CONSTITUTIVES DES ASSIETTES FONCIERES POURSUIVRA LA REFORME DE LA FISCALITE ECONOMIQUE LOCALE MAIS SES EFFETS REDISTRIBUTIFS ENTRE ENTREPRISES, DIFFICILES A APPREHENDER, NE POURRONT ETRE ESTIMES QU'A L'ISSUE DE LA FIXATION DES NOUVELLES BASES.....	47
5.1. Le processus de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels et commerciaux a été enclenché en 2010.....	48
5.1.1. <i>Un système existant d'évaluation des valeurs locatives déconnecté des valeurs de marché et excessivement complexe à administrer.....</i>	<i>48</i>
5.1.2. <i>Une réforme qui aura des impacts sur les taxes foncières, la CFE et la répartition de la CVAE entre collectivités.....</i>	<i>49</i>
5.1.3. <i>Une réforme longue et progressive qui nécessite un important travail de préparation en amont jusqu'à son entrée en application.....</i>	<i>50</i>
5.2. Le dispositif prévoit de stabiliser la répartition entre locaux d'habitation et locaux professionnel afin d'éviter un report mécanique de l'imposition foncière des ménages vers les entreprises.....	51
5.3. La réforme générera des transferts de charge entre entreprises potentiellement importants mais très sensibles aux différents marchés locatifs locaux.....	52
5.3.1. <i>L'expérimentation conduite en 2011 a souligné l'existence d'effets redistributifs entre entreprises au sein des locaux professionnels et commerciaux et a conduit à un premier ajustement de la réforme.....</i>	<i>52</i>
5.3.2. <i>L'évaluation des effets redistributifs de la réforme ne pourra être effectuée avant la fixation des nouvelles bases par les commissions départementales.....</i>	<i>56</i>
CONCLUSION.....	57
ANNEXE	58

RESUME

Après 68 modifications depuis sa création en 1975, la suppression de la taxe professionnelle a été adoptée en 2009 dans le cadre de la loi de finances pour 2010¹, qui lui a substitué une nouvelle imposition, la cotisation économique territoriale (CET).

La CET est composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), assise sur une nouvelle assiette, la valeur ajoutée², et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui reprend l'assiette foncière de la taxe professionnelle. Une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) a également été mise en place. Le produit de la CET due par les entreprises a représenté 20,4 Md€ en 2012³.

Comme l'a souligné le CPO en 2010, dans son rapport sur la fiscalité locale, la réforme de la taxe professionnelle devait améliorer l'environnement fiscal des entreprises et réduire les effets les plus néfastes de la fiscalité locale des entreprises. Ce rapport vise à réaliser un bilan à date des premiers impacts de cette réforme et de la mise en place de la CET pour les entreprises. Le faible recul historique, limité à trois exercices fiscaux, justifie d'adopter un principe de prudence méthodologique.

Cette réforme fiscale structurelle avait plusieurs objectifs. **Elle visait à rendre notre système fiscal plus attractif au niveau international et plus favorable à la compétitivité des entreprises, notamment du secteur industriel, d'une part en allégeant globalement la fiscalité économique locale et d'autre part en organisant un transfert d'assiette vers la valeur ajoutée.** Cette assiette était jugée économiquement moins nocive que la taxation du capital productif, tout en présentant une volatilité proche de celle de la taxe professionnelle. La réforme avait aussi vocation à réduire la part de la fiscalité locale des entreprises prise en charge par l'Etat et à revoir le schéma de financement des collectivités territoriales. Ces derniers aspects ne sont pas analysés dans le cadre de ce rapport.

Du point de vue des entreprises, en cohérence avec une politique fiscale inspirée par une logique d'offre, la réforme de la taxe professionnelle a plutôt atteint ses objectifs initiaux de baisse de la fiscalité économique locale et de transfert de charge fiscale entre les entreprises, au bénéfice de l'industrie et des PME.

Elle s'est traduite par un allègement global de la fiscalité économique locale par rapport à la situation avant-réforme⁴. Elle a produit des effets structurels sur la répartition sectorielle des impositions économiques locales. Du fait du transfert d'assiette vers la valeur ajoutée (pour la CVAE), la part relative de l'industrie manufacturière dans le panier d'impositions économiques locales baisse de 3,1 points entre 2009 et 2012. Sous l'effet du barème progressif de la CVAE, la part des PME (chiffre d'affaires inférieur à 10 M€) diminue de 8,5 points entre 2009 et 2012⁵.

¹ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² La notion de valeur ajoutée avait été introduite dans le calcul de l'imposition au titre de la taxe professionnelle à travers le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

³ Le montant comprend la CFE et la CVAE ainsi que leurs taxes additionnelles et intègre l'effet du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Il n'inclut pas le produit des IFER (1,5 Md€) et l'effet du dégrèvement.

⁴ Dans les conditions de 2010, la réforme s'est traduite par un gain initial brut de 7,5 Md€. Le montant porte sur le gain initial résultant de la comparaison entre la TP théorique 2010 et la CET 2010. Il ne prend pas en compte les

La réforme a plutôt exercé un effet modérateur sur l'évolution de la fiscalité économique locale depuis 2010, bien que le faible recul historique incite à la prudence. L'évolution des taux s'explique par la fixation d'un taux unique national de la CVAE inchangé (1,5 %) et une faible activation, par les collectivités territoriales, de 2010 à 2012, du levier de taux pour la CFE. L'évolution des bases en revanche est plus complexe à analyser.

S'agissant de la CFE, les bases ont été dynamiques, notamment du fait du dispositif de cotisation minimale de CFE. Ce système a pu générer, en fonction des décisions locales des collectivités territoriales, une taxation forfaitaire des petits contribuables, sans prendre en compte la réalité de leur activité économique et leurs capacités contributives. Les modifications successives du régime de la cotisation minimale de CFE depuis 2010 et les dispositions envisagées par le PLF 2014 ont significativement élargi les outils à la disposition des collectivités pour piloter le système de base minimum et en maîtriser les effets pervers

S'agissant de la CVAE, l'évolution des bases est affectée par le ralentissement de la conjoncture et des évolutions sectorielles, amplifiées à la hausse comme à la baisse, propres à certains secteurs économiques (notamment pour le secteur des assurances) qui connaissent une définition spécifique de la valeur ajoutée fiscale. Le suivi de l'évolution sectorielle de la CVAE doit constituer un point d'attention dans l'analyse de la dynamique de la CVAE.

Le choix avec la CVAE d'un impôt davantage en lien avec l'activité économique et reflétant la création de richesse par les entreprises a pour contrepartie une ressource fiscale moins liée au territoire (à la différence de la CFE) et moins stable pour les trois niveaux collectivités territoriales (par comparaison à la CFE ou les taxes foncières) qui perçoivent le produit de la CVAE reversé par l'Etat. La CVAE due par les entreprises repose sur des modalités de calcul qui sont indépendantes du système de territorialisation de la valeur ajoutée et de reversement différé du produit de la CVAE aux collectivités territoriales⁶. En conséquence il n'y a pas de lien parfaitement symétrique entre l'assiette de la CVAE acquittée par les entreprises au niveau macro et les recettes fiscales de CVAE au niveau micro perçues par les collectivités territoriales.

effets indirects sur l'impôt sur les sociétés (le produit de l'impôt sur les sociétés augmentent, la CET étant une charge déductible) ou sur d'autres impositions pour financer la réforme de la taxe professionnelle et réduire le déficit budgétaire.

⁵ Il faut rappeler que pour la plupart des entreprises l'imposition économique locale est d'abord une imposition au titre de la CFE, le seuil d'assujettissement de la CVAE est fixé à 152 500 € de chiffre d'affaires et son barème est progressif jusqu'à 50 M€ de chiffre d'affaires. Le système de dégrèvement barémique est pris en charge intégralement par l'Etat et est neutre pour les collectivités territoriales. L'Etat reverse aux collectivités territoriales la CVAE sur la base d'un taux de 1,5 % de la valeur ajoutée dès 152 500 € de chiffre d'affaires. Le coût du dégrèvement barémique est évalué à 3,6 Md€ en 2014 selon le PLF 2014.

⁶ Le rapport n'aborde pas les conséquences de la réforme sur le financement des collectivités territoriales et le dynamisme de leurs ressources fiscales mais mentionne le schéma de reversement différé des produits de CVAE encaissés par l'Etat.

La révision en cours des valeurs locatives cadastrales constitutives des assiettes foncières poursuivra la réforme de la fiscalité économique locale. Elle devrait générer des transferts de charge fiscale entre les contribuables occupant des locaux professionnels et commerciaux. Toutefois pour les impôts fonciers, l'équilibre contributif entre les entreprises et les ménages ne sera pas affecté par la réforme du fait de la mise en place d'un système complexe de neutralisation des bases révisées. Les effets redistributifs entre entreprises, difficiles à appréhender, ne pourront être estimés qu'à l'issue de la détermination des nouvelles bases foncières par les commissions départementales. L'expérimentation conduite en 2011 dans 5 départements montre qu'ils seront potentiellement importants mais très dépendants des marchés locatifs locaux.

Introduction

La réforme de la taxe professionnelle a été décidée en 2009 dans le cadre de l'article 2 de la loi de finances pour 2010⁷, qui lui a substitué une nouvelle imposition, la cotisation économique territoriale (CET), laquelle est composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Cette réforme fiscale structurelle est majeure du fait de ses impacts sur les entreprises redevables, les collectivités territoriales bénéficiaires du produit de la CET et les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le nouveau Gouvernement a annoncé, dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi⁸, sa volonté de stabiliser la cotisation économique territoriale pendant la durée du quinquennat, reprenant une préconisation du rapport Gallois. Il avait en effet souligné que la taxe professionnelle avait donné lieu à 68 modifications depuis 1975.

L'analyse des paramètres de la réforme de la taxe professionnelle a déjà donné lieu à plusieurs rapports depuis 2010⁹. Elle avait été préparée par le rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle dite commission Fouquet (2004). Le Conseil des prélèvements obligatoires lui-même avait eu l'occasion en 2010, dans son rapport sur la fiscalité locale¹⁰, de souligner que l'instauration d'une cotisation économique territoriale, en substitution à la taxe professionnelle, devait permettre d'améliorer l'environnement fiscal des entreprises.

Le présent rapport se place exclusivement du point de vue des entreprises et n'aborde pas la question du schéma de financement des collectivités locales après la réforme¹¹. Il s'appuie sur la base des données fiscales les plus récentes permettant d'élargir le périmètre d'analyse à trois exercices fiscaux (2010, 2011, 2012), même si ce périmètre reste restreint. Il intègre également des développements sur la révision des valeurs locatives des locaux commerciaux et professionnels, décidé par l'article 34 de la loi de finances rectificatives pour 2010¹². Cette révision, bien qu'indépendante de mise en place de la CET en tant que telle, poursuit le processus de réforme de la fiscalité économique locale.

⁷ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

⁸ Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a été présenté par le Premier ministre le 6 novembre 2012. L'action 26 prévoit de stabiliser cinq dispositifs fiscaux essentiels pour l'investissement et la vie des entreprises sur la durée du quinquennat : le crédit d'impôt recherche (CIR), les dispositifs favorisant la détention et la transmission d'entreprises (« pactes d'actionnaires »), les exonérations relatives aux Jeunes entreprises innovantes (JEI), l'incitation aux investissements dans les PME, la contribution économique territoriale (CET).

⁹ Il convient notamment de citer :

- le rapport d'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et les entreprises de MM. Bruno Durieux et Patrick Subremon (IGF-IGA) de mai 2010 ;
- le rapport d'information du Sénat n° 611 (2011-2012) de M. Charles GUENÉ, fait au nom de la Mission commune d'information sur la taxe professionnelle, déposé le 26 juin 2012, « De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition » ;
- le rapport du Gouvernement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle de 2012.

¹⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, rapport sur la fiscalité locale (mai 2010), rapport particulier sur l'efficacité économique de la fiscalité locale.

¹¹ Outre le rapport du Gouvernement précité, le schéma de financement des collectivités territoriales après la réforme est étudié dans le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, rendu public le 14 octobre 2013.

¹² Article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, modifié par l'article 37 de la loi n° 2012-958 de la loi de finances rectificative pour 2012.

Ce rapport vise ainsi à dresser un bilan synthétique de la réforme de la taxe professionnelle et de la mise en place de la CET, du point de vue des entreprises, au regard de ses objectifs initiaux, notamment en termes de répartition de la charge fiscale entre les secteurs économiques. Il s'agit d'un bilan à date plutôt qu'une évaluation des effets de la réforme qui serait prématurée du fait du faible recul historique. Ce périmètre d'analyse restreint justifie un principe de prudence méthodologique.

1. La réforme de la taxe professionnelle s'est traduite par un gain initial et une évolution structurelle de la répartition entre entreprises de la charge fiscale résultant de la fiscalité économique locale

L'analyse des impacts sur les entreprises de la réforme de la taxe professionnelle est structurée en deux temps. Elle porte d'abord sur l'effet initial de la réforme, qui s'est traduite par un allègement global de la fiscalité économique locale, agissant comme une mesure de soutien conjoncturel aux entreprises et avec des effets durables sur le niveau des impositions économiques locales. Elle met ensuite en évidence l'effet dynamique de la réforme, qui a modifié la répartition sectorielle de la charge fiscale résultant des impositions économiques locales en faveur de l'industrie et des PME.

Encadré 1 : Rappel des objectifs de la réforme de la taxe professionnelle

- **La taxe professionnelle était un impôt critiqué pour son inefficacité économique et son coût pour le budget de l'Etat**

La taxe professionnelle avait été mise en place à la suite de la suppression de la patente, imposition d'origine révolutionnaire, par la loi du 29 juillet 1975. A l'origine, la taxe professionnelle était assise sur une assiette composite, qui comprenait d'une part, la valeur comptable des biens passibles de taxe foncière et des équipements et biens mobiliers (EBM), ce qui correspondait aux investissements productifs des entreprises et d'autre part les salaires. Cet impôt était caractérisé par un très fort dynamisme de ses bases et de ses taux. Les nombreux dispositifs de dégrèvement et d'exonération mis en place pour en atténuer les effets antiéconomiques étaient compensés par l'Etat, dont la part dans la prise en charge de l'imposition atteignait 40 % des recettes. La taxe professionnelle était perçue par toutes les strates de collectivités territoriales et représentait près de la moitié de leurs ressources fiscales. Elle correspondait à une taxation des facteurs de production et non des capacités de production des entreprises afin d'apporter des ressources stables aux collectivités territoriales. Or, comme le relevait le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2010 précité, les assiettes constituées des facteurs de production (comme le capital productif, le capital foncier ou l'emploi) sont a priori assez néfastes pour l'activité économique.

Les principales critiques de la taxe professionnelle portaient sur ses effets sur la compétitivité des entreprises françaises, du fait de la taxation de l'investissement productif et du poids disproportionné de la charge fiscale sur le secteur industriel, et sur l'attractivité du territoire, la France étant le seul pays à asseoir son imposition locale sur les EBM plutôt que le foncier ou l'activité de l'entreprise. Cet impôt était également peu lisible et complexe à administrer, du fait de la multiplicité des taux votés par les collectivités, des exonérations et des dégrèvements qui complexifiaient les assiettes. Elle pesait de façon croissante sur le budget de l'Etat. En effet afin d'éviter un alourdissement excessif de la charge fiscale supportée par les redevables, l'Etat a été conduit à prendre en charge une part croissante de l'impôt, notamment au travers du dispositif de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

Pour atténuer ses effets antiéconomiques, la taxe professionnelle avait fait l'objet de 68 réformes depuis sa création, comme l'a relevé le rapport Gallois. Les réformes ont par exemple porté sur la mise en place d'un plafonnement à un taux de valeur ajoutée produite par l'entreprise, sur le dégrèvement pour les investissements nouveaux ou sur la **suppression de la part salariale de l'assiette en 1999** qui a rétréci l'assiette totale de la taxe professionnelle.

▪ **La réforme de la taxe professionnelle a fait l'objet de nombreux rapports dont le rapport de la commission Fouquet en 2004**

A la suite de la suppression de la part salaire de la base de la taxe professionnelle en 1999, une commission sur la réforme de la taxe professionnelle, dite commission Fouquet, a été mise en place en 2004 et a rendu ses conclusions en décembre 2004. Une des préconisations consistait à instituer une **nouvelle imposition dont les bases seraient constituées pour 80 % par la valeur ajoutée des entreprises et pour 20 % par la valeur locative foncière**. Il était ainsi préconisé de remplacer la base EBM par une nouvelle assiette reposant sur la valeur ajoutée des entreprises (qui en réalité était déjà prise en compte pour la taxe professionnelle pour le mécanisme du plafonnement et de la cotisation minimale en fonction de la valeur ajoutée), tandis que la base « valeur locative foncière » aurait été maintenue. La réforme de la taxe professionnelle a également été préparée par les travaux de la revue générale des prélèvements obligatoires en 2008.

Selon le rapport Fouquet, la valeur ajoutée, obtenue par la différence entre la production globale et les consommations de biens et de services en provenance de tiers (au total la valeur ajoutée représente en moins 57 % du chiffre d'affaires), reflète la création de richesse au cours d'un exercice dans le cadre de ses activités courantes. Alternativement, cette assiette correspond, de façon additive, à la somme des flux financiers rémunérant les facteurs de production participant à l'activité de l'entreprise, le travail (les charges de personnel), le capital (les capitaux propres, les investissements et les prêts) et les services publics locaux et nationaux, enfin par le biais des prélèvements fiscaux constituant des charges déductibles. **Selon ce même rapport¹³, ce solde intermédiaire de gestion devait être peu cyclique, ses fluctuations étant sur longue période, proches de celles de l'assiette de la taxe professionnelle. L'écart-type, qui mesure la volatilité relative des assiettes d'imposition, était de 1,5 % sur 10 ans pour l'assiette de la taxe professionnelle et était estimé à 1,8 % pour la valeur ajoutée**, soit un résultat très comparable et très inférieur à la volatilité de l'impôt sur les sociétés, d'autant que le nouvel impôt proposé devait maintenir la base foncière actuelle.

▪ **La suppression de la taxe professionnelle en 2009, et son remplacement par la cotisation économique territoriale par la loi de finances pour 2010, répondaient à des objectifs économiques, budgétaires et de gouvernance**

Cette réforme avait d'abord une finalité économique. En normalisant la fiscalité économique locale française par rapport aux autres pays de l'OCDE, avec la suppression de l'assiette EBM et en retenant une assiette économique fondée sur un solde intermédiaire de gestion (en l'espèce la valeur ajoutée), la réforme de la taxe professionnelle avait d'abord des objectifs économiques. L'allègement net d'imposition et le transfert d'assiette vers une assiette jugée économique moins nocive devait contribuer à soutenir la compétitivité du système fiscal et l'attractivité du territoire. On rappellera que, selon la théorie économique, une taxation des biens d'équipement via l'assiette EBM engendre une augmentation directe et immédiate du coût réel brut du capital, avec des effets négatifs sur l'investissement et sur l'emploi. Comme l'a noté le Conseil des prélèvements obligatoires en 2010, dans son rapport précité, la suppression de la taxe professionnelle a permis de réduire les effets les plus néfastes de la fiscalité locale des entreprises¹⁴. L'assiette retenue pour la CVAE devait constituer un compromis entre l'objectif de stabilité des recettes (recettes plus stables que l'impôt sur les sociétés) et l'objectif de minimisation des effets distorsifs de la taxation des facteurs de production en privilégiant une assiette neutre vis-à-vis de la combinaison de facteurs de production.

Cette réforme avait aussi une finalité budgétaire, puisqu'il s'agissait de réduire par deux la prise en charge par l'Etat de la fiscalité économique locale et d'assurer une plus grande transparence sur les bases d'imposition locales par rapport aux bases de taxe professionnelle.

Cette réforme avait enfin des objectifs en termes de gouvernance des finances publiques, en proposant un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales, une évolution du pouvoir de taux des collectivités et une forme de spécialisation des impôts locaux.

Cette réforme d'ampleur avait vocation à **produire des effets structurels** pour les entreprises, pour les collectivités territoriales et pour l'Etat. Ce sont les effets pour les entreprises qui sont étudiés dans le cadre de ce rapport.

¹³ Nous reprenons les conclusions du rapport Fouquet exposées à la page 52.

¹⁴ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale (mai 2010), rapport particulier sur l'efficacité économique de la fiscalité locale.

▪ **La décision du Conseil constitutionnel sur la LFI 2010 a sensiblement modifié l'économie générale de la réforme de la taxe professionnelle**

La réforme de la taxe professionnelle a été globalement validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi de finances pour 2010¹⁵. Toutefois il a censuré certaines dispositions de l'article 2 de la loi de finances en matière de cotisation foncière des entreprises (CFE), qui prévoyaient une modification de l'article 1467 du CGI, introduisant un régime particulier pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) réalisant moins de 500 000 € de chiffre d'affaires et employant moins de cinq salariés (cf. la troisième partie du rapport). Ces modifications consistaient en réalité à adapter le CGI pour tenir compte de la suppression de l'imposition des EBM réalisée par la réforme. Or elles avaient pour conséquences que les titulaires de bénéfices non commerciaux qui emploient plus de quatre salariés et qui ne sont pas redevables de la CVAE (car leur chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 €) auraient été soumis à la CFE sur la valeur locative de leurs biens passibles de taxe foncière alors que les mêmes contribuables, s'ils emploient moins de 5 salariés auraient été imposés sur une base comprenant, outre les biens fonciers, 5,5 % de leurs recettes. Le Conseil a censuré ce régime particulier comme contraire au principe d'égalité. En effet, le Conseil Constitutionnel a considéré que le fait d'imposer davantage, parmi les contribuables visés ci-dessus réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires, ceux qui emploient moins de cinq salariés constituait une rupture caractérisée du principe d'égalité devant l'impôt.

Il en a résulté un effet d'aubaine pour cette catégorie de contribuables par rapport au dispositif prévu initialement et à la situation antérieure sous l'empire de la taxe professionnelle (cf. 3. ci-dessous). Enfin la censure de la contribution carbone (dite taxe carbone), qui aurait concerné, outre les ménages, une partie des entreprises non intégrées au système européen de quotas carbone, a accentué l'allègement global de la fiscalité économique locale résultant de la réforme de la taxe professionnelle.

1.1. La réforme s'est traduite par un allègement initial global de la fiscalité économique locale applicable aux entreprises avec des impacts différenciés suivant leurs secteurs économiques et leur taille

L'analyse des effets initiaux de la réforme de la taxe professionnelle a été conduite dans le cadre du rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle. Les principaux enseignements de ce rapport sont repris ci-après.

Cette analyse repose sur une comparaison entre l'imposition économique locale résultant du panier de CET au titre de 2010¹⁶ par rapport à un panier théorique de TP au titre de 2010 en l'absence de réforme. Elle met en évidence la réduction d'impôt résultant de la réforme et sa répartition statistique par secteur d'activité et par taille de chiffre d'affaires. Cette simulation est effectuée dans les conditions fiscales de 2010 et porte sur les seules impositions économiques locales.

¹⁵ Décision en date du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010 n°2009-599 DC. Le Conseil constitutionnel a également censuré l'ensemble du régime relatif à la contribution carbone dans cette décision.

¹⁶ Les données proviennent du rapport du Gouvernement au Parlement suivant une méthodologie identique. Sauf mention contraire, le panier de CET comprend la CFE (y compris la taxe additionnelle CCI et CM et les frais de gestion), la CVAE (y compris les frais de gestion), les taxes annexes à la CVAE, le plafonnement de la valeur ajoutée (PVA) au titre de la CET, les IFR et le dégrèvement transitoire (montant simulé). Le panier de TP comprend la TP (y compris la taxe additionnelle CCI et CM et les frais de gestion) et les taxes annexes (cotisation minimale de TP), le PVA au titre de la TP (montant estimé).

Encadré 2 : Les caractéristiques de la contribution économique territoriale et de l'IFER

La contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle. Elle est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur les bases foncières des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux est fixé au niveau national. Afin d'éviter un effet d'aubaine pour les grandes entreprises de réseau de secteurs non délocalisables, la CET a été complétée par l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

▪ La cotisation foncière des entreprises repose sur une assiette foncière locale

Afin de conserver un lien fort entre les entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées, la CFE conserve la partie foncière de la TP. L'assiette de la CFE est donc constituée des biens passibles d'une taxe foncière (bâtie ou non bâtie) dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité au cours de la période de référence. Cette assiette ne comprend ni les équipements et biens mobiliers (EBM) ni les installations passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties mais exonérées en application des 11° et 12° de l'article 1382 du CGI (outillages, autres installations, moyens matériels d'exploitation des établissements industriels et immobilisations destinées à la production d'électricité d'origine photovoltaïque).

