

N° 611

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la **suppression de la taxe professionnelle** et de son remplacement par la **contribution économique territoriale** (1),*

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur.

(1) Cette mission commune d'information est composée de : Mme Anne-Marie Escoffier, présidente ; M. Charles Guené, rapporteur ; Mme Marie-France Beaufils, M. Philippe Dallier, M. Michel Delebarre, M. Jean-Claude Frécon, M. Pierre Jarlier, Mme Elisabeth Lamure, vice-présidents ; M. Benoît Huré, M. Jean-Jacques Lozach, M. Jacques Mézard, Mme Patricia Schillinger, secrétaires ; MM. Claude Belot, Claude Bérit-Débat, Martial Bourquin, Pierre Camani, Michel Delebarre, Christian Favier, Alain Fouché, Edmond Hervé, Dominique de Legge, Alain Le Vern, Philippe Marini, Jean-Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Rémy Pointereau.

(Mme Anne-Marie Escoffier a été nommée ministre déléguée auprès de la ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, chargée de la Décentralisation le 21 juin 2012).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PROPOSITIONS DE LA MISSION	9
I. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES ENTREPRISES	11
A. LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	11
1. <i>La mise en place de la taxe professionnelle</i>	11
2. <i>Un impôt « insensé et imbécile »</i>	12
3. <i>La suppression de la taxe professionnelle et la mise en place de la contribution économique territoriale</i>	14
B. LE TABLEAU CONTRASTÉ DES GAGNANTS ET DES PERDANTS	17
1. <i>Un allègement fiscal global pour les entreprises ...</i>	17
2. <i>... dont l'ampleur et le bénéfice doivent être relativisés</i>	20
3. <i>Un rééquilibrage attendu en faveur du secteur industriel</i>	26
5. <i>Des questions en suspens sur le ciblage des nouvelles impositions</i>	31
C. UNE RÉFORME QUI DEVAIT S'ADAPTER À LA TAILLE DES ENTREPRISES	33
1. <i>Un objectif recherché par les dispositifs mis en place</i>	33
2. <i>Des mécanismes à adapter aux situations extrêmes</i>	36
D. LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE A-T-ELLE ÉTÉ <i>« SURVENDUE » ?</i>	38
1. <i>Un impact économique difficile à discerner</i>	38
2. <i>Une question qui apparaît a posteriori secondaire</i>	40
3. <i>Une nouvelle situation dont les bénéfices doivent être confortés</i>	40
II. LES CONSEQUENCES DE LA RÉFORME POUR L'ETAT	43
A. UN COÛT ÉLEVÉ, GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS PRÉSENTÉES LORS DU VOTE DE LA RÉFORME	43
1. <i>Un coût net proche de 4,5 milliards d'euros en rythme de croisière...</i>	43
2. <i>Un coût globalement conforme aux prévisions, mais qui conserve des zones d'ombre</i>	47
3. <i>Le cas particulier de l'année 2010</i>	53
B. ... DONT L'IMPORTANCE DOIT ÊTRE MISE EN PERSPECTIVE AVEC LES AVANTAGES DE LA RATIONALISATION DES RELATIONS FISCALES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	60
1. <i>Un coût comparable à celui de précédentes réformes fiscales</i>	60
2. <i>L'effort de rationalisation des dépenses et recettes de l'Etat liées à l'impôt économique local</i>	60
3. <i>L'évaluation de la réforme, une contrepartie nécessaire</i>	68
III. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	73
A. UNE RÉFORME, DONT L'ENTRÉE EN VIGUEUR BRUTALE A SOULEVÉ DE NOMBREUSES INCERTITUDES	73
1. <i>Un bouleversement de grande ampleur des finances locales, mis en œuvre en moins d'un an</i>	73
2. <i>Une réforme rapide et un texte initial plusieurs fois réécrit</i>	75

3. Des incertitudes qui ont perduré au-delà de l'adoption de la loi de finances pour 2010.....	76
B. DE LA COMPENSATION À LA PÉRÉQUATION	78
1. Une compensation à l'euro près effective.....	78
2. ...qui masque un fort accroissement pour l'avenir des inégalités territoriales...	82
3. ... et rend nécessaire de nouveaux mécanismes de péréquation.....	84
C. UN IMPACT SUR L'AUTONOMIE ET LES CHOIX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	90
1. Une autonomie financière préservée, une autonomie fiscale amoindrie	90
2. Les conséquences de la modification du panier fiscal local	97
3. Un impact sur la définition des potentiels fiscal et financier.....	102
D. UNE RÉFORME DONT LA MISE EN ŒUVRE NÉCESSITE DES AJUSTEMENTS COMPLÉMENTAIRES	106
1. La « descente » au niveau communal du taux départemental de taxe d'habitation.....	106
2. Une répartition de la CVAE inadaptée aux caractéristiques des groupes	109
3. Les ajustements préconisés par votre mission commune d'information	111
TRAVAUX DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION	119
I. COMPTES-RENDUS DES DÉPLACEMENTS	119
A. TOULOUSE 12 JANVIER 2012	119
1. Rencontre avec le préfet, les élus et les services de la direction régionale des finances publiques	119
2. Déjeuner de travail avec les représentants des acteurs économiques (CCI, CMA, UPA...).....	120
3. Rencontre avec M. Martin Malvy, Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées	120
4. Rencontre avec les laboratoires « Pierre Fabre ».....	121
5. Rencontre avec « Airbus »	121
B. CHAUMONT (HAUTE-MARNE) 26 JANVIER 2012.....	122
1. Rencontre avec les services de la Préfecture, de la direction départementale des finances publiques et du conseil général	122
2. Déjeuner de travail avec les élus.....	123
3. Rencontre avec la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) et les acteurs économiques	124
C. DUNKERQUE 9 FÉVRIER 2012.....	125
1. Rio Tinto Alcan.....	126
2. Communauté urbaine de Dunkerque (CUD).....	126
3. Situation du SAN Ouest Provence	127
4. Situation du Pays de Montbéliard Agglomération (PMA).....	129
D. ILE-DE-FRANCE 16 FÉVRIER 2012.....	131
1. Chambre de commerce et d'industrie de Paris	131
2. Elus de Seine-Saint-Denis	134
3. Conseil régional d'Ile-de-France	135
II. COMPTES-RENDUS DES RÉUNIONS ET AUDITIONS.....	145
A. MERCREDI 6 JUILLET 2011 - Constitution du bureau.....	145
B. MERCREDI 26 OCTOBRE 2011 - Modification de la composition du bureau et organisation des travaux de la mission	147

C. MARDI 15 NOVEMBRE 2011 - Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale	149
D. MARDI 22 NOVEMBRE 2011 - Audition de M. Eric Besson, ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique puis de M. Julien Dubertret, directeur du budget	157
E. MARDI 29 NOVEMBRE 2011 - Audition de MM. Claude Boulle, président exécutif de l'Union du commerce de centre-ville, président de la commission fiscale du Conseil du commerce de France et François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.....	179
F. MARDI 13 DÉCEMBRE 2011 - Audition, sous forme de table ronde, de MM. Arnaud de La Tour, président et François Roux, délégué général du Prisme (Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi ; MM. Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française (FBF), secrétaire général de la Société Générale et Pierre Reynier, directeur des affaires fiscales de la Fédération bancaire française (FBF) ; MM. Jean-François Lequoy, délégué général, Philippe Haon, président du comité fiscal, François Tallon, directeur des affaires fiscales et Jean-Paul Laborde, directeur des affaires parlementaires de la Fédération française des sociétés d'assurance ; M. Laurent Vronski, directeur général d'Ervor, vice-président de CroissancePlus, Mmes Florence Dépret, directrice déléguée de CroissancePlus et Gwenaëlle Pierre, chargée de mission ; Mmes Marie Christine Coisne, présidente de la commission fiscalité des entreprises du Medef, Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales et Audrey Herblin, directrice de mission à la direction des affaires juridiques du Medef.....	195
G. MARDI 17 JANVIER 2012 - Audition de M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales	207
H. MARDI 31 JANVIER 2012 - Audition sous forme de table ronde de MM. Claudy Lebreton, président du Conseil général des Côtes d'Armor, président de l'Assemblée des Départements de France (ADF) et Thierry Carcenac, député, président du Conseil général du Tarn, Martin Malvy, président du Conseil régional de Midi Pyrénées, porte-parole de l'Association des Régions de France (ARF) et Pierrick Massiot, vice-président du Conseil régional de Bretagne, Charles-Eric Lemaignan, président de la Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et Philippe Tarillon, président de la Communauté d'agglomération du Val de Fensch, membre du conseil d'administration de l'AdCF, Jean Claude Boulard, maire du Mans, président de la communauté urbaine du Mans, pour la représentation commune de l'AMGVF et de l'Association des Communautés urbaines de France (ACUF) et de M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et vice-président de l'Association des Maires de France (AMF) , puis audition de M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.....	218
I. MARDI 6 MARS 2012 - Audition de M. Jean-Marc Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques	249
J. JEUDI 10 MAI 2012 - Audition de M. Bernard Gaudillère, adjoint au maire de Paris, chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte.	257
K. MARDI 26 JUIN 2012 – Examen du rapport de la mission.	263

La mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale a été constituée le 6 juillet 2011. Sa composition ayant été modifiée après le renouvellement partiel du Sénat de septembre 2011, elle a reconstitué son Bureau et a engagé un cycle d'auditions qui lui ont permis d'entendre les ministres et les administrations concernées (DGFIP, DLF, DGCL), les principales associations d'élus locaux ainsi que les représentants des secteurs de l'économie française.

Ces auditions ont été complétées par des rencontres à l'occasion de quatre déplacements sur des territoires représentatifs de la diversité des tissus économiques locaux : la région Midi-Pyrénées, la communauté urbaine de Dunkerque, le département de la Haute-Marne et la région Île-de-France.

La mission commune d'information a publié, à l'issue de cinq mois de travaux, auditions et déplacements, une **note d'étape** exposant les principales observations, réflexions et suggestions qui lui ont été présentées. Elle a reporté de quelques mois la sortie de son **rapport définitif** afin, d'une part, d'éviter les interférences avec la période électorale qui a pris fin au mois de juin 2012 et, d'autre part, de disposer de toutes les informations souhaitables, notamment en ce qui concerne le produit des nouvelles impositions pour 2011 et sa répartition entre les collectivités territoriales.

Sur ce dernier point, elle déplore de n'avoir pas obtenu l'ensemble des données dont elle avait demandé communication.

Malgré ces lacunes, et grâce aux observations concrètes recueillies lors de ses travaux, elle est en mesure de **proposer des améliorations et des corrections au système mis en place à la suite de la suppression de la taxe professionnelle** qui pourront être débattues lors de l'examen du **projet de loi de finances pour 2013**.

La réforme initiée par la loi de finances pour 2010 a allégé la charge fiscale des entreprises et, par voie de conséquence, bouleversé les équilibres antérieurs de la fiscalité économique locale.

La mission d'information s'est donné la tâche d'effectuer une première évaluation de ses conséquences sur les trois acteurs concernés, les entreprises, l'Etat et les collectivités territoriales. Elle l'a fait au regard des ambitions qui étaient affichées par les initiateurs de la réforme : améliorer la **compétitivité des entreprises françaises**, alléger la charge du **secteur industriel**, soutenir l'emploi et **simplifier** et rendre plus lisible **la fiscalité économique locale**.

PROPOSITIONS DE LA MISSION

Proposition n° 1 :

Écarter la création de nouvelles IFER sauf si on constate, dans les prochaines années, de nouveaux secteurs économiques bénéficiant des gains anormaux à la suite de la réforme de la taxe professionnelle

Proposition n° 2 :

Simplifier les formalités de déclaration des effectifs par l'utilisation des déclarations annuelles des données sociales (DADS)

Proposition n° 3 :

Renforcer la connaissance du taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée par secteur d'activités

Proposition n° 4 :

Écarter la tentation de mettre en place des dispositifs spécifiques pour certains secteurs d'activité, y compris l'intérim

Proposition n° 5 :

Explorer toutes les pistes pour cibler la réforme sur les seules entreprises industrielles délocalisables

Proposition n° 6 :

Préserver les mécanismes de dégrèvement favorables aux petites et moyennes entreprises

Proposition n° 7 :

Expliciter par voie de circulaire le dispositif de la base minimum de CFE et renforcer les possibilités de modulation en fonction du chiffre d'affaires des entreprises

Proposition n° 8 :

Prévoir une entrée « en sifflet » dans le régime de droit commun pour les auto-entrepreneurs

Proposition n° 9 :

Réexaminer les possibilités de taxation différenciée des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), afin de combler le manque à gagner résultant de la censure du Conseil constitutionnel

Proposition n° 10 :

Mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes relative à la traçabilité des opérations réelles et d'ordre, afin de renforcer la transparence du compte d'avances aux collectivités territoriales

Proposition n° 11 :

Exiger du Gouvernement une évaluation claire et validée par la Cour des comptes du coût de la réforme et de ses conséquences

Proposition n° 12 :

Poursuivre les efforts de clarification des relations financières entre l'État, les collectivités et les contribuables

Proposition n° 13 :

Prévoir une réévaluation régulière et complète des frais de gestion perçus par l'État au titre du recouvrement des impositions directes locales

Proposition n° 14 :

Fournir régulièrement au Parlement une série d'indicateurs précis permettant d'apprécier objectivement les effets de la réforme, que ce soit dans un document unique, ou d'une façon clairement définie dans plusieurs documents relatifs aux entreprises, aux collectivités et au budget de l'État

Proposition n° 15 :

Ajuster les paramètres du FPIC au regard des évaluations du fonctionnement du dispositif en 2012

Proposition n° 16 :

Renforcer les dispositifs départemental et régional de péréquation de la CVAE et simuler leurs effets en amont de l'examen de la loi de finances pour 2013

Proposition n° 17 :

Prendre davantage en compte les critères de charge dans les dispositifs de péréquation départementaux

Proposition n° 18 :

Conserver l'indicateur de ressources fiscales des régions (IRFR) pour la répartition de la dotation de péréquation régionale

Proposition n° 19 :

Remédier, pour l'ensemble des communes et des EPCI, aux effets pervers résultant du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation

Proposition n° 20 :

Adapter les modalités de répartition de la CVAE aux caractéristiques des groupes dès la loi de finances pour 2013

Proposition n° 21 :

Évaluer l'ampleur de la contrainte budgétaire pesant sur les régions avant d'envisager la création d'un versement transport régional

Proposition n° 22 :

Indexer le tarif de l'ensemble des IFER sur le taux de revalorisation des valeurs locatives

Proposition n° 23 :

Modifier la règle de répartition de la CVAE pour favoriser les implantations nouvelles d'établissements classés « Seveso »

Proposition n° 24 :

Maintenir l'exclusion des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Proposition n° 25 :

Mener à bien le chantier de la révision des valeurs locatives

I. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES ENTREPRISES

A. LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Dès sa création, en 1975, jusqu'à sa suppression en 2010, la taxe professionnelle a constitué la ressource fiscale la plus importante des collectivités territoriales représentant, en 2009, 30,3 milliards d'euros, soit 43,7 % du total des quatre taxes directes locales¹. Les entreprises ont contribué pour 26,4 milliards d'euros à ce montant, le reste étant compensé par l'État.