Cette assiette localisée permet donc d'établir, de manière simple, une imposition locale. Comme en matière de TP, c'est la disposition d'un bien pour les besoins de l'activité professionnelle qui constitue le critère d'imposition et non le lien juridique entre le redevable et le bien concerné. Comme en matière de TP, l'impôt résulte de l'application d'un taux voté localement à la base imposable. L'ensemble des exonérations permanentes et temporaires qui existaient en matière de TP a été reconduit en matière de CFE tout comme de CVAE. A l'inverse, la quasi-totalité des dégrèvements de TP a été supprimée, qu'ils soient généraux (dégrèvement en faveur des investissements nouveaux, de la recherche) ou sectoriels (armateurs, entreprises disposant de véhicules routiers ou effectuant du transport sanitaire). En effet, ces derniers avaient pour objectif d'atténuer une imposition trop élevée et visaient de façon quasi exclusive des EBM, désormais affranchis de l'imposition. Seul le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA) a été conservé dans son principe et renforcé dans ses effets puisque son taux a été abaissé de 3,5 % à 3 % de la VA produite.

L'article 1647 D du CGI prévoit également une cotisation minimum de CFE. La plupart des redevables de la CFE réalisant de faibles montants de chiffre d'affaires ou de recettes sont imposés sur une base minimum, qui se substitue à la base réelle du principal établissement lorsque celle-ci est inférieure.

▪ La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises repose sur une assiette économique et un taux national

Avec le passage à la CVAE, la valeur ajoutée (VA) remplace l'investissement. Ce faisant, l'impôt frappe non pas le capital nécessaire à l'activité mais la richesse produite par l'entreprise, les salaires et, en règle générale, les dotations aux amortissements.

La CVAE trouve son inspiration dans la cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP), mais s'en distingue nettement. Ainsi, alors que la CMTP était un complément d'imposition à la TP réservée aux entreprises de plus de 7,6 M€ de chiffre d'affaires, et était donc calculée en tenant compte de la TP déjà acquittée, la CVAE est, elle, due en plus de la CFE, par toutes les entreprises réalisant plus de 152 500 € de CA. De plus, le taux effectif d'imposition de la CVAE est progressif - de 0 % à 1,5 % en fonction du chiffre d'affaires - grâce au dégrèvement dit « barémique » pris en charge par l'Etat prévu à l'article 1586 quater du CGI.

Le taux effectif d'imposition suit le barème suivant :

- pour les entreprises dont le CA est inférieur à 500 000 € le taux effectif d'imposition est nul ;
- pour les entreprises dont le CA est compris entre 500 000 et 3 M€ le taux effectif d'imposition est égal à : $0,5 \% \times (\text{CA} - 500\,000 \text{ €}) / 2\,500\,000 \text{ €}$;
- pour les entreprises dont le CA est compris entre 3 M€ et 10 M€, le taux effectif d'imposition est égal à : $0,5 \% + 0,9 \% \times (\text{CA} - 3 \text{ M€}) / 7 \text{ M€}$;
- pour les entreprises dont le CA est compris entre 10 M€ et 50 M€, le taux effectif d'imposition est égal à : $1,4 \% + 0,1 \% \times (\text{CA} - 10 \text{ M€}) / 40 \text{ M€}$;
- pour les entreprises dont le CA est supérieur à 50 M€, le taux d'imposition est égal à 1,5 %.

Ainsi, le seuil d'assujettissement à la CVAE (152 500 € de CA) est distinct de celui au-delà duquel l'imposition est effectivement due (500 000 € de CA).

La progressivité du taux effectif de la CVAE permet d'adapter l'impôt à la taille de l'entreprise, et sa mise en œuvre, sous la forme d'un dégrèvement pris en charge par l'Etat, la rend neutre pour les collectivités territoriales, qui perçoivent une CVAE calculée au taux de 1,5 % dès le seuil de 152 500 € de CA. Alors que la TP frappait les investissements avec un décalage de deux ans, la CVAE est assise sur la VA produite au cours de l'année d'imposition et s'adapte ainsi plus rapidement à la situation économique des entreprises.

Le cas échéant, la CVAE fait l'objet du paiement de deux acomptes le 15 juin et le 15 septembre de l'année d'imposition (chaque acompte représentant 50 % de la CVAE due, calculée en fonction du dernier CA et de la dernière VA connus) et d'un solde au début du mois de mai de l'année suivant celle de l'imposition. A cette dernière date doit également être déposée la déclaration de la VA et des effectifs salariés, nécessaire à la répartition du produit de la CVAE entre les collectivités territoriales.

S'agissant de l'assiette et de la définition de la VA, la loi détaille cinq calculs distincts de VA. Sont ainsi prévues une assiette de droit commun, applicable à la généralité des redevables, et quatre assiettes spécifiques, pour les établissements de crédit et entreprises assimilées, les entreprises de gestion d'instruments financiers, les sociétés créées pour la réalisation d'une opération unique de financement et, enfin, les entreprises d'assurance et de réassurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance.

Enfin en matière d'imposition des groupes, depuis l'entrée en vigueur de la « clause de revoyure » (1^{er} janvier 2011), les sociétés assujetties à la CVAE et membres d'un groupe fiscalement intégré doivent calculer leur CVAE en appliquant à la VA qu'elles produisent un taux déterminé non en fonction de leur seul CA mais en fonction du CA réalisé par l'ensemble des sociétés du groupe. Cette consolidation du CA pour la détermination du taux de CVAE ne s'applique cependant pas lorsque la société mère du groupe intégré bénéficie du taux réduit d'impôt sur les sociétés. En conséquence, la plupart des sociétés membres de groupes de petite taille – c'est-à-dire réalisant globalement moins de 7,6 M€ de CA – ne sont pas concernées par cette mesure. Enfin, si le CA utilisé pour la détermination du taux effectif de CVAE de certaines sociétés intégrées doit être consolidé, la VA demeure calculée et imposée au niveau de chaque société (la VA n'est jamais consolidée et aucune CVAE n'est due par le groupe).

Comme le précise le rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (septembre 2013), les modalités de déclaration des effectifs et de la valeur ajoutée des entreprises servant à territorialiser le calcul de la CVAE ont soulevé des difficultés initiales, notamment sur le plan pratique, et ont donné lieu à des ajustements du format de ces déclarations.

▪ **L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau s'est élargie et comprend désormais neuf composantes**

La mise en place de l'IFER répondait à un double objectif : d'une part, neutraliser l'effet d'aubaine dont auraient bénéficié, à défaut, quelques grandes entreprises de réseaux de secteurs non délocalisables (énergie, transport ferroviaire, télécommunications); d'autre part, maintenir, au profit des collectivités territoriales, une incitation financière à l'accueil d'installations génératrices d'externalités négatives.

Initialement constituée de sept composantes, l'IFER a été étendue en 2010 aux matériels roulants ferroviaires utilisés pour le transport en commun de voyageurs en Ile de France et aux installations gazières et canalisations de transports d'autres hydrocarbures. La première de ces deux composantes n'est pas affectée aux collectivités territoriales. L'article 121 de la loi de finances pour 2011 a institué une nouvelle composante de l'IFER applicable à certaines installations gazières et aux canalisations de transport d'autres hydrocarbures (pipelines). **L'IFER est désormais composé de neuf composantes qui ciblent trois secteurs** (cf. rapport particulier n°1) :

- le secteur énergétique, imposé à hauteur de 575,7 M€ en 2012 ;
- le secteur des télécommunications, imposé à hauteur de 550,3 M€ en 2012 ;
- le secteur des transports ferroviaires, imposé à hauteur de 310,7 M€ en 2012.

Les montants et tarifs de l'IFER sont désormais revalorisés chaque année comme le taux prévisionnel, associé au PLF de l'année de l'année, d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, pour la même année¹⁷, soit le taux d'inflation.

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement. Bulletin officiel des finances publiques – impôt.

¹⁷ Au II de l'article 1635-0 *quinquies* du code général des impôts. Le dispositif d'indexation a été introduit par la troisième loi de finances rectificative pour 2012.

1.1.1. La réforme de la taxe professionnelle s'est traduite par un gain global initial pour les entreprises dans les conditions fiscales de 2010

Toutes entreprises confondues, et en tenant compte du dégrèvement transitoire (cf. infra), l'impôt économique local des entreprises a baissé de 7,5 Md€ en 2010 par rapport à ce qu'il aurait été en l'absence de réforme de la taxe professionnelle.

Tableau 1 : Allègement initial global de la fiscalité économique locale dans les conditions de 2010 (en Md€)

TP théorique après prise en compte du PVA	CET et IFR après prise en compte du PVA	Dégrèvement transitoire de CET	Allègement global
26,8	20,1	0,8	7,5

Source : DGFIP (bureau GF3C).

Selon les simulations de la DGFIP, 60 % des entreprises sont gagnantes, 15 % ne voient pas leur situation évoluer et 25 % sont perdantes. Cette baisse d'impôt se décompose en un gain total de 8,0 Md€ pour les 2 millions d'entreprises gagnantes et une perte de 0,5 Md€ pour les 846 000 entreprises perdantes (sans le dégrèvement transitoire, ces 846 000 entreprises auraient subi une perte de 1,25 Md€). La cotisation des 490 000 autres entreprises est stable.

Ce gain initial global doit être nuancé, puisqu'il ne prend pas en compte plusieurs facteurs en sens inverse. Outre l'effet immédiat et mécanique de la réforme sur les recettes d'impôt sur les sociétés¹⁸, les éventuels effets de second tour sur la charge fiscale des entreprises ne sont pas intégrés, par exemple à travers une hausse immédiate ou différée de l'imposition applicable aux entreprises par l'Etat pour compenser le coût de la réforme ou la hausse d'autres impositions locales.

Selon le rapport du Gouvernement précité, le gain est de l'ordre de 4 Md€ en régime de croisière après prise en compte de l'effet sur l'impôt sur les sociétés et de l'extinction du dégrèvement transitoire pour écrêtement des pertes, par rapport à l'impôt dû au titre de la dernière année avant la réforme.

Ainsi le gain dynamique global doit tenir compte de l'extinction des effets du dégrèvement transitoires et de la dynamique propre du nouveau panier d'impositions économiques locales, comme précisé dans le tableau ci-dessous. Ces points sont abordés plus spécifiquement au 2.

¹⁸ Selon le rapport d'information n° 611 du Sénat fait par M. Charles Guené, déposé le 26 juin 2012, « la contribution économique territoriale ne pénalise plus les bénéfices des entreprises, contrairement à l'ancienne taxe professionnelle à travers l'assiette des équipements et biens mobiliers (EBM). Dès lors, l'assiette fiscale des impôts sur le revenu et sur les sociétés, qui repose sur les bénéfices réalisés par une entreprise, progresse ce qui augmente mécaniquement la pression fiscale des entreprises. Ainsi, le Gouvernement évalue à 1,9 milliard d'euros en 2011 (1,6 milliard d'euros pour l'impôt sur les sociétés et 0,3 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu) et 1,2 milliard d'euros en 2012, l'augmentation de ces deux impôts ». Autrement dit la fiscalité directe locale étant une charge déductible, sa diminution conduit à une augmentation de l'impôt sur les sociétés.

**Tableau 2 : Evolution du gain global en termes de fiscalité économique locale depuis 2010
(en Md€)¹⁹**

Année	CET et IFR après prise en compte du PVA	Dégrèvement transitoire ²⁰	Allègement global par rapport au panier de TP théorique en 2010
2010	20,1	0,8	7,5
2011	21,6	0,6	5,8
2012	21,9	0,4	5,3

Source : DGFIP (bureau GF3C).

1.1.2. Conformément à ses objectifs assumés, la réforme a été favorable aux secteurs industriels et aux PME

Les principales conclusions du rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle sont reprises ci-après.

1.1.2.1. Des effets variables par secteur d'activité

L'allègement initial de 7,5 Md€, en tenant compte du dégrèvement transitoire, est réparti de façon variable suivant les secteurs d'activité, comme le montre le tableau ci-après qui présente aussi la part de gagnants et de perdants au sein de chaque secteur.

Le secteur de l'industrie est le premier bénéficiaire de la réforme (secteurs d'activité EB à EF). En valeur absolue, il profite d'une baisse de près de 2 Md€, soit 26 % de l'allègement global, alors qu'il produit 18,9 % de la valeur ajoutée nationale. Vient ensuite le secteur des services aux entreprises, avec un allègement de 1,1 Md€, soit 15 % de l'allègement global, alors qu'il représente 22,55 % de la valeur ajoutée nationale. Le secteur du commerce concentre 13 % du gain total (pour 16,55 % de la valeur ajoutée) ; le secteur de la construction et celui de l'éducation, santé, action sociale profitent chacun de 10 % de l'allègement global.

Tableau 1 : Répartition de la réduction d'impôt par secteur d'activité à partir d'une comparaison CET 2010 / TP 2010 théorique

Secteur d'activité	Gagnants	Stables	Perdants	Baisse de la cotisation dans la tranche	Taux de réduction d'impôt	Part du gain sur le total tous secteurs confondus	Poids de la VA par secteur
Unité	%	%	%	M€	%	%	%
EA - Agriculture, sylviculture, pêche	63 %	15 %	22 %	-109	-62 %	1 %	1 %
EB - Industries agricoles et alimentaires	59 %	4 %	37 %	-364	-34 %	5 %	3 %
EC - Industrie des biens de consommation	40 %	28 %	32 %	-244	-25 %	3 %	4 %
ED - Industrie automobile	74 %	5 %	21 %	-120	-24 %	2 %	1 %

¹⁹ En comparant la fiscalité économique locale applicable en 2009 (25,4 Md€) avec celle applicable en 2012, le gain est réduit à 3,9 Md€.

²⁰ Il s'agit de données de simulation.

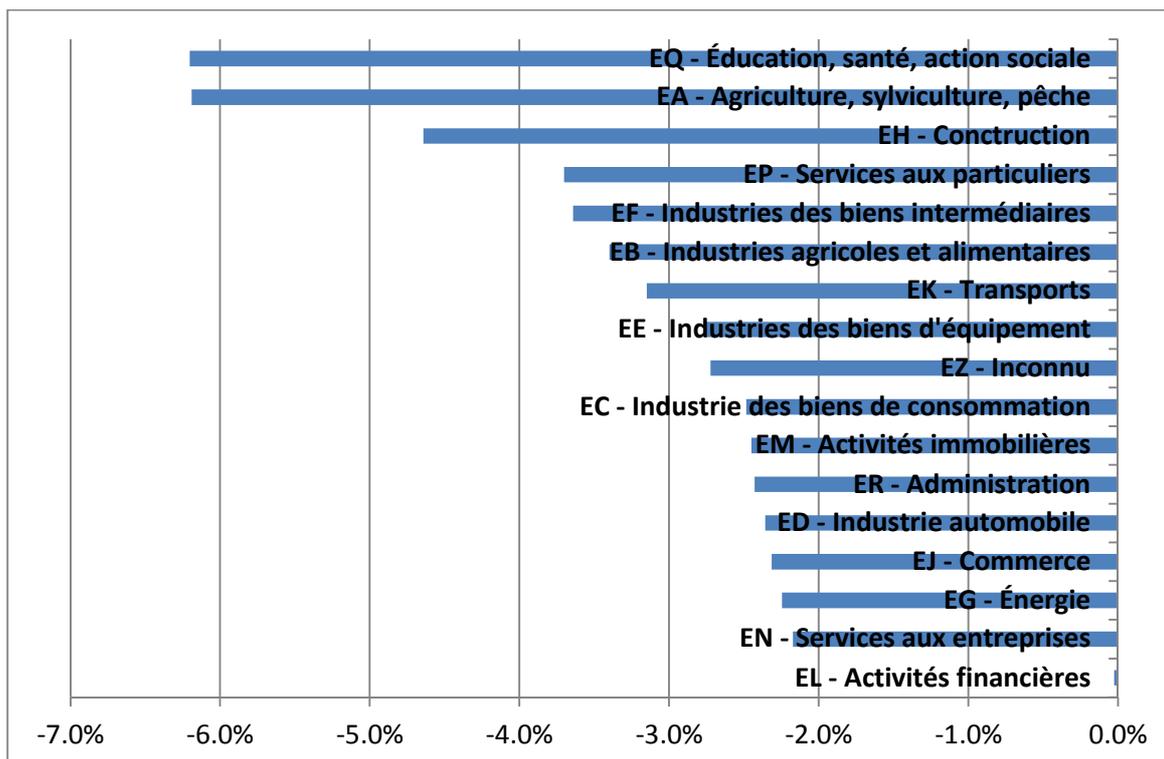
Secteur d'activité	Gagnants	Stables	Perdants	Baisse de la cotisation dans la tranche	Taux de réduction d'impôt	Part du gain sur le total tous secteurs confondus	Poids de la VA par secteur
EE - Industries des biens d'équipement	62 %	13 %	24 %	-289	-28 %	4 %	4 %
EF - Industries des biens intermédiaires	63 %	16 %	21 %	-965	-36 %	13 %	7 %
EG - Énergie	64 %	5 %	30 %	-388	-22 %	5 %	3 %
EH - Construction	41 %	29 %	30 %	-725	-46 %	10 %	7 %
EJ - Commerce	63 %	10 %	26 %	-960	-23 %	13 %	17 %
EK - Transports	51 %	32 %	17 %	-502	-32 %	7 %	5 %
EL - Activités financières	60 %	6 %	35 %	-4	0 %	0 %	9 %
EM - Activités immobilières	55 %	9 %	37 %	-112	-24 %	1 %	3 %
EN - Services aux entreprises	61 %	15 %	25 %	-1164	-22 %	15 %	23 %
EP - Services aux particuliers	52 %	18 %	30 %	-454	-37 %	6 %	5 %
EQ - Éducation, santé, action sociale	88 %	6 %	6 %	-724	-62 %	10 %	4 %
ER - Administration	66 %	6 %	26 %	-11	-24 %	0 %	0 %
EZ - Inconnu	70 %	10 %	20 %	-377	-27 %	5 %	5 %
Total	60 %	15 %	25 %	-7513	-28 %	100 %	100 %

Source : DGFIP (bureau GF3C). Rapport du Gouvernement au Parlement.

Tous les secteurs d'activité connaissent, au niveau agrégé, une réduction d'impôt²¹. Les taux de réduction d'impôt doivent toutefois être mis au regard du poids économique de différents secteurs, afin de relativiser les taux importants de réduction des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'action sociale (4 % de la valeur ajoutée) d'une part et de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche d'autre part (1 % de la valeur ajoutée). Le secteur de la construction constate une baisse moyenne de 46 % et le secteur industriel une baisse de 29 %.

²¹ Pour le secteur des activités financières, elle est quasi-nulle avec une baisse de 0,3%.

Graphique 3 : Taux de réduction d'impôt par secteur d'activité



Source : DGFIP (bureau GF3C). Rapport du Gouvernement au Parlement.

A l'inverse le secteur d'activité qui bénéficie de la réduction d'impôt la plus faible est le secteur financier, avec une quasi-stabilité ; ce secteur présente aussi la plus grande concentration de perdants avec la réforme (35 %).

1.1.2.2. Des effets variables par taille de chiffre d'affaires

L'allègement global de 7,5 Md€ bénéficie à toutes les catégories d'entreprises selon leurs chiffres d'affaires mais les impacts sont très différenciés suivant la taille des entreprises, comme précisé dans le tableau ci-dessous.

La réforme bénéficie ainsi principalement aux PME puisque les entreprises de moins de 1 M€ de chiffre d'affaires concentrent 35 % du gain fiscal initial de la réforme alors même qu'elles représentent seulement 14 % de la valeur ajoutée nationale. Au total, l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 M€ concentrent la moitié du gain fiscal initial de la réforme, alors qu'elles représentent le quart de la valeur ajoutée produite.

Inversement les grandes entreprises dont le chiffre d'affaire est supérieur à 250 M€ représentent 19 % du gain total alors qu'elles produisent 33 % de la valeur ajoutée. C'est aussi parmi les plus grandes entreprises que les perdants sont proportionnellement les plus importants.

Il convient de préciser que la pression fiscale applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€ est tempérée par le plafonnement de la valeur ajoutée²². Au titre de la CET 2010, le PVA atteint un total de 343,7 M€ montant du soit 46,5 % du total du PVA, soit une part supérieure à celle de la valeur ajoutée produite par ces entreprises (32,8 %).

Tableau 2 : Répartition de la réduction d'impôt par taille de chiffre d'affaires à partir d'une comparaison CET 2010 / TP 2010 théorique

Chiffre d'affaires (en €)	Gagnants	Stables	Perdants	Part du gain	Part dans la VA totale
inconnu	41 %	29 %	31 %	5 %	0 %
< 152 500	59 %	12 %	29 %	6 %	2 %
152 500 < 250 000	79 %	7 %	14 %	6 %	3 %
250 000 < 500 000	86 %	5 %	9 %	9 %	5 %
500 000 < 750 000	81 %	1 %	18 %	6 %	3 %
750 000 < 1M	83 %	1 %	17 %	4 %	3 %
1M < 2M	84 %	2 %	14 %	10 %	6 %
2M < 3M	74 %	4 %	22 %	5 %	4 %
3M < 4M	69 %	4 %	27 %	3 %	3 %
4M < 5M	65 %	4 %	32 %	2 %	2 %
5M < 6M	59 %	4 %	37 %	2 %	2 %
6M < 7,6M	56 %	3 %	41 %	2 %	2 %
7,6M < 10M	79 %	4 %	17 %	2 %	2 %
10M < 50M	61 %	3 %	36 %	10 %	15 %
50M < 100M	50 %	2 %	48 %	4 %	7 %
100M <= 250M	50 %	2 %	48 %	5 %	8 %
> 250M	45 %	1 %	53 %	19 %	33 %
Total	60 %	15 %	25 %	100 %	100 %

Source : DGFIP (bureau GF3C). Rapport du Gouvernement au Parlement.

1.1.2.3. Le mécanisme du dégrèvement transitoire permet de lisser l'augmentation de la charge fiscale pour les perdants

Afin de lisser les effets de la réforme pour les entreprises perdantes, un dégrèvement transitoire de CET, applicable au titre des années 2010 à 2013, a été mis en place, sur demande du contribuable. On rappellera que 25 % des entreprises sont perdantes selon les simulations de la DGFIP, avec une perte de 0,5 Md€ pour les 846 000 entreprises perdantes. Sans le dégrèvement transitoire, la perte aurait été de 1,25 Md€.

²² Le plafonnement en fonctionnement de la valeur ajoutée (PVA) a été maintenu dans le cadre de la réforme. Toutefois il a été fixé 3 % au lieu de 3,5 % de la valeur ajoutée dans le système de la taxe professionnelle. Le coût du PVA, pris en charge par l'Etat dans le cadre d'un dégrèvement, doit radicalement diminuer. Selon les chiffres du rapport du Gouvernement au Parlement, le coût du PVA afférent à la TP au titre de 2009 est estimé à 11,6 Md€. Le coût du PVA-CET devrait s'établir à 0,7 Md€, soit un coût 15 fois inférieur. Le PVA-CET serait concentré sur le secteur de l'énergie (28%), de l'industrie (20%) et des transports (16 %).

Le dégrèvement transitoire bénéficie aux entreprises qui, au titre de 2010, ont été assujetties à un montant total de nouvelles cotisations économiques locales (CFE + CVAE + taxes additionnelles + IFER + frais de gestion) supérieur, au minimum de 500 € et de 10 % au total des cotisations théoriques de taxe professionnelle (TP + taxes additionnelles + cotisation minimum de TP + frais de gestion) auxquelles elles auraient été soumises en l'absence de réforme. Le montant du dégrèvement est égal à une fraction de la différence entre le montant total du panier CET et le montant total de TP théorique majoré de 10 %. Le dégrèvement est dégressif (100 % au titre de 2010, 75 % au titre de 2011, 50 % au titre de 2012 et 25 % au titre de 2013). Il s'impute sur les cotisations effectivement dues de CET et d'IFER de l'année d'imposition et devrait produire des effets jusqu'en 2014. Les simulations de la DGFIP avaient identifié une population de 46 900 entreprises remplissant théoriquement les conditions pour bénéficier du dégrèvement.