La taxe professionnelle a fait l'objet de nombreuses critiques, à l'origine de 68 réformes en 35 ans, visant à atténuer ses effets anti-économiques. Il faudra attendre la loi de finances pour 2010 pour qu'elle disparaisse et soit remplacée par la contribution économique territoriale.

1. La mise en place de la taxe professionnelle

La loi du 29 juillet 1975² a supprimé la patente, imposition d'origine révolutionnaire à l'exceptionnelle longévité, et l'a remplacée par un nouvel impôt déclaratif, la taxe professionnelle.

La patente

La patente, créée par le décret-loi des 2 et 17 mars 1791, comprenait une **part fixe** et une **part variable**. La première était fixée par référence à un tarif établi selon la nature de l'activité exercée et à la population de la commune. La seconde part était représentative de la capacité contributive des redevables, car déterminée en fonction de la valeur locative des établissements imposés et de leurs équipements. Cet impôt a fait l'objet de nombreuses critiques articulées autour de quatre arguments :

- l'**obsolescence des bases** nécessitait la reconstitution fictive de la valeur des biens à la date de la dernière révision qui datait de 1947 (1925 pour les outillages) ;
- le **tarif** applicable était devenu complexe et incohérent : le taux de la patente était composé de plus de 1 500 rubriques destinées à cerner la capacité contributive des contribuables ;
- le **caractère indiciaire** de l'imposition ne permettait pas de prendre en compte la rentabilité propre de chaque établissement ;
- la **variabilité des taux s'élevait de 1 à 4 pour les départements et de 1 à 30 pour les communes.**

Pour toutes ces raisons, la patente était devenue une imposition inéquitable, inadaptée aux évolutions de l'économie, difficilement gérable et faussant le jeu de la libre concurrence. C'est pourquoi la loi du 29 juillet 1975 l'a remplacée par la taxe professionnelle.

¹ Les quatre taxes directes locales, appelées également les « quatre vieilles », sont : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle jusqu'en 2010, remplacée par la contribution économique territoriale depuis cette date.

² Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

La taxe professionnelle était à l'origine assise sur une base comptable composite, qui comprenait :

- d'une part, les immobilisations corporelles évaluées *via* leur valeur comptable, plus communément appelées les équipements et biens mobiliers (EBM), ce qui correspondait aux investissements productifs des entreprises en matériels, outillages, etc ;
- les salaires, affectés d'un coefficient de pondération de 0,2.

Les personnes imposables à la taxe professionnelle étaient toutes les personnes physiques et morales qui exerçaient à titre habituel une activité non salariée.

La taxe professionnelle se caractérisait par le dynamisme de ses bases et la hausse des taux pratiqués par les collectivités territoriales. La conjugaison de ces deux facteurs a permis à cette imposition de connaître une progression constante et régulière de son produit.

Malgré la multiplication des exonérations, les bases brutes de la taxe professionnelle ont augmenté, passant de 9,4 % du PIB en 1980 à 10,3 % en 1998. La suppression de la part salariale de la taxe a diminué cette part, évaluée en 2003 à 7,5 % du PIB.

Quant à la pression fiscale, le taux moyen d'imposition à la taxe professionnelle est passé de 19 % en 1988 à 24,02 % en 2003. Les nombreux dispositifs de dégrèvements et d'exonérations applicables à la taxe professionnelle ont été compensés par l'Etat, d'où la forte progression de l'effort financier de celui-ci. De 25 % en 1989, le coût brut de la taxe professionnelle pour l'Etat est passé à 38 % en 2003.

Perçue au profit des communes, des départements et des régions mais également des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la taxe professionnelle représentait, en 2009, 30,23 milliards d'euros, soit 43 % du total des quatre taxes directes locales et 50 % des ressources fiscales des collectivités territoriales.

2. Un impôt « insensé et imbécile »

a) Un impôt fortement critiqué pour ses effets anti-économiques

La mise en application de la taxe professionnelle a fait apparaître, rapidement, les insuffisances de cet impôt. Quatre principales critiques lui étaient adressées.

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

En effet, en reposant sur les investissements, la taxe professionnelle taxait les EBM au prix de revient : ainsi, le poids de l'impôt était d'autant plus important que l'investissement était lourd et qu'il était utilisé longtemps.

Ensuite, la taxe **faisait contribuer plus le secteur industriel** en comparaison d'autres secteurs économiques qui apparaissaient relativement épargnés. En effet, le ratio investissement / valeur ajoutée du secteur industriel était élevé. En d'autres termes, la taxe professionnelle pesait sur les secteurs industriels soumis à une forte concurrence internationale (automobile, composants électroniques ou métallurgie) ce qui, selon de nombreux entrepreneurs, ne favorisait pas le maintien de l'emploi industriel sur le territoire national et était à l'origine des délocalisations d'entreprises à l'étranger.

Enfin, les deux dernières critiques adressées à la taxe professionnelle pointaient, d'une part, la **complexité et l'illisibilité de cet impôt**, en raison notamment des nombreuses modifications dont elle avait fait l'objet et, d'autre part, la **part de plus en plus importante prise par l'Etat**, qui en était devenu le principal redevable, défauts auxquels s'ajoutaient la coexistence des assiettes et la multiplication des règles particulières d'exonération, d'abattement des bases d'imposition et de réduction de cotisations.

b) Un impôt maintes fois réformé

Afin d'en limiter les effets anti-économiques, dans un contexte marqué par un chômage élevé, des suppressions d'emplois dans l'industrie et une concurrence internationale forte, la taxe professionnelle a fait l'objet de 68 réformes entre 1976 et 2010, soit une moyenne de deux réformes par an. Ces nombreuses adaptations, d'ampleur variable, ne se sont pas inscrites dans un projet fiscal d'ensemble. Leur point commun était de permettre un allègement de la taxe professionnelle pour les entreprises.

Les réformes apportées à la taxe professionnelle peuvent être regroupées en trois grandes catégories : les corrections de portée générale apportées aux bases et aux modalités de calcul de l'imposition, les mesures d'exonérations et d'étalement destinées à limiter les effets désincitatifs de la taxe et enfin, les mesures plus ciblées en faveur de certains secteurs économiques ou catégories de contribuables.

Les ajustements les plus fondamentaux se sont traduits, pour l'essentiel, par l'abandon de l'élément salaires et, corrélativement, par une montée en puissance de la valeur ajoutée, dans l'assiette et le calcul de la base. Parmi les réformes dont a fait l'objet la taxe professionnelle, on rappellera seulement les trois plus importantes d'entre elles.

Tout d'abord, la loi du 3 janvier 1979¹ a posé le principe d'une **prise en compte de la valeur ajoutée dans le calcul de la taxe professionnelle** : la taxe professionnelle acquittée par une entreprise ne pouvait plus excéder un pourcentage de sa valeur ajoutée. Initialement fixé à 8 %, le plafond a été abaissé pour atteindre 3,5 % en 1991².

Ensuite, le deuxième grand ajustement de la taxe professionnelle est la **suppression de la part salariale dans l'assiette de l'imposition**. La volonté de lutter contre un effet négatif sur l'emploi de la taxe professionnelle avait été à l'origine de la réduction du coefficient de pondération de la masse salariale, ramené de 20 % à 18 % et, en 1987, de l'extension aux embauches de la « réduction pour investissement ». La loi de finances pour 1999 est allée plus loin en supprimant la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle. Cette mesure, progressivement mise en œuvre de 1999 à 2003, s'est avérée coûteuse pour l'Etat qui en a assumé la compensation.

Enfin, un nouveau dispositif a été mis en place destiné à ne pas pénaliser l'industrie et à mieux prendre en compte la diversité des activités économiques. Le **système de plafonnement de la valeur ajoutée**, en vigueur jusqu'en 2006, était accusé de « surimposer » certaines entreprises. On rappellera que ce système s'appuyait sur un mécanisme de référence au taux de taxe professionnelle de 1995. A partir de 2007, le plafonnement de la valeur ajoutée reposait sur les taux de 2004 et 2005 comme référence, tout en tenant davantage compte de la valeur ajoutée de chaque entreprise. Ainsi, cette réforme a permis de réévaluer le montant du dégrèvement de plusieurs dizaines de milliers d'entreprises.

3. La suppression de la taxe professionnelle et la mise en place de la contribution économique territoriale

a) La commission Fouquet

A la suite de la suppression de la part salaire de la base de la taxe professionnelle en 1999, une commission a été mise en place à la demande du Président de la République lors de ses vœux prononcés pour l'année 2004. Cette commission, présidée par Olivier Fouquet, conseiller d'Etat, a rendu ses conclusions en décembre 2004. Une des préconisations consistait à instituer une taxe professionnelle dont les bases seraient constituées pour 80 % par la valeur ajoutée des entreprises et pour 20 % par la valeur locative foncière. Autrement dit, il était proposé de remplacer la base EBM par une nouvelle base reposant sur la valeur ajoutée des entreprises tandis que la base « valeur

¹ Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

² La loi de finances pour 1995 a introduit une dose de progressivité, le relevant à 3,8 % ou 4 % au-delà de certains seuils de chiffres d'affaires.

locative foncière » aurait été maintenue. Cette proposition n'a pas été suivie d'effets.

b) La contribution économique territoriale

En raison des nombreux ajustements qu'elle a connus, l'assiette de la taxe professionnelle, était, en 2009, au moment de sa réforme, composée :

- des immeubles et terrains passibles des deux taxes foncières ;
- de la valeur locative des autres immobilisations, dites équipements et biens mobiliers (EBM), telles que le matériel, l'outillage, etc.

L'article 2 de la loi de finances pour 2010¹ a supprimé la taxe professionnelle, à laquelle s'est substituée une nouvelle imposition, la **contribution économique territoriale** (CET), elle-même composée de deux nouvelles impositions :

- la **cotisation foncière des entreprises** (CFE) ;
- la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE).

La réforme de la taxe professionnelle avait, selon le Gouvernement, pour objectif prioritaire de **redynamiser la compétitivité industrielle de la France**. D'après le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA), publié en mai 2010, dit rapport Durieux-Subremon², trois conséquences majeures étaient attendues de la réforme de la taxe professionnelle : une aide au secteur industriel, par la diminution de la charge fiscale, un effet positif sur les relocalisations d'entreprises et un soutien à l'emploi.

L'assiette « éléments fonciers » de l'ancienne taxe professionnelle, à savoir les valeurs locatives foncières, constitue désormais l'**assiette de la CFE**. Il convient de préciser que les valeurs locatives industrielles font l'objet d'un abattement de droit de 30 %.

La **CVAE**, quant à elle, est **assise sur la valeur ajoutée**. Elle est théoriquement due par toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros. Son taux est fixé à 1,5 % au niveau national. La valeur ajoutée taxable est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires pour les entreprises de moins de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires et à 85 % pour les autres contribuables dont le chiffre d'affaires est supérieur à ce seuil.

En pratique, comme le montre le graphique suivant, l'Etat prend en charge tout ou partie de l'imposition des entreprises de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires :

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Rapport sur l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, sous la supervision de MM. Bruno Durieux, Inspecteur général des finances et Patrick Subremon, Inspecteur général de l'administration, mai 2010.

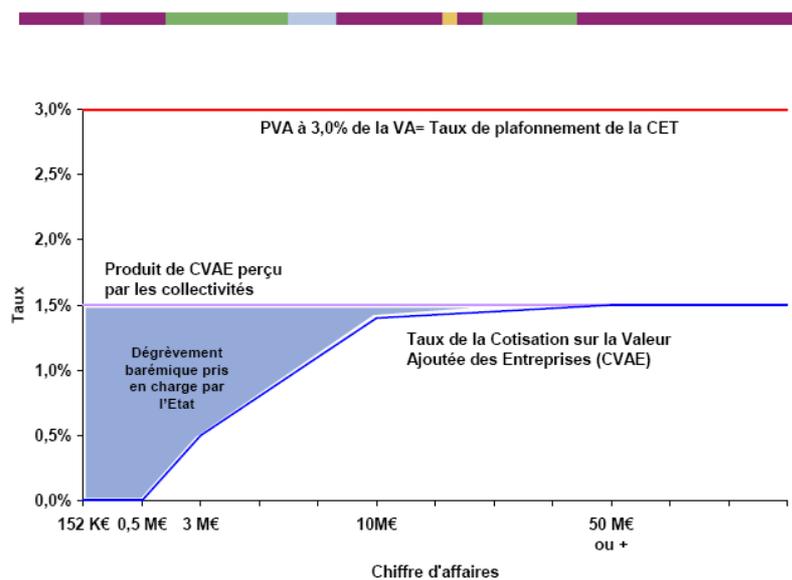
- pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 euros et 500 000 euros, le dégrèvement est total : en d'autres termes, les entreprises n'acquittent pas de CVAE ;

- pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 euros et 50 millions d'euros, le dégrèvement est partiel et dégressif en fonction du chiffre d'affaires : plus le chiffre d'affaires de l'entreprise est proche de 50 millions d'euros, moins la fraction de l'impôt prise en charge par l'Etat est importante.

La somme de la CFE et de la CVAE, c'est-à-dire la contribution économique territoriale (CET), ne peut représenter plus de 3 % de la valeur ajoutée d'une entreprise.

De manière transitoire, les entreprises pour lesquelles la réforme se traduit par une augmentation de leurs impôts – supérieure de 500 euros et de plus de 10 % par rapport à l'imposition qu'elles auraient normalement dû acquitter en 2010 au titre de la taxe professionnelle – bénéficient d'un **écrêtement de leurs pertes sur cinq ans**, afin que la hausse de la charge fiscale soit graduée dans le temps. Par ailleurs, toutes les exonérations de taxe professionnelle, de droit ou sur délibération des collectivités territoriales, sont maintenues et s'appliquent aux deux nouveaux impôts.

Barème progressif de la CVAE et plafonnement de la CET



PVA : plafonnement de la valeur ajoutée

M : millions

Source : Direction du Budget

Enfin, l'exonération de CFE entraîne l'exonération de CVAE.

B. LE TABLEAU CONTRASTÉ DES GAGNANTS ET DES PERDANTS

La réforme de la taxe professionnelle a eu pour effet un **allègement des charges de fiscalité globale des entreprises**, dont l'appréciation doit toutefois être modérée par la prise en compte des hausses intervenues par ailleurs sur la fiscalité des entreprises et des difficultés techniques accompagnant la réforme. Une analyse plus précise permet de distinguer le secteur industriel, qui apparaît comme le principal bénéficiaire de la réforme, conformément aux objectifs initiaux de celle-ci ; en revanche, les entreprises de prestation de services ont, dans leur grande majorité, vu leur contribution économique augmenter, dans des proportions parfois importantes.

1. Un allègement fiscal global pour les entreprises ...

Selon le chiffrage fourni par le Gouvernement, l'allègement fiscal des entreprises se situe dans une **fourchette comprise entre 7,5 milliards d'euros**, selon le ministère de l'économie, **et 8,2 milliards d'euros**, selon le ministère de l'industrie¹. Cette économie représente la différence entre la charge que les entreprises auraient dû supporter si la taxe professionnelle était toujours en vigueur et l'impôt effectivement acquitté dans le cadre de la contribution économique territoriale.

Selon notre ancienne collègue Nicole Bricq, rapporteure générale de la commission des finances du Sénat², 3,3 millions d'entreprises – soit près de 3,96 millions d'établissements – ont été redevables de la CFE en 2010. Le montant des émissions du rôle général de CFE, frais de gestion compris, s'établit à plus de **6,3 milliards d'euros** et, en intégrant les taxes de financement des chambres consulaires, ce montant atteint environ 8 milliards d'euros.