Le montant simulé initialement représente une population très supérieure à la population estimée d'entreprises demandant effectivement à bénéficier du dégrèvement transitoire. Toutefois le suivi budgétaire et comptable du dégrèvement transitoire de CET ne permet pas une correcte traçabilité du dispositif et la fiabilité des données recueillies par la mission est incertaine, la population concernée comme les montants ordonnancés se révélant très inférieurs aux simulations initiales de la DGFIP. Cette situation peut s'expliquer par les effets de décalage du bénéfice du dégrèvement, des difficultés de suivi du dégrèvement transitoire qui s'articule par ailleurs avec d'autres dispositifs de dégrèvement²³.

Tableau 3 : Suivi des dégrèvements transitoires de CET ordonnancés²⁴

Année	2011	2012	2013 (provisoire) ²⁵
Nombre de décisions	12 800	14 300	8 300
Montants ordonnancés informatiquement au motif dégrèvement transitoire (en M€)	195	334	148

Source : DGFIP (bureau GF3C).

²³ L'articulation du dégrèvement transitoire avec le crédit d'impôt de CFE dans les zones de restructuration de la défense et les autres dégrèvements de CET, le dégrèvement transitoire s'appliquant après application des dispositifs de CET suivants : dégrèvement barémique de CVAE (art. 1586 quater) ; crédit de CFE dans les zones de restructuration de la défense (art. 1647 C septies) ; dégrèvement de CFE pour réduction d'activité (art. 1647 bis) ; plafonnement des cotisations de CET en fonction de la valeur ajoutée (art. 1647 B sexies). Par ailleurs le système d'information de la DGFIP ne permet pas de constater le montant des dépenses à comptabiliser mais seulement de l'estimer. Seules sont constatées : les dépenses effectivement décaissées par la DGFIP, donc non imputées sur la CFE, la CVAE ou l'IFER, et les dépenses imputées sur la CVAE, qu'il s'agisse des acomptes ou du solde.

²⁴ Les données sont issues des applications de gestion et de pilotage du contentieux fiscales (applications Erica et Iliad contentieux. Il est précisé que le motif de décision de dégrèvement fait l'objet d'une saisie manuelle. La fiabilité des informations transmises dépend de la qualité des opérations d'enregistrement effectuées par les services fiscaux. Il s'agit enfin de montants ordonnancés.

²⁵ La situation est estimée au 30 septembre 2013.

1.2. La réforme produit des effets structurels durables sur la répartition sectorielle des impositions économiques locales

Sur la base de nouvelles données extraites par la DGFIP pour le CPO, la mission a procédé à une analyse de l'évolution de la répartition des impositions économiques locales par secteur d'activité²⁶ et par taille de chiffres d'affaires. Les effets structurels de la réforme de la taxe professionnelle sont bien avérés et cohérents avec le basculement de charge fiscale voulu par la réforme de la taxe professionnelle.

Les tableaux figurant en annexe précisent l'évolution du panier d'impositions économiques locales depuis 2010 avec une répartition sectorielle et une répartition par taille de chiffre d'affaires de la charge fiscale.

1.2.1. Du fait du basculement d'assiette d'imposition, une réforme favorable à l'industrie

Le principal gagnant de la réforme de la taxe professionnelle est le secteur de l'industrie manufacturière. Sa part relative dans le panier d'impositions économiques locales baisse de 3,1 points²⁷ et se stabilise autour de 20 % de la charge fiscale²⁸. En valeur absolue, la baisse est de 1,8 Md€. Le secteur de la construction voit sa part relative baisser de 1,2 point et le secteur de la santé humaine et de l'action sociale de 1,5 point. En valeur absolue les baisses sont respectivement de 0,6 et 0,5 Md€.

Les deux principaux perdants, en termes relatifs, sont le secteur des transports et de l'entreposage²⁹ (notamment en raison de l'IFER) et le secteur des activités financières et d'assurance³⁰. Pour ces deux secteurs, la hausse de la part relative dans le panier d'imposition est de 2,1 points et les hausses en termes absolus respectivement de 0,18 Md€ et 0,15 Md€. Ces deux secteurs connaissent aussi les taux moyens d'imposition de la valeur ajoutée les plus élevés, avec respectivement, 1,28 % et 1,40 % en 2012, pour un taux moyen intersectoriel de 1,13 %³¹.

A l'exception du secteur des activités immobilières et des administrations publiques qui connaissent une hausse du volume d'impôt (respectivement + 0,09 Md et + 0,06 Md), tous les autres secteurs d'activité continuent en 2012 de bénéficier d'un gain dynamique de la réforme, avec une imposition économique locale inférieure à la situation de référence en 2010.

²⁶ Les secteurs d'activités suivent la nouvelle nomenclature d'activités française (NAF) de la révision 2 de 2008 dite nomenclature A21.

²⁷ Par rapport à la part dans le panier d'imposition théorique de TP au titre de 2010.

²⁸ La part dans le panier d'imposition (20 %) reste légèrement supérieure à la part dans la valeur ajoutée (18 %). De la même façon le taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée de ce secteur, qui était de 1,28 % en 2012 (données provisoires) reste supérieur à la moyenne (1,13 %).

²⁹ Le secteur des transports et de l'entreposage (secteur H) comprend le transport terrestre, fluvial et aérien, les activités de poste et de courrier et les activités d'entreposage. Ce secteur est concerné par les IFER.

³⁰ Le Conseil des prélèvements obligatoires a eu l'occasion de préciser l'impact quantitatif de la réforme de la taxe professionnelle sur le secteur financier, qui s'est traduite par une hausse de sa part relative dans le montant total de l'impôt économique local, dans le cadre de son rapport sur les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier, rend public le 24 janvier 2013.

³¹ Les données 2012 sont provisoires. Le secteur E de la production et distribution d'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets et de la dépollution connaît également un taux élevé de 1,29 %.

1.2.2. Du fait de la progressivité de la CVAE, une réforme très favorable aux PME

La répartition de la charge des impositions économiques locales est également analysée sous l'angle de la taille des entreprises, mesurée par le chiffre d'affaires. Il convient de rappeler que le seuil d'assujettissement à la CVAE est de 152 500 € de chiffre d'affaires et que le barème d'imposition est progressif jusqu'à 50 M€ de chiffre d'affaires³². La construction du barème de la CVAE reflète une volonté assumée du Parlement de renforcer l'impact sur les PME, par rapport au texte initial du Gouvernement.

La réforme s'est traduite par un allègement substantiel de la cotisation acquittée par les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 M€ : leur part dans l'imposition totale diminue de 8,5 points, passant de 29,5 % de la cotisation du panier théorique de TP en 2010 à 21,0 % du panier de CET – IFER en 2012.

Pour les autres strates de chiffres d'affaires, la part relative augmente par rapport à la situation qui prévalait avant la réforme. Par exemple, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 Md€, la part relative augmente de 2,1 points, représentant 27,8 % du panier de CET-IFER en 2012³³ pour 21,2 % de la valeur ajoutée totale. Le plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée (PVA) tempère l'effet du barème (ces mêmes grandes entreprises représentent 32,8 % du total du PVA) par rapport à une application stricte du barème qui aurait accentué la concentration de la CVAE sur les grandes entreprises.

1.2.3. Un basculement structurel de charge fiscale avéré mais dont le bilan économique est encore prématuré

Ce basculement de la répartition de la charge fiscale résultant des impositions économiques locales n'est pas une surprise puisqu'il était précisément recherché par la réforme de la taxe professionnelle et défendu par le rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle (2004), dite commission Fouquet.

L'évaluation des effets sur le PIB, l'emploi³⁴ et l'investissement privé apparaît prématurée 3 ans après l'entrée en vigueur de la réforme et dans le contexte économique actuel. Les études macro-économiques initiales insistent sur l'importance, pour mesurer l'impact économique de la réforme, de tenir compte de la nécessité pour l'Etat de compenser les moindres recettes engendrées par la réforme, ce qui limite les effets économiques de la réforme à court terme.

Encadré 3 : Les premières évaluations de l'impact macro-économique de la réforme de la taxe professionnelle : une réforme qui serait favorable à moyen terme

Le rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle présente une évaluation de l'impact macro-économique de la réforme, fondée sur une simulation faite à partir du modèle macro-économique Mésange de la direction générale du Trésor. Les conclusions du rapport publié en 2012 sont reproduites ci-dessous.

³² Le seuil d'assujettissement à la CVAE est de 152 500 € de chiffre d'affaires. Le barème comprend 5 tranches avec un taux progressif de 0 à 1,5 % de la valeur ajoutée en fonction du chiffre d'affaires. Toutefois dans le cadre du dégrèvement barémique pris en charge par l'Etat, les collectivités territoriales perçoivent une CVAE calculée au taux de 1,5 % de chiffre d'affaires dès le seuil d'assujettissement à la CVAE. Les modalités d'application de la CVAE sont précisées par le bulletin officiel des finances publiques – impôt (BOI-CVAE-CHAMP-10-20-20130715).

³³ Avec prise en compte du plafonnement en fonction du valeur ajoutée.

³⁴ Rappelons à cet effet que la valeur ajoutée imposable à la CVAE est plafonnée à 80 ou 85% du chiffre d'affaires, ce qui joue principalement pour les redevables à forte intensité de main d'œuvre.

Il considéré, pour simplifier, que la réforme de la TP agit au travers de quatre types de canaux : i) la **suppression de l'imposition des équipements et biens mobiliers (EBM)** ; ii) la **baisse des recettes assises sur la VA**, qui s'explique malgré la nouvelle CVAE par la disparition de la part de la TP assise sur la VA (c'est-à-dire la cotisation minimale sur la valeur ajoutée supportée par les entreprises de plus de 7,6 M€ de CA et la TP acquittée par les entreprises bénéficiant du PVA) ; iii) la **hausse des recettes fiscales assises sur le foncier**, la nouvelle CFE étant comptabilisée comme un impôt foncier, à la différence de la fraction de la TP assise sur les valeurs foncières (comptabilisée comme un impôt assis sur la valeur ajoutée cf. supra) ; iv) la **hausse des recettes d'impôt sur les sociétés (IS)**, qui s'explique par la réduction du poids des impôts économiques.

Les simulations réalisées à l'aide du modèle MÉSANGE (DG Trésor) s'appuient sur les hypothèses suivantes : i) la suppression de la TP sur les équipements et biens mobiliers est considérée comme un choc sur les impôts sur la production portant intégralement sur le capital ; ii) la baisse des recettes sur la VA est modélisée comme une baisse de la taxe sur les salaires pour 65 % de son montant et une baisse de la taxe sur le capital pour 35 % de son montant conformément à la décomposition actuelle de la VA ; iii) le modèle Mésange ne permet pas de modéliser explicitement une taxe sur le foncier, les deux facteurs de production pris en compte dans le modèle étant le capital et le travail. Pour les besoins de la modélisation, le foncier a été assimilé à du capital, avec la différence qu'il constitue en partie un coût fixe pour les entreprises (un coût fixe n'ayant pas d'influence directe sur les décisions d'investissement réputées dépendre du coût marginal du capital). Une hausse du coût du foncier (du fait de la CFE) est donc modélisée comme étant en partie un prélèvement fixe sur les entreprises (deux tiers du montant total par hypothèse) et en partie une taxe sur le capital (qui augmente le coût marginal du capital et diminue l'investissement productif, pour un tiers du montant total), iv) la hausse des recettes d'IS est naturellement modélisée par un choc sur l'IS, qui est inclus dans le modèle.

Les montants de recettes utilisés pour chiffrer l'impact de la réforme sur les différentes assiettes sont les montants constatés par l'administration fiscale pour les premières années de la réforme (2010 et 2011) et des estimations et prévisions pour les années ultérieures. Ces montants sont différents de ceux qui étaient prévus en 2010. En particulier, les recouvrements de taxe professionnelle au cours de l'année 2010 au titre des années antérieures ont été plus dynamiques que prévu, traduisant une charge de l'impôt pour les entreprises différemment répartie entre ses exercices. Mécaniquement, la réduction des prélèvements sur le capital a donc été moins importante que prévu et l'effet macroéconomique s'en est trouvé réduit.

Pour simuler l'impact de la réforme, il faut tenir compte de la nécessité pour l'Etat de compenser les moindres recettes engendrées : est ainsi simulée une hausse globale des prélèvements obligatoires (en d'autres termes, il s'agit d'une hausse homothétique de tous les prélèvements) pour compenser ex ante, chaque année, la baisse des recettes publiques.

Tableau 4 : Impact macroéconomique de la réforme de la taxe professionnelle financée (écart en % par rapport à la situation de référence : absence de réforme de la TP)

	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	- 0,05	- 0,05	0	0,05	0,12
Emploi (en milliers)	1	- 6	- 5	3	16
Investissement privé	0,15	0	0,22	0,34	0,46
Prix de consommation	0,12	-0,03	-0,18	-0,33	-0,47

Il apparaît que la réforme a un effet négatif à court terme car la hausse uniforme des impôts affecte le revenu disponible des ménages, ce qui a un effet important à court terme sur le PIB, tandis que la baisse nette de l'imposition sur le capital et basculement d'assiette de la taxation du capital vers le foncier ont des effets à plus long terme. À moyen terme, cependant, la réforme est favorable.

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement.

2. La réforme a exercé un effet modérateur sur l'évolution de la pression fiscale locale sur les entreprises résultant des impositions économiques locales au regard de la dynamique passée des taux de la taxe professionnelle

Outre l'allègement fiscal global résultant de la suppression de la taxe professionnelle (cf. 1.), la réforme de 2010 visait également à exercer un effet modérateur sur l'évolution future de la fiscalité économique locale pesant sur les entreprises. Cet effet devait notamment résulter de la **forte limitation de « l'effet taux » puisque les collectivités territoriales, à la différence de la taxe professionnelle, ne bénéficient plus d'un pouvoir de taux sur la CVAE³⁵ qui n'est exercé que sur une base fiscale circonscrite aux assiettes foncières pour la CFE³⁶.**

La dynamique de la nouvelle imposition économique locale est analysée avec le recul des trois seuls exercices fiscaux disponibles (les années 2010, 2011 et 2012). Elle est comparée par rapport à la taxe professionnelle au regard des taux puis des bases d'imposition.

On précisera toutefois un biais méthodologique de cette analyse : celle-ci porte sur l'évolution des impositions économiques locales et ne prend pas en compte les éventuels effets de second tour à travers une hausse de la fiscalité d'Etat applicable aux entreprises pour prendre en charge le coût initial de la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que le **coût du dégrèvement barémique de CVAE³⁷ qui est porté intégralement par l'Etat, évalué à 3,6 Md€ pour l'année 2014.** Ces aspects pourront être abordés dans le cadre du rapport particulier n°4.

2.1. La fiscalité économique locale depuis 2010 a connu une évolution modérée conformément aux objectifs de la réforme

La charge fiscale liée aux impositions économiques locales au titre des années 2009 à 2012 (approche par « millésime d'impôt ») a connu une évolution erratique sur la courte période considérée, puisque qu'après la baisse au titre de l'année 2010, année de la réforme, se sont succédées une forte hausse en 2011 (+ 8,8 %) et une faible hausse en 2012 (2,4 %), selon des chiffres provisoires, à peine supérieure à l'inflation (+ 2 %).

³⁵ Les collectivités territoriales ne disposent plus que d'un pouvoir de taux sur la cotisation foncière des entreprises qui s'applique à une base fiscale très réduite par rapport à celle de l'ancienne taxe professionnelle.

³⁶ Il faut aussi préciser que la CFE est perçue par le seul bloc communal.

³⁷ Le coût du dégrèvement barémique de CVAE est évalué à 3,6 Md€ pour 2014 (annexe du PLF 2014, jaune budgétaire sur les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales).

Graphique 4 : Evolution de la fiscalité économique locale depuis la réforme de la taxe professionnelle

Année	2009 TP	2010 TP théorique	2010 Panier CET - IFER ³⁸	2011 Panier CET - IFER	2012 Panier CET - IFER ³⁹
Montant total	25,4	26,8	19,3	21	21,5
Evolution annuelle	-	5,5 %	-24,0 %	8,8 %	2,4 %

Source : Données DGFIP (bureau GF3C).

La décomposition par type d'imposition économique locale est précisée dans le tableau ci-dessous.

Entre 2010 et 2011, la charge fiscale des entreprises résultant de la fiscalité locale économique a connu une forte progression (+ 8,8 %) qui provient principalement de celle de la CVAE.

Selon le rapport précité sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, cette évolution de la CVAE pour 1 Md€, s'explique principalement par trois facteurs :

- ◆ l'évolution économique de l'assiette de la CVAE, la valeur ajoutée ;
- ◆ l'effet des modalités de calcul de la CVAE en raison de la progressivité du taux de CVAE dont le barème dépend du chiffre d'affaires. Du fait de la hausse du chiffre d'affaires de la plupart des entreprises dont la valeur ajoutée a augmenté, ces entreprises ont été soumises à la CVAE 2011 à un taux supérieur à celui auquel elles avaient été soumises en 2010 ;
- ◆ l'effet de nouvelles modalités de calcul de la CVAE s'agissant de l'entrée en vigueur en 2011 de la consolidation du chiffre d'affaires pour les sociétés intégrées fiscalement, qui entraîne, pour la plupart d'entre elles, une hausse du taux effectif d'imposition à la CVAE.

L'assiette de la CVAE, après application du mécanisme de limitation (plafonnement de la valeur ajoutée) évolue ainsi de 7,1 % entre 2010 et 2011, soit une progression de la base fiscale de 71,7 Md€ selon les chiffres communiqués à la mission par la DGFIP.

L'imposition résultant de la CFE et de ses taxes annexes est en légère baisse, du fait des taxes annexes à la CFE. La CFE connaît une progression de 6,5 %⁴⁰, liée à la revalorisation des valeurs locatives (+ 2 % entre 2010 et 2011), l'augmentation des bases liée aux constructions nouvelles et aux extensions, ainsi que la hausse de certaines bases minimales de CFE fixées par les communes ou les EPCI (cf. infra).

Entre 2011 et 2012, la charge fiscale des entreprises connaît à l'inverse une progression limitée à 2,4 % (selon des données provisoires), qui s'explique principalement par la stabilité de la CVAE, une hausse modérée de la CFE et une baisse de régime du dégrèvement transitoire. Les facteurs d'évolution de la CVAE sont complexes à analyser (cf. 2.2.2.3 ci-dessous).

³⁸ Le panier CET comprend la CFE et les taxes additionnelles, la CVAE et les taxes additionnelles, après prise en compte du plafonnement de la valeur ajoutée, les IFER et le dégrèvement transitoire simulé au titre de la réforme de la TP.

³⁹ Les données pour l'année 2012 sont provisoires et pourraient être révisées.

⁴⁰ Le produit de la CFE au titre des millésimes 2010 et 2011 évolue de 6,5 % passant de 6 150,4 M€ à 6 552,6 M€. La tendance se confirme entre 2011 et 2012 avec une hausse de 5,3 % pour une CFE de 6 897,4 M€ au titre du millésime 2012.

L'assiette de la CVAE, après application du mécanisme de limitation, évolue très modérément de 1,1 % entre 2011 et 2012 (selon des données simulées encore provisoires), soit une évolution de la base fiscale de 12,0 Md€, selon les éléments communiqués à la mission par la DGFIP. Cette absence de dynamisme s'explique selon les analyses disponibles par les effets du ralentissement économique et des évolutions propres à des secteurs d'activité.

En première analyse l'objectif de modération de l'évolution de la pression économique locale semble avoir été rempli. Plusieurs précautions méthodologiques incitent toutefois à la prudence, compte-tenu du faible recul historique, des évolutions complexes de l'assiette de la CVAE et enfin du contexte de ralentissement conjoncturel. Il conviendrait enfin de prendre en compte les effets de second tour pour les entreprises générés par la nécessité pour l'Etat de compenser, notamment à travers d'autres ressources fiscales frappant les entreprises, le coût de la réforme de la TP pour le budget de l'Etat et la prise en charge par l'Etat du dégrèvement barémique de CVAE.

Ainsi le choix, avec la CVAE, d'un impôt davantage en lien avec l'activité économique et reflétant la création de richesse par les entreprises a pour contrepartie une ressource fiscale qui peut fluctuer suivant la conjoncture et qui est nécessairement moins stable pour les collectivités territoriales (par comparaison par exemple à la CFE) qui perçoivent le produit de la CVAE reversé par l'Etat⁴¹. Cet impôt a donc avant tout une vertu contra-cyclique pour les entreprises mais cet effet n'est pas sans conséquence pour les collectivités territoriales. L'objet de ce rapport ne porte pas sur les conséquences de la réforme sur leur schéma de financement. Ces questions sont évoquées dans le rapport public thématique de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (septembre 2013).

⁴¹ La CVAE est perçue par les trois niveaux de collectivités territoriales. Le schéma de reversement de la CVAE répartie entre les collectivités est abordé au point 4.

Tableau 5 : Evolution des impositions économiques locales à la suite de la suppression de la taxe professionnelle (en Md€)

Exercice fiscal considéré	TP ⁴²	CFE ⁴³	CVAE ⁴⁴	Taxes annexes à la TP ou à la CVAE ⁴⁵	PVA ⁴⁶	CET avant dégrèvement transitoire	IFER ⁴⁷	Dégrèvement transitoire ⁴⁸	Total	Evolution annuelle
	A	B	C	D	E	$G = B + C + D - E$	H	I	<i>Pour la TP : $A + D - E$ Pour la CET : $G + H - I$</i>	
TP due au titre de 2009	34,3	-	-	2,7	11,6	-	-	-	25,4	
TP fictive due au titre de 2010	36,3	-	-	2,4	11,9	-	-	-	26,8	5,5 %
Impôt dû au titre de 2010	-	8	11,4	0	0,7	18,7	1,4	0,8	19,3	-24,0 %
Impôt dû au titre de 2011	-	7,7	12,4	0,9	0,8	20,2	1,4	0,6	21	8,8 %
Impôt dû au titre de 2012 ⁴⁹	-	8	12,4	0,8	1	20,4	1,5	0,4	21,5	2,4 %

Source : Données DGFIP (bureau GF3C). Rapport du Gouvernement au Parlement.

⁴² Données d'émissions. TP : y compris TA-CCI, TA-CM, frais de gestion et CNP et déduction faite des dégrèvements sur rôle

⁴³ Données d'émissions. CFE : y compris TA-CCI, TA-CM et frais de gestion.

⁴⁴ Il s'agit de données simulées à partir des déclarations des entreprises. CVAE : y compris frais de gestion.

⁴⁵ Il s'agit de données simulées à partir des déclarations des entreprises. Taxes annexes : CMTP et TA-CVAE.

⁴⁶ Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA) de la CET. Le calcul de simulation individuelle de PVA a été effectué par comparaison des données simulées au titre de 2012 en matière de CET et d'un plafond égal à 3% de la valeur ajoutée produite par l'entreprise au titre de 2012.

⁴⁷ Données d'émissions.

⁴⁸ Il s'agit de données simulées à partir des déclarations des entreprises.

⁴⁹ Données provisoires; les données définitives ne seront connues qu'au cours du premier trimestre 2014.

2.2. Cette hausse modérée de la fiscalité économique locale depuis 2010 doit être appréciée au regard de la dynamique passée des taux de la taxe professionnelle

2.2.1. Des taux d'imposition moins dynamiques du fait de l'absence de pouvoir de taux des collectivités territoriales sur la CVAE et d'une apparente faible activation du levier fiscal sur les taux de CFE

On rappellera que la réforme de la taxe professionnelle et la mise en place de la cotisation économique territoriale s'est traduite par une **forte limitation du pouvoir de taux des collectivités territoriales par rapport à la situation antérieure** qui prévalait sous l'empire de la taxe professionnelle :

- ◆ le taux de la CVAE, fixé à 1,5 % de la valeur ajoutée⁵⁰, est un taux national unique, déterminé par le Législateur ;
- ◆ les taux de CFE sont votés librement par les assemblées délibérantes des communes et des EPCI, sous réserve des règles de liens entre les taux des taxes directes locales ;
- ◆ les taux de taxe professionnelle résultaient des décisions des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Or les **taux de taxe professionnelle connaissaient traditionnellement une évolution dynamique**, avec une intensité variable selon les niveaux de collectivités⁵¹. Ainsi le taux de croissance des taux d'imposition a été de 16,2 % entre 2002 et 2009, comme précisé dans le tableau ci-dessous.

Cette dynamique des taux d'imposition avant réforme contraste avec la situation après la suppression de la taxe professionnelle. Le taux unique national de la CVAE est resté constant. Le taux moyen de CFE⁵², reconstitué au niveau national et qui s'applique à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle, a évolué faiblement depuis 2010, bien que la période considérée ne soit pas nécessairement significative⁵³.

Une analyse plus fine au niveau des collectivités confirme l'absence d'activation du levier fiscal dont elles disposent sur les taux de CFE⁵⁴. Plus de la moitié des communes connaissent annuellement une stabilité ou une baisse du taux global de CFE (cf. tableau ci-dessous) et la tendance va en s'accroissant : les communes dont le taux global de CFE augmente d'une année sur l'autre sont de moins en moins nombreuses (43 % en 2011 et 35 % en 2013).

L'effet modérateur de la réforme de 2010 sur la dynamique des taux d'imposition doit toutefois être considéré avec prudence du fait du faible recul historique. Par ailleurs des évolutions ultérieures des taux de la CFE sont possibles, liées au cycle électoral traditionnellement observé en matière de finances locales.

⁵⁰ Le taux réel appliqué à la valeur ajoutée est progressif, en fonction du chiffre d'affaires des entreprises.

⁵¹ L'évolution des taux de taxe professionnelle de 2002 à 2009 est la plus marquée pour les régions (+ 42,2%) et les départements (+27,9 %), par rapport au secteur communal (+7,2 %).

⁵² Le taux moyen de CFE du secteur communal est le rapport entre l'ensemble des produits de CFE perçus par les communes, les syndicats fiscalisés et les groupements par la somme des bases de CFE des communes et des groupements.

⁵³ La période considérée ne couvre pas un cycle électoral complet. Par ailleurs la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales et ses effets sur l'intercommunalité doivent aussi être mentionnés au titre du contexte.

⁵⁴ Il faut rappeler qu'il existe des mécanismes de liaison entre les différents taux votés par chaque collectivité, par exemple entre le taux de la CFE (entreprises) et le taux de taxe d'habitation (ménages) dans les conditions prévues à l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts.

Tableau 6 : Dynamique des taux de taxe professionnelle depuis 2002⁵⁵

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution des taux 2002-2009 (en %)
Secteur communal	15,05	15,2	15,37	15,45	15,49	15,76	15,89	16,14	7,2
Départements	7,02	7,31	7,47	7,82	8,24	8,38	8,5	8,98	27,9
Régions	1,99	2,02	2,04	2,48	2,68	2,76	2,81	2,83	42,2
Total	24,06	24,53	24,88	25,75	26,41	26,9	27,2	27,95	-
Evolution annuelle des taux (en %)		2,0	1,4	3,5	2,6	1,9	1,1	2,8	16,2

Source : Données Observatoire des finances locales (rapport 2010). Calculs CPO.

Tableau 7 : Dynamique des taux applicables à la CET depuis 2010

	2010	2011	2012	2013
Taux de CVAE	1,5	1,5	1,5	1,5
Evolution annuelle (en %)	-	0,0	0,0	0,0
Taux moyen simulé de CFE	25,22	25,42	25,59	25,7
Evolution annuelle des taux (en %)	-	0,8	0,7	0,4

Source : Données DGFIP (bureau CL2A). Calculs CPO.

Tableau 8 : Evolution du taux global de CFE⁵⁶ par strates d'évolution

Strate d'évolution	Nombre de communes			Pourcentage de communes		
	2010 / 2011	2011 / 2012	2012 / 2013	2010 / 2011	2011 / 2012	2012 / 2013
Période d'évolution						
01 - Augmentation supérieure à 5 %	1 599	1 998	1 734	4,4 %	5,4 %	4,7 %
02 - Augmentation entre 3 et 5 %	1 767	1 841	1 389	4,8 %	5,0 %	3,8 %
03 - Augmentation entre 1,5 et 3 %	4 371	4 209	3 077	11,9 %	11,5 %	8,4 %
04 - Augmentation entre 0,5 et 1,5 %	5 181	5 038	4 368	14,1 %	13,7 %	11,9 %
05 - Augmentation entre 0 et 0,5 %	2 905	2 454	2 367	7,9 %	6,7 %	6,5 %
06 - Sans changement	15 549	17 324	18 820	42,4 %	47,2 %	51,3 %
07 - Diminution entre 0 et 0,5 %	1 338	929	1 252	3,6 %	2,5 %	3,4 %
08 - Diminution entre 0,5 et 1,5 %	1 627	1 139	1 489	4,4 %	3,1 %	4,1 %
09 - Diminution entre 1,5 et 3 %	1 112	739	929	3,0 %	2,0 %	2,5 %
10 - Diminution entre 3 et 5 %	450	383	538	1,2 %	1,0 %	1,5 %
11 - Diminution supérieure à 5 %	766	611	702	2,1 %	1,7 %	1,9 %
Ensemble des communes	36 665	36 665	36 665	100 %	100 %	100 %

Source : Données DGFIP (bureau CL2A).

⁵⁵ Les chiffres du tableau correspondent aux taux moyens de taxe professionnelle.

⁵⁶ Le taux global de CFE est la somme des taux votés (ou appliqués), sur le territoire de la commune, par la commune, le syndicat et le groupement.

2.2.2. Une évolution des nouvelles bases fiscales de la CVAE et de la CFE encore incertaine

2.2.2.1. Une base fiscale ancienne pour la CFE et une base fiscale nouvelle pour la CVAE

L'effet de la réforme de 2010 sur les nouvelles bases fiscales de la CET est plus complexe à analyser.

On rappellera que la nouvelle fiscalité économique locale repose principalement sur deux assiettes, une assiette existante pour la CFE et une nouvelle assiette pour la CVAE, qui évoluent de façon autonome.

La CFE est applicable à l'assiette foncière constituée des biens passibles d'une taxe foncière (bâtie ou non bâtie) dont l'entreprise redevable a disposé pour les besoins de son activité. Les bases foncières sont calculées à partir des valeurs locatives cadastrales des locaux utilisés par l'entreprise. Elles évoluent en fonction du taux de revalorisation des valeurs locatives, voté le cas échéant par le Législateur, et de l'évolution naturelle des bases foncières. Ce système évoluera après l'entrée en vigueur, au plus tôt au titre de 2015, de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels engagée depuis 2010. Toutefois la plupart des redevables de la CFE réalisant des faibles montants de chiffre d'affaires ou de recettes sont imposés sur une base minimum de CFE⁵⁷. Il convient de préciser que les valeurs locatives foncières entrent également dans les modalités de répartition de la CVAE entre les collectivités territoriales pour les entreprises multi-sites implantées dans plusieurs collectivités (cf. 4.1.2 ci-dessous).

La CVAE repose sur une nouvelle assiette, la valeur ajoutée⁵⁸. La loi distingue cinq calculs distincts de valeur ajoutée. Sont ainsi prévues une assiette de droit commun, applicable à la généralité des redevables, et quatre assiettes spécifiques, pour les établissements de crédit et entreprises assimilées, les entreprises de gestion d'instruments financiers, les sociétés créées pour la réalisation d'une opération unique de financement et, enfin, les entreprises d'assurance et de réassurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance.

Historiquement les bases de taxe professionnelle ont suivi une évolution continue, rappelée dans le tableau ci-dessous, amplifiée par la dynamique des taux (cf. ci-dessus), dans un contexte où **l'Etat prenait en charge une part croissante de la fiscalité économique locale.**

Tableau 9 : Evolution des bases de taxes professionnelles depuis 2002 (en %)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2,5	4,3	2,6	2,0	3,2	2,7	3,3

Source : Données Observatoire des finances locales (rapport 2010). Calculs CPO.

⁵⁷ La base minimum de CFE est prévue à l'article 1647 D du CGI.

⁵⁸ La valeur ajoutée avait indirectement été introduite dans le calcul de la taxe professionnelle avec la cotisation minimale de taxe professionnelle, qui était un complément d'imposition à la TP réservée aux entreprises de plus de 7,6 M€ de chiffre d'affaires et était calculée en tenant compte de la TP déjà acquittée.

2.2.2.2. Des bases de CFE dynamiques, notamment sous l'effet du dispositif des bases minimum de CFE

Bien que la période analysée soit très circonscrite, **les bases de CFE ont connu une évolution dynamique au niveau agrégé, avec une hausse de 11,2 % entre 2010 et 2012.**

Cette évolution s'explique en premier lieu par les décisions de revalorisation forfaitaire des bases foncières votées par le Législateur, ainsi depuis 2010 les valeurs locatives ont été majorées de 6,9 %. Toutefois le rythme de ces revalorisations n'a pas été affecté par la réforme de la taxe professionnelle, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 10 : Taux de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives foncières (en %)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,8	1,8	1,6	1,5	1,2	2	1,8	1,8

Source : Article 1518 bis du CGI.

Ce dynamisme des bases foncières s'explique en second lieu par l'évolution démographique des bases foncières. Deux effets se cumulent : d'abord les évolutions de la population et de la valorisation des locaux utilisés par les entreprises pour les besoins de leur activité (évolution physique classique), ensuite la **prise en compte des contribuables assujettis aux bases minimum de CFE en fonction des décisions des collectivités territoriales.**

L'impact des bases minimum est réel et a généré une extension de l'assiette de la CFE de 9,3 % en 2010, 11,0 % en 2011 et 13,4 % en 2012. La troisième partie de ce rapport y est plus spécifiquement consacrée.

Tableau 11 : Evolution des bases de la CFE depuis 2010 (en M€)

(Montants en M€)	2010	2011	2012	Evolution 2011/2010	Evolution 2012/2011
Valeurs locatives foncières totales	22 647,20	23 569,90	24 267,20	4,1 %	3,0 %
Base taxable avant base minimum	22 276,00	23 177,30	23 877,30	4,0 %	3,0 %
Base taxable après base minimum	24 352,40	25 724,70	27 079,90	5,6 %	5,3 %
Base taxable communale	7 688,90	7 209,30	7 229,50	-6,2 %	0,3 %
Base taxable EPCI à FPU / éolien	16 109,00	17 679,20	18 796,60	9,7 %	6,3 %
Base taxable EPCI à FA	3 291,10	3 307,30	3 290,40	0,5 %	-0,5 %

Source : Données DGFIP (bureau CL2A). Calculs CPO.

Ainsi au total la dynamique des bases foncières s'explique principalement par l'évolution spontanée des bases foncières (démographie cadastrale) et résultant des décisions des collectivités territoriales en matière de bases minimum, comme indiqué ci-dessous :

Tableau 12 : Facteurs d'évolution des bases de CFE depuis 2010

	2010	2011	2012
Effet revalorisation forfaitaire	1,2	2,0	1,8
Effet évolution des bases (démographie, bases minimum)	-	3,6	3,4
Evolution totale	-	5,6	5,2

Source : Données DGFIP (bureau GF3C).

Ce système sera affecté par l'entrée en vigueur progressive de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (cf. 5. ci-dessous).

2.2.2.3. Une évolution des bases de CVAE complexe à expliquer et qui est affectée par le ralentissement de la conjoncture

On rappellera que la valeur ajoutée fiscale retenue dans le calcul de la CVAE diffère sensiblement de la valeur ajoutée comptable telle que prise en compte par l'INSEE (cf. Encadré 2 Les caractéristiques de la contribution économique territoriale et de l'IFER), en particulier pour le secteur de l'assurance, comme précisé ci-après.

Les bases de la CVAE suivent une évolution complexe depuis 2010, avec une forte augmentation entre 2010 et 2011 (+ 7,08 %) et une évolution beaucoup plus faible entre 2011 et 2012. Les premières projections indiquent à ce stade une augmentation limitée à 1,11% entre 2011 et 2012 mais ces chiffres provisoires pourraient être révisés.

Tableau 13 : Evolution des bases de la CVAE et de la valeur ajoutée comptable des entreprises depuis 2010 (en Md€)

	2010	2011	2012 Données provisoires
Valeur ajoutée fiscale / assiette imposable	1 013,2	1 084,9	1 096,9
Evolution annuelle	-	7,08 %	1,11 %
Valeur ajoutée des entreprises	1 193,6	1 228,4	1 250,6
Evolution annuelle	-	2,92 %	1,81 %

Source : Données DGFIP (bureau CL2A). INSEE.

Pour analyser la dynamique de la CVAE il convient de prendre en compte des facteurs macroéconomiques et des facteurs sectoriels, amplifiés par les différences entre la valeur ajoutée comptable et la valeur ajoutée fiscale.

Le fort ralentissement de la croissance des bases de CVAE reflète d'abord la dégradation de la conjoncture en 2012 et de la situation économique des entreprises assujetties à la CVAE. Ce fléchissement est constaté à la fois en termes de valeur ajoutée fiscale et comptable. Toutefois l'écart entre la progression de valeur ajoutée comptable et fiscale, particulièrement marqué en 2011, justifie de chercher d'autres explications.

L'approche par secteurs économiques est complexe à mener et n'est pas tout à fait concluante en première analyse, les données présentées ci-dessous pour 2012 sont provisoires et devraient être révisées. Il faut ainsi relever des interrogations sectorielles concernant le secteur des activités financières et d'assurance pour lequel la valeur ajoutée fiscale est fortement fluctuante de 2010 à 2012. Ainsi elle a progressé de 17,4 % entre 2010 et 2011 mais diminue de 15,6 % entre 2011 et 2012 (cf. l'encadré ci-dessous). Ce secteur représente une part importante de la valeur ajoutée fiscale totale (9,3 % en 2012) et contribue de façon importante aux fluctuations de la valeur ajoutée totale.

Tableau 14 : Evolution de l'assiette de valeur ajoutée imposable⁵⁹

Secteur d'activité selon la nomenclature NAF révisée de 2008 (niveau 1)	VA imposable après limitation ⁶⁰ 2010 (en M€)	VA imposable après limitation 2011 (en M€)	VA imposable après limitation 2012 (en M€, données provisoires)
A - AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE	3 063,4	4 167,6	4 302,0
B - INDUSTRIES EXTRACTIVES	3 177,0	3 597,0	3 256,7
C - INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	196 713,6	202 183,9	204 168,4
D - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ	29 076,0	29 847,9	33 064,1
E - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU ; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION	8 063,8	8 471,5	8 459,7
F - CONSTRUCTION	71 036,3	78 547,2	81 166,4
G - COMMERCE ; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	169 841,7	183 635,6	188 223,5
H - TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	51 886,1	66 703,3	70 432,1
I - HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	27 546,8	32 129,4	33 073,8
J - INFORMATION ET COMMUNICATION	60 122,4	67 943,8	64 770,3
K - ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	103 101,7	121 042,7	102 125,7
L - ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	17 175,4	24 128,6	26 119,0
M - ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	126 856,4	138 218,3	148 324,5
N - ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	51 732,8	57 183,4	57 695,4
O - ADMINISTRATION PUBLIQUE	283,4	353,5	340,1
P - ENSEIGNEMENT	3 311,8	4 005,7	4 162,5
Q - SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	32 477,1	38 140,5	39 853,5
R - ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	5 627,4	6 658,6	7 149,6
S - AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	7 317,3	8 275,3	8 479,7
X - DIVERS	44 826,2	9 663,0	11 735,8
TOTAL	1 013 236,5	1 084 896,9	1 096 902,9
Evolution totale	-	7,1 %	1,1 %

Source : DGFIP (bureau GF3C)⁶¹.

⁵⁹ Le chiffrage réalisé par la DGFIP a été effectué à partir des données du fichier de répartition de CVAE millésimes 2010, 2011 et 2012 (données provisoires pour ce dernier millésime). La valeur ajoutée reproduite en résultat sur laquelle est assise la CVAE est celle définie à l'article 1586 sexies du CGI après application du mécanisme de limitation prévu à l'article 1586 sexies I-7 du CGI. Pour la généralité des entreprises (c'est-à-dire les entreprises autres que les sociétés financières), la valeur ajoutée imposable ne peut excéder un pourcentage du chiffre d'affaires fixé à (art. 1586 sexies I-7 du CGI) : 80 % pour les contribuables dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 7 600 000 € ; 85 % pour les contribuables dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7 600 000 €.

⁶⁰ Le plafonnement de la CVAE en fonction de la valeur ajoutée (PVA) est pris en compte.

⁶¹ Les montants sont issus des données déclaratives des entreprises et sont simulés pour partie. Les données pour l'année 2012 présentent un caractère provisoire et doivent être reçues avec la plus grande prudence.

Encadré 4 : Une évolution des bases fiscales sectorielles de CVAE complexe à appréhender : l'exemple de valeur ajoutée fiscale du secteur financier

L'évolution de l'assiette de la valeur ajoutée imposable de 2010 et 2012 fait apparaître une **volatilité de la valeur ajoutée imposable du secteur des activités financières et d'assurance** (secteur K), qui progresse de 17,4 % entre 2010 et 2011 mais diminuerait de 15,6 % entre 2011 et 2012 (soit une baisse de 18,9 Md€ selon des données provisoires). Cette volatilité de l'assiette pèse fortement sur le produit de CVAE reversé en 2014 à certaines collectivités pour Paris, compte-tenu du poids de secteur dans la valeur ajoutée localisée à Paris. Il faut préciser que ce secteur, la notion de valeur ajoutée ne fait pas partie des soldes intermédiaires de gestion habituels.

- **Le secteur financier, en particulier le secteur des assurances, fait l'objet d'un régime spécifique pour le calcul de la valeur ajoutée fiscale dont les paramètres ont été étudiés par le CPO en 2013**

Dans le cadre de son rapport sur les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier (janvier 2013), le CPO a eu l'occasion d'étudier l'application de la CVAE à ce secteur dont les conclusions sont reprises ci-après.

La comptabilité des entreprises du secteur financier, contrairement à celle des sociétés non financières, ignore le solde intermédiaire de gestion de valeur ajoutée. Le législateur a donc défini une assiette à partir des comptes sociaux de ces entreprises, qui fournit un référentiel peu susceptible d'interprétations. Pour les organismes d'assurances, comme pour les banques, le chiffre d'affaires est composé de l'ensemble des produits (primes, produits techniques, produits de placement, commissions de réassurance), à l'exception des plus-values de cession de placements dans les entreprises liées, des plus-values de cession d'immeubles d'exploitation et des dividendes versés par des entreprises liées.

Cette définition, reposant essentiellement sur des notions comptables identifiées et peu susceptibles d'interprétation, apparaît claire et de maniement aisé pour les praticiens. Elle constitue un progrès par rapport aux incertitudes que pouvait susciter les définitions retenues par l'ancienne taxe professionnelle et un bon élément de comparaison de la valeur ajoutée générée par les activités courantes d'une entreprise (comme pour la valeur ajoutée des sociétés non financières, cette définition assure que les charges de personnel, les impôts et taxes et les dotations ne sont pas déduites).

En revanche, **cette définition peut conduire à certains paradoxes économiques. Par exemple, pour les assurances, les moins-values latentes ne sont pas prises en compte dans son assiette alors que les plus-values résultant de cessions d'actifs le sont : une entreprise qui constaterait d'importantes dépréciations d'actifs et qui serait contrainte de vendre des actifs en plus-value pour maintenir le même rendement servi aux assurés verrait ainsi sa charge de CVAE augmenter. Il en résulte une recette partiellement déconnectée de l'activité économique des entreprises mais relativement stable dans les conditions économiques normales et à même de fournir des recettes prévisibles aux collectivités territoriales, affectataires de cet impôt.**

Le calcul comptable de la valeur ajoutée pour déterminer l'assiette de la CVAE des organismes d'assurance s'inspire désormais, comme pour les établissements de crédit, de la nomenclature comptable de la profession. Il y a donc une connexion forte entre l'assiette et le compte de résultat des organismes d'assurance, avec peu de retraitements fiscaux. Il est possible d'évaluer l'assiette sans ambiguïté, l'ensemble des comptes concernés par l'assiette étant précisés dans l'instruction de 2010. Elle est établie pour tous les organismes d'assurance, quelles que soient leurs formes juridiques.

Dans un premier temps le chiffre d'affaires est défini comme la somme des primes, des autres produits techniques, des commissions reçues de réassureurs, des produits non techniques et des produits des placements, à l'exception des reprises de provisions, des plus-value de cession des immeubles d'exploitation, des plus-values de cession et de 95 % des dividendes afférents aux placements dans les entreprises liées ou avec un lien de participation et des quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun.

Dans un deuxième temps, le chiffre d'affaires est majoré des subventions d'exploitation, de la production immobilisée (dans la limite des charges qui ont concouru à sa formation et qui sont déductibles de la valeur ajoutée) et des transferts de produits de placements.

Dans un troisième temps, viennent en déduction de ce chiffre d'affaires majoré les différentes charges : prestations et frais payés, les achats, autres charges externes et de gestion courante, les variations de provisions techniques, la participation aux résultats, les charges des placements à l'exception des moins-values de cession sur immeubles d'exploitation et sur les entreprises liées ou avec lesquelles il

existe un lien de participation.

Ainsi ne sont pas déduits de la valeur ajoutée, à titre principal, les charges de personnel, les impôts, taxes et versement assimilés à l'exception des taxes sur le chiffre d'affaires, des contributions indirectes et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, **les dotations aux provisions autres que les provisions techniques**. Si la définition est claire, il n'est pas certain qu'elle permette de capter avec justesse la valeur ajoutée de l'activité d'assurance. La définition rénovée de la valeur ajoutée au sens de la CVAE est plus simple de mise en œuvre que la valeur ajoutée au sens de l'ancienne taxe professionnelle. Néanmoins, elle ne correspond toujours pas aux soldes intermédiaires de gestion définis dans la réglementation comptable spécifique aux organismes d'assurance. D'un point de vue non comptable mais économique, la création de richesse liée à l'activité d'assurance n'est connue qu'une fois l'intégralité des engagements de l'assureur éteints. C'est seulement au terme du contrat que le gain, ou la perte, lié à sa commercialisation est connu. À titre d'exemple, la valeur ajoutée sur un contrat de rente viagère n'est mesurable qu'au décès de l'assuré. Il est alors possible de comparer les produits (ensemble des primes reçues par l'assureur et produits financiers) aux charges (prestations versées et frais engagés).

De même, la valeur ajoutée sur les contrats d'assurance automobile souscrits l'année N n'est connue que lorsque tous les sinistres relatifs à l'année N sont intégralement réglés. La mesure de la valeur ajoutée contrat par contrat demeure cependant théorique. D'une part elle repose sur la capacité de l'assureur à isoler les revenus et les charges de chaque contrat commercialisé, ce qui n'est pas toujours possible. Par exemple les produits financiers ne sont pas toujours individualisables et la comptabilité analytique ne permet pas toujours d'isoler les charges par génération de contrats. D'autre part elle ne serait pas vérifiable par l'administration fiscale et pourrait induire une instabilité temporelle de l'assiette, en particulier pour les engagements de long terme (construction, retraite) dont la valeur ajoutée ne serait taxée qu'une fois les sinistres intégralement réglés.

Par souci pratique, la valeur ajoutée au sens de la CVAE a été établie à partir des données comptables vérifiables qui donnent une vision conventionnelle de la rémunération des facteurs. Cependant, cette définition présente également des limites liées à la non reprise, dans le texte fiscal, des soldes intermédiaires de gestion spécifiques au secteur de l'assurance. À titre d'illustration, **la valeur ajoutée au sens fiscal déduit l'intégralité des provisions techniques mais exclut de la déduction les provisions pour dépréciation d'actif, ce qui est critiqué par la profession**. Alors que les plus-values réalisées lors des cessions d'actifs entrent dans l'assiette de la cotisation, les moins-values latentes ne peuvent être déduites. Cette situation peut conduire à augmenter la charge de CVAE d'un organisme d'assurance en difficulté financière. En cas d'orientation défavorable des marchés, les provisions pour dépréciations d'actifs viennent minorer son résultat. Dès lors, l'organisme d'assurance qui serait éventuellement contraint de céder les titres de portefeuille en plus-value pour maintenir le rendement de son actif sur une catégorie de placements verrait sa charge de CVAE augmenter.

Toutefois, les règles de dotations aux provisions pour dépréciation d'actifs des assureurs sont assouplies en comparaison au droit comptable général. En effet, les organismes d'assurance ne constituent pas de provisions pour dépréciations sur les placements amortissables, sauf en cas de risque de défaut avéré, et les provisions pour dépréciations sur les autres valeurs ne sont constituées que lorsque la dépréciation est jugée durable.

- **La définition retenue pour la valeur ajoutée fiscale pour le secteur des assurances peut contribuer à expliquer la volatilité de valeur ajoutée dans le secteur des assurances, dans des circonstances exceptionnelles en raison des provisions liées à la crise grecque prises en 2011 et reprises en 2012 qui expliquent des variations fortes de la valeur ajoutée**

La définition fiscale de la valeur ajoutée, présentée ci-dessus, est contestée par la profession via la FFSA car elle ne permet pas de déduire les provisions pour dépréciations d'actifs passées par les entreprises du secteur financier et destinées à constater une dépréciation ou une perte probable sur un actif. Symétriquement les reprises de telles provisions ne sont pas retenues en produits.