954 000 entreprises ont déposé une déclaration de CVAE et 149 000 ont effectivement acquitté cet impôt. Les recouvrements de CVAE en 2010 se sont élevés à **10,35 milliards d'euros**.

a) Une large majorité de gagnants

Environ 60 % des entreprises (soit environ 2 millions d'entreprises) sont gagnantes³ – un chiffre qui, selon François Baroin, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, atteint 86 % pour celles

¹ La différence des évaluations de la charge fiscale des entreprises consécutive à la réforme de la taxe professionnelle s'explique principalement par les dispositifs de lissage mis en place pour les entreprises dites « perdantes » et par les effets de la cotisation minimum de CET. Ces différences de méthodologie soulèvent le problème de l'évaluation précise de l'efficacité de la réforme.

² Rapport d'information n° 64 (2011-2012) : « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'injustices et d'incohérences » de Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances.

³ Une entreprise est considérée comme « gagnante » à la réforme de la taxe professionnelle lorsque le montant de la contribution économique territoriale est inférieur au montant que ladite entreprise aurait dû acquitter si la taxe professionnelle était toujours en vigueur.

dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 000 et 500 000 euros – **et environ 20 % (845 000 entreprises, avec quelques nuances, selon le Gouvernement) sont perdantes, les 20 % d'entreprises restantes voient leur contribution stabiliser.** Ces données sont confirmées par une enquête interne du Medef qui évalue à 61 % la proportion d'entreprises gagnantes, à 27 % celle d'entreprises perdantes et à 12 % celle des situations stables.

On rappellera toutefois que les estimations initiales du Gouvernement évaluaient à environ 129 000 le nombre d'entreprises dont la charge fiscale devait augmenter. Or, le nombre d'entreprises perdantes s'élevant finalement à 800 000, force est de constater que les **évaluations initiales** se sont avérées **trop optimistes**. Votre rapporteur estime que l'augmentation du nombre d'entreprises perdantes peut également s'expliquer par les effets de la cotisation minimale de la CET qui ne pouvaient être anticipés, au moment des évaluations, puisque relevant d'une décision locale.

En revanche, le Gouvernement estimait à 1,1 million le nombre d'entreprises bénéficiaires de cet allègement, alors qu'on évalue leur nombre à 2 millions. Votre rapporteur se félicite que la proportion réelle soit largement supérieure à ces prévisions.

b) Des écarts de taxation très variables

Le **gain moyen par entreprise « gagnante »** est évalué à **4 080 euros**, soit sept fois supérieur à la **perte moyenne de 604 euros** des entreprises considérées comme « perdantes ». François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), a rappelé que, si la hausse de la CET apparaît peu élevée en euros, elle peut, en revanche, en pourcentage, dépasser 100, 200, voire 300 %.

Selon Marie-Christine Coisne, présidente de la commission « fiscalité des entreprises » du Medef, « *38 % des entreprises perdantes subissent une augmentation d'impôt inférieure à 10 % et les autres 62 % se partagent équitablement entre 10, 20, 30 et 50 % d'augmentation, parfois 100 %.* » Mme Coisne a par ailleurs précisé que, parmi les entreprises gagnantes, 30 % d'entre elles enregistrent moins de 10 % de réduction d'impôt, 25 % entre 30 et 50 % de réduction et 15 % entre 10 et 20 %.

c) Des contrastes marqués entre secteurs d'activité

Le tableau suivant présente, par secteur d'activités, la proportion d'entreprises gagnantes, perdantes et celles dont la contribution économique est stable, d'une part, ainsi que la baisse de l'impôt économique territorial en pourcentage et en montant dans chaque secteur, d'autre part.

Répartition des gagnants et des perdants par secteur d'activité

Secteur d'activité	Gagnants	Stables	Perdants	Baisse de la cotation dans le secteur		Part du gain sur le total tous secteurs confondus
	En %	En %	En %	Millions d'euros	En %	En %
Agriculture, sylviculture, pêche	63	15	22	- 109	- 62	1
Industries agricoles et alimentaires	59	4	37	- 364	- 34	5
Industrie des biens de consommation	40	28	32	- 244	- 25	3
Industrie automobile	74	5	21	- 120	- 24	2
Industries des biens d'équipement	62	13	25	- 289	- 28	4
Industrie des biens intermédiaires	63	16	21	- 965	- 36	13
Énergie	64	5	30	- 388	- 22	5
Construction	41	29	30	- 724	- 46	10
Commerce	63	10	26	- 958	- 23	13
Transports	51	31	17	- 502	- 31	7
Activités financières	60	5	35	- 4	0	0
Activités immobilières	55	8	37	- 110	- 24	1
Services aux entreprises	61	14	25	- 1 161	- 22	15
Services aux particuliers	52	18	30	- 453	- 37	6
Éducation, santé, action sociale	88	6	6	- 724	- 62	10
Administration	66	6	28	- 11	- 24	0
Inconnu	70	9	21	- 376	- 27	5
Total	60	14	25	- 7 502	- 28	100

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Deux conclusions générales se dégagent de la lecture de ce tableau :

- d'une part, on constate, pour l'ensemble des secteurs d'activité, que la **proportion d'entreprises gagnantes est supérieure à celle des entreprises perdantes** à la réforme de la taxe professionnelle. Ces dernières représentent, en moyenne, 25 % des entreprises globales. On dénombre toutefois des secteurs d'activités pour lesquelles la proportion de perdants est très importante, tels que les industries agricoles et alimentaires (37 %), les activités financières (35 %) et les activités immobilières (37 %) ;

- d'autre part, **l'allègement de la fiscalité économique se concentre sur quelques secteurs** : les industries des biens intermédiaires (avec une baisse de cotisation de 965 millions d'euros), le commerce (958 millions d'euros), les services aux entreprises (1 161 millions d'euros) et l'éducation, la santé et l'action sociale (dont la baisse de cotisation s'élève à 724 millions d'euros).

2. ... dont l'ampleur et le bénéfice doivent être relativisés

La réforme, applicable aux entreprises depuis le 1^{er} janvier 2010, est loin d'avoir encore produit tous ses effets. Toutefois, on constate que, malgré une forte proportion d'entreprises gagnantes, l'allègement fiscal apparaît plus limité que prévu, en raison notamment du **renforcement de la fiscalité des entreprises** et des difficultés techniques qui ont accompagné la réforme, notamment pour la **déclaration des effectifs**.

a) Parallèlement à la réforme, la fiscalité des entreprises a été alourdie

Pour évaluer l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les entreprises, il est nécessaire de mesurer la pression fiscale globale pesant sur les entreprises. En effet, il importe de savoir si la diminution de la fiscalité économique a été contrebalancée ou non par une hausse simultanée d'autres fiscalités pesant sur elles.

Or, votre mission n'a recueilli aucune donnée officielle sur cette question de la part des administrations du ministère du budget. C'est pourquoi elle s'en remet aux estimations effectuées par le Medef sur cette question. Celui-ci évalue à 40 % le poids de la taxe professionnelle sur le total des prélèvements avant l'acquittement de l'impôt sur les sociétés. La réforme de la taxe professionnelle aurait permis de diminuer cette part de cinq points. Toutefois, les gains liés à la réforme de l'impôt économique territorial ont été contrebalancés par une augmentation simultanée de la fiscalité pesant sur les entreprises.

(1) La création des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux

La réforme de la taxe professionnelle s'est accompagnée de la création de nouvelles taxes, les **impositions forfaitaires sur les entreprises**

de réseaux (IFER), aujourd'hui au nombre de neuf et destinées à compenser les gains jugés excessifs de certains secteurs non délocalisables. Ces nouvelles impositions ont représenté en 2011 un produit de 1 270 millions d'euros à la charge des entreprises.

Les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)

Leur instauration par l'article 2.3 de la loi précitée de finances pour 2010 poursuit un double objectif :

- d'une part, le financement partiel de la réforme de la taxe professionnelle. De ce fait, l'IFER vise à neutraliser les gains fiscaux des secteurs possédant une assiette non délocalisable et étant considérés comme les « très grands gagnants » de la réforme ;

- d'autre part, le maintien pour les collectivités territoriales d'une incitation financière à l'accueil d'installations génératrices d'externalités négatives.

Les IFER permettent, en moyenne, de maintenir le prélèvement sur les grandes entreprises de réseaux au niveau des recettes de taxe professionnelle.

Concernant trois secteurs économiques (l'énergie, le transport ferroviaire et les télécommunications), l'IFER repose sur neuf composantes qui sont :

- l'imposition forfaitaire sur les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique des courants situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale (article 1519 D du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme (article 1519 E du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (article 1519 F du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur les transformateurs électriques (article 1519 G du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques (article 1519 H du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur les installations de gaz naturel liquéfié, les stockages souterrains de gaz naturel, les canalisations de transport de gaz naturel, les stations de compression du réseau de transport de gaz naturel et les canalisations de transport d'autres hydrocarbures (article 1519 HA du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs (article 1599 *quater* A du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé pour le transport de voyageurs en Île-de-France (article 1599 *quater* A bis du code général des impôts) ;

- l'imposition forfaitaire sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, les unités de raccordement d'abonnés et les cartes d'abonnés du réseau téléphonique commuté (article 1599 *quater* B du code général des impôts).

Plusieurs représentants des collectivités territoriales ont proposé la création de nouvelles impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux. Ainsi, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence a estimé que

l'effort de reconstitution de l'intéressement des collectivités territoriales à l'accueil d'entreprises industrielles, mis à mal par la réforme de la taxe professionnelle, doit être poursuivi à travers la création de nouvelles IFER applicables, par exemple, aux armateurs, à la logistique (entrepôts, terminaux conteneurs, stockage produits pétroliers), aux incinérateurs ou encore aux cimentiers.

Votre rapporteur met en garde contre la tentation de multiplier la création de nouvelles impositions sectorielles afin d'augmenter les ressources des collectivités territoriales. Comme l'a souligné Hervé Le Hérissel¹, « *les solutions simplistes mettent en cause l'équilibre et l'équité du système fiscal* ». En effet, les IFER ne tiennent nullement compte de la capacité contributive des entreprises, créant ainsi une situation d'injustice fiscale, d'où l'« *obligation existentielle pour le redevable de parvenir à répercuter l'impôt sur autrui, le plus souvent le consommateur* ». C'est pourquoi votre rapporteur ne souscrit pas à la création de nouvelles IFER en raison de leurs effets pervers sur les entreprises. Si, dans les prochaines années, certains secteurs économiques venaient à bénéficier de gains anormaux, une réflexion pourra alors être conduite afin de créer de nouvelles IFER. Toutefois, ces créations ne doivent ni être automatiques ni être guidées par le seul objectif d'une compensation des ressources des collectivités territoriales mais exclusivement fondées sur la situation réelle des entreprises.

Proposition n° 1:

Ecarter la création de nouvelles IFER sauf si on constate, dans les prochaines années, de nouveaux secteurs économiques bénéficiant des gains anormaux à la suite de la réforme de la taxe professionnelle

(2) La hausse de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés

De surcroît et paradoxalement, on constate, depuis 2010, une hausse de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu.

En effet, la contribution économique territoriale ne pénalise plus les bénéficiaires 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.

¹ « *Le bénéfice des entreprises reste-t-il l'assiette optimale d'imposition des entreprises ?* », Hervé Le Hérissel, *Revue de droit fiscal*, n° 14, 5 avril 2012.

La chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) considère que **le surplus d'impôt sur les sociétés réduit d'un tiers le gain produit par la réforme.**

(3) La création ou l'augmentation de nouvelles impositions hors du champ de la réforme de la taxe professionnelle

La pression fiscale à laquelle sont soumises les entreprises a pu augmenter en raison de **la création ou de l'augmentation de nouvelles taxes ou redevances qui s'inscrivent en dehors de la réforme de la taxe professionnelle.**

On citera, par exemple, la mise en œuvre de la nouvelle taxe sur les enseignes publicitaires ou le **renforcement des charges fiscales** applicables aux produits **pharmaceutiques**. Pour l'entreprise Pierre Fabre, visitée par une délégation de votre mission lors de son déplacement à Toulouse, la **réforme de la taxe professionnelle** a fait passer la pression fiscale de 15,8 millions d'euros, au titre de la taxe professionnelle en 2009, à 14,7 millions d'euros au titre de la CET en 2010 (se répartissant entre 10,8 millions au titre de la CVAE et 3,9 millions au titre de la CFE), soit une diminution de l'imposition économique égale à 1,1 million d'euros. Cet allègement est toutefois sans commune mesure avec la **charge représentée par la hausse des taxes spécifiques à l'industrie pharmaceutique**¹. En 2010, ces taxes s'élevaient à **21,2 millions d'euros**², contre 18,4 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 2,8 millions d'euros représentant 15,2 % de hausse. Le différentiel de taxes entre la France et les autres pays d'Europe est estimé, par l'entreprise Pierre Fabre, à 1 % du chiffre d'affaires annuel (hors taxes nouvelles). Cette charge fiscale serait en accroissement en 2011 en raison de la forte augmentation des barèmes de la taxe sur les spécialités et de celle sur les produits remboursés (portée de 1 % à 1,6 % du chiffre d'affaires) et de la création d'une nouvelle taxe sur les produits cosmétiques égale à 0,1 % du chiffre d'affaires.

(4) Les taxes spécifiques à la région Île-de-France

L'augmentation du poids de la fiscalité, malgré la réforme de la taxe professionnelle, a été particulièrement nette en région Île-de-France. La mise en place du réseau de transports du « **Grand Paris** » s'est accompagnée d'une **contribution fiscale plus importante** des entreprises situées sur son territoire, se caractérisant par :

- d'une part, la **création** d'une taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement en faveur de la Société du Grand Paris à laquelle sont assujetties les entreprises en tant que redevables des taxes foncières ;

¹ On dénombre 11 taxes spécifiques applicables aux entreprises pharmaceutiques.

² Ce chiffre s'entend hors restitution de chiffre d'affaires, à 36,8 millions d'euros si ces restitutions sont incluses.

- d'autre part, l'**augmentation** de la redevance sur la création de bureaux perçue par la région Île-de-France et de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage perçue dans la région Île-de-France.

Pour la région Île-de-France, le montant de taxe professionnelle en 2007 s'élevait à 3,9 milliards d'euros. Aujourd'hui, la CVAE s'élève à 1,2 milliard d'euros, la taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement en faveur de la Société du Grand Paris à 117 millions d'euros, la redevance sur la création de bureaux perçue par la région Île-de-France à 70 millions d'euros, et la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage perçue dans la région Île-de-France à 236 millions d'euros. Ainsi, on s'aperçoit que les gains engendrés par la réforme de la taxe professionnelle ont été partiellement mais sensiblement annulés par l'augmentation ou la création des taxes destinées à financer la Société du Grand Paris.

**La taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux
et locaux de stockage perçue dans la région Île-de-France**

Prévue à l'article 231 *ter* du code général des impôts, cette taxe est due par les propriétaires des locaux précités et calculés, à partir de la surface de ces locaux, en fonction de tarifs, qui, en ce qui concerne les locaux de bureaux, sont différenciés suivant un zonage en trois circonscriptions.