Du fait de la crise des dettes souveraines, la FFSA a souligné les risques de cette définition et de l'absence de déductibilité des provisions qui exerce les effets mécaniques suivants :

- en 2011, les sociétés du secteur des assurances ont comptabilisé des provisions pour dépréciation d'actif et pour émetteur défaillant sur certains titres de dette souveraine détenus dans leurs actifs, par ailleurs elles ont dû vendre des actifs en plus-value pour maintenir le même rendement servi aux assurés, ce qui augmente leur résultat ; - les dotations aux provisions ne sont pas déduites de la valeur ajoutée, cette situation a un effet positif sur la valeur ajoutée du secteur en 2011 ;

- en 2012, les dotations aux provisions sont reprises et les pertes constatées – les reprises sur provisions ne sont pas prises en compte dans la valeur ajoutée, cette situation a un effet négatif sur la valeur ajoutée du secteur en 2012.

Le schéma de versement de la valeur ajoutée acquitté par les entreprises et répartie par les collectivités territoriales explique le décalage dans le temps de l'évolution de la valeur ajoutée fiscale des assurances (cf. 4. ci-dessous). Ainsi la valeur ajoutée déclarée en 2011 exerce principalement ses effets sur les ressources réparties aux collectivités en 2013 (effet à la hausse) et la valeur ajoutée déclarée en 2012 sur les ressources réparties en 2014 (effet à la baisse). Ces effets sont d'autant plus prononcées pour une collectivité que le secteur des assurances pèse dans la valeur ajoutée localisée, c'est notamment le cas à Paris.

Outre les explications liées à la définition fiscale de la valeur ajoutée et à la mécanique complexe de reversement de l'impôt encaissé aux collectivités, la dynamique sectorielle de la valeur ajoutée des assurances dépend d'autres facteurs économiques comme la collecte des produits d'assurance-vie.

Outre les évolutions conjoncturelles et sectorielles considérées, la hausse du nombre de contribuables assujettis à la CVAE, est un facteur de dynamisme des bases d'imposition. Il est confirmé par les données transmises à la mission par la DGFIP, comme précisé ci-dessous :

Tableau 15 : Evolution du nombre de redevables de la CVAE depuis 2010⁶²

Millésime d'imposition	2010	2011	2012
Nombre de déposants au 05/07/N+1 (en millier)	389	412	438
Evolution	-	5,9 %	6,3 %

Source : DGFIP (bureau GF3C). Calculs CPO.

On rappellera que les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 € sont assujetties à la CVAE, seules celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 € sont redevables de la CVAE et déposent une déclaration de solde de CVAE. L'État prend entièrement à sa charge les cotisations des assujetties dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 € et 500 000 € via le dégrèvement barémique, avec un taux de CVAE de 1,5 % appliqué à la valeur ajoutée imposable pour le reversement aux collectivités.

Les fluctuations constatées de 2010 à 2012 pèsent avec un effet décalage sur les produits de CVAE reversés aux collectivités territoriales (cf. 4.1 ci-dessous). Ainsi pour les versements réalisés en 2013, les collectivités territoriales ont bénéficié du dynamisme de l'assiette de la CVAE constaté en 2011. A l'inverse, les versements qui interviendront en 2014 seront effectués principalement sur la base de la valeur ajoutée imposable de 2012, qui devrait être beaucoup moins dynamique. Du fait des modalités de versement et des règles de répartition territoriale de la CVAE (cf. 4.1.2 ci-dessous), le produit reversé de CVAE pourrait même être inférieur pour certaines collectivités. Ces questions n'entrent pas dans le champ de ce rapport mais sont mentionnées au titre du contexte général.

⁶² Les entreprises sont recensées à partir du fichier des déclarations de solde de CVAE n°1329 DEF produit au 5/07/N+1 pour le millésime N, la date limite de dépôt de déclaration étant fixée au premier jour ouvré du mois de mai de N+1. Il s'agit donc d'un compteur arrêté à une date, des contribuables pouvant continuer à déposer une déclaration après cette date.

3. La mise en œuvre de la réforme s'est aussi accompagnée d'effets non prévus pour les contribuables assujettis à la cotisation minimale de CFE

3.1. La réforme s'est accompagnée d'effets mal maîtrisés pour les contribuables assujettis à la cotisation minimale de CFE

3.1.1. Une augmentation mécanique du nombre de contribuables assujettis à la cotisation minimale de CFE du fait de la réforme et à la suite des décisions des différentes collectivités territoriales

La cotisation minimale de CFE, prévue à l'article 1647 D⁶³ du code général des impôts, dispose que tous les redevables de la CFE sont assujettis à une cotisation minimale établie au lieu de leur principal établissement, sur une base dont le montant est fixé par le conseil municipal (ou par le conseil communautaire) en fonction du type de contribuable. Autrement dit le mécanisme revient à substituer une valeur normative aux bases effectives de chaque contribuable (la valeur locative foncière du local accueillant l'activité), lorsque le niveau de la base minimum est supérieur à celui des bases constatées du redevable assujetti à la CFE ; le taux de CFE est alors appliqué à cette base normative. Ce mécanisme conduit à accroître l'impôt initialement dû par le contribuable.

L'inclusion dans la réforme⁶⁴ d'un dispositif de cotisation minimale de CFE s'inscrit dans la continuité du système en vigueur sous l'empire de la TP mais l'élargissement du régime en a accru la portée. Un dispositif analogue existait déjà, il était considéré que tout contribuable assujetti devait, *a minima*, acquitter un impôt annuel comparable à l'impôt demandé à chaque foyer fiscal au titre de la taxe d'habitation pour contribuer au financement des services publics locaux. La transposition du système s'est opérée au niveau de la CFE, seul impôt universel acquitté par les entreprises au niveau local, car en réalité une grande partie des redevables n'acquittent pas de CVAE qui se déclenchent qu'à partir du seuil de 500 000 € de chiffre d'affaires. Toutefois les modalités de calcul et de détermination par la commune ou l'EPCI ont radicalement évolué. Exclue du PVA, la CFE minimum est fixée par la commune ou l'EPCI⁶⁵ selon trois tranches d'imposition :

- ◆ entre 210 € et 2 101 € pour les redevables réalisant moins de 100 000 € de chiffre d'affaires ;
- ◆ entre 206 € et 4 084 € pour les redevables dont le montant de chiffre d'affaires est compris entre 100 000 € et 250 000 € ;
- ◆ entre 206 € et 6 209 € pour les autres redevables.

84) L'augmentation du nombre de redevables de la cotisation minimale de CFE, décrite dans le tableau ci-dessous, est d'abord mécanique.

⁶³ Cet article a été modifié à plusieurs reprises depuis la réforme de la taxe professionnelle (cf. infra). Le barème d'imposition présenté ci-dessous résulte de la modification de l'article 1647 D du CGI par l'ordonnance n°2013-837 du 19 septembre 2013 (article 20).

⁶⁴ La réforme initiale prévoyait un dispositif de cotisation minimale qui a été revu lors de la clause de revoyure en 2010 et des modifications apportées par la loi de finances pour 2011.

⁶⁵ En l'absence de délibération fixant le montant de la base minimum à compter du 1^{er} janvier 2010, celui-ci est égal au montant de la base minimum de TP appliqué en 2009. Il dépend alors de la TH théorique de l'année précédente d'un logement de référence retenu par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI ou, à défaut de décision, d'un logement dont la valeur locative est égale aux deux tiers de la valeur locative moyenne des habitations de la commune ou de l'intercommunalité.

Tableau 16 : Evolution de la cotisation de CFE en base minimum⁶⁶ au titre de l'article 1647 D du CGI

Année d'imposition sur base minimum	Cotisation de CFE avant frais de gestion (en M€)	Population concernée (en milliers)
2010	626,6	2 068,0
2011	708,7	2 366,4
2012 ⁶⁷	894,4	2 646,2

Source : DGFIP (bureau GF3C).

En premier lieu elle résulte de la disparition des équipements et biens mobiliers (EBM) de l'assiette locale avec la suppression de la taxe professionnelle. Outre une taxation en fonction de la valeur locative foncière des locaux utilisés, les contribuables étaient jusque-là taxés, pour la part EBM, en fonction du stock de matériels utilisés. Or avec la CFE ces contribuables ne sont taxés, dans le régime de la CFE, qu'en fonction de la valeur foncière du local, la réduction de l'assiette locale a conduit à ce que ces contribuables passent en-dessous du seuil de base minimum et entrent dans le dispositif.

En second lieu elle s'explique par les effets de la censure par le Conseil constitutionnel⁶⁸ qui a affecté l'économie générale de la réforme. Ainsi la décision du Conseil a censuré certaines dispositions de l'article 2 de la loi de finances pour 2010 qui prévoyaient une modification de l'article 1467 du CGI concernant la taxation des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) réalisant moins de 500 000 € de chiffre d'affaires et employant moins de 5 salariés (cf. ci-dessus). Selon les commentateurs⁶⁹, la décision du Conseil constitutionnel, estimant qu'il y avait rupture du principe d'égalité des contribuables devant les charges publiques, ne portait pas tant sur un régime spécifique de taxation des professions libérales que sur une disposition particulière qui différenciait l'application de cette mesure entre les BNC de 5 salariés et plus et les autres. Or cette décision, conduisant à la suppression de toute taxation des recettes, a entraîné pour ces professions libérales un rétrécissement de leur base d'imposition à la seule valeur foncière du local utilisé, et lorsque la valeur du local était inférieure à la base minimum de CFE une imposition au titre de la cotisation minimale de la CFE. Il faut préciser que l'assujettissement à la base minimum est le résultat d'une réduction souvent importante de l'imposition économique locale en raison de la réforme de la taxe professionnelle.

En dernier lieu elle dépend des politiques locales des assemblées délibérantes des communes et des EPCI en matière de fixation des bases minimum⁷⁰. Il n'existe pas, par ailleurs, de mécanisme de liaison avec les décisions prises par les collectivités pour les impôts dits ménages (taxe d'habitation et taxes foncières).

⁶⁶ Les données reprises résultent d'une extraction des fichiers définitifs de données individuelles issues des rôles généraux de CFE 2010, 2011 et 2012

⁶⁷ Ces données sont celles du rôle général initial, Elles ne tiennent pas compte des effets l'article 46 de la loi de finances rectificative III pour 2012 qui a permis aux collectivités de prendre en charge rétroactivement tout ou partie de la hausse des cotisations minimum au titre de 2012. Le montant du dispositif est évalué à 75 M€.

⁶⁸ Décision n° 2009-599 DC en date du 29 décembre 2009.

⁶⁹ Cahier détaché de la Gazette des communes, des départements et des régions, n° 2 - 07 / 2161 du 18 février 2013.

⁷⁰ A titre illustratif, le site internet <http://cotisations-foncieres.blogspot.fr/> avait effectué un recensement des cotisations foncières minimales par commune et EPCI à la fin de l'année 2012.

L'analyse micro des impacts de la cotisation minimale de CFE pour quantifier les gagnants et les perdants est techniquement impossible à mener. Plusieurs analyses qualitatives⁷¹ ont été réalisées pour illustrer le phénomène. Les effets qualitatifs du système des bases minimum de CFE sur deux catégories de contribuables – les professions libérales et les artisans et commerçants – ont fait l'objet d'une étude détaillée dans une revue spécialisée⁷² dont les conclusions sont reproduites ci-après. Il faut préciser que l'analyse est nécessairement simplifiée compte-tenu de la grande diversité des situations fiscales en fonction des montants retenus par les différentes assemblées délibérantes et les caractéristiques des contribuables en termes de chiffres d'affaires et cotisation passée de taxe professionnelle⁷³.

S'agissant des professions libérales, l'étude compare le dispositif initial prévu par la réforme (taxation au titre de la CFE en fonction de la base foncière et des recettes à hauteur de 5,5 %) et l'application de la base minimum en fonction des seuils les plus élevés (2 065 € pour les contribuables réalisant moins de 100 000 € d'affaires et 6 102 € pour les autres). L'éventuelle majoration de la base minimum a certes réduit l'avantage fiscal majeur résultant de la réforme de la TP et de la décision de censure du Conseil constitutionnel, quel que soit le niveau de chiffre d'affaires, sauf pour les contribuables dont le chiffre d'affaires est faible. Le problème posé par le niveau supérieur de bases minimum pour les professions libérales est donc bien caractérisé : il ne concerne que les professions libérales à faible niveau de recette.

S'agissant des artisans et des commerçants, l'étude compare le système en vigueur sous l'empire de la taxe professionnelle et l'application de la base minimum. Sont potentiellement pénalisés par une base minimum de CFE élevée, les commerçants et artisans disposant d'un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 €, s'ils n'utilisent qu'une faible valeur de matériels, et, les artisans et commerçants dont le chiffre d'affaires excède légèrement 100 000 € de chiffre d'affaires, tout en ayant un stock de matériel relativement faible.

Au total l'évolution de la CFE minimum trouve son origine dans l'allègement global de fiscalité locale consenti par la réforme et les effets mécaniques qu'elle entraîne, elle demeure toutefois mal adaptée aux facultés contributives des contribuables les plus modestes en raison de son caractère forfaitaire et vulnérable aux effets de seuil avec la barre de 100 000 € de chiffres d'affaires.

pour contribuer à un meilleur pilotage fiscal du système de cotisation minimum et maîtriser les effets de seuil, plusieurs évolutions législatives ont été adoptées depuis 2010, présentées dans le tableau ci-dessous.

⁷¹ L'assemblée des communautés de France (ADCF) précise dans son dossier thématique « Finances et fiscalité », sur le site <http://www.adcf.org> les éléments suivants. Le niveau d'imposition de 2012 doit être rapporté à celui de 2009, les années 2010 et 2011 ayant été pour cette catégorie de contribuables des années blanches. Pour certaines catégories de contribuables, la cotisation minimale de CFE qui leur est demandée en 2012 doit être comparée avec leur niveau d'imposition très faible du temps de l'ancienne TP. L'évolution de leurs cotisations doit donc être relativisée. Les entreprises du secteur de la santé, les activités de prestations intellectuelles (dont le chiffre d'affaire est inférieur à 500 000 €, seuils d'imposition à la CVAE) assujetties à la cotisation minimum sont concernées. De la même façon, les activités commerciales ou artisanales qui disposaient d'immobilisations importantes (outillage fortement valorisé par exemple) devraient être avantagées avec le nouveau dispositif de cotisation minimale. A l'inverse, certains contribuables, commerçants ou artisans, (chiffre d'affaire élevé et marges faibles) subissent en cas de relèvement du plafond à 6 000 euros de base, par exemple, une hausse importante.

⁷² Eric Julla, Ressources consultants finances, Mémoire n°150, document d'analyse en économie financière locale, janvier 2013.

⁷³ En particulier s'agissant du stock de matériel représentatif de l'assiette EBM de la taxe professionnelle.

Tableau 17 : Principales modifications du dispositif de cotisation foncière minimale pour les entreprises

Texte concerné	Dispositif
Loi n° 2011-900 du 28 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ⁷⁴	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dégrèvement temporaire de CFE applicable sur demande du contribuable au titre des années 2010 et 2011 par rapport à la cotisation théorique de taxe professionnelle qui aurait été dû au titre de l'année 2010 en l'absence de réforme de la taxe professionnelle
Loi n° 2011-1978 du 29 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ⁷⁵	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction facultative, sur délibération des collectivités, de moitié au plus du montant de la base minimum pour les petits redevables réalisant moins de 10 000 € de chiffres d'affaires
Loi de finances n°2012-1510 du 29 décembre 2012 rectificative pour 2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'un dispositif de correction par délibération des collectivités⁷⁶ des cotisations au titre de 2012, qui peuvent prendre en charge en lieu et place des redevables, tout ou partie de la fraction de la cotisation minimum de CFE due au titre de 2012 correspondant à une augmentation de la base minimum sur leur territoire suite à une délibération prise en 2011 ▪ Création, après délibération des collectivités⁷⁷, d'une 3^{ème} tranche intermédiaire⁷⁸ pour limiter les effets de seuil, concernant les redevables dont le chiffre d'affaires est compris entre 100 000 € et 250 000 €, avec des plafonds de base minimum compris entre 206 € et 4 084 €

Source : CPO.

⁷⁴ Le II de l'article 21 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 institue, pour les impositions établies au titre des années 2010 et 2011, un dégrèvement temporaire de cotisation foncière des entreprises (CFE) en faveur de certains contribuables ayant subi des hausses de cotisation au profit des syndicats de communes. Ce dégrèvement, codifié à l'article 1647 C quinquies C du code général des impôts, est susceptible de bénéficier uniquement, sous certaines conditions, aux entreprises dont la part de la CFE due au titre de l'année 2010 émise au profit d'un syndicat de communes a augmenté par rapport à la part de taxe professionnelle (TP) qui aurait été émise au profit de ce même syndicat au titre de 2010 en l'absence de réforme de la TP.

⁷⁵ L'article 1647 D du CGI relatif à la cotisation minimale de CFE a été modifié par les articles 44 et 51 de la loi de finances rectificative n°2011-1978 précitée. La mesure s'applique pour les impositions dues au titre de 2013 toutefois si la délibération a été prise avant le 15 février 2012, elle s'applique aux impositions dues au titre de 2012.

⁷⁶ La date a été reportée au 31 janvier 2013.

⁷⁷ A défaut de nouvelle délibération, les redevables appartenant à cette nouvelle tranche se verront appliquer le montant de la base minimum fixé par les délibérations antérieures pour les redevables dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 000 €.

⁷⁸ Les articles 37 (trancher intermédiaire), 46 et 47 de loi de finances n°2012-1510 du 29 décembre 2012 rectificative pour 2012 ont modifié le régime de bases minimum.

Les modifications apportées depuis 2010 ont ajusté les paramètres du dispositif de cotisation minimum, notamment pour faciliter la gestion des effets de seuil et prendre en compte la situation des petits redevables générant moins de 10 000 € de chiffres d'affaires. Ces ajustements ont écarté des évolutions plus radicales, que comporteraient par exemple des mesures plus systémiques comme une exonération des très petits contribuables de CFE⁷⁹, la définition complexe de seuils de base minimum en fonction de la valeur ajoutée⁸⁰ et non plus du chiffre d'affaires ou l'intégration des bases minimum dans le calcul du plafonnement à la valeur ajoutée⁸¹. **Le choix de stabiliser les principes du dispositif de cotisation minimum pourrait aussi indiquer une volonté de préserver un lien fiscal entre les petits redevables et le territoire et une contribution au financement des services publics locaux des collectivités.**

3.1.2. Un dispositif marqué par une vraie complexité fiscale

Le nouveau dispositif a connu des révisions successives depuis 2010 : il s'agit d'un effet indirect d'une réforme de structure complexe à piloter qu'est la réforme de la taxe professionnelle, qui trouve aussi son origine dans le déséquilibre résultant de la décision de censure du Conseil constitutionnel (cf. ci-dessus). La hausse de la population de redevables de CFE minimum s'est poursuivie entre 2010 et 2011 (+ 14,4 %) et entre 2011 et 2012 (+ 11,8 %), nuisant à l'acceptabilité de l'impôt et conduisant à ce que des commentateurs⁸² qualifient de « *crise des bases minimum* ». Le dispositif de cotisation minimale de CFE a été modifié chaque année depuis 2010, dans un souci louable de réglage fin des effets pervers de la réforme mais nuisant à la clarté et la stabilité de la norme fiscale.

Plus fondamentalement la question de la cotisation minimum de CFE se trouve à la croisée de deux problématiques majeures des finances locales. Du point de vue des entreprises, elle doit s'apprécier au regard de l'objectif de modération de la charge fiscale et de l'adaptation de l'imposition économique locale aux facultés contributives des contribuables. Du point de vue des collectivités, elle doit se comprendre au regard de la recherche d'un dynamisme accru des ressources fiscales résultant du panier d'impositions économiques locales. Celui-ci peut être obtenu en jouant soit sur un « effet taux », en augmentant le taux de la CFE, soit sur un « effet base » avec la politique de la collectivité en termes de bases minimum et la fixation de bases au niveau des plafonds, qui peuvent représenter de l'ordre de 20 % du produit de la CFE. **L'expérience limitée de trois exercices fiscaux tend à montrer que les collectivités ont plutôt préféré recourir à l'extension des bases de CFE via la cotisation minimum⁸³ plutôt que d'activer le levier fiscal dont elles disposent sur les taux de CFE.** Toutefois, il faut rappeler que l'absence de cycle complet pour analyser le comportement fiscal des collectivités doit susciter une réserve méthodologique.

⁷⁹ Par exemple en autorisant les collectivités à élargir l'abattement de 50 % jusqu'à 100 % de la cotisation minimale pour les contribuables réalisant moins de 10 000 € de chiffre d'affaires.

⁸⁰ Il faut préciser que cette mesure serait complexe à mettre en œuvre du fait de la comptabilité tenue par les redevables ayant un faible chiffre d'affaires.

⁸¹ Le plafonnement à la valeur ajoutée, qui existait dans le système de la taxe professionnelle, a été transposé pour la CET et fixé à 3 % du montant total de la CFE et de la CVAE. Néanmoins il ne s'applique pas au régime de cotisation minimum de CFE.

⁸² Cahier détaché de la Gazette des communes, des départements et des régions, n° 2 - 07 / 2161 du 18 février 2013.

⁸³ Pour les collectivités territoriales, il pouvait aussi s'agir de corriger au niveau local résultant de l'effet d'aubaine pour les contribuables en régime BNC du fait de la censure du dispositif prévu par la loi de finances pour 2010 (cf. ci-dessus). Il faut préciser enfin que la base minimum de CFE, à la différence de la CFE, n'est pas concernée par un mécanisme de liaison avec des impositions locales frappant les ménages (par exemple la liaison de taux en matière de CFE et de taxe d'habitation).

3.2. Les dispositions envisagées par le PLF 2014 élargissent encore les outils à la disposition des collectivités pour piloter le système de la cotisation minimale de CFE

L'article 57 du projet de loi de finances pour 2014 propose de nouvelles modifications au régime de la cotisation minimum de CFE⁸⁴, dont les principaux aspects sont précisés ci-après⁸⁵. Ces dispositions figurent à l'article 76 de loi de finances pour 2014⁸⁶, modifiant l'article 1647 D du CGI. L'aménagement des différents à la disposition des collectivités tend à renforcer la prise en compte de la situation des redevables par rapport à la réalité de leur activité.

Cet article prévoit l'instauration d'un nouveau barème de fixation du montant de la base minimum de CFE afin de faciliter la gestion des effets de seuil de chiffre d'affaires⁸⁷, mais au risque de complexifier le barème d'imposition. Celui-ci comprendrait six tranches au lieu de trois actuellement. Il distinguerait d'une part, pour les « petits redevables », trois sous-catégories dans l'actuelle catégorie des contribuables réalisant moins de 100 000 € de chiffre d'affaires ou de recettes et, d'autre part deux sous-catégories dans l'actuelle catégorie des contribuables réalisant plus de 250 000 € de chiffre d'affaires ou de recettes. Cette réforme met aussi en place, pour les redevables réalisant moins de 100 000 € de chiffre d'affaires, une forme de clause de sauvegarde pour que la base minimum de CFE, qu'il y ait ou non de nouvelle délibération des communes et des EPCI en 2014, ne puisse excéder les plafonds légaux des trois premières tranches du nouveau barème (cf. le tableau ci-dessous), afin de faire en sorte que l'imposition à la CFE de tous les redevables réalisant un montant faible de chiffre d'affaires ou de recettes ne soit pas excessive par rapport à la réalité de leur activité et à leurs capacités contributives. Au stade actuel de la discussion du PLF 2014, le nouveau barème envisagé serait obligatoire.

⁸⁴ Selon l'exposé des motifs du PLF 2014, les premières années d'imposition à la cotisation foncière des entreprises ont montré que le barème actuel de l'assiette minimale tient insuffisamment compte de la capacité contributive limitée de certains petits contribuables. Les règles applicables, trop frustes, ont conduit, dans certains cas, à une imposition disproportionnée pour certains redevables réalisant de faibles montants de chiffre d'affaires.

⁸⁵ Le nouveau régime proposé par le PLF 2014 prévoit également d'autres dispositions relatives la reconduction, pour la CFE 2013, du dispositif de prise en charge par les collectivités d'une partie de la CFE 2012 instauré par l'article 46 de la dernière loi de finances rectificative pour 2012 (les collectivités qui le souhaitent pourront donc prendre en charge, pour la part leur revenant, tout ou partie des hausses de CFE minimum 2013 consécutives à des hausses de base minimum décidées en 2011 ou en 2012). Il apporte des modifications à la gestion de l'impôt et propose, dans la version issue du PLF 2014, de supprimer l'exonération temporaire de CFE prévue en faveur des auto-entrepreneurs pour les deux années suivant celle de la création de leur entreprise. Les auto-entrepreneurs seront désormais soumis au même régime de CFE que les autres redevables de taille comparable. Toutefois, les auto-entrepreneurs ayant bénéficié, au titre de l'année 2013, de leur première année d'exonération demeureront exonérés de CFE au titre de l'année 2014.

⁸⁶ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁸⁷ Le chiffre d'affaires ne constitue pas en soi une mesure de la capacité contributive des contribuables. Toutefois le nouveau régime envisagé, en prévoyant six seuils de fixation au lieu de trois, apporte une meilleure continuité au barème et des possibilités de fixer des montants de base minimum in fine davantage proportionnés aux capacités contributives des redevables, en particulier pour les contribuables en-dessous de 250 000 € de chiffres d'affaires, pour lesquels les études qualitatives tendent à montrer que le système a pu générer des perdants.

L'article initial de la loi de finances envisageait d'introduire enfin une différenciation entre les contribuables de droit commun et les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC). On rappellera à cet effet que la décision du Conseil constitutionnel⁸⁸ avait censuré le dispositif fiscal prévu initialement par la réforme, générant un réel effet d'aubaine pour cette catégorie de contribuables⁸⁹. Selon l'exposé des motifs du PLF 2014, les titulaires de BNC supportent des charges externes qui sont en moyenne plus faibles que pour les titulaires de bénéfices industriels et commerciaux, ce qui leur permet de produire, avec un même montant de chiffre d'affaires ou de recettes, une valeur ajoutée environ 2,5 fois plus élevée, permettant de dégager un bénéfice environ 2 fois plus important. Toutes choses égales par ailleurs, ces redevables imposés sur la base minimum de CFE, bénéficient donc, à chiffre d'affaires équivalent, de facultés contributives en réalité plus importantes que les autres contribuables. Il devait revenir aux collectivités concernées de décider, par délibération, de mettre en place ou non le barème spécifique aux redevables titulaires de BNC, qui est donc facultatif. **Toutefois le Conseil constitutionnel⁹⁰ a censuré ces dispositions**, considérant que « *que, par suite, le fait de réduire de 500 000 à 250 000 euros le seuil maximal de chiffres d'affaires ou de recettes permettant de bénéficier de l'application de la cotisation minimum et de prévoir des tranches de barème plus élevées pour les seuls contribuables qui exercent à titre exclusif ou à titre principal une activité dont les bénéfices relèvent de la catégorie des bénéfices non commerciaux constitue une rupture caractérisée de l'égalité devant l'impôt* ».

Le barème proposé est présenté dans le tableau ci-dessous, pour une application à la CFE au titre de l'année 2014⁹¹, à l'exception du barème propre aux redevables titulaires de BNC qui a été censuré par le Conseil constitutionnel.

Tableau 18 : Nouveau barème de la cotisation minimum de CFE envisagé par le PLF 2014

Montant du chiffre d'affaires ou des recettes de la généralité des redevables	Montant du chiffre d'affaires ou des recettes des redevables titulaires de BNC	Montant de la base minimum compris
≤ 10 000 €	≤ 5 000 €	entre 210 € et 500 €
> 10 000 € et ≤ 32 600 €	> 5 000 € et ≤ 16 300 €	entre 210 € et 1 000 €

⁸⁸ Le communiqué du Conseil constitutionnel à propos de sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010 précise le cadre de la censure du régime particulier de CET applicable notamment aux titulaires de BNC. Les titulaires de BNC employant plus de quatre salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros payent une cotisation calculée sur la base de la seule valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière. Au contraire, les mêmes contribuables employant moins de cinq salariés acquittaient une cotisation foncière comprenant, outre cette valeur locative, 5,5 % de leurs recettes. Le Conseil constitutionnel a jugé que cette règle en fonction du nombre de salariés conduisait à traiter différemment des contribuables ayant le même chiffre d'affaires et se trouvant dans des situations identiques au regard de l'objet de loi. Il a donc censuré le régime particulier applicable aux titulaires de BNC.

⁸⁹ Comme le précise le document précité d'analyse de M. Eric Julia, dans le système en vigueur sous l'empire de la taxe professionnelle, les professions libérales étaient taxées selon le régime des recettes et avaient bénéficié d'un allègement de 40 % de la prise en compte de celles-ci dans la taxe professionnelle à compter de 2003, pour prendre en compte les effets de la suppression de l'assiette salaires de la taxe professionnelle pour le droit commun en 1999. La réforme de la taxe professionnelle en 2009 était centrée sur la prise en compte de l'assiette EBM dans les bases de TP. Les professions libérales, soumises au régime des recettes taxées n'étaient pas imposées en fonction de la valeur des matériels utilisés. Ainsi dans la version initiale de la CET, l'ancien régime de taxe professionnelle pour les titulaires de BNC, réalisant moins de 500 000 € de chiffre d'affaires et employant moins de 5 salariés, avaient été transposé. Toutefois il avait fait l'objet d'une décision de censure du Conseil constitutionnel, générant un effet d'aubaine pour ces contribuables.

⁹⁰ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013.

⁹¹ Le nouveau barème s'appliquera à compter de la CFE due au titre de 2014 en cas de délibération prise avant le 21 janvier 2014. A défaut de délibération pour l'application du nouveau barème, les montants de base minimum appliqués au titre de l'année 2013 continueront de s'appliquer (après leur revalorisation annuelle). Toutefois, pour les contribuables dont le montant du CA ou des recettes au cours de la période de référence définie à l'article 1467 A est inférieur ou égal à 100 000 €, ces montants ne pourront pas excéder les nouveaux seuils « plafonds ».

Montant du chiffre d'affaires ou des recettes de la généralité des redevables	Montant du chiffre d'affaires ou des recettes des redevables titulaires de BNC	Montant de la base minimum compris
> 32 600 € et ≤ 100 000 €	> 16 300 € et ≤ 50 000 €	entre 210 € et 2 100 €
> 100 000 € et ≤ 250 000 €	> 50 000 € et ≤ 125 000 €	entre 210 € et 3 500 €
> 250 000 € et ≤ 500 000 €	> 125 000 € et ≤ 250 000 €	entre 210 € et 5 000 €
> 500 000 €	> 250 000 €	entre 210 € et 6 500 €

Source : PLF 2014 (article 57).

Au total les évolutions du régime proposées par le PLF 2014, reprises par la loi de finances pour 2014, jouent sur les paramètres de la cotisation minimale de CFE mais écartent des évolutions plus systémiques (cf. infra). Elles continuent d'être marquées par la tension entre l'objectif de modération de la charge fiscale des entreprises, en particulier des redevables à faible capacité contributive, et l'objectif de dynamisme des ressources fiscales des collectivités⁹².

4. La CVAE due par les entreprises repose sur des modalités de calcul qui sont indépendantes du système de territorialisation de la valeur ajoutée et de reversement différé du produit de la CVAE aux collectivités territoriales

4.1. Les modalités de territorialisation et de reversement du produit de la CVAE entre les collectivités territoriales apparaissent globalement neutres pour les entreprises, sous réserve de l'effet des exonérations locales

4.1.1. La CVAE est acquittée par les entreprises indépendamment du système de reversement de la CVAE mais peut être affectée à la marge par les exonérations locales de CVAE décidées par les collectivités

Le régime de calcul de la CVAE due par l'entreprise ne dépend pas du système de territorialisation du produit de la CVAE entre les collectivités territoriales. Ce système a été mis en place pour faire de la CVAE un impôt localisé, en lien avec l'activité économique générée sur le territoire, et non pas un impôt national réparti entre les collectivités (cf. ci-dessous).

Le calcul de la CVAE due par le redevable et acquittée au cours de l'année n est indépendant des modalités de reversement de la CVAE aux collectivités territoriales au cours de l'année n+1. Le régime de territorialisation du produit de la CVAE est globalement neutre pour les entreprises, du fait de l'existence d'un taux unique de CVAE et du calcul de l'impôt au niveau de l'entreprise⁹³. Ce calcul se fait indifféremment de la localisation des implantations de l'entreprise, à l'exception de l'impact à la marge des exonérations applicables localement.

⁹² S'agissant de la refonte du barème de la CFE minimum, l'ADCF précise dans la rubrique finances et fiscalité (www.adcf.org) les éléments de sa position, éclairante des tensions contradictoires dans ce dispositif. Elle rappelle « les difficultés rencontrées l'an passé et les nombreux problèmes soulevés par l'assiette du chiffre d'affaire, non représentative des capacités contributives des entreprises et précise que la distinction des barèmes appliqués aux régimes BNC et BIC sera un premier progrès. Toutefois, l'introduction de trois nouvelles tranches de bases minimum d'un niveau très faible (voir ci-après) et rendues obligatoires risque de réduire, dans de nombreuses communautés, le rendement attendu de la CFE. L'AdCF a plaidé pour que des capacités d'ajustement soient offertes aux collectivités sur les premières tranches d'imposition afin de les fusionner si elles le souhaitent ».

⁹³ La valeur ajoutée est mesurée au niveau de l'entreprise.

Les entreprises qui exploitent un ou plusieurs établissements dans certaines zones du territoire ou qui réalisent certaines activités sectorielles peuvent en effet bénéficier d'exonérations ou d'abattements facultatifs de CVAE⁹⁴ applicables localement sur délibération des collectivités⁹⁵ (cf. rapport particulier n° 4).

La CVAE due par l'entreprise est alors calculée sans prendre en compte la valeur ajoutée produite par les établissements (la valeur ajoutée est un agrégat économique calculé au niveau de l'entreprise) ou activités exonérés (ou bénéficiant d'un abattement)⁹⁶, sous réserve que l'entreprise ait demandé le bénéfice de ces allègements⁹⁷. Logiquement les exonérations applicables localement, quand elles existent⁹⁸, conduisent à réduire l'imposition de l'entreprise au titre de la CVAE.

4.1.2. Le produit de la CVAE est reversé aux collectivités territoriales suivant des règles conventionnelles de territorialisation et un système de reversement différé des encaissements de CVAE

Le reversement de la CVAE aux collectivités territoriales dépend des règles conventionnelles de territorialisation du produit de la CVAE, qui ne repose pas sur une assiette spontanément localisée comme les assiettes foncières, et d'un système de reversement aux collectivités des produits de CVAE encaissés l'année précédente.

Le Législateur, pour préserver un lien entre l'entreprise et le territoire, a privilégié cette clef de répartition territoriale par rapport à d'autres formules de répartition des ressources fiscales en fonction de critères de charges ou de démographie qui ne serait plus une estimation de l'activité économique générée localement par l'entreprise.

⁹⁴ Les exonérations et abattements de CVAE facultatifs sont de plusieurs ordres. Premièrement sur délibération des collectivités territoriales concernées ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : il s'agit des exonérations de CVAE correspondant aux exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) prévues à l'article 1464 du code général des impôts (CGI), à l'article 1464 A du CGI, à l'article 1464 B du CGI, à l'article 1464 D du CGI, à l'article 1464 H du CGI, à l'article 1464 I du CGI, à l'article 1465 du CGI, à l'article 1465 B du CGI, aux I et I quinquies B de l'article 1466 A du CGI, à l'article 1466 D du CGI et à l'article 1466 E du CGI. Deuxièmement en l'absence d'une délibération contraire des collectivités territoriales ou de leurs EPCI à fiscalité propre : il s'agit des exonérations de CVAE correspondant aux exonérations ou abattements de CFE prévus au 3° de l'article 1459 du CGI, à l'article 1465 A du CGI, aux I ter à I quinquies A et I sexies de l'article 1466 A du CGI, à l'article 1466 B bis du CGI, à l'article 1466 C du CGI et à l'article 1466 F du CGI. Ces exonérations et abattements de CVAE facultatifs peuvent être permanents ou temporaires. Ces exonérations locales peuvent concerner les zones urbaines, les zones rurales, les zones d'aménagement du territoire transversales, des territoires spécifiques (comme la Corse et l'outre-mer) et l'exercice de politiques sectorielles (par exemple pour les zones de restructuration de défense, le soutien au spectacle vivant, les pôles de compétitivité). Le bulletin officiel des finances publiques – impôts précise le cadre applicable (BOI-CVAE-CHAMP-20-10-20130201).

⁹⁵ Les exonérations sont accordées sur délibération ou en l'absence de délibération contraire des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre

⁹⁶ En revanche le chiffre d'affaires de l'entreprise, tel qu'apprécié pour l'application du barème d'imposition, comprend également celui réalisé par les établissements ou les activités exonérés (ou bénéficiant d'un abattement).

⁹⁷ Sous réserve, en ce qui concerne les exonérations et abattements facultatifs, que l'entreprise ait demandé le bénéfice de ces allègements. La valeur ajoutée afférente à un établissement ou à une activité bénéficiant d'une exonération ou d'un abattement facultatif doit néanmoins être déclarée dans l'imprimé n° 1330-CVAE-SD.

⁹⁸ Ces points seront abordés dans le cadre du rapport particulier n° 3.

Ainsi la CVAE est répartie sur le territoire où la valeur ajoutée est considérée avoir été produite par l'entreprise à la suite d'un calcul conventionnel. Ces règles sont précisées à l'article 1586 octies du code général des impôts. Pour les entreprises mono-établissements, la clef de répartition consiste à reverser la part de CVAE revenant à chaque niveau de collectivité (région, département, bloc communal). Pour les entreprises comportant plusieurs établissements⁹⁹ et donc implantées dans plusieurs communes, les règles sont nécessairement plus complexes et s'appuient sur une clef de répartition conventionnelle. Elle est composée de deux composantes, pour les deux tiers sur la base des effectifs salariés déclarés et localisés par établissement, selon les déclarations d'effectifs des entreprises, et pour un tiers sur la base des valeurs locatives des immobilisations imposées à la CFE.

Le schéma de reversement de la CVAE aux collectivités territoriales s'effectue en plusieurs étapes¹⁰⁰. Dans un premier temps il convient de déterminer la CVAE à reverser aux collectivités. La CVAE reversée aux collectivités l'année n est plus élevée que le CVAE payée l'année n - 1 par l'entreprise, puisqu'il convient de la majorer du dégrèvement barémique (pris en charge par l'Etat), accordé en n - 1 et des dégrèvements transitoires imputés sur la CVAE en n - 1 (pris en charge par l'Etat), minorée des frais de gestion¹⁰¹. Dans un second temps, il faut pouvoir répartir la CVAE entre les collectivités et les EPCI sur le territoire desquels la valeur ajoutée a été imposée, c'est-à-dire selon le régime de territorialisation entre les collectivités sur le territoire desquels l'entreprise dispose d'établissements ou emploie des salariés de plus de trois mois. Dans un second temps il convient donc de localiser la valeur ajoutée produite par l'entreprise suivant la clef de répartition territoriale, à partir des valeurs locatives foncières et des effectifs déclarés de l'entreprise. Lorsque l'entreprise bénéficie d'une implantation classée comme local industriel il est procédé à une pondération de la base foncière et des effectifs pour augmenter la part de CFAE affectée aux territoires industriels, suivant un coefficient actuellement fixé à 2. La valeur ajoutée est localisée entre les communes suivant ces deux critères.

En cas d'exonération de CVAE applicable localement, l'effet à la baisse de l'exonération n'est pas mutualisé entre les collectivités mais est porté par la part de CVAE revenant à la collectivité ayant décidé de l'exonération. La valeur ajoutée localisée est diminuée des exonérations applicables dans la collectivité concernée.

Il faut rappeler que la CVAE est perçue par les collectivités avec un effet de décalage (cf. 2.2.2.3 ci-dessus). En termes d'années de référence, la CVAE répartie entre les collectivités territoriales en année n est égale aux encaissements nets de CVAE par l'Etat en n - 1, qui correspondent au solde et aux restitutions de la CVAE due par l'entreprise au titre de l'année n - 2 et aux deux acomptes de la CVAE due au titre de n - 1, ainsi qu'au dégrèvement barémique pris en charge par l'Etat et calculé sur la CVAE due au titre de n - 2, avec pour base la valeur ajoutée produite en n - 2.

En conséquence, il n'y a pas de lien parfaitement symétrique entre l'assiette de la CVAE au niveau macro acquittée par les entreprises et les recettes fiscales de CVAE au niveau de local perçues par les collectivités territoriales.

⁹⁹ Les entreprises multi-établissements représentent 30 % de la CVAE.

¹⁰⁰ L'analyse du schéma de reversement de la CVAE aux collectivités territoriales s'appuie sur une présentation de la direction de la législation fiscale au comité des finances locales.

¹⁰¹ Le cas échéant il est également pris compte des impositions supplémentaires à la suite d'un contrôle fiscal.

A la suite du pacte de confiance et de responsabilité de juillet 2013¹⁰², les modalités de territorialisation du produit de la CVAE font l'objet de réflexions en cours qui portent sur les règles de répartition de l'impôt entre les collectivités concernées, comme précisé dans l'encadré ci-dessous. Elles ne concernent pas directement le régime de la CVAE pour les entreprises, mais le schéma de financement des collectivités territoriales après la réforme.

Encadré 5 : Les discussions sur les modalités de territorialisation de la CVAE et les dispositions du PLF 2014 sur le retour fiscal pour les territoires industriels

Les modalités de territorialisation de la CVAE sont globalement neutres pour les entreprises mais elles affectent le schéma de financement des collectivités territoriales mis en place à la suite de la réforme de la taxe professionnelle. Deux questions sont principalement évoquées dans le cadre des débats en cours.

▪ **Le retour fiscal en matière de CVAE pour les territoires industriels**

Dans le cadre des conclusions du pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales, il a été décidé que les territoires industriels bénéficieraient d'un meilleur retour fiscal, en renforçant leur poids dans la pondération de la répartition de la CVAE.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle. Afin d'encourager les collectivités territoriales à accueillir des établissements industriels qui peuvent être susceptibles de produire des nuisances (bruit, pollutions, risques chimiques, etc.), les effectifs et les valeurs locatives relatives aux locaux industriels sont affectés d'un coefficient de deux pour la répartition de l'assiette et, partant, du produit de CVAE. Par ailleurs, pour cette même répartition, les valeurs locatives de ces établissements sont prises en compte sans l'abattement de 30 % prévu pour la cotisation foncière des entreprises.

L'article 59 du PLF 2014 prévoit de faire évoluer ce régime pour renforcer la prise en compte des territoires industriels. Ainsi, pour le reversement du produit de la CVAE aux collectivités territoriales et aux EPCI, le coefficient de pondération s'appliquant à l'effectif salarié et à la valeur locative des établissements industriels est porté de deux à cinq à compter de 2014. Selon l'exposé des motifs du PLF, pour les redevables, pour lesquels cette mesure aura une incidence globalement limitée liée aux exonérations zonées de CVAE. La majoration du coefficient de pondération des effectifs et des valeurs locatives de ces établissements s'appliquerait à compter des impositions établies au titre de 2014 et des années suivantes. Pour les collectivités territoriales, cette mesure aura des incidences sur la répartition du produit de la CVAE avec des transferts vers les territoires industriels.

▪ **La répartition entre les collectivités territoriales de la valeur ajoutée produite au sein des groupes de sociétés**

La question de la territorialisation de la CVAE fait l'objet d'autres réflexions, notamment de la part des associations d'élus représentées au comité des finances locales. Elles portent par exemple sur la répartition de la valeur ajoutée au sein des groupes de sociétés. Dans le régime actuel, la CVAE est due au niveau de la société mère et de chaque société (sous la réserve de la prise en compte du chiffre d'affaires consolidé du groupe pour l'application du dégrèvement barémique au niveau de chaque entreprise, cf. ci-dessous.). La répartition du produit de la CVAE s'effectue de façon autonome, pour la société-mère elle dépend de ses seuls établissements comme pour les filiales.

¹⁰² Le pacte de confiance et de responsabilité a été présenté le 16 juillet 2013.

4.2. Les modalités de calcul de la CVAE limitent considérablement les possibilités d'optimisation fiscale

Bien que des comportements ne doivent bien sûr jamais être exclus d'emblée¹⁰³, les modalités de calcul de la CVAE, impôt à taux unique, limitent considérablement les possibilités d'optimisation pour cette imposition encore récente.

La CVAE a conduit à une rationalisation du système de taux sous l'empire de la taxe professionnelle et limite les possibilités d'optimisation fiscale. Compte-tenu de la forte disparité de taux à travers le territoire national, la taxe professionnelle pouvait constituer un cadre possible pour des stratégies d'optimisation fiscale¹⁰⁴, via des choix de structures juridiques ou d'implantation. Avec un taux national unique, la CVAE n'offre pas ces marges de manœuvre et écarte cet « effet taux ». Demeure toutefois un « effet base » du fait des dispositifs localisés d'exonération de CVAE à travers le territoire, qui pourraient inciter les entreprises à localiser et piloter la valeur ajoutée mais ces exonérations sont limitées. Par ailleurs l'impact de cet « effet base » correspondrait plutôt à l'effet voulu de stratégies d'implantation des entreprises et d'incitation à l'accueil d'entreprises de la part de collectivités (cf. le rapport particulier n° 3). La situation serait bien sûr toute autre si l'entreprise organisait des déplacements de valeur ajoutée du fait des déclarations frauduleuses d'effectifs et de valeur ajoutée.

Toutefois, comme pour toute imposition, la CVAE peut être concernée par des comportements de fraude fiscale, débouchant sur des rectifications à la suite de contrôles fiscaux. Selon les chiffres de la DGFIP, les rectifications en matière de CVAE ont été de faible ampleur sur la période 2011-2013¹⁰⁵, ce qui s'explique notamment par le caractère récent de l'imposition¹⁰⁶. D'abord c'est un impôt qui apparaît peu dans les dossiers de rectifications. Au total sont concernés autour 3 % des dossiers de contrôle fiscal externe. Ensuite c'est un impôt qui pèse peu par rapport à l'impôt sur les sociétés. Au sein de ces procédures, le montant des droits rappelés en termes de CVAE représente moins de 8 % du montant total de droits rappelés qui sont concentrés sur d'autres impôts comme l'impôt sur les sociétés (IS), qui constitue classiquement la priorité en matière de contrôle fiscal externe des entreprises.

¹⁰³ La CVAE peut comme l'IS être affectée par des phénomènes sophistiqués d'optimisation fiscale via les prix de transfert, qui sont classiquement un sujet d'attention des services fiscaux.

¹⁰⁴ La frontière entre stratégie d'optimisation fiscale des entreprises et stratégies d'attractivité fiscale des collectivités concernées est difficile à tracer. Il faut enfin relativiser l'impact des différences de taux d'imposition sur les stratégies globales d'implantations des entreprises, au regard du poids relatif de la taxe professionnelle et des critères d'environnement.

¹⁰⁵ Chiffrage au 30 septembre 2013.

¹⁰⁶ On rappellera que le délai de reprise pour l'administration court sur 3 ans. Par exemple pour la CVAE due au titre du millésime 2012, les contrôles peuvent débuter à compter du solde de CVAE en juin 2013.

Enfin, pour éviter des effets d'aubaine ou pour tenir compte du risque d'optimisation dans l'application du barème progressif de la CVAE, le régime de la CVAE a été ajusté en 2010¹⁰⁷, dans le cadre de la « clause de revoyure » de la réforme de la taxe professionnelle. Ainsi les règles relatives au dégrèvement barémique de CVAE pour les filiales au sein d'un groupe fiscal intégré ont été adaptées : c'est le chiffre d'affaires consolidé du groupe qui est retenu pour l'application du dégrèvement barémique¹⁰⁸. En conséquence, à compter des impositions dues au titre de 2011, les sociétés dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 et 500 000 € (qui bénéficiaient d'un taux effectif d'imposition nul) et qui sont membres d'un groupe fiscal intégré dont la société mère ne bénéficie pas du taux réduit de l'impôt sur les sociétés et dont le chiffre d'affaires d'ensemble est au moins égal à 500 000 € doivent également acquitter la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Par ailleurs le Législateur a instauré un dispositif visant à lutter contre l'optimisation de l'application du dégrèvement de CVAE en fonction du chiffre d'affaires¹⁰⁹.