Un arrêté du 22 décembre 2011¹ a actualisé, en fonction du dernier indice connu du coût de la construction, les tarifs au mètre carré en vigueur au 1^{er} janvier 2012, pour le calcul de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage en région Île-de-France. Ainsi, le tarif pour les bureaux passe, à titre d'exemple, de 344 euros par m² à 361,24 euros par m² pour la zone 1 (correspondant à Paris et le département des Hauts-de-Seine), soit une hausse de 5 %.

b) Les difficultés administratives liées à la mise en œuvre de la réforme

Les entreprises ont été soumises à un certain nombre de difficultés **techniques lors de la mise en œuvre de la réforme ainsi qu'à d'importants coûts de mise en œuvre**, en particulier pour la déclaration des effectifs salariés.

(1) La déclaration des effectifs

La question de la déclaration d'effectifs a notamment été soulevée par le Conseil du commerce de France et la CCIP qui estiment que le choix retenu par le législateur s'est accompagné d'une gestion plus lourde, notamment pour les entreprises fonctionnant sur un mode succursaliste.

1 Arrêté du 22 décembre 2011 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs au mètre carré pour le calcul de la redevance pour la création de locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage en région d'Île-de-France (articles L. 520-1 et L. 520-3 du code de l'urbanisme) et pour le mètre carré de taxe d'aménagement (article L. 311-11 du même code).

En effet, **la clé de répartition du produit de la CVAE entre les collectivités locales est fondée sur la localisation des effectifs salariés**¹. L'obligation déclarative est à la **charge des entreprises**, ce qui a occasionné un coût de gestion administratif supplémentaire : en plus de déclarer le montant de la valeur ajoutée, les entreprises doivent mentionner, par établissement et par lieu d'emploi, le nombre de salariés employés au cours de la période de référence. Les entreprises bénéficiant d'un dégrèvement total de CVAE sont également soumises à cette déclaration tandis que les entreprises mono-établissement sont dispensées du dépôt de déclaration. Pour les entreprises multi-établissements, en revanche, le salarié qui exerce son activité dans plusieurs établissements est déclaré dans celui où sa durée d'activité est la plus importante.

Par ailleurs, Claude Boulle, président exécutif de l'Union du commerce de centre-ville, président de la commission fiscale du Conseil du commerce de France, a regretté que certaines entreprises doivent réaliser une **seconde déclaration d'effectifs**, toutes n'ayant pas les mêmes dates de clôture d'exercice comptable qui sont soit le 30 mars, soit le 31 août.

Cette nouvelle obligation a également entraîné des **difficultés de collecte des informations dans certains secteurs soumis à des règles particulières**, principalement ceux des transports, des bâtiments et travaux publics (BTP) ou encore celui de l'intérim. Le calcul de la valeur ajoutée est source de surcoût administratif pour ces entreprises.

En outre, les entreprises se sont plaintes de l'obligation déclarative imposée à toutes celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 000 euros, alors que seules sont effectivement redevables celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros, obligation rendue nécessaire pour la répartition du produit fiscal entre collectivités. C'est pourquoi le Gouvernement a dispensé de cette obligation les entreprises ne comptant qu'un seul établissement sur lesquelles l'administration fiscale disposait des données déclarées, soit plus de la moitié des 954 000 entreprises soumises à déclaration, afin d'alléger cette charge administrative sans enjeu de paiement pour les entreprises².

Enfin, l'entreprise Airbus et la CCIP ont regretté que **la déclaration des effectifs ne soit pas réalisée via le recours aux déclarations annuelles de données sociales (DADS)**. On rappellera qu'il s'agit d'une formalité déclarative que doit accomplir toute entreprise employant des salariés, en application de l'article R. 243-14 du code de la sécurité sociale. Ce document, commun aux administrations fiscales et sociales, permet aux employeurs de fournir annuellement, et pour chaque établissement, la masse des traitements versés, les effectifs employés ainsi qu'une liste nominative de leurs employés,

¹ Cette question est abordée dans la partie consacrée aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales.

² Décret n° 2011-688 du 17 juin 2011 relatif aux modalités de déclaration du nombre de salariés employés par les contribuables assujettis à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

en indiquant pour chacun d'eux le montant des rémunérations salariales perçues. Les obligations qui incombent aux entreprises *via* la souscription des DADS sont similaires à celles qui leur sont demandées dans le cadre de la déclaration de leurs effectifs, par établissement et par lieu d'emploi. On peut d'ailleurs s'étonner que l'administration fiscale, déjà destinataire des DADS, réclame aux entreprises la souscription d'un nouveau document. C'est pourquoi, dans un souci d'allègement des formalités administratives incombant aux entreprises, votre mission estime que la déclaration des effectifs devrait être réalisée par les déclarations annuelles des données sociales, qui méritent d'être adaptées aux informations demandées pour la répartition de la CVAE.

Proposition n° 2 :

Simplifier les formalités de déclaration des effectifs par l'utilisation des déclarations annuelles des données sociales (DADS)

(2) La définition des équivalents temps plein travaillé (ETPT)

La seconde difficulté rencontrée par les entreprises est liée à la **définition des effectifs** : la notion retenue, celle d'équivalent temps plein travaillé (ETPT), est familière à la fonction publique, mais elle complique la tâche des services comptables des entreprises, qui doivent comptabiliser les temps de travail au prorata de leur localisation.

Pour pallier cette difficulté, la direction générale des finances publiques autorise désormais les entreprises à comptabiliser l'emploi là où la majorité du temps est travaillé et n'a pas appliqué, jusqu'à aujourd'hui, la sanction de 200 euros prévue par la loi pour chaque omission, dans la limite de 100 000 euros. Jean-Marc Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, considère en effet « *qu'en période de rodage, mieux [vaut] soutenir les entreprises que les pénaliser* ».

(3) Des interrogations sur la comptabilisation de la valeur ajoutée

Des interrogations ont également été soulevées au sujet de la comptabilisation du produit et des charges liés à la valeur ajoutée à des moments différents. En effet, un décalage dans le temps peut être constaté entre le moment où les produits sont inscrits en comptabilité et la date de création de richesse par l'entreprise.

3. Un rééquilibrage attendu en faveur du secteur industriel

La réforme de l'imposition économique a davantage favorisé les entreprises de l'industrie que celles des services, en raison de la suppression

de l'assiette sur les équipements et biens mobiliers (EBM), ce qui était l'un des objectifs de la réforme.

a) Une réduction fiscale globale de 2,2 milliards d'euros

Selon les données fournies par le gouvernement, l'**industrie** a bénéficié de **2 milliards d'euros de réduction de charge fiscale**, représentant près de 27 % des gains globaux enregistrés en 2010. François Baroin a indiqué que l'industrie bénéficiait ainsi d'un allègement de plus de 30 % de son impôt économique. Dans la plupart des industries, les gains engendrés par la mise en place de la CET sont supérieurs aux simulations de 2009 réalisées par le rapport Durieux–Subremon. On rappellera, pour mémoire, que ce rapport estimait que « *L'effet de réduction de la fiscalité locale (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) sera davantage prononcé sur certains secteurs économiques, comme l'industrie automobile (près de 60 % de baisse de fiscalité), la construction (plus de 40 %), les industries agroalimentaires et de biens intermédiaires (près de 40 %).* »

Ces données ont été confirmées par la plupart des personnes entendues par votre mission. Selon Marie-Christine Coisne, certaines entreprises du secteur industriel ont bénéficié d'une réduction de 80 % de leur charge fiscale ; d'autres entreprises n'ont bénéficié d'aucun allègement, voire doivent s'acquitter d'un niveau de CET légèrement supérieur à celui de la taxe professionnelle. Toutefois, les différences de charges fiscales des entreprises sont liées à plusieurs facteurs qui rendent particulièrement difficile leur analyse : on peut citer les investissements réalisés en 2009, auxquels se sont appliqués le dégrèvement pour investissements nouveaux ou encore les rectifications d'erreurs de la part de l'administration fiscale.

De même, une enquête interne de CroissancePlus, association professionnelle d'entrepreneurs, démontre que certaines entreprises industrielles ont bénéficié d'une baisse de leur contribution fiscale égale parfois à 50 %. CroissancePlus a cité le cas d'une entreprise de fabrication et de réparation de flexibles hydrauliques sur site, dont le montant de la taxation économique est passé de 332 043 euros de taxe professionnelle en 2009 à 151 612 euros de CET en 2010, soit une diminution de plus de 50 % de sa charge fiscale, pour un chiffre d'affaires passant de 16 000 000 euros à 20 000 000 euros.

L'allègement fiscal important dont bénéficie désormais le secteur industriel s'explique principalement par la nouvelle assiette de la CET, qui repose en partie sur la valeur ajoutée et par l'abattement de droit de 30 % sur la valeur locative des immobilisations industrielles¹.

b) Un allègement plus important selon les secteurs...

Il apparaît que certains secteurs industriels ont plus particulièrement bénéficié de la réforme.

¹ Article 1499 du code général des impôts.

Il en est ainsi de l'**industrie de biens intermédiaires**, qui intervient en amont dans la chaîne de valeur industrielle (textile, métallurgie, chimie, composants électriques), dont l'allègement par rapport à la taxe professionnelle s'élève à 40 %. Les **industries de biens d'équipement** (aéronautique, naval, ferroviaire, mécanique) **et de biens de consommation** (habillement, équipement du foyer) affichent, quant à elles, une diminution de leur charge fiscale égale à 25 %, alors qu'il s'agit des industries les plus exposées à la concurrence internationale.

Enfin, l'**industrie automobile**, dont la baisse de la charge fiscale avoisine également 25 %, enregistre le gain moyen par entreprise le plus important. Selon Eric Besson, alors ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, le **gain moyen pour l'industrie automobile** s'élevait, en 2010, à **73 000 euros par an**, contre 28 688 euros pour les industries de biens intermédiaires et 16 244 euros pour les biens d'équipement.

Toutefois, il convient de rappeler les conclusions d'une étude réalisée par le Conseil national de la profession automobile, fin 2010, sur un panel de 286 établissements de tailles diverses constitués de PME du commerce et de l'artisanat, selon laquelle 41 % d'entre eux subissent une hausse de leur contribution économique territoriale supérieure à 10 %. Ces entreprises imputent cette hausse à l'augmentation de la CFE en raison de la surface qu'elles occupent.

c) ...en contrepartie d'une charge fiscale plus importante pour les secteurs de prestations de services

Les **entreprises de prestation de services** ont vu leur contribution fiscale augmenter.

Ainsi, pour le **secteur financier**, la hausse moyenne de la charge fiscale est évaluée à 20 % pour les banques et à environ 10 % pour les sociétés d'assurance. Toutefois, les effets constatés sont ceux qui avaient été annoncés lors de la présentation de la réforme, comme l'a rappelé Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française.

Plusieurs facteurs contribuent à l'augmentation de la charge fiscale de ce secteur. La principale explication réside dans la **différence d'assiette** entre la taxe professionnelle et la CET, et plus particulièrement la CVAE. En effet, la contribution en taxe professionnelle des entreprises de prestation de services était peu élevée puisqu'elles étaient peu consommatrices d'équipements et biens mobiliers. Dans le cadre de la CET, leur valeur ajoutée dépend très largement de leurs ressources humaines, qui sont importantes.

Parallèlement, le plafonnement de la taxe professionnelle bénéficiait largement aux sociétés d'assurances. Le plafonnement, dans le cadre de la CET, a été fixé à 3 % et intègre la CVAE et la CFE qui leur est moins favorable. Par ailleurs, comme l'a expliqué François Tallon, directeur des affaires fiscales à la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), la prise en compte du chiffre d'affaires de groupe pour déterminer la valeur

ajoutée pénalise les entreprises de ce secteur en raison de leur taille importante, la moitié d'entre elles dégagant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 50 millions d'euros. Ainsi, il évalue le taux de progression de la charge fiscale pour le secteur assurantiel entre 4 % et 40 %, se traduisant, en montants d'imposition, en centaines de milliers, voire en millions d'euros supplémentaires. Le secteur des prestations de services financiers a donc bien enregistré une « remise à niveau » de son imposition locale.

Plus généralement, votre mission a cherché à mesurer l'écart de taux d'imposition de chaque secteur économique en pourcentage de la valeur ajoutée produite. Les éléments disponibles, qui datent de 2005, faisaient état, avant la réforme, de fortes disparités. Ainsi, le taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée au titre de la taxe professionnelle¹ du secteur financier était le moins élevé (1,7 %), en comparaison du secteur industriel (3,6 %) ou de l'énergie (5,6 %). En d'autres termes, le secteur financier s'acquittait d'un montant de taxe professionnelle, en comparaison de sa valeur ajoutée, beaucoup moins élevé que les secteurs industriels et de l'énergie. Le tableau suivant, issu des travaux de notre collègue Marie-France Beaufile réalisés dans le cadre de la loi de finances pour 2006, présente les simulations du ministère du Budget sur le taux moyen de la valeur ajoutée par secteur d'activité au titre de la taxe professionnelle.

Taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée dans le cadre de la taxe professionnelle (données de 2004)

Secteur	Taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée en 2004
1. Industrie	3,6 %
2. Énergie	5,6 %
3. BTP	1,9 %
4. Commerce	2,3 %
5. Finance	1,7 %
6. Services	2,7 %

Source : Ministère du Budget

Malgré plusieurs demandes formulées au ministère du Budget, votre rapporteur n'a pu obtenir les mêmes données applicables au nouveau régime de la CET. Ces données auraient permis d'apprécier la diminution de la charge fiscale des secteurs industriels et de l'énergie en fonction de la valeur ajoutée produite, dans le cadre du régime de CET, en comparaison de celui de la taxe professionnelle. Votre rapporteur estime indispensable de renforcer la

¹ Le taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée par secteur d'activité est défini comme étant le rapport entre la CVAE nette du dégrèvement sur la valeur ajoutée et de la cotisation minimale, d'une part, et la valeur ajoutée, d'autre part.

connaissance du taux d'imposition moyen de la valeur ajoutée par secteur d'activités. La seule estimation disponible résulte d'une affirmation du Medef, en référence à une enquête interne, selon laquelle le ratio « CET/valeur ajoutée taxable » serait de l'ordre de 2,5 % pour le secteur industriel, soit 1,1 point de moins que sous l'empire de la taxe professionnelle.

Proposition n° 3 :

**Renforcer la connaissance du taux d'imposition moyen
de la valeur ajoutée par secteur d'activités**

D'autres secteurs ont, quant à eux, connu une « explosion » de leur charge fiscale : les entreprises du **secteur de l'intérim**, dont le chiffre d'affaires est composé, pour 85 %, de masse salariale, ont vu leur contribution économique augmenter de 700 % par rapport à la taxe professionnelle. Une telle croissance n'est pas sans lien, selon François Roux, délégué général du Prisme¹, avec la cessation d'activité de 180 entreprises de ce secteur en 2011. Il a considéré qu' « à moins de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires, les PME du secteur ont vu leur prélèvement multiplié par sept. Pour 3 millions d'euros de chiffre d'affaires, une entreprise qui payait 5 000 euros de taxe professionnelle verse 35 000 euros de CVAE, entre un tiers et la moitié de son résultat. »

Pour faire face à ces difficultés, les représentants du secteur de l'intérim réclament un allongement de la période de mise en œuvre de la réforme pour les secteurs connaissant une explosion de leur charge fiscale ainsi qu'un plafonnement spécifique de la CET pour les entreprises à forte intensité de main d'œuvre. Votre rapporteur estime que, malgré les difficultés rencontrées par l'intérim, la mise en place d'un dispositif spécifique pour ce secteur pourrait conduire à la multiplication de dispositifs applicables à d'autres secteurs, ce qui conduirait à rendre le nouvel impôt économique illisible et complexe, ce qui correspondait à l'une des principales critiques adressées à la taxe professionnelle.

Proposition n° 4 :

**Ecarter la tentation de mettre en place des dispositifs spécifiques pour
certains secteurs d'activité, y compris l'intérim**

Enfin, alors que le Gouvernement avait initialement évalué que le secteur du **commerce** représenterait 22 % des gagnants ou des gains, le

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

Conseil du commerce de France considère que, en raison des assiettes de la CET, et malgré le plafonnement global prévu à 3 % de la valeur ajoutée, les entreprises du commerce, qui ont procédé à de nombreux recrutements et ont bénéficié de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle en 1999, « *vont nécessairement être frappées par la réforme de la taxe professionnelle* ».

Eric Besson a rappelé que le Gouvernement avait anticipé l'existence d'entreprises « perdantes » à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle. Certains mécanismes correcteurs ont d'ailleurs été mis en place afin de limiter la hausse de la pression fiscale. On rappellera notamment qu'un **dispositif d'écrêtement** permet de lisser, sur une période de cinq ans, la hausse de la charge fiscale lorsque celle-ci est supérieure à 500 euros et supérieure de plus de 10 % à l'imposition que l'entreprise aurait normalement dû acquitter en 2010 au titre de la taxe professionnelle. Ainsi, sur demande des contribuables, les pertes supérieures à 10 % sont alors dégrévées en totalité en 2010, à hauteur de 75 % en 2011, de 50 % en 2012 et de 25 % en 2013.

L'exemple d'Airbus

Les **charges d'impôt sur les sociétés** pour l'entreprise sont minimales puisqu'elle est pour l'instant peu rentable.

Les conséquences de la réforme de la TP sont à distinguer pour :

- d'une part, **Airbus SAS**, qui rassemble les activités de service de l'entreprise et le service après-vente. Pour cette société, la réforme a entraîné une hausse de 20 % de la charge fiscale, c'est-à-dire d'environ 2,5 à 3 millions d'euros ;

- d'autre part, **Airbus industriel**, qui prend en charge la construction des avions et dispose donc de beaucoup d'équipements et biens mobiliers (EBM). Pour cette société, le montant de l'imposition économique locale a diminué de 30 millions d'euros.

Globalement, malgré la réforme de la TP, Airbus estime que la **charge fiscale reste supérieure en France** à ce qu'elle est dans les autres pays d'implantation de l'entreprise : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne.

5. Des questions en suspens sur le ciblage des nouvelles impositions

Bien que la réforme de la taxe professionnelle soit récente et que tous ses effets ne soient pas encore connus, force est de constater que la détermination de l'assiette de la CET comme l'exclusion de certains redevables soulèvent un certain nombre d'interrogations.

a) Les conséquences de l'annulation de l'imposition des titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés

La censure, par le Conseil constitutionnel, de la disposition de l'article 2 de la loi de finances initiale pour 2010 relative aux **bénéfices non commerciaux** (BNC) et l'absence de nouveau dispositif destiné à la remplacer, allège fortement l'imposition à la CET des **professions libérales**.

On rappellera, pour mémoire, que les bénéfices non commerciaux concernent les personnes qui exercent une activité professionnelle non commerciale, à titre individuel ou comme associées de certaines sociétés.

Le Conseil constitutionnel a estimé, dès lors que l'assiette des EBM était totalement supprimée par la réforme, que la « discrimination » entre BNC employant moins de cinq salariés et ceux employant au moins cinq salariés ne trouvait plus de justification. Ainsi, sur le motif de la rupture d'égalité devant l'impôt, le juge constitutionnel a censuré le 2° du nouvel article 1467 du CGI ainsi que le deuxième alinéa du I de l'article 1586 *ter* du même code.

Cette décision entraîne un manque à gagner pour l'État¹ mais également une situation difficilement supportable au regard de l'égalité de traitement qui devrait s'appliquer entre les entreprises dans leur contribution aux recettes fiscales de leur territoire d'implantation.

D'après les données fournies par la direction départementale des finances publiques de la Haute-Marne, on constate qu'un cabinet d'avocats, dont la contribution de taxe professionnelle s'élevait à 5 116 euros en 2009, s'acquitte désormais d'une charge de 335 euros de CET en 2010 et de 339 euros en 2011.

b) La question des entreprises délocalisables

Il est encore aujourd'hui **difficile d'affirmer que la réforme de la taxe professionnelle a davantage favorisé les entreprises soumises au risque de la délocalisation.**

D'après les informations fournies par le Gouvernement, il semblerait que les entreprises et les activités industrielles les plus menacées et les plus susceptibles de délocalisation aient bénéficié des allègements les plus significatifs. Toutefois, cette affirmation ne permet pas de conclure que la réforme de la taxe professionnelle a permis d'éviter certaines délocalisations. En effet, selon Eric Besson, « *Personne ne peut dire que les entreprises ne se sont pas délocalisées du fait de la suppression de la taxe professionnelle. C'est un ensemble qui permet d'y contribuer mais, à partir du moment où les plus menacées d'entre elles, celles qui sont le plus tentées de délocaliser leur outil de production, en ont été les principales bénéficiaires, on peut dire qu'il s'agit d'un instrument contre la délocalisation* ». Or, l'absence d'outils d'analyse et le manque de recul ne permettent pas, aujourd'hui, de confirmer ou d'infirmer une telle hypothèse.

Par ailleurs, **certains secteurs, non délocalisables, ont largement bénéficié de la réforme.** Ainsi, selon les informations fournies par le Gouvernement, 41 % des entreprises du secteur des **bâtiments et travaux publics** (BTP) ont vu leur charge fiscale diminuer tandis que 30 % y ont perdu. Selon François Baroin, 63 % des entreprises œuvrant en matière d'agriculture, de sylviculture et de pêche ont également bénéficié de la

¹ *Détaillé infra dans les développements concernant les conséquences pour l'État.*

réforme. La proportion d'entreprises gagnantes dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'action sociale s'élève à 64 %.

Un tel bénéfice soulève des interrogations sur la capacité de cibler la réforme sur les entreprises industrielles délocalisables. Votre rapporteur s'interroge sur la possibilité d'un tel ciblage en raison, d'une part, de la difficulté à définir une entreprise délocalisable et, d'autre part, de la jurisprudence constitutionnelle. Toutefois, malgré ces difficultés, il estime indispensable d'explorer toutes les pistes pour cibler la réforme sur les seules entreprises industrielles délocalisables.

Proposition n°5 :

Explorer toutes les pistes pour cibler la réforme sur les seules entreprises industrielles délocalisables

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

1. Un objectif recherché par les dispositifs mis en place

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

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

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

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

Chiffre d'affaires	Gagnants	Stables	Perdants	Baisse de la cotisation dans le secteur		Part du gain sur le total tous secteurs confondus
				M€	%	
	%	%	%			%
Inconnu	41 %	29%	31%	-381	-47%	5%
<152500	59%	12%	29%	-430	-42%	6%
152500<250000	79%	7%	14%	-405	-64%	5%
250000<500000	86%	5%	9%	-685	-70%	9%
500000<750000	81%	1%	18%	-441	-68%	6%
750000<1M	83%	1%	17%	-319	-69%	4%
1M<2M	84%	0%	16%	-786	-68%	10%
2M<3M	74%	0%	26%	-370	-52%	5%
3M<4M	69%	0%	31%	-237	-46%	3%
4M<5M	65%	1%	35%	-167	-42%	2%
5M<6M	60%	0%	40%	-123	-37%	2%
6M<=7,6M	56%	0%	44%	-143	-32%	2%
>7,6M	63%	0%	37%	-3016	-16%	40%
Total	60%	14%	25%	-7502	-28%	100%

Source : ministère de l'économie

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

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

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

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

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

Taux effectif de CVAE

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

Source : ministère de l'économie

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

La réforme de la taxe professionnelle a donc bien été, au total, favorable aux petites et moyennes entreprises qui soutiennent l'activité économique et l'emploi sur l'ensemble du territoire.

Votre rapporteur est attaché à cette orientation et souhaite qu'elle ne soit pas remise en cause par des mesures de rendement fiscal qui seraient très pénalisantes pour ce type d'entreprises.

Proposition n°6 :

Préserver les mécanismes de dégrèvement favorables aux petites et moyennes entreprises

2. Des mécanismes à adapter aux situations extrêmes

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

Les **petits redevables, dont le chiffre d'affaires ou de recettes est inférieur à 100 000 euros**, et qui seraient exonérés de CFE selon les règles du droit commun, peuvent être imposés sur une base minimale (article 1647 D du code général des impôts), selon un système issu de la transposition de cotisation minimale de taxe professionnelle.

La cotisation minimum de cotisation foncière des entreprises (art. 1647 D du CGI ; DB 6 E-4121)

Chaque redevable doit contribuer pour un certain montant à la couverture des charges de la collectivité ; une cotisation minimum a donc été établie au lieu du principal établissement. Cette cotisation est établie uniquement lorsque la base nette de la cotisation foncière des entreprises est inférieure à une base minimum communale.

Les redevables concernés

Une cotisation minimum de cotisation foncière des entreprises est due par tous les contribuables, y compris par ceux dont les bases d'imposition sont très faibles (exemples : loueurs de fonds de commerce ou loueurs en meublé non exonérés).

Les redevables qui bénéficient d'une exonération totale de CFE, de plein droit ou facultative (articles 1449 à 1466 E et 1518 A du CGI), ou dont l'établissement principal est exonéré de CFE pour l'année de création ou qui ne sont assujettis qu'au seul droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat, ne sont pas concernés.

Montant de la base minimum

Le montant de la base minimum est fixé par le conseil municipal ou par l'établissement public de coopération intercommunale et doit être compris entre 200 € et 2 000 €.

L'article 108 I Q de la loi de finances pour 2011 permet au conseil municipal de fixer un montant de base minimum dont le montant (en 2012) doit être compris *entre 206 € et 2 065 € pour les contribuables dont le montant du chiffre d'affaires ou des recettes hors taxes est inférieur à 100 000 € et, pour les autres contribuables, entre 206 € et 6 102 €*. Ces montants sont revalorisés chaque année.

Pour les redevables exerçant leur activité à temps partiel (*et pour les assujettis dont le montant hors taxes des recettes ou du chiffre d'affaires au cours de la période de référence définie à l'article 1467 A est inférieur à 10 000 €*), le montant de la base peut être réduit de moitié au plus sur délibération de l'organisme concerné.

À défaut de délibération, le montant de la base minimum est égal à la base minimum de taxe professionnelle 2009, déterminée comme suit :

La base minimum de la taxe professionnelle 2009 est déterminée à partir de la taxe d'habitation théorique de l'année précédente :

- d'un logement de référence retenu par le conseil municipal après avis de la commission des impôts directs (1) ;
- ou à défaut de décision du conseil municipal, d'un logement dont la valeur locative est égale :

* aux 2/3 de la valeur locative moyenne des habitations de la commune (généralité des redevables),

* au 1/3 de la valeur locative moyenne des habitations de la commune (redevables exerçant leur activité à temps partiel ou pendant moins de 9 mois par an).

Source : ministère du budget et mission d'information

La loi de finances rectificative pour 2011 a autorisé les communes et EPCI à réduire le montant de base minimum pour les redevables réalisant moins de 10 000 euros de recettes ou de chiffre d'affaires. Cet aménagement reste cependant insuffisant et une faculté de **modulation plus importante** pourrait être mise en place au-delà des deux seuils de 100 000 et 10 000 euros.

Votre rapporteur préconise plus généralement que l'Etat place au rang de priorité l'**assistance des communes sur ce sujet difficile**, en explicitant par voie de circulaire les différentes options qui leur sont ouvertes et en leur donnant les éléments statistiques nécessaires à l'évaluation des conséquences de leurs décisions.

Proposition n°7 :

Expliciter par voie de circulaire le dispositif de la base minimum de CFE et renforcer les possibilités de modulation en fonction du chiffre d'affaires des entreprises

b) Le cas des auto-entrepreneurs

Comme sous le régime de la taxe professionnelle, les auto-entrepreneurs bénéficient, en vertu de l'article 1464 K du code général des impôts, d'une **exonération de CFE (et de CVAE) de plein droit** et de manière temporaire. L'exonération s'applique, en effet, durant les **deux années suivant celle de la création de leur entreprise** et concerne ceux qui ont opté pour le versement libératoire prévu à l'article 151-0, ainsi qu'à compter des impositions dues au titre de 2010, les contribuables ayant opté pour le régime micro-social prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale.

Ces aménagements sont la preuve de « *l'attention particulière* » portée aux auto-entrepreneurs par les initiateurs de la réforme, comme le soulignait François Baroin devant votre mission.

Mais comme l'a relevé Jean-Marc Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, il est nécessaire de **rester très vigilant sur la sortie de ce régime transitoire** car beaucoup de ces entreprises, créées en 2009 et 2010, sont en passe d'en sortir pour rentrer dans le droit commun.

S'ajoute à cette inquiétude, une confusion liée au fait, relevé par Pierre-Antoine Gailly, Président de la CCIP, que certains auto-entrepreneurs, n'ayant pas opté pour le versement libératoire, ont reçu des avis d'imposition alors qu'ils croyaient échapper à cet impôt qui se cumule, en outre, avec la taxe d'habitation.

Proposition n°8 :

Prévoir une entrée « en sifflet » dans le régime de droit commun pour les auto-entrepreneurs

c) La question encore prématurée mais sous-jacente de l'optimisation fiscale

Comme pour tout nouvel impôt, il est à craindre que les entreprises, particulièrement les plus importantes, ne développent naturellement des **stratégies d'optimisation fiscale** afin de réduire leur contribution à la CET par le biais de la modification de leurs structures juridiques, ou des choix d'implantation.

Interrogée à ce sujet par votre mission, Marie-Christine Lepetit, alors directrice de la législation fiscale, a modéré les risques, sans toutefois les écarter totalement : « *Sur les questions d'optimisation, il est encore trop tôt pour établir un bilan pertinent. La définition de l'optimisation a été précisée. Plusieurs dispositions ont été adoptées afin d'éviter que des restructurations d'entreprises aboutissent artificiellement à une minoration du montant de l'impôt, d'où la nécessité de surveiller le caractère déclaratif des informations transmises. Il est nécessaire de disposer de plus de temps pour analyser les remontées des services suivant ces questions* ».

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

1. Un impact économique difficile à discerner

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

La mesure de la réalité de ces effets se heurte à **deux difficultés** principales : la jeunesse de la réforme et l'absence de moyens de suivi.

a) Des effets à retardement ne seront mesurables qu'à l'expiration des mesures transitoires

La réforme, applicable depuis le 1^{er} janvier 2012, **n'a pas encore produit tous ses effets dont certains pourraient amplifier les difficultés rencontrées**. Certaines questions demeurent toujours en suspens. On peut en relever trois.

Il est encore **prématuré d'anticiper les effets de la sortie du mécanisme transitoire de lissage des perdants sur cinq ans**, notamment en termes d'emploi et de relocalisations. De surcroît, les effets de la réforme sont également « brouillés » par la mauvaise conjoncture actuelle.