Il n'en demeure pas moins que la **fiabilisation des déclarations sur la valeur ajoutée et les effectifs salariés¹¹⁰**, réalisées chaque année par les entreprises et qui donnent par ailleurs lieu à des campagnes de relance amiable par la DGFIP pour réduire les défaillances déclaratives, doit continuer d'être un sujet d'attention des services fiscaux. Ce processus permet de détecter d'éventuelles anomalies dans les implantations ou les effectifs déclarés par les entreprises, en amont de la liquidation de l'impôt et de la répartition de la CVAE entre les collectivités territoriales concernées. Il faut enfin préciser que tout manquement, erreur ou omission au titre des obligations prévues en matière de déclaration du nombre de salariés est sanctionné par une amende égale à 200 € par salarié concerné, dans la limite de 100 000 € par entreprise et par année d'imposition.

5. La révision en cours des valeurs locatives cadastrales constitutives des assiettes foncières poursuivra la réforme de la fiscalité économique locale mais ses effets redistributifs entre entreprises, difficiles à appréhender, ne pourront être estimés qu'à l'issue de la fixation des nouvelles bases

La révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels a été annoncée fin 2009 au cours des débats parlementaires sur la réforme de la taxe professionnelle. Le cadre et le contenu de la réforme sont fixés par la loi de finances rectificative pour 2010¹¹¹ modifiée par la loi de finances rectificative pour 2012 à la suite d'une expérimentation conduite en 2011 dans cinq départements (Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne).

¹⁰⁷ Soit par l'article 108 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et par l'article 25 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

¹⁰⁸ I bis de l'article 1586 quater du CGI.

¹⁰⁹ Afin d'éviter que des contribuables scindent des activités existantes pour réduire leur impôt en bénéficiant davantage du dégrèvement de CVAE en fonction du chiffre d'affaires, le III de l'article 1586 quater prévoit, sous certaines conditions, d'agréger les chiffres d'affaires d'entreprises liées. En application de ces dispositions, en cas d'apport, de cession d'activité, de scission d'entreprise ou de transmission universelle du patrimoine mentionnée à l'article 1844-5 du code civil, le chiffre d'affaires à retenir pour le calcul du taux de CVAE est égal, jusqu'à la huitième année suivant celle de l'opération, à la somme des chiffres d'affaires des entreprises parties à l'opération lorsque certaines conditions, relatives notamment à la détention du capital des entreprises concernées et aux activités qu'elles exercent, se trouvent satisfaites.

¹¹⁰ Déclaration de la valeur ajoutée et des effectifs salariés sur le formulaire 1330-CVAE-SD.

¹¹¹ Article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2011 modifié par l'article 37 de la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Les valeurs locatives cadastrales, paramètre essentiel de la fiscalité locale, représentent en théorie le loyer annuel que pourrait produire un local. Elles servent de base pour le calcul d'impositions directes locales : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation, la cotisation foncière des entreprises ainsi que des taxes annexes et additionnelles¹¹². Elles sont aussi utilisées pour calculer la répartition du produit de la CVAE entre les collectivités territoriales et leurs groupements¹¹³.

5.1. Le processus de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels et commerciaux a été enclenché en 2010

5.1.1. Un système existant d'évaluation des valeurs locatives déconnecté des valeurs de marché et excessivement complexe à administrer

Le système actuel d'évaluation des valeurs locatives cadastrales est régulièrement critiqué pour son obsolescence. Il s'appuie sur la référence au marché locatif au 1^{er} janvier 1970, qui a fait l'objet d'une actualisation partielle en 1980¹¹⁴ mais donne lieu à des revalorisations forfaitaires par un coefficient uniforme fixé au niveau national et voté chaque année en loi de finances. On rappellera que la tentative de révision générale engagée en 1990 n'avait pas été menée à son terme¹¹⁵. **Le niveau relatif de ces valeurs ne tient donc pas compte de la diversité et de la disparité des évolutions des marchés locatifs à travers le territoire.**

Ce système entraîne plusieurs types de difficultés. En premier lieu la fixité de la référence aux valeurs locatives de 1970 et leur revalorisation forfaitaire ont conduit à déconnecter entièrement ces valeurs de la valeur réelle qui résulterait des loyers sur les différents marchés locatifs locaux. En second lieu le système est excessivement complexe à administrer¹¹⁶. Le rattachement des locaux, par comparaison à un local-type, est lourd à mettre en œuvre, en particulier pour les locaux commerciaux qui n'existaient pas en 1970 (complexes cinématographiques, parcs de loisirs...); pour les établissements industriels, qui sont valorisés suivant une méthode comptable, les bases foncières sont toutes choses égales par ailleurs évaluée à une valeur plutôt supérieure aux valeurs locatives administrées retenues pour les autres catégories de locaux. Ce système suscite enfin de nombreux contentieux de la part des contribuables.

¹¹² Notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe spéciale d'équipement perçue pour la région Ile-de-France.

¹¹³ Les valeurs locatives foncières n'interviennent pas dans le calcul du montant de la CVAE due par le contribuable. Toutefois elles sont utilisées, avec la répartition des effectifs salariés de l'entreprise, pour répartir le produit de la CVAE entre plusieurs collectivités pour les entreprises qui disposent de plusieurs établissements installés sur des communes différentes.

¹¹⁴ Il faut noter que cette actualisation ne concerne pas la base foncière utilisée dans le cadre de la CFE et anciennement de la taxe professionnelle mais porte sur la taxe foncière. A l'inverse, la taxe foncière sur les propriétés bâties est assise sur la valeur locative actualisée sous déduction d'un abattement de 50 % qui ne s'applique pas à la CFE.

¹¹⁵ La loi du 3 juillet 1990 avait prévu une révision générale des valeurs locatives cadastrales, qui concernait l'ensemble des locaux, qu'ils soient professionnels ou à usage d'habitation. L'échec du processus de révision est généralement expliqué par l'ampleur des transferts de charge qu'elle induisait, notamment au sein des locaux d'habitation. 12 % des locaux soumis à la taxe foncière et 7 % des locaux soumis à la taxe d'habitation auraient vu leur cotisation accrue de plus de 50 % selon le rapport interministériel sur les finances locales de mars 2002.

¹¹⁶ Le système d'évaluation prend en compte les différents types de locaux : locaux à usage d'habitation, locaux commerciaux, locaux professionnels, locaux industriels. Les locaux commerciaux peuvent être évalués suivant plusieurs méthodes. La méthode par bail s'applique aux immeubles loués dans des conditions normales en 1970, à partir du descriptif des biens fournis par les propriétaires. La méthode par comparaison repose sur le rattachement des locaux à un local-type selon les caractéristiques des locaux en 1970. Il existe enfin une méthode

5.1.2. Une réforme qui aura des impacts sur les taxes foncières, la CFE et la répartition de la CVAE entre collectivités

Cette réforme exercera des **impacts multiples sur la fiscalité économique locale**, pour les entreprises, en tant que redevables de la taxe foncière (si elles sont propriétaires), de la cotisation foncière sur les entreprises, comme pour la gestion des impôts locaux et la modalité de répartition du produit de la CVAE entre les collectivités.

La révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels concernera 3,2 M de locaux et 1,7 M de propriétaires, pour une valeur locative estimée en 2011 à 31,7 Md€ soit près de 20 % des bases foncières totales.

Tableau 19 : Locaux concernés par la révision des valeurs locatives¹¹⁷

Affectation du local	2010		2011	
Type de locaux	Nombre de locaux (en M€)	Valeur locative (en M€)	Nombre de locaux (en M€)	Valeur locative (en M€)
Locaux commerciaux	2,74	29 393	2,77	30 552
Locaux professionnels	0,32	1 136	0,33	1 169
Locaux industriels non concernés par la révision	0,44	14 790	0,44	15 386
Autres locaux non concernés par la révision	46,40	113 778	47,03	117 707
Total	49,90	159 097	50,57	164 814

Source : DGFIP (bureau GF3C).

La révision génèrera des transferts de charge fiscale entre les entreprises redevables (cf. infra) mais elle ne se traduira pas par une augmentation mécanique de la pression fiscale et une évolution de la contribution relative des locaux « entreprises » et « ménages », qui pourraient résulter de l'extension des nouvelles bases foncières relatives aux locaux commerciaux et professionnels. Pour garantir une étanchéité de la révision des locaux commerciaux par rapport aux locaux d'habitation, il est en effet prévu de neutraliser, par un système complexe dit de coefficient de neutralisation, l'effet global de la révision sur les bases recalculées. Il s'agit d'éviter un transfert de charges des ménages vers les entreprises (cf. infra) ou une augmentation artificielle des cotisations de taxe foncière et le cas échéant de CFE du fait de l'accroissement des bases d'imposition à taux de TF ou de CFE inchangé. Les transferts de charge fiscale n'interviendront qu'à l'intérieur de la catégorie des locaux professionnels et commerciaux.

Le coefficient de neutralisation a aussi pour conséquence de maintenir inchangées les bases foncières des différentes collectivités, pour éviter une modification de la richesse fiscale relative des territoires fiscaux. La réforme se fera donc à produit constant pour les collectivités territoriales.

par appréciation directe pour les locaux industriels qui sont évalués selon une méthode comptable, en fonction du prix de revient de leurs différents éléments tel qu'il figure au bilan de leur propriétaire ou de leur exploitant.

¹¹⁷ Les données sont issues des fichiers de statistiques foncières et cadastrales pour 2010 et 2011. Les bases transmises sont des valeurs locatives brutes actualisées et revalorisées pour 2010 et 2011. On définit un local professionnel comme étant un local d'habitation utilisé pour une activité professionnelle. Ainsi un local ou une partie d'un local d'habitation utilisé par un médecin libéral pour son exercice professionnelle est comptabilisé comme un local professionnel. Les locaux commerciaux sont les locaux affectés à une utilisation commerciale, hôtelière ou artisanale, ainsi que les locaux non occupés par une organisation sans but lucratif et non passible de taxe d'habitation. Les locaux industriels sont les bâtiments, constructions et terrains évalués selon la méthode comptable ou particulière ainsi que les locaux des domaines du transport et de l'énergie.

5.1.3. Une réforme longue et progressive qui nécessite un important travail de préparation en amont jusqu'à son entrée en application

Il a été décidé de limiter la révision aux seuls locaux commerciaux et professionnels, moins nombreux, bien que celle-ci ait vocation à concerner à terme les locaux à usage d'habitation. Le dispositif retenu est détaillé dans l'encadré ci-dessous : il vise à organiser une remise à plat de l'ensemble des évaluations des locaux professionnels, représentative des valeurs de marché au 1^{er} janvier 2013¹¹⁸.

Le calendrier de la révision, qui a fait l'objet d'une adaptation et d'un report d'un an, repose sur plusieurs étapes : expérimentation en 2011 du dispositif dans cinq départements (Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne), généralisation à compter de 2013 (collecte des informations nécessaires aux évaluations et déterminations des nouvelles valeurs locatives), intégration des valeurs locatives issues de la révision dans le rôle des impôts directs locaux émis au plus tôt au titre de l'année 2015.

Le travail de collecte auprès des propriétaires de locaux des données nécessaires a été engagé en 2013. A l'issue de la campagne déclarative 2013, qui a mobilisé les services territoriaux de la DGFIP, 2,7 M déclarations ont été transmises, soit après relance, 2,9 M de déclarations¹¹⁹ sur un total 3,3 M envoyées. Compte-tenu du travail de retraitement et de la phase de validation par les commissions départementales des valeurs locatives, celles-ci ne seront pas connues avant le second semestre 2014 pour une application dans les rôles d'imposition établis au plus tôt au titre de l'année 2015.

Encadré 6 : Le dispositif proposé d'évaluation des locaux professionnels et commerciaux

Le nouveau dispositif vise à instaurer un système d'évaluation simple et aboutissant à des évaluations des locaux cohérentes avec la réalité économique des marchés locatifs. Il s'articule autour d'une révision initiale, organisant une remise à plat de l'ensemble des évaluations des locaux professionnels sur les valeurs de marché au 1^{er} janvier 2013¹²⁰ et d'un dispositif de mise à jour permanente des évaluations, pour prendre en compte les évolutions relatives du marché. Le calendrier de la révision repose sur les étapes suivantes : expérimentation en 2011 du dispositif au sein de 5 départements (Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne), généralisation du nouveau dispositif à compter de 2013 (collecte des informations nécessaires aux évaluations et déterminations des nouvelles valeurs locatives), intégration des valeurs locatives issues de la révision dans le rôle des impôts directs locaux émis au titre de l'année 2015.

Le mode de calcul des valeurs locatives tend à être simplifié par rapport au système existant, avec l'abandon de la référence au local-type. Les locaux sont évalués grâce à la mise en place d'une grille tarifaire pour chaque secteur d'évaluation représentant un marché locatif homogène au niveau du département (les valeurs locatives foncières ne sont plus déterminées dans un cadre communal). C'est à ce niveau en effet que seront déterminés les secteurs d'évaluation et les tarifs applicables dans chacun d'eux. Ces tarifs pourront donc être identiques dans certaines communes ou fractions de communes du département, si elles appartiennent au même secteur tarifaire. Après interrogation exhaustive des propriétaires, les locaux sont classés dans des catégories selon une nomenclature composée de sous-groupes et de catégories, définie au niveau national par le décret n° 2011-1267 du 10 octobre 2011. A partir de la délimitation de secteurs locatifs représentant au sein de chaque département un marché locatif homogène (le secteur peut recouvrir un découpage supra ou infra communal), une grille tarifaire au mètre carré par secteur est mise en place. Le croisement de la grille tarifaire par secteur, de la catégorie des locaux et de la surface du local permet d'en déduire la nouvelle valeur locative de chaque local. Cette valeur locative peut toutefois être ajustée par un coefficient de localisation pour tenir compte de la situation du local au sein du secteur géographique. Ainsi la valeur

¹¹⁸ Il ne s'agit pas à proprement parler du passage à système d'évaluation à la valeur vénale comme pour la gestion de l'ISF par exemple. Les nouvelles valeurs seront des valeurs théoriques administrées à partir de l'état réel des différents marchés locatifs.

¹¹⁹ Chiffrage au 30 septembre 2013.

¹²⁰ La date a été décalée du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2013

locative d'un local professionnel s'obtient après le calcul suivant : $VLP = \text{surface pondérée du local} * \text{tarif de la catégorie} * \text{coefficient de localisation}$. Pour conserver dans le temps le dynamisme des bases d'imposition et leur adéquation avec l'évolution du marché locatif est mis en place un système de mise à jour permanente des grilles tarifaires utilisées pour l'évaluation de la valeur des locaux.

Après le travail de collecte des informations auprès des propriétaires et leur traitement par les services de la DGFIP, interviennent des commissions réunissant des représentants des élus locaux et des usagers. La commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels délimite les différents secteurs d'évaluation, fixe les tarifs pour chaque catégorie, classe les locaux dans les différentes catégories de la nomenclature nationale et fixe les zones d'application des coefficients de localisation. Cette nouvelle commission doit solliciter l'avis de la commission communale ou intercommunale des impôts directs, en cas de désaccord, la décision finale est prise par la commission départementale des impôts directs locaux.

Source : Révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Rapport au Parlement sur les conséquences de la révision. Résultats de l'expérimentation menée en 2011.

5.2. Le dispositif prévoit de stabiliser la répartition entre locaux d'habitation et locaux professionnels afin d'éviter un report mécanique de l'imposition foncière des ménages vers les entreprises

Le nouveau régime mis en place aurait pu conduire à un report mécanique de l'imposition foncière des ménages vers celle des entreprises. Le Législateur a prévu pour cette raison de neutraliser les effets de la révision pour les locaux qui restent en dehors de champ d'application de la réforme, qui porte sur les seules valeurs locatives des locaux professionnels et non sur les locaux à usage d'habitation ou les locaux industriels. Or tous ces locaux font partie d'un même ensemble pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de ses taxes annexes (taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) notamment). La révision conduit à une augmentation de la valeur locative moyenne des locaux professionnels par rapport à celle définie à partir des règles de 1970. Mécaniquement, en l'absence de correction, la révision conduirait à augmenter le niveau relatif des valeurs de ces locaux par rapport à celles des autres types de locaux et engendrerait un effet de transfert des bases de taxe foncière, aboutissant à accroître le poids relatif de la fiscalité des locaux commerciaux professionnels par rapport à celui des autres locaux.

Afin de stabiliser les équilibres actuels entre les entreprises et les ménages¹²¹, la loi a instauré un coefficient de neutralisation¹²², calculé pour chaque impôt au niveau de chaque collectivité ou EPCI à fiscalité propre¹²³. Celui-ci vise à maintenir la proportion contributive entre d'une part la cotisation des contribuables imposés au titre de locaux d'habitation (pour lesquels la valeur locative reste pour l'instant évaluée selon le système en vigueur) ou des établissements industriels¹²⁴ et d'autre part, la contribution des autres contribuables, autrement dit les locaux professionnels concernés par la révision. Ce coefficient est déterminé pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour la cotisation foncière des entreprises, au niveau de chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, puisque l'équilibre contributif des différents types de locaux peut varier.

¹²¹ Par exemple, si dans une commune avant révision, les propriétaires de locaux à usage d'habitation et des locaux industriels acquittent 60 % de la taxe foncière et les propriétaires de locaux commerciaux (et locaux évalués par barème) 40 %, les mêmes proportions doivent être maintenues après la révision. On rappellera que cet équilibre repose sur le type de locaux et non pas sur la nature des propriétaires des locaux (entreprises ou ménages).

¹²² Ce coefficient est égal au rapport entre : d'une part, la somme des valeurs locatives des propriétés bâties entrant dans le champ d'application de la révision et celles mentionnées aux articles 1499 et 1501 du code général des impôts situées dans le ressort territorial de la collectivité ou de l'établissement public de coopération

5.3. La réforme générera des transferts de charge entre entreprises potentiellement importants mais très sensibles aux différents marchés locatifs locaux

5.3.1. L'expérimentation conduite en 2011 a souligné l'existence d'effets redistributifs entre entreprises au sein des locaux professionnels et commerciaux et a conduit à un premier ajustement de la réforme

La loi de finances rectificative pour 2010 avait prévu une expérimentation de la révision des valeurs locatives dans les départements qui a été réalisée en 2011 et a donné lieu à un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la révision¹²⁵, afin de mesurer les reports de charge entre contribuables et de tester les modalités de gestion de la réforme par l'administration.

De façon générale cette expérimentation a mis en évidence des transferts de charge potentiellement importants entre les types de locaux, très variables à travers le territoire suivant les marchés locatifs locaux. Ces données ne portent pas sur tous les secteurs d'activité concernés et ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables sur les effets sectoriels de la révision.

Les résultats de l'expérimentation de 2011 ont conduit à un premier ajustement de la réforme afin de neutraliser le transfert de charge fiscale des locaux industriels, qui ne sont pas concernés par la révision en raison de la méthode spécifique de valorisation de leurs bases, vers les locaux professionnels et commerciaux¹²⁶. Le coefficient de neutralisation a été ajusté en ce sens par la loi de finances rectificatives pour 2012 précitée.

Encadré 7 : Les principaux résultats de l'expérimentation de 2011

La loi de finances rectificative pour 2010 avait prévu une expérimentation de la révision des valeurs locatives dans les départements de l'Hérault, du Bas-Rhin, du Pas-de-Calais, de Paris et de la Haute-Vienne pour l'ensemble des locaux professionnels. Elle a concerné 400 000 locaux et 200 000 propriétaires. Les enseignements sont repris dans le rapport au Parlement sur les conséquences de la révision.

Les catégories retenues pour les simulations par département étaient les suivantes :

intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2011, après application du coefficient de revalorisation prévu à l'article 1518 bis du même code pour l'année 2012 ; et, d'autre part, la somme des valeurs locatives révisées au 1^{er} janvier 2013 des propriétés entrant dans le champ d'application de la révision et des valeurs locatives au 1^{er} janvier 2013 des propriétés mentionnées aux articles 1499 et 1501 du même code. Ce coefficient de neutralisation sera figé.

¹²³ L'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2013 prévoit toutefois que le coefficient de neutralisation déterminé au niveau communal sera également utilisé pour les impositions perçues au profit des établissements publics de coopération intercommunale. Ne subsisteraient donc pour chaque impôt que deux coefficients : un déterminé au niveau communal et un autre au niveau départemental. Cette simplification est neutre pour les collectivités. Elle pourrait entraîner des transferts de charges mineurs entre contribuables au sein d'un même EPCI.

¹²⁴ Les établissements industriels relevant de l'article 1499 du CGI sont évalués à la valeur comptable et ne sont pas concernés par la révision.

¹²⁵ Révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Rapport au Parlement sur les conséquences de la révision. Résultats de l'expérimentation menée en 2011.

¹²⁶ L'inclusion des locaux industriels (évalués selon la méthode comptable proche de la valeur réelle) au sein du coefficient de neutralisation, aurait conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une baisse de la cotisation relative de ces locaux (et une hausse supplémentaire) de celle des locaux professionnels et commerciaux concernés par la révision, puisque les valeurs locatives des locaux industriels auraient été recalculées à la baisse par rapport à la situation existante en appliquant le coefficient de neutralisation.

22 catégories retenues pour les simulations par département		
Catégorie	Intitulés	Départements concernés
ATE1	Ateliers artisanaux	Tous
ATE2	Locaux utilisés pour une activité de transformation, de manutention ou de maintenance	Tous
BUR1	Locaux à usage de bureaux situés dans un immeuble de conception ancienne	Tous
BUR2	Locaux à usage de bureaux situés dans un immeuble de conception récente	Tous
CLI2	Centres médicaux sociaux, centres de soins, crèches, halte-garderies	Tous
CLI3	Maisons de repos, maisons de retraite (médicalisées ou non)	34 et 62
DEP1	Lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel	67
DEP2	Lieux de dépôt couverts	Tous
DEP4	Parcs de stationnements couverts	67 et 75
ENS1	Ecoles et institutions privées exploitées dans un but non lucratif	34, 62, 67 et 75
ENS2	Etablissements d'enseignement à but lucratif	Tous
HOT2	Hôtels « supérieur » (2 ou 3 étoiles, ou confort identique)	62, 67, 75 et 87
HOT3	Hôtels « standard » (1 étoile, ou confort identique)	62, 75 et 87
HOT4	Foyers d'hébergement, centres d'accueil, auberges de jeunesse	75
HOT5	Hôtels clubs, villages de vacances et résidences hôtelières	34, 67 et 75
IND1	Etablissements industriels nécessitant un outillage important autres que les carrières et assimilés	Tous
MAG1	Boutiques et magasins sur rue (commerces, restaurants, cafés, agences bancaires...)	Tous
SPE1	Salles de spectacles et locaux assimilables	34, 62, 67 et 75
SPE2	Etablissements ou terrains réservés à la pratique d'un sport ou à usage de spectacles sportifs	34, 62, 67 et 75
SPE3	Salles de loisirs diverses	34, 62, 67 et 75
SPE5	Terrains de camping ordinaires (1 ou 2 étoiles)	62
SPE6	Etablissements de détente et de bien-être	67 et 75

Les simulations des effets de la révision sur les cotisations de taxe foncière ont été réalisés suivant deux options : un scénario A qui reposait sur un coefficient de neutralisation stabilisant l'équilibre entre les locaux à usage d'habitation d'une part et les locaux commerciaux, professionnels et industriels d'autre part (version initiale du coefficient de neutralisation) ; un scénario B, qui retenait un coefficient de neutralisation stabilisant l'équilibre entre les locaux à usage d'habitation ainsi que les locaux industriels d'une part et les locaux commerciaux et professionnels concernés par la révision (version révisée du coefficient de neutralisation).

Les évolutions moyennes des cotisations de taxe foncière, très hétérogènes en fonction des départements, sont retracées dans le tableau ci-dessous.