Ensuite, on peut s'interroger sur les effets de l'imposition progressive **à la CVAE des sociétés foncières** au titre des loyers autre que ceux d'habitations. En effet, pour le secteur de la location immobilière (à titre professionnel), auparavant exonéré de taxe professionnelle, l'article 1586 *sexies* II du code général des impôts prévoit une entrée progressive dans le système de la CET jusqu'en 2019, année où ce secteur sera pleinement soumis à la nouvelle imposition économique territoriale.

Se pose enfin la question des **perspectives liées à la révision des valeurs locatives cadastrales**. La révision des valeurs locatives pourrait entraîner, selon Philippe Solignac, vice-président du Bureau national de la confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD), une nouvelle modification du niveau d'imposition des petites entreprises. La CCIP regrette, par ailleurs, que la part foncière de la CET reprenne, à l'identique, les règles de l'ancienne taxe professionnelle et reste assise sur des valeurs cadastrales jugées obsolètes.

On rappellera à cet égard que l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010¹ a posé le principe d'une **révision des valeurs locatives limitée** dans un premier temps **aux seuls locaux à usage professionnel**. Cette révision est précédée d'une expérimentation menée depuis février 2011 dans les départements de l'Hérault, du Pas-de-Calais, du Bas-Rhin, de la Haute-Vienne et de Paris. L'objectif de cette démarche est de rapprocher les bases des valeurs du marché. Ce dispositif devrait être généralisé en 2012 ou 2013 et les bases intégrées dans les rôles d'imposition en 2014. Il sera par la suite pratiqué une mise à jour permanente. Votre commission des finances a engagé un contrôle budgétaire sur cette question dont les conclusions devraient être présentées très prochainement.

b) Un suivi quasi inexistant

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

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

Il en résulte un sentiment général d'insatisfaction de la part des entreprises qui mettent également en avant la complexité de la réforme et **l'instabilité des nouvelles règles juridiques.**

2. Une question qui apparaît *a posteriori* secondaire

Alors que la fiscalité économique locale était souvent présentée comme un défaut majeur de l'attractivité de la France, les entreprises, par la voix de leurs représentants ou directement, ont fait valoir que la taxe professionnelle et son remplacement par la CET ne constituait **pas une préoccupation centrale.**

Elles ont mis en évidence d'**autres enjeux, bien plus importants à leurs yeux, qui influent positivement ou négativement sur le dynamisme des entreprises, leur compétitivité ou leurs décisions d'investissement. Ont été évoqués à ce titre le prix de l'énergie** pour les entreprises « électro-intensives » (production d'aluminium à Dunkerque), le **crédit d'impôt recherche** pour les industries chimiques (entreprises Pierre Fabre à Toulouse), la hausse du « versement transports » et les difficultés de **logement des salariés** en région Île-de-France.

Ce dernier sujet a pris manifestement une acuité particulière et déborde le cadre de la région francilienne, comme le confirme une récente enquête du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). Selon cette étude¹, publiée en avril 2012, les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises en compliquant le recrutement et la mobilité interne et nuisant même à la productivité (pour 16 % des entreprises). Ces difficultés sont signalées par 37 % des établissements situés en région parisienne, 23 % de ceux situés en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 18 % de ceux situés dans le sud-ouest et 15 % de ceux situés dans le centre-est.

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

3. Une nouvelle situation dont les bénéficiaires doivent être confortés

Votre mission d'information estime qu'il n'est **ni envisageable, ni souhaitable de revenir sur la réforme** de 2010, en « rétablissant » la **taxe professionnelle** telle qu'elle existait. Elle fait sienne la déclaration de Jean Claude Boulard, maire du Mans, constatant : « *Il va bien falloir apprendre à vivre sans la taxe professionnelle, personne ne proposant de la rétablir !* ».

¹ CRÉDOC, *Enquête sur le logement des salariés, décembre 2011.*

Vue plus objectivement, pour les entreprises, cette réforme présente de multiples **points positifs** au delà du seul bénéfice d'une réduction de charge.

a) Un taux national

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

C'est sans doute un apport majeur de la réforme comme le soulignait François Baroin devant votre mission : « *Depuis la réforme et l'adoption d'un taux unique de CVAE, le critère fiscal n'est plus déterminant dans le choix d'implantation géographique d'une entreprise. L'idée était, d'une part, de rendre la cotisation plus prévisible, plus homogène pour les entreprises ; d'autre part, de limiter la concurrence fiscale entre collectivités. Revenir sur ce point en permettant notamment aux élus locaux de moduler les taux serait remettre en cause l'équilibre trouvé, sans parler du coût pour l'Etat contraint de prendre en charge une partie des hausses en raison des mécanismes de dégrèvement.* »

Certains élus rencontrés par votre mission se sont félicités de cette avancée dans des termes moins convenus, estimant que « *La danse du ventre des élus est terminée et seuls les facteurs d'environnement économique devraient jouer désormais* ».

b) Une assiette fiscale moins contestable

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

L'assiette de la taxe professionnelle pesait à 80 % sur les investissements productifs, et aboutissait à taxer une activité avant même de savoir si elle était profitable.

L'adoption de l'assiette « valeur ajoutée » consacre ainsi la victoire – quelque peu tardive- des thèses de la commission Fouquet¹ qui résumait ainsi ses propositions : « *Parmi les assiettes de substitution, la valeur ajoutée et, dans une moindre mesure, l'excédent brut d'exploitation semblent les mieux adaptés à l'objectif, fixé par le Gouvernement, d'instauration d'une imposition plus efficace économiquement, plus équilibrée entre les facteurs de production et les secteurs économiques et plus équitable pour les entreprises.*

¹ L'adoption d'une assiette à la valeur ajoutée avait déjà été envisagée par la loi du 10 janvier 1980 mais rejetée par le Parlement en 1985 après la présentation des simulations d'impact sur les contribuables. De même, le rapport du Conseil des impôts de 1997 et le rapport sur les finances locales de 2002 préconisaient la prise en compte de la valeur ajoutée comme base exclusive ou partielle de la taxe professionnelle.

*Enfin, la restauration d'un lien fort entre territoires et entreprises, qui constitue un objectif central de la réforme, nécessite la localisation de l'assiette sur le territoire de chaque collectivité au moyen d'une clef de répartition, et plaide en faveur du maintien d'un élément d'assiette fondé sur la valeur locative foncière ».*¹

c) L'inscription dans la loi des définitions de la valeur ajoutée

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

Ainsi que le soulignait notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010², le Conseil des prélèvements obligatoires avait relevé que la valeur ajoutée est « *une notion juridique complexe, mal définie par le CGI qui fait référence à des rubriques figurant dans le plan comptable général de 1957 aujourd'hui obsolètes, ce qui introduit une divergence croissante entre la définition fiscale de la valeur ajoutée et sa définition comptable. Elle présente donc une certaine insécurité juridique, et risque d'induire des comportements d'optimisation* ». La réforme a été l'occasion de **moderniser des références comptables** devenues obsolètes, et d'intégrer des **décisions doctrinales**, portant notamment sur la production immobilisée et le régime spécifique des groupements d'intérêt économique de financement ainsi que certaines **décisions de jurisprudence** concernant le traitement des plus-values de cession relevant d'une activité normale et courante.

En outre, la réforme a permis, tout en maintenant un régime particulier de calcul du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée pour les **entreprises d'assurance et de réassurance** (ainsi que les mutuelles et institutions de prévoyance), de **remplacer le régime unique des établissements de crédit** et entreprises gestionnaires de valeurs mobilières **par trois dispositifs plus précis** applicables respectivement aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, aux entreprises ayant pour activité principale la gestion d'instruments financiers (le cas échéant filiales d'établissements de crédit) et aux sociétés créées pour la réalisation d'une opération unique de financement d'immobilisations corporelles.

¹ Commission de réforme de la taxe professionnelle, présidée par Olivier Fouquet. Rapport définitif décembre 2004.

² Rapport général n° 101 (2009-2010) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances.

II. LES CONSEQUENCES DE LA RÉFORME POUR L'ÉTAT

L'allègement de la fiscalité des entreprises visé par la réforme, accompagné du principe de compensation des pertes de recettes des collectivités territoriales à l'euro près en année n¹, se traduit nécessairement par un coût pour l'Etat.

La forte contrainte qui pèse sur les finances publiques à l'heure actuelle a conduit la mission à s'interroger sur **le montant de ce coût et la manière dont il a été évalué en amont.**

Pour ce faire, la mission a considéré non seulement les pertes engendrées par la réforme, mais aussi les gains attendus de cette dernière, résultant notamment de l'allègement du poids des dégrèvements pris en charge par l'État. La question posée par notre collègue Michel Delebarre à Marie-Christine Lepetit, alors directrice de la législation fiscale, témoigne de ces préoccupations : « *Est-ce que l'État a gagné dans la mise en œuvre de cette réforme ? Si oui, à combien s'élève ce gain ?* »

Cette interrogation en a soulevé une autre, plus générale, sur **les relations financières entre l'État et les collectivités existant à travers l'impôt économique local**, par le biais de ces dégrèvements mais aussi des frais de gestion perçus par l'État au titre du recouvrement des impôts locaux, par exemple.

A. UN COÛT ÉLEVÉ, GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS PRÉSENTÉES LORS DU VOTE DE LA RÉFORME

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

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

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

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

¹ Ce dispositif sera détaillé dans la troisième partie, « *Les conséquences de la réforme pour les collectivités territoriales* ».

a) La diversité des éléments de charge supplémentaire pour l'État

Le **principe de compensation à l'euro près des pertes de recettes des collectivités engendrées par la réforme en année n** s'est traduit, pour l'État, par les pertes de recettes et les dépenses suivantes :

- le **transfert aux collectivités de plusieurs taxes anciennement affectées au budget de l'État**. Il s'agit de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) et de la part des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) que l'État percevait encore ;

- la **réduction des frais de gestion facturés aux collectivités** pour le recouvrement des impôts locaux par l'État, fixés de façon forfaitaire ;

- la mise en place de **dotations de compensation à destination des collectivités**. Il s'agit de la compensation-relais pour l'année 2010, et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour les années suivantes.

En outre, l'État a subi une perte en raison de la suppression des impôts liés à la TP qu'il percevait auparavant : la **cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP)** et la **cotisation nationale de péréquation (CNP)**.

La cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP)

Avant la réforme, les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 7,6 millions d'euros étaient soumises à un impôt minimal correspondant à 1,5 % de la valeur ajoutée. Lorsque leur cotisation de taxe professionnelle n'atteignait pas cette proportion de la valeur ajoutée, elles devaient acquitter une cotisation minimale, de façon à ce que la somme de cette cotisation minimale et de leur montant de taxe professionnelle atteigne 1,5% de la valeur ajoutée. Il s'agissait donc d'une imposition différentielle couplée à la taxe professionnelle, dont le produit était reversé au budget de l'Etat.

La cotisation nationale de péréquation (CNP)

Avant la réforme, les entreprises redevables de la taxe professionnelle étaient soumises à une cotisation nationale de péréquation lorsqu'elles disposaient d'établissements situés dans les communes où le taux global de TP était inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national. Ce dispositif avait pour objectif de réduire les différences de taux entre les collectivités.

Jusqu'en 2003, la cotisation nationale de péréquation alimentait le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). La suppression de ce dernier a conduit à l'affectation de la CNP au budget de l'Etat à partir de 2004.

Le **transfert de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à compter de 2011** a été accompagné d'une **diminution à due concurrence du montant de dotation globale de**

fonctionnement (DGF) qui leur est attribuée. Il ne constitue donc pas, en tant que tel, un coût pour l'État.

Il convient néanmoins de préciser que **ce débasage de DGF correspond au montant de TASCOM perçu en 2010** : si le produit de TASCOM devait augmenter à l'avenir, il n'est pas prévu qu'une telle augmentation s'accompagne d'une nouvelle diminution de DGF. En conséquence, les communes et les EPCI pourront bénéficier, le cas échéant, du dynamisme de la taxe, ce qui pourra être assimilé à un coût pour l'État.

En revanche, l'augmentation du produit de TASCOM résultant de l'adoption éventuelle, par les collectivités concernées, d'un coefficient multiplicateur supérieur à 1¹, comme les y autorise la loi de finances pour 2010, ne saurait être assimilée à un coût pour l'État. Une telle augmentation n'aurait en effet pas vu le jour en l'absence de réforme.

b) Les gains de la réforme pour l'État

La **refonte des dégrèvements liés à l'impôt économique local** ayant accompagné sa réforme se traduit par un **allègement de dépenses** pour l'État. Ce point sera analysé en détail par la suite.

Par ailleurs, cette réforme a pour effet **d'augmenter le produit de l'impôt sur les sociétés**, ainsi que l'impôt sur le revenu dans une moindre ampleur, dans la mesure où les entreprises déduiront de l'assiette de cet impôt des montants moins élevés².

Enfin, la taxe sur les installations nucléaires a été augmentée.

c) Un coût stabilisé à 4,5 milliards d'euros

D'après les dernières estimations du ministère du budget, fournies le 20 décembre 2011³, le coût net de la réforme serait de **4,8 milliards d'euros en 2011**, de **4,4 milliards d'euros en 2012**, et de **4,5 milliards d'euros en rythme de croisière**. Il se décompose de la manière suivante :

¹ Les collectivités disposent, à compter de 2012, de la possibilité de moduler le taux de la TASCOM en appliquant aux montants de la taxe un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 (0,95 et 1,05 la première année de mise en œuvre d'une telle disposition). Ce coefficient ne peut ensuite varier de plus de 0,05 chaque année.

² Cf. *infra* Partie I : « Les conséquences de la réforme pour les entreprises ».

³ Elles correspondent aux estimations fournies à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative pour 2011.

Impact net de la réforme de la taxe professionnelle sur le budget de l'État (en milliards d'euros)			
	2010	2011	2012
1° Perte de recette due à la suppression d'impôts auparavant perçus par l'État liés à la TP	-2,9	-3,6	-3,8
Cotisation nationale de péréquation (CNP)	-0,9	-1,0	-1,0
Cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP)	-2,1	-2,5	-2,7
Rôles supplémentaires de TP au profit de l'État (RS-TP)	0,0	-0,1	-0,1
2° Perte de recette liée à l'abaissement des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur (FAR)	-2,4	-4,2	-4,2
Frais d'assiette et de recouvrement au titre de la taxe professionnelle (FAR TP)	-2,7	-2,7	-2,7
Nouveaux frais d'assiette et de recouvrement	0,3	0,3	0,3
Frais d'assiette et de recouvrement au titre des impositions directes locales (FAR IDL)	0,0	-1,8	-1,8
3° Fiscalité nouvelle, affectée transitoirement au budget de l'Etat en 2010	16,5	0,8	0,3
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	10,3	0,0	
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	4,9	0,7	0,3
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	1,2	0,1	
4° Transfert à compter de 2011 de plusieurs impositions	0,0	-4,0	-4,1
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	0,0	-2,9	-2,9
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	0,0	-0,4	-0,4
dont taxe de publicité foncière (TPF)		-0,1	-0,1
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ¹	0,0	-0,6	-0,6
5° Effet induit sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu du fait de l'impact de la suppression de la taxe professionnelle sur les bénéfices des entreprises		1,9	1,2
Dont impact sur l'impôt sur le revenu		0,3	0,2
Dont impact sur l'impôt sur les sociétés		1,6	1,0
6° Fiscalité des installations nucléaires	0,1	0,4	0,2
Taxe sur les installations nucléaires de base (INB)	0,0	0,4	0,2
Prélèvement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des usines nucléaires en 2010	0,1	0,0	0,0
7° Diminution nette des dégrèvements d'impôts, suite à la suppression de la TP et la création de la CET	3,2	8,0	9,5
Dégrèvement de TP - plafonnement à la valeur ajoutée (PVA)	0,4	10,0	10,8
Suppression des dégrèvements divers TP	2,8	2,8	2,8
Autres dégrèvements TP (disparition)	0,0	0,5	0,9
Création d'un dégrèvement de contribution économique territoriale CET - PVA	0,0	-0,7	-0,8
Création d'un dégrèvement de CVAE (« dégrèvement barémique »)	0,0	-3,4	-3,5
Effet induit par la création d'un régime CVAE Groupe (LFI 2011) sur le coût du dégrèvement de CVAE	0,0		0,2
Restitutions d'acomptes de CVAE	0,0	-0,6	-0,3
Création d'un dégrèvement dégressif (5 ans) (« écrêtement des pertes »)	0,0	-0,7	-0,5
Dégrèvement entreprises défavorisées (LFR I 2011 - art. 1647 C <i>quinquies</i> C CGI)		0,0	0,0
Impact global sur les recettes fiscales nettes	14,5	-0,6	-0,9
8° Variation des prélèvements sur recettes (PSR) :	-32,4	-4,1	-3,8
Variation du PSR : compensation relais	-32,4	-0,3	0,0
Variation du PSR : dotations de compensation	0,0	-3,8	-3,8
Variation du PSR – produits syndicaux fiscalisés (art. 21 LFR I 2011)	0,0	0,0	0,0
Coût total (soustraction faite du solde du compte d'avances)²	-7,8	-4,8	-4,4

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

¹ La diminution de la DGF des communes et des EPCI ayant accompagné ce transfert de fiscalité a été comptabilisée dans la ligne « variation du PSR: dotations de compensation » de ce tableau, d'après les informations fournies par le ministère du budget à votre rapporteur.

² Ce tableau ne présente pas le solde du compte d'avances, pourtant pris en compte dans le calcul du coût total. Ce point sera précisé infra.

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

Coût brut et coût net de la réforme

Dans son rapport sur le dernier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2011, notre collègue Gilles Carrez, alors rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale, chiffrait à 7,3 milliards d'euros le coût de la réforme de la TP en 2011.

L'écart de 2,5 milliards d'euros constaté par rapport à la dernière évaluation fournie par le Gouvernement reprise ici, de 4,8 milliards d'euros, s'explique par plusieurs facteurs.

Il tient tout d'abord à une différence de calcul du coût de la réforme, à hauteur de 1,9 milliards d'euros. Le chiffrage présenté par Gilles Carrez ne prend pas en compte les **recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu** résultant de la réforme de la taxe professionnelle. Or, le tableau fourni par le Gouvernement les évalue à **1,9 milliard d'euros**, qui allègent d'autant le coût subi par l'État.

Il résulte ensuite, dans une moindre mesure, de différences dans les données utilisées pour le calcul du coût de la réforme. La présentation du chiffrage de l'Assemblée nationale étant différente de celle du chiffrage fourni à la mission par le ministère du budget, il est difficile de les relever avec précision.

2. Un coût globalement conforme aux prévisions, mais qui conserve des zones d'ombre

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

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

(en milliards d'euros)

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

Source : mission commune d'information

Si le coût de la réforme reste globalement du même ordre de grandeur, des écarts peuvent être constatés entre les différentes estimations. Ils s'expliquent essentiellement par deux facteurs :

- le manque à gagner résultant de la censure du dispositif applicable aux titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) par le Conseil constitutionnel, de l'ordre de 840 millions d'euros ;
- l'ajustement des données de référence au fur et à mesure de leur connaissance par l'administration fiscale.

a) Le manque à gagner résultant de la censure du régime des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) par le Conseil constitutionnel

L'écart entre les estimations initiales et les suivantes résulte d'une **actualisation des données de référence** ainsi que du **surcoût engendré par la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances pour 2010**.

L'annulation par le Conseil constitutionnel des dispositions relatives à l'assiette recettes des titulaires de BNC de moins de cinq salariés

Avant la réforme de la taxe professionnelle, les contribuables imposés d'après leurs BNC et employant moins de cinq salariés étaient soumis à une **assiette particulière de TP**.

Dans le régime de droit commun, la TP avait pour base la valeur locative des immobilisations corporelles dont le redevable avait disposé pour les besoins de son activité. Pour les titulaires de BNC, elle avait pour **base 6 % de leurs recettes et la valeur locative des seules immobilisations passibles des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties** et dont le contribuable avait disposé pour les besoins de son activité professionnelle.

En effet, les bases de droit commun, qui comprenaient à la fois les biens immobiliers et les équipements et biens mobiliers (EBM) **ne constituaient pas une assiette pertinente pour les BNC ou, en tout cas, pour les plus petits d'entre eux** (ce critère de taille étant apprécié à l'aune du nombre de leurs salariés). En effet, il s'agit le plus souvent de professions libérales (médecins, avocats, experts-comptables, etc.) dont la valeur ajoutée est avant tout « intellectuelle ». Ils étaient donc imposés sur une part de leurs recettes et sur les biens immobiliers nécessaires à l'exercice de leur activité.

Le texte de la loi de finances pour 2010 adopté par le Parlement prévoyait que les bases de la CFE étaient, dans le régime de droit commun, la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière et, dans le cas de titulaires de BNC de moins de cinq salariés, 5,5% de leurs recettes et la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière. Le projet de loi prévoyait également qu'ils étaient exonérés de CVAE.

Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que la « **discrimination** » **entre BNC employant moins de cinq salariés et ceux employant plus de cinq salariés ne trouvait plus de justification**, à partir du moment où l'assiette des EBM était totalement supprimée.

Ont ainsi été censurées la disposition prévoyant une base spécifique de CFE pour les titulaires de BNC de moins de cinq salariés, de même que la disposition prévoyant leur exonération de CVAE.

Source : Rapport général n° 111 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2011 adopté par l'Assemblée nationale, par Philippe Marini (commentaires de l'article 59).

Cette décision a entraîné **une perte de recettes aujourd'hui estimée entre 830 et 840 millions d'euros**, qui s'est ajoutée aux compensations versées par l'Etat aux collectivités territoriales.

Coût de l'annulation du régime des titulaires de BNC de moins de cinq salariés

(en millions d'euros)

Cotisation mise en recouvrement après application des dégrèvements sur rôles et crédits		Coût brut	Montant de la cotisation minimale		Montant du dégrèvement PVA		TP nette de PVA et de cotisation minimale		Gain entreprises	Gain Etat	Pertes CT
Avant	Après		Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après			
1 166	251	- 915	20	37	51	2	1 135	286	849	- 18	- 831

Source : direction de la législation fiscale

Si cette décision a lourdement affecté l'équilibre de la réforme, aucune mesure n'a pu être prise afin d'en limiter les effets. De fait, comme l'a exposé notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances, « *la censure du Conseil constitutionnel soulève un problème épineux : quelle fiscalité est-elle susceptible de s'adapter au modèle économique et aux facultés contributives des BNC sans introduire de nouvelle discrimination injustifiée ?*

En tout état de cause, il n'apparaît pas possible d'établir une différence entre types de BNC. En revanche, le Conseil constitutionnel a admis (décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 sur la loi de finances pour 1999) qu'il existe une différence de situation entre les contribuables assujettis au régime des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) et celui des BNC.

Il peut être objectivement démontré que la faculté contributive moyenne des uns et des autres est différente. D'une part, à chiffre d'affaires équivalent, les BNC dégagent une valeur ajoutée plus importante (faibles

charges). D'autre part, à valeur ajoutée équivalente, la part des bénéfices est plus élevée pour les BNC.

D'après le Gouvernement, le ratio [VA/CA] évolue dans un rapport de 1 à 2,5 entre BIC et BNC et celui du ratio [bénéfice/VA] dans un rapport de 1 à 1,78.

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement a étudié plusieurs options et, en particulier, celle d'une imposition différenciée à la CVAE, à partir d'un barème moins favorable pour les BNC. Il aurait donc fallu introduire un barème distinct de celui existant actuellement.

Or cette option ne rapporte, au maximum, qu'une centaine de millions d'euros en contrepartie d'une complexification du droit applicable et de la gestion de la contribution économique territoriale.

Pour cette raison, le Gouvernement a préféré prendre acte de la décision du Conseil constitutionnel¹. »

Cette position a été confirmée par Marie-Christine Lepetit : « Le Gouvernement n'a pas proposé de nouvelles dispositions en la matière, pour des raisons juridiques, les considérants du Conseil constitutionnel ayant fortement réduit le champ du possible sur cette question. »

Votre rapporteur n'a pas été convaincu de la pertinence de cette position. Il considère qu'**aucune piste permettant de desserrer la contrainte sur les finances publiques ne doit être écartée** à l'heure actuelle. La « centaine de millions d'euros » attendue de l'option proposée au lendemain de la décision du Conseil constitutionnel est loin de lui apparaître comme une somme dérisoire.

Les objectifs de simplification et de stabilité du droit fiscal, aussi fondamentaux soient-ils, ne sauraient à ses yeux légitimer un tel *statu quo*. Dès lors qu'« *il peut objectivement être démontré que la faculté contributive des uns et des autres est différente* », la recherche d'un mécanisme destiné à combler le manque à gagner engendré par la décision du Conseil constitutionnel se trouve justifiée. Aussi préconise-t-il que l'administration réexamine les possibilités de taxation différenciée des titulaires de BNC, dans le respect de la décision du Conseil constitutionnel, et que le Gouvernement présente un dispositif en ce sens dès le projet de loi de finances pour 2013.

Proposition n° 9 :

Réexaminer les possibilités de taxation différenciée des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), afin de combler le manque à gagner résultant de la censure du Conseil constitutionnel

¹ Rapport n° 111 (2010-2011) - tome III - Volume 1, loi de finances pour 2011, moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, p. 134.

b) L'ajustement des données de référence

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

Comme le rappelait notre collègue Philippe Marini à l'occasion de son rapport sur les travaux de la commission des finances relatifs à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales de juin 2010, « *les chiffrages de la réforme de la taxe professionnelle disponibles à l'appui de la discussion du projet de loi de finances pour 2010 ont toujours été présentés comme fragiles, car reposant sur des extrapolations à partir des recettes de taxe professionnelle de 2008¹.* »

Les estimations ultérieures résultent ainsi d'une actualisation, progressive et continue, des données de référence (les données relatives à 2009, à 2010 puis à 2011 se substituant à celles de 2008).

Les derniers ajustements réalisés depuis les estimations fournies à l'occasion de la loi de finances pour 2012 (soit une augmentation de l'ordre de 600 millions d'euros du coût net de la réforme en 2011 et une diminution de l'ordre de 300 millions d'euros de son coût en 2012) sont essentiellement la résultante de deux facteurs :

- **une réévaluation à la hausse du montant des dotations de compensation aux collectivités. La compensation-relais a notamment été réévaluée de 219 millions d'euros.** Versée au titre de l'année 2010, elle a fait l'objet d'un calcul définitif à l'automne 2011, qui tient compte des régularisations intervenues entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2011 (rôles supplémentaires de TP 2009, rôles supplémentaires de CFE 2010, révisions de bases théoriques de TP). **La DCRTP a, quant à elle, été augmentée de 424 millions d'euros et atteint 3,4 milliards d'euros contre 2,5 milliards d'euros prévus en LFI 2011.** Cette révision résulte de la nouvelle majoration de la compensation-relais et des corrections du produit des impôts perçus en 2010 ;
- **une révision à la hausse du gain lié au nouveau régime de remboursements et dégrèvements**, de l'ordre de 200 millions d'euros. La direction du budget a précisé que ce dernier est encore susceptible d'évoluer, compte tenu du caractère encore estimatif des données concernant les dégrèvements liés à la contribution économique territoriale.

Une nouvelle actualisation du coût de la réforme devrait avoir lieu une fois que les données définitives relatives à 2011 auront été rassemblées.

¹ Rapport n° 588 (2009/2010) fait par M. Philippe Marini sur les travaux de la commission des finances relatifs à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales, p. 14.

D'après les informations fournies par le ministère du budget à votre rapporteur, elle sera présentée à l'occasion de la remise du rapport sur le bilan de la réforme prévu par la loi de finances pour 2010, annoncée pour juin ou juillet 2012.

Si les ajustements des différentes composantes du coût de la réforme sont nombreux – et comment ne le seraient-ils pas –, force est de constater qu'au niveau global, les estimations fournies restent du même ordre de grandeur et ne subissent pas de variations démesurées. Le coût de la réforme à partir de 2011 aurait donc été bien anticipé, d'après les données fournies par le ministère du budget.

c) Un chiffrage qui n'a pas encore été validé par la Cour des comptes

Dans ce domaine, le Parlement ne peut qu'analyser les données qui lui sont fournies par les ministères. Ces dernières n'ont d'ailleurs pas été accompagnées d'une présentation de la méthode employée pour les obtenir.

Aussi la mission a-t-elle cherché à savoir si la Cour des comptes avait procédé à une évaluation similaire.

La Cour a exposé sa propre méthode de calcul du coût de la réforme, ainsi que les difficultés qu'elle soulève, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011 :

« Le coût en régime permanent est la différence, pour une année de référence où tous les effets transitoires de la réforme auraient disparu, entre le produit des nouveaux impôts et ce que la taxe professionnelle aurait rapporté si elle avait été maintenue.

Ce rendement de référence de la TP ne peut être obtenu qu'en prenant son produit constaté une année antérieure à 2010 et en lui appliquant le taux de croissance qu'il aurait dû connaître ensuite. Le plus pertinent semble de prendre le produit de la taxe professionnelle en 2009, dernière année où elle a été appliquée, mais ce choix peut en réalité ne pas être satisfaisant.

En effet, la valeur ajoutée des entreprises a exceptionnellement baissé en valeur en 2009, en raison de la crise, et les dégrèvements obtenus en 2009 au titre du plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée ont pu être particulièrement élevés et réduire d'autant le rendement de la TP. Toutefois, retenir une année antérieure à 2009 ne serait pas nécessairement plus satisfaisant dans la mesure où certaines dispositions, comme le dégrèvement pour investissements nouveaux, ont monté en régime jusqu'à 2009.

Pour estimer le rendement des nouveaux impôts, l'année 2010 ne peut elle-même pas être retenue comme référence. En effet, les entreprises n'ont versé l'an dernier que des acomptes au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée et son produit réel ne sera connu qu'à la fin de l'exercice 2011. En outre, les entreprises peuvent obtenir en 2011 des remboursements et dégrèvements au titre de l'impôt dû en 2010.

Enfin, un écrêtement des pertes subies par les entreprises dont la charge fiscale augmente à la suite de la réforme est prévu jusqu'à 2013. »

Elle en conclut à l'impossibilité de fournir un chiffrage du coût de la réforme en rythme de croisière à l'heure actuelle, faute de données arrêtées de façon définitive pour l'année 2011 :

« Pour pouvoir évaluer a posteriori le coût de cette réforme en régime permanent, il faudrait au moins connaître les résultats de l'exercice 2011 et il est en conséquence encore trop tôt. Il est donc également impossible d'estimer le surcoût ponctuel en 2010 de la réforme, par rapport à son coût en régime permanent [...] ¹ ».