	Scénario A						Scénario B				
	Hérault	Pas-de-Calais	Bas-Rhin	Paris	Haute-Vienne		Hérault	Pas-de-Calais	Bas-Rhin	Paris	Haute-Vienne
ATE1	(-)9%	(+)33%	(+)23%	(-)7%	(-)17%	ATE1	(-)3%	(-)5%	(-)5%	(+)5%	(-)9%
ATE2	(+)1%	(+)19%	(+)19%	(+)65%	(+)10%	ATE2	(-)12%	(-)18%	(-)8%	(+)61%	(-)13%
BUR1	(+)3%	(+)67%	(+)34%	(-)7%	(+)35%	BUR1	(-)7%	(+)21%	(+)9%	(-)9%	(+)7%
BUR2	(-)2%	(+)60%	(+)11%	(-)20%	(+)21%	BUR2	(-)7%	(+)18%	(-)9%	(-)22%	(-)2%
CL12	(-)59%	(+)139%	(+)138%	(+)21%	(+)100%	CL12	(+)42%	(+)75%	(+)92%	(+)18%	(+)57%
CL13	(+)313%	(+)173%				CL13	(+)269%	(+)93%			
DEP1			(-)24%			DEP1			(-)36%		
DEP2	(+)2%	(+)10%	(+)25%	(+)6%	(+)25%	DEP2	(-)12%	(-)20%	0%	(+)3%	(-)2%
DEP4			(-)15%	(+)71%		DEP4			(-)29%	(+)67%	
ENS1	(-)15%	(+)54%	(+)111%	(+)67%		ENS1	(-)22%	(+)13%	(+)71%	(+)63%	
ENS2	(+)18%	(+)73%	(+)25%	(+)48%	(-)8%	ENS2	(+)7%	(+)28%	(+)2%	(+)45%	(-)26%
HOT2		(-)14%	(+)9%	(+)84%	(+)89%	HOT2		(-)36%	(-)10%	(+)80%	(+)48%
HOT3		(+)64%		(+)70%	(+)35%	HOT3		(+)26%		(+)66%	(+)6%
HOT4				(+)176%		HOT4				(+)169%	
HOTS	(+)120%		(+)78%	(+)94%		HOTS	(+)97%		(+)43%	(+)89%	
IND1	(-)59%	(+)16%	(-)29%	(+)55%	(+)34%	IND1	(+)30%	(-)25%	(-)2%	(+)51%	(+)8%
MAG1	(+)11%	(+)36%	(-)34%	(+)31%	(+)22%	MAG1	0%	0%	(-)6%	(+)28%	(-)3%
SPE1	(-)23%	(+)18%	(+)65%	(+)26%		SPE1	(-)30%	(-)21%	(+)36%	(+)23%	
SPE2	(-)62%	(-)83%	(-)36%	(+)30%		SPE2	(+)48%	(-)87%	(+)5%	(+)27%	
SPE3	(-)10%	(+)45%	(+)12%	(-)15%		SPE3	(-)20%	(+)6%	(-)14%	(-)17%	
SPE5		(+)22%				SPE5		(-)11%			
SPE6			(+)6%	(-)37%		SPE6			(-)12%	(+)33%	

Plusieurs points méritent d'être soulignés :

- la révision génère des effets massifs entre catégories de taxe foncière sur les cotisations de taxe foncière mais ses effets sont très variables suivant les départements et les marchés locatifs ;
- dans le scénario A, les transferts de charge des locaux industriels vers les locaux professionnels sont très importants et d'autant plus forts que le territoire est industrialisé (par exemple le Pas-de-Calais).

En matière de cotisation foncière des entreprises, la révision générerait également des reports de charge fiscale importants :

		Scénario A					Scénario B						
		34	62	67	75	87			34	62	67	75	87
MAG1		(+)15%	(+)94%	(+)61%	(+)19%	(+)64%	MAG1		(-)2%	(+)5%	(+)8%	(+)17%	(+)6%
BUR1		(+)2%	(+)126%	(+)49%	(-)13%	(+)39%	BUR1		(-)12%	(+)18%	(+)4%	(-)15%	(-)6%
BUR2		(+)8%	(+)126%	(+)34%	(-)29%	(+)23%	BUR2		(-)4%	(+)24%	(-)8%	(-)30%	(-)15%

Source : Révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Rapport au Parlement sur les conséquences de la révision. Résultats de l'expérimentation menée en 2011. CPO.

Compte-tenu des effets de transfert importants et pour préserver l'acceptabilité de l'impôt, un dispositif de lissage a été adopté, précisé par l'encadré ci-dessous. Ce mécanisme fonctionnera à la hausse comme à la baisse sur une période de 5 ans. Le seuil d'application est fixé à 10 % d'évolution de la cotisation ou à 200 €. Autour de 50 % des locaux professionnels devraient être concernés¹²⁷.

Encadré 8 : Le dispositif de lissage des variations de cotisations

Dans le cadre de la généralisation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, l'article 37 de la loi de finances rectificative n° 2012-958 du 16 août 2012 instaure un dispositif de lissage permettant d'étaler les variations importantes individuelles de cotisations. Les principales caractéristiques de ce dispositif sont les suivantes :

- le lissage s'étale sur 5 ans : la prise en compte des variations de cotisation dans les impositions sera répartie sur 5 années (modulation des variations de 2015 à 2018, 2019 étant la première année où les valeurs locatives révisées seront prises en compte dans les impositions avec disparition de ce mécanisme correcteur) ;
- le lissage s'applique impôt par impôt : le dispositif s'appliquera de manière indépendante pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la cotisation foncière des entreprises (CFE), le cas échéant la taxe d'habitation (TH) et leurs taxes annexes ;
- le lissage est enclenché au-delà d'une certaine variation de cotisation : les locaux concernés par le dispositif du lissage seront ceux dont la variation de cotisation¹²⁸ excède des seuils fixés par la loi, en valeur absolue (200 €) et en pourcentage (10 %) ;
- le lissage s'applique aussi bien aux hausses de cotisation qu'aux baisses : l'objectif de ce principe est de tendre vers une compensation entre le lissage des hausses de cotisations (qui se traduira par une exonération partielle d'impôts directs locaux) et le lissage des baisses (qui constitueront une majoration d'imposition). Cependant une stricte compensation ne peut être assurée. Lorsque ce ne sera pas le cas, la loi, telle qu'elle est rédigée aujourd'hui, fait supporter à chaque collectivité l'éventuelle différence de cotisation induite par le lissage sur la part de cotisation qui lui revient.

Source : DGFIP (bureau GF3A).

¹²⁷ Selon le rapport n° 593 d'information du Sénat fait par MM. François Marc et Pierre Jarlier.

¹²⁸ La variation de cotisation représente la différence entre la cotisation établie pour 2015 avec la valeur locative révisée et la cotisation qui aurait été établie en 2015 en système d'évaluation actuel (VL 70).

5.3.2. L'évaluation des effets redistributifs de la réforme ne pourra être effectuée avant la fixation des nouvelles bases par les commissions départementales

Selon le calendrier de la réforme, les valeurs locatives révisées pourraient être connues à partir du second semestre 2014. Les données brutes collectées en 2013 doivent permettre aux commissions départementales de déterminer des secteurs d'évaluation et des tarifs au mètre carré par catégorie de local (cf. supra). Une fois les grilles tarifaires arrêtées, la DGFIP pourra déterminer la valeur locative révisée de chaque local. De nouvelles simulations sur les effets de transfert de la réforme pourront alors être effectuées. A condition de lever des obstacles techniques¹²⁹, elles pourraient permettre de mesurer les effets redistributifs entre catégories de contribuables et secteurs économiques, dont l'estimation est nécessaire à la compréhension de l'acceptabilité des nouvelles impositions au plus tôt au titre de l'année 2015. La problématique de la cotisation minimale de CFE a montré qu'une connaissance financière imparfaite des impacts des décisions fiscales pouvait compliquer la gestion des effets pervers induits par des réformes de structure.

Le processus de révision des valeurs locatives reste entouré de questions en suspens. Elles concernent le processus de révision en lui-même, qu'il s'agisse de la pérennité du système de neutralisation des nouvelles valeurs révisées pour stabiliser l'équilibre contributif entre entreprises et ménages¹³⁰. A ce stade le calendrier de la révision des valeurs locatives des locaux à usage d'habitation n'a pas été décidé.

Elles portent aussi sur l'impact de cette révision sur les ressources relatives des collectivités territoriales du fait des modalités de répartition du produit de la CVAE¹³¹ et sur le calcul des dotations et des instruments de péréquation entre collectivités.

Les conclusions du pacte de confiance et de responsabilité mentionnent à cet effet que *« les travaux de concertation sur les modalités d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation se tiendront avec les associations d'élus d'ici au mois d'octobre [2013], de manière à permettre l'inscription, en loi de finances en fin d'année, des principes et des modalités pratiques de mise en œuvre de cette révision. Comme pour les locaux professionnels, une expérimentation sera ensuite conduite ».*

¹²⁹ Il convient notamment de mieux faire communiquer les systèmes informatiques du « monde foncier » et du monde « fiscalité des professionnels » pour fiabiliser les bases foncières de CFE et garantir un rattachement systématique des bases foncières au secteur d'activité du redevable.

¹³⁰ Comme le précise le rapport d'information du Sénat précisé, il faut rappeler que le système sera complexe pour le contribuable puisque plusieurs valeurs recalculées coexisteront pour un même local, en fonction des collectivités concernées. Selon ce rapport la neutralisation des valeurs révisées par le recalculé des valeurs apparaît cependant préférable à une neutralisation par les taux d'imposition relatifs aux collectivités. Le taux est en effet voté par la collectivité pour l'ensemble des contribuables.

¹³¹ Les bases foncières des implantations sont un des éléments de la clef de répartition territoriale (cf. la 5^e partie ci-dessous).

Conclusion

Comme l'avait souligné le CPO en 2010, la réforme de la taxe professionnelle et son remplacement par la cotisation économique territoriale (CET), composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de cotisation foncière des entreprises (CFE), devaient améliorer l'environnement fiscal des entreprises et réduire les effets les plus néfastes de la fiscalité locale des entreprises, notamment pour l'investissement productif. Les premiers impacts de la réforme pour les entreprises se sont traduits par un allègement global de l'imposition économique locale et un transfert de charge fiscale en faveur de l'industrie et des PME.

Le choix, avec la CVAE, d'un impôt davantage en lien avec l'activité économique et reflétant la création de richesse par les entreprises a des vertus contra-cycliques pour les entreprises. Ce choix a aussi pour contrepartie une ressource fiscale moins liée au territoire (à la différence de la CFE) et moins stable pour les trois niveaux collectivités territoriales (par comparaison à la CFE ou les taxes foncières) qui perçoivent le produit de la CVAE reversé par l'Etat.

Annexe

Tableau 20 : Evolution de la répartition sectorielle du panier d'impositions économiques locales depuis 2010 (en M€¹³²)

Nomenclature A21	Panier de TP théorique en 2010	Part dans le total de l'imposition	Panier de CET et IFER 2010	Part dans le total de l'imposition	Panier de CET et IFER 2011	Part dans le total de l'imposition	Panier de CET et IFER 2012 ¹³³	Part dans le total de l'imposition	Secteur Gagnant Perdant
A - AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE	115,9	0,4 %	47,4	0,2 %	51,9	0,2 %	53,0	0,2 %	Gagnant
B - INDUSTRIES EXTRACTIVES	111,3	0,4 %	65,0	0,3 %	70,1	0,3 %	64,0	0,3 %	Gagnant
C - INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	6 210,8	23,2 %	4 314,1	21,5 %	4 354,8	20,2 %	4 385,5	20,1 %	Gagnant
D - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ	1 472,7	5,5 %	1 222,9	6,1 %	1 302,0	6,0 %	1 379,3	6,3 %	Perdant
E - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU ; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION	279,5	1,0 %	177,9	0,9 %	182,5	0,8 %	183,8	0,8 %	Gagnant
F - CONSTRUCTION	1 674,9	6,3 %	959,0	4,8 %	1 065,8	4,9 %	1 109,5	5,1 %	Gagnant
G - COMMERCE ; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	4 126,6	15,4 %	3 292,4	16,4 %	3 666,4	17,0 %	3 736,5	17,1 %	Perdant
H - TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	1 562,5	5,8 %	1 103,8	5,5 %	1 674,6	7,8 %	1 744,1	8,0 %	Perdant
I - HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	770,1	2,9 %	470,1	2,3 %	530,8	2,5 %	543,8	2,5 %	Gagnant
J - INFORMATION ET COMMUNICATION	1 645,1	6,1 %	1 497,9	7,5 %	1 704,0	7,9 %	1 624,0	7,4 %	Perdant
K - ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	1 718,0	6,4 %	1 776,2	8,9 %	2 183,2	10,1 %	1 869,2	8,6 %	Perdant
L - ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	311,8	1,2 %	262,2	1,3 %	375,2	1,7 %	406,2	1,9 %	Perdant
M - ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	2 852,9	10,7 %	2 212,2	11,0 %	2 412,8	11,2 %	2 640,1	12,1 %	Perdant
N - ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	1 019,2	3,8 %	778,5	3,9 %	891,6	4,1 %	889,5	4,1 %	Perdant
O - ADMINISTRATION PUBLIQUE	7,1	0,0 %	66,6	0,3 %	69,5	0,3 %	70,2	0,3 %	Perdant
P - ENSEIGNEMENT	87,4	0,3 %	49,9	0,2 %	59,6	0,3 %	63,9	0,3 %	Stable
Q - SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	1 042,4	3,9 %	408,9	2,0 %	465,9	2,2 %	520,8	2,4 %	Gagnant
R - ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	164,5	0,6 %	101,8	0,5 %	118,4	0,5 %	127,0	0,6 %	Stable

¹³² Les données sont toujours présentées par millésime d'imposition.

¹³³ Les données relatives à l'année 2012 sont provisoires.

Nomenclature A21	Panier de TP théorique en 2010	Part dans le total de l'imposition	Panier de CET et IFER 2010	Part dans le total de l'imposition	Panier de CET et IFER 2011	Part dans le total de l'imposition	Panier de CET et IFER 2012 ¹³³	Part dans le total de l'imposition	Secteur Gagnant Perdant
S - AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	253,5	0,9 %	177,4	0,9 %	194,2	0,9 %	198,1	0,9 %	Stable
T - ACTIVITÉS DES MÉNAGES EN TANT QU'EMPLOYEURS ; ACTIVITÉS INDIFFÉRENCIÉES DES MÉNAGES EN TANT QUE PRODUCTEURS DE BIENS ET SERVICES POUR USAGE PROPRE	0,0	0,0 %	0,0	0,0 %	0,0	0,0 %	0,0	0,0 %	Stable
U - ACTIVITÉS EXTRA-TERRITORIALES	0,1	0,0 %	0,1	0,0 %	0,8	0,0 %	0,7	0,0 %	Stable
X - DIVERS	63,6	0,2 %	37,2	0,2 %					Gagnant
Z - INCONNU	1 287,9	4,8 %	1 021,4	5,1 %	220,6	1,0 %	241,5	1,1 %	Gagnant
Total	26 777,8	100,0 %	20 042,8	100,0 %	21 594,9	100,0 %	21 850,6	100,0 %	Stable

Source : DGFIP (bureau GFCC). Calculs CPO.

Tableau 21 : Evolution de la répartition sectorielle du panier d'impositions économiques locales et de la valeur ajoutée depuis 2010 (en M€)

Nomenclature A21	Panier de TP théorique en 2010	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2010	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2011	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2012	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée
A - AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE	115,9	0,4 %	0,34 %	47,4	0,2 %	0,34 %	51,9	0,2 %	0,41 %	53,0	0,2 %	0,42 %
B - INDUSTRIES EXTRACTIVES	111,3	0,4 %	0,30 %	65,0	0,3 %	0,30 %	70,1	0,3 %	0,32 %	64,0	0,3 %	0,29 %
C - INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	6 210,8	23,2 %	18,56 %	4 314,1	21,5 %	18,56 %	4 354,8	20,2 %	18,10 %	4 385,5	20,1 %	18,02 %
D - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ	1 472,7	5,5 %	2,66 %	1 222,9	6,1 %	2,66 %	1 302,0	6,0 %	2,65 %	1 379,3	6,3 %	2,90 %
E - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU ; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION	279,5	1,0 %	0,75 %	177,9	0,9 %	0,75 %	182,5	0,8 %	0,76 %	183,8	0,8 %	0,75 %
F - CONSTRUCTION	1 674,9	6,3 %	7,58 %	959,0	4,8 %	7,58 %	1 065,8	4,9 %	7,41 %	1 109,5	5,1 %	7,57 %
G - COMMERCE ; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	4 126,6	15,4 %	16,47 %	3 292,4	16,4 %	16,47 %	3 666,4	17,0 %	16,80 %	3 736,5	17,1 %	16,95 %
H - TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	1 562,5	5,8 %	4,99 %	1 103,8	5,5 %	4,99 %	1 674,6	7,8 %	6,03 %	1 744,1	8,0 %	6,28 %
I - HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	770,1	2,9 %	3,02 %	470,1	2,3 %	3,02 %	530,8	2,5 %	3,08 %	543,8	2,5 %	3,10 %
J - INFORMATION ET COMMUNICATION	1 645,1	6,1 %	5,78 %	1 497,9	7,5 %	5,78 %	1 704,0	7,9 %	6,22 %	1 624,0	7,4 %	5,85 %
K - ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	1 718,0	6,4 %	9,60 %	1 776,2	8,9 %	9,60 %	2 183,2	10,1 %	10,81 %	1 869,2	8,6 %	9,08 %
L - ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	311,8	1,2 %	1,91 %	262,2	1,3 %	1,91 %	375,2	1,7 %	2,32 %	406,2	1,9 %	2,55 %
M - ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	2 852,9	10,7 %	12,63 %	2 212,2	11,0 %	12,63 %	2 412,8	11,2 %	13,07 %	2 640,1	12,1 %	13,92 %

Nomenclature A21	Panier de TP théorique en 2010	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2010	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2011	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2012	Part dans le total de l'imposition	Part dans la valeur ajoutée
N - ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	1 019,2	3,8 %	5,26 %	778,5	3,9 %	5,26 %	891,6	4,1 %	5,42 %	889,5	4,1 %	5,38 %
O - ADMINISTRATION PUBLIQUE	7,1	0,0 %	0,03 %	66,6	0,3 %	0,03 %	69,5	0,3 %	0,03 %	70,2	0,3 %	0,03 %
P - ENSEIGNEMENT	87,4	0,3 %	0,39 %	49,9	0,2 %	0,39 %	59,6	0,3 %	0,40 %	63,9	0,3 %	0,41 %
Q - SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	1 042,4	3,9 %	3,74 %	408,9	2,0 %	3,74 %	465,9	2,2 %	3,76 %	520,8	2,4 %	3,89 %
R - ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	164,5	0,6 %	0,61 %	101,8	0,5 %	0,61 %	118,4	0,5 %	0,66 %	127,0	0,6 %	0,68 %
S - AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	253,5	0,9 %	0,93 %	177,4	0,9 %	0,93 %	194,2	0,9 %	0,87 %	198,1	0,9 %	0,87 %
T - ACTIVITÉS DES MÉNAGES EN TANT QU'EMPLOYEURS ; ACTIVITÉS INDIFFÉRENCIÉES DES MÉNAGES EN TANT QUE PRODUCTEURS DE BIENS ET SERVICES POUR USAGE PROPRE	0,0	0,0 %	0,00 %	0,0	0,0 %	0,00 %	0,0	0,0 %	0,00 %	0,0	0,0 %	0,00 %
U - ACTIVITÉS EXTRA-TERRITORIALES	0,1	0,0 %	0,00 %	0,1	0,0 %	0,00 %	0,8	0,0 %	0,00 %	0,7	0,0 %	0,00 %
X - DIVERS	63,6	0,2 %	4,45 %	37,2	0,2 %	4,45 %			0,89 %			1,07 %
Z - INCONNU	1 287,9	4,8 %		1 021,4	5,1 %		220,6	1,0 %		241,5	1,1 %	
Total	26 777,8	100,0 %	100,00 %	20 042,8	100,0 %	100,00 %	21 594,9	100,0 %	100,00 %	21 850,6	100,0 %	100,00 %

Source : DGFIP (bureau GF3C). Calculs CPO.

Tableau 22 : Répartition du panier d'impositions économiques locales par taille de chiffre d'affaires (en M€)

Chiffre d'affaires	Panier de TP théorique en 2010	Part	Panier de CET et IFER 2010	Part	Panier de CET et IFER 2011	Part	Panier de CET et IFER 2012	Part	Gagnant / Perdant
Inconnu	817,6	3,1 %	517,4	2,6 %	682,7	3,2 %	792,8	3,6 %	Perdant
CA < 10 M€	7 902,4	29,5 %	3 901,9	19,5 %	4 169,9	19,3 %	4 596,9	21,0 %	Gagnant
10 M€ <= CA < 50 M€	3 787,8	14,1 %	3 172,8	15,8 %	3 406,2	15,8 %	3 540,1	16,2 %	Perdant
50 M€ <= CA < 250 M€	4 000,8	14,9 %	3 430,6	17,1 %	3 852,8	17,8 %	3 681,9	16,9 %	Perdant
250 M€ <= CA < 500 M€	1 682,6	6,3 %	1 457,4	7,3 %	1 529,8	7,1 %	1 582,3	7,2 %	Perdant
500 M€ <= CA < 1 Md€	1 711,8	6,4 %	1 499,3	7,5 %	1 595,4	7,4 %	1 589,6	7,3 %	Perdant
CA > 1 Md€	6 874,7	25,7 %	6 063,3	30,3 %	6 358,1	29,4 %	6 067,0	27,8 %	Perdant
Total	26 777,8	100,0 %	20 042,8	100,0 %	21 594,9	100,0 %	21 850,6	100,0 %	-

Source : DGFIP (bureau GF3C). CPO.

Tableau 23 : Répartition du panier d'impositions économiques locales par taille de chiffre d'affaires (en M€) et comparaison avec la part dans la valeur ajoutée¹³⁴

Chiffre d'affaires	Panier de TP théorique en 2010	Part dans le panier fiscal	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2010	Part dans le panier fiscal	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2011	Part dans le panier fiscal	Part dans la valeur ajoutée	Panier de CET et IFER 2012	Part dans le panier fiscal	Part dans la valeur ajoutée
Inconnu	817,6	3,1 %	-	517,4	2,6 %	-	682,7	3,2 %	-	792,8	3,6 %	-
CA < 10 M€	7 902,4	29,5 %	37,6 %	3 901,9	19,5 %	37,6 %	4 169,9	19,3 %	36,2 %	4 596,9	21,0 %	36,2 %
10 M€ <= CA < 50 M€	3 787,8	14,1 %	14,7 %	3 172,8	15,8 %	14,7 %	3 406,2	15,8 %	14,8 %	3 540,1	16,2 %	14,8 %
50 M€ <= CA < 250 M€	4 000,8	14,9 %	15,0 %	3 430,6	17,1 %	15,0 %	3 852,8	17,8 %	14,8 %	3 681,9	16,9 %	14,8 %
250 M€ <= CA < 500 M€	1 682,6	6,3 %	6,3 %	1 457,4	7,3 %	6,3 %	1 529,8	7,1 %	6,3 %	1 582,3	7,2 %	6,3 %
500 M€ <= CA < 1 Md€	1 711,8	6,4 %	6,7 %	1 499,3	7,5 %	6,7 %	1 595,4	7,4 %	6,6 %	1 589,6	7,3 %	6,6 %
CA > 1 Md€	6 874,7	25,7 %	19,8 %	6 063,3	30,3 %	19,8 %	6 358,1	29,4 %	21,2 %	6 067,0	27,8 %	21,2 %
Total	26 777,8	100,0 %	100,0 %	20 042,8	100,0 %	100,0 %	21 594,9	100,0 %	100,0 %	21 850,6	100,0 %	100,0 %

Source : DGFIP (bureau GF3C). CPO.

¹³⁴ La comparaison entre les parts respectives dans le panier fiscal et dans la valeur ajoutée doit être considérée avec prudence compte-tenu du biais découlant de la catégorie « Inconnu » qui a dû être utilisée pour la répartition dans le panier fiscal.

Tableau 24 : Répartition du montant du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée au titre de la CET par taille de chiffre d'affaires

Tranche de CA	Montant du PVA au titre de la CET 2010 en M€	Part dans le total du PVA	Nombre d'entreprises bénéficiaires en millier	Montant du PVA au titre de la CET 2011 en M€	Part dans le total du PVA	Nombre d'entreprises bénéficiaires en millier	Montant du PVA au titre de la CET 2012 en M€	Part dans le total du PVA	Nombre d'entreprises bénéficiaires en millier
Année	2010			2011			2012 (provisoire)		
CA < 10 M€	147,5	20,0 %	46,1	155,4	19,0 %	36,6	226,2	23,8 %	51,8
10 M€ <= CA < 50 M€	114,2	15,5 %	2	128,4	15,7 %	2,1	151,7	16,0 %	2,9
50 M€ <= CA < 250 M€	133,6	18,1 %	0,5	163,6	20,0 %	0,7	165,8	17,4 %	0,9
250 M€ <= CA < 500 M€	46,2	6,3 %	0,1	39,2	4,8 %	0,1	63	6,6 %	0,1
500 M€ <= CA < 1 Md€	21,8	3,0 %	0	28,4	3,5 %	0	32,3	3,4 %	0,1
CA > 1 Md€	275,7	37,3 %	0	302,6	37,0 %	0	311,4	32,8 %	0,1
Total	738,9	100,0 %	48,8	817,6	100,0 %	39,5	950,5	100,0 %	55,9

Source : DGFIP (bureau GF3C).