La mission sera attentive aux chiffrages que la Cour des comptes fournira dans ses rapports futurs, une fois qu'elle aura recueilli et analysé l'ensemble des données requises.

3. Le cas particulier de l'année 2010

a) Une révision à la baisse du coût de la réforme pour 2010...

L'année 2010 a été une année de transition, durant laquelle l'Etat a perçu le produit des nouveaux impôts à la place des collectivités territoriales et leur a octroyé une compensation-relais, tout en continuant à assumer le coût des dégrèvements liés à la taxe professionnelle, dont la disparition a été progressive et non immédiate.

Le coût budgétaire de la réforme durant cette année de transition avait initialement été évalué par le ministère du budget à **11,7 milliards d'euros**. Les dernières estimations font état d'un chiffre de **7,8 milliards d'euros**.

La Cour des comptes s'est interrogée sur les raisons de cet écart, lié à la variation exceptionnelle du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales en 2010.

Les estimations de coût fournies par le ministère du budget ne retracent en effet pas seulement les coûts et gains de la réforme au niveau du budget général de l'Etat, mais prennent également en compte le solde du compte d'avances.

¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2011, pp. 26 et 27.

Le compte d'avances aux collectivités

L'Etat a la charge du recouvrement des impositions directes locales et du versement de leur produit aux collectivités. Le compte d'avances a pour objectif de garantir aux collectivités ce versement sous formes d'avances, calculées en fonction du produit voté avec régularisation sur les derniers versements, indépendamment du recouvrement effectif de l'impôt par l'Etat. Ainsi, l'Etat garantit aux collectivités le montant intégral des impôts émis, même en cas de recouvrements étalés sur plusieurs années ou de défaut de recouvrement.

Il est composé :

- des recettes issues du recouvrement effectif des impôts locaux ;
- des recettes pour ordre, qui correspondent aux dégrèvements auto-imputés par les entreprises* et aux admissions en non-valeur pris en charge par l'Etat. Elles trouvent leur contrepartie dans des dépenses pour ordre du programme « *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* » du budget général. En effet, lorsqu'un dégrèvement est auto-imputé par l'entreprise, le montant correspondant au dégrèvement n'est pas recouvré sur le compte de concours, ce qui le rend déficitaire pour l'exercice.

Le programme « *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* » ne comble pas ce déficit sur l'exercice, mais sur l'exercice suivant. Ces recettes et ces dépenses sont dites « pour ordre », parce qu'elles renvoient à des écritures comptables entre le budget général et le compte d'avances et non à des mouvements de fonds réels.

* Il convient de distinguer les dégrèvements auto-imputés par les entreprises, qui entraînent une perte de recettes au niveau du recouvrement de l'impôt, des dégrèvements qui font l'objet d'une demande de remboursement du contribuable. Ces derniers n'entraînent pas de perte de recettes au niveau du recouvrement de l'impôt, dans la mesure où la totalité de l'impôt dû avant dégrèvement est payée par l'entreprise, avant de faire l'objet d'un remboursement.

Source : *Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, Mai 2011, pp. 25-26.*

Or, le solde du compte d'avances a été exceptionnellement positif en 2010, à hauteur de 10,2 milliards d'euros¹. Après avoir exposé que « *le fort excédent du compte d'avances résulte majoritairement d'un surplus de recettes de taxe professionnelle sur exercices antérieurs par rapport à la prévision de la LFI (9,9 Md€ contre 4,5 Md€)* », la Cour des comptes avait précisé, que « *cet écart de 5,4 Md€ soulève des interrogations* », dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat de mai 2011.

D'après ce rapport, « *bien qu'estimant que les recettes supplémentaires enregistrées en 2010 sur le compte d'avances aux collectivités territoriales sont essentiellement constituées de recettes d'ordre, l'administration n'est pas en mesure, compte tenu des insuffisances des systèmes d'information, d'opérer la distinction entre celles-ci et les recettes réelles. Le montant exact de taxe professionnelle effectivement recouvré au titre d'un exercice et le rattachement de ces recettes à chacun des rôles émis antérieurement ne peuvent davantage être connus. Le partage entre les*

¹ A la fin de l'année 2009, le solde du compte d'avances était négatif de 1,4 milliards d'euros.

dégrèvements « auto-imputés » par les entreprises et ceux dont elles réclament la restitution au Trésor public ne peut donc être effectué¹. »

b) ... dont les causes doivent encore être précisées

Ce constat a conduit la Cour des comptes à mettre en doute l'explication fournie par le ministère du budget, également présentée devant la mission, selon laquelle cette réévaluation serait principalement liée à des erreurs de prévisions concernant le coût du plafonnement de la valeur ajoutée. D'après le ministère du budget, ce dégrèvement aurait été majoritairement auto-imputé par les entreprises dès 2009, alors que le Gouvernement avait estimé que les entreprises n'en auto-imputeraient pas plus de la moitié sur leur taxe professionnelle, ce qui aurait réparti les coûts à parts égales sur les années 2009 et 2010.

Comme l'a exposé le directeur du budget, Julien Dubertret, « les entreprises ayant la faculté d'anticiper l'effet à leur bénéfice du plafonnement de la valeur ajoutée, on estimait que ce comportement n'était pas mobilisé à hauteur de plus de 50 % de la totalité des droits que les entreprises pouvaient faire valoir.

On sait depuis quelque temps que la proportion dans laquelle le plafonnement de valeur ajoutée auto-imputé par les entreprises était plutôt de l'ordre de 80 %, la question étant de savoir s'il s'agissait d'un comportement spécifique à 2009 ou d'un comportement pérenne. Tout donne à penser qu'il s'agissait d'un comportement pérenne et que, de façon régulière, en régime de croisière, les entreprises mobilisaient environ 80 % de la créance par anticipation sur l'année suivante. »

Cette réévaluation du coût de la réforme pour 2010 ne signifierait ainsi pas nécessairement que le surcoût temporaire serait moindre que prévu, mais qu'il aurait été réparti sur deux années, 2009 et 2010, ce qui n'avait pas été anticipé.

C'est ce qu'a précisé Julien Dubertret : « Ce n'est donc pas tant le coût temporaire de la bosse qui a été revu à la baisse que sa répartition dans le temps. On s'aperçoit aujourd'hui que, du fait de comportements anciens - peut-être légèrement accentués par la crise de 2009 - et permanents, une partie du coût de 11,7 milliards d'euros a été anticipée. Je ne nie pas que le passage de 11,7 milliards d'euros à 7,8 milliards d'euros traduise une révision à la baisse du coût de cette réforme mais il constitue toutefois a posteriori une anticipation passée en partie inaperçue, liée à un comportement des entreprises consistant à anticiper autant que possible - de manière au fond assez naturelle- les droits qu'elles pouvaient mobiliser au titre du plafonnement de la valeur ajoutée. »

La Cour des comptes avait relevé dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de mai 2011 que « si cette hypothèse était exacte, cette

¹ Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, Mai 2011, p. 26.

auto-imputation accrue se serait traduite par de moindres recettes du compte d'avances, et donc par une détérioration à due concurrence de son solde, lors des exercices antérieurs. Or, la lecture des soldes du compte de chacun des exercices de 2006 à 2009 ne corrobore pas mécaniquement l'hypothèse de l'administration, le cumul des déficits (-2,1 Md€ sur le programme 833 hors TIPP) étant même très inférieur à l'écart relevé sur 2010¹.

Compte tenu des déficiences majeures qui affectent le système d'information comptable en ce domaine[...], la Cour ne peut que prendre note des éléments d'explication fournis et constater leurs limites. Elle estime ne pas avoir l'assurance que ceux-ci fournissent une justification complète et cohérente des évolutions exceptionnelles et non prévues initialement qui ont été enregistrées en 2010 sur le compte d'avances aux collectivités territoriales. »

Elle concluait que « l'ensemble de ces éléments se traduit par une incertitude sur la charge nette supplémentaire ayant pesé en 2010 sur le budget de l'Etat à l'occasion de la première année de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et par l'impossibilité d'attester la concordance entre les dépenses et les recettes d'ordre enregistrées dans la comptabilité budgétaire de l'État. »

C'est la raison pour laquelle elle avait annoncé sa volonté de procéder à un examen approfondi de l'ensemble du compte d'avances. Ses enseignements sont exposés dans le rapport de mai 2012 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État.

Ils confirment les doutes relevés par la Cour, puisque « les hypothèses avancées en 2011 par l'administration fiscale pour expliquer le solde 2010 ne sont pas confirmées par les données figurant dans les applications des services fiscaux. Celles-ci font apparaître un taux d'auto-imputation de 64 % qui, pour être effectivement supérieur aux estimations initiales, n'atteint pas les 80 % avancés par les services du ministère chargé du budget.

Il apparaît que la budgétisation des recettes de taxe professionnelle du compte d'avances reposait ainsi sur une modélisation inexacte, à défaut de données fiscales et comptables précises et détaillées. Ce modèle sous-estimait l'étalement sur plusieurs exercices des opérations budgétaires et comptables liées à la taxe éligible au titre d'une année donnée, et plus particulièrement de l'effet dans le temps des dégrèvements et recouvrements.

En conséquence, la Cour constate que les éléments permettant d'expliquer de manière satisfaisante le niveau élevé du solde du compte d'avance aux collectivités territoriales en 2010 font encore défaut². »

¹ Ibid., p. 27.

² Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (exercice 2011), Mai 2012, pp. 29-30.

La mission souligne son attachement à ce que ce manque de transparence du compte d'avances soit résorbé au plus tôt. Elle déplore que la recommandation formulée à ce sujet par la Cour n'ait pas été suivie, malgré le fait que « la direction générale des finances publiques a indiqué réfléchir à un réaménagement des procédures de suivi ».

Extrait du « suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes au titre de l'exercice 2010 »

« Adapter le système d'information relatif aux recettes de l'Etat afin d'opérer le rattachement des opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition, pour en assurer la traçabilité.

Dans sa réponse au RRGB 2010, le ministre chargé du budget reconnaissait l'enjeu de cette recommandation mais n'y apportait qu'une réponse nuancée, en s'appuyant notamment sur le fait que les systèmes informatiques ne permettent pas de distinguer au sein du programme 201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux les différentes catégories de dépenses, ou au sein du programme 833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes, les recettes « réelles » et les recettes « pour ordre ». Afin de mieux mesurer l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le programme 201, la direction générale des finances publiques a indiqué réfléchir à un réaménagement des procédures de suivi.

En l'état, la recommandation n'a donc pas été suivie même si elle pourrait à terme déboucher sur des démarches d'amélioration des applications de suivi des recettes. »

Source : Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (exercice 2011), Mai 2012, pp. 259-260.

Proposition n° 10 :

Mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes relative à la traçabilité des opérations réelles et d'ordre, afin de renforcer la transparence du compte d'avances aux collectivités territoriales

La mission relève par ailleurs une nouvelle fois la différence soulignée par la Cour des comptes entre ses méthodes de calcul du coût de la réforme et celles retenues par le ministère du budget. Ces dernières n'ont pas été présentées dans le détail devant la mission.

La méthode de calcul du coût de la réforme de la Cour des comptes pour l'année 2010

D'après la Cour des comptes, « le coût de la réforme en 2010 est égal à la différence entre les encaissements de taxe professionnelle qui auraient dû être constatés en 2010 si elle avait été maintenue, d'une part, et les recouvrements effectivement réalisés au titre des nouveaux impôts et des reliquats de TP, d'autre part.

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire en 2010 a montré que les défaillances du dispositif d'enregistrement de ces taxes et impôts dans les comptes de l'Etat, notamment le compte d'avances aux collectivités territoriales¹⁶, ne permettent pas de valider les montants déclarés par l'administration.

Sous cette importante réserve, le coût de la réforme en 2010, pour l'ensemble des administrations publiques, peut être reconstitué de la manière suivante¹⁷.

Le montant brut de la taxe professionnelle payée par les entreprises et enregistrée sur le compte d'avances en 2009 s'était élevé à 31,6 Md€¹⁸. L'Etat avait cependant pris à sa charge des dégrèvements et remboursements accordés aux entreprises pour 13,5 Md€.

Le produit net de la TP recouvré sur les entreprises a donc été de 18,1 Md€¹⁹. Il faut y ajouter des recettes perçues directement par l'Etat et non reversées aux collectivités territoriales²⁰, ce qui conduit à un total de 24,3 Md€.

Le produit net qu'aurait procuré la TP en 2010 si elle avait été maintenue peut être estimé, conventionnellement, en multipliant ce montant par le taux de croissance du PIB en valeur (2,3 %)²¹, ce qui conduit à une estimation de 24,9 Md€.

En 2010, les nouveaux impôts ont rapporté 17,2 Md€ (10,3 Md€ pour la cotisation sur la valeur ajoutée, 4,9 Md€ pour la cotisation foncière et 1,2 Md€ pour l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux, auxquels s'ajoute 0,8 Md€ au titre des reliquats sur les cotisations minimales et de péréquation de la TP).

Des recettes de TP ont continué à être enregistrées en 2010 sur le compte d'avances (11,4 Md€), au titre des exercices antérieurs ou parce que des rôles complémentaires ont été émis. Elles ont été légèrement inférieures aux remboursements et dégrèvements pris en charge par l'Etat (11,6 Md€), notamment au titre du plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée, et le solde net s'est élevé à - 0,2 Md€²².

Le produit net total des nouveaux impôts et de la taxe professionnelle a ainsi été de 17,0 Md€ en 2010, alors que la TP aurait rapporté 24,9 Md€. Ces estimations sont fragiles car elles reposent sur les montants enregistrés dans les comptes de l'Etat au titre des recouvrements de TP et des remboursements et dégrèvements qui sont parfois peu cohérents et souvent invérifiables, comme l'a montré le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010. **Sous cette réserve, le coût de la réforme peut être estimé à 7,9 Md€ en 2010 pour l'ensemble des administrations publiques.** »

« ¹⁷ La méthode suivie diffère de celle retenue par le ministère chargé du budget.

¹⁸ Hors taxes associées à la taxe professionnelle et reversées à des organismes tels que les chambres de commerce et d'industrie. Les collectivités territoriales ont, de leur côté, reçu 30,2 Md€ (DOM-TOM compris) selon le rapport de l'observatoire des finances locales. Il est normal que les deux montants diffèrent car l'Etat a versé aux collectivités locales en 2009 la TP due en principe par les entreprises, mais il ne l'a pas pour autant recouvrée, du moins dès 2009. En revanche, il a collecté de la TP due au titre des années antérieures.

¹⁹Les recettes du compte d'avances comprennent des recettes d'ordre qui sont en principe strictement égales à des dépenses d'ordre elles-mêmes incluses dans les remboursements et dégrèvements. Ce calcul repose sur le respect de cette égalité qui n'est cependant pas vérifiable en pratique (cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010).

²⁰ Cotisation minimale de taxe professionnelle (2,8 Md€), cotisation nationale de péréquation (1,0 Md€) et frais d'assiette prélevés par l'Etat (2,4 Md€).

²¹ Conformément à l'hypothèse générale d'une élasticité unitaire des recettes fiscales au PIB et à défaut d'une estimation fiable de l'élasticité spécifique de la TP.

²² En supposant à nouveau que les recettes et dépenses d'ordre s'équilibrent. »

Source : Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Juin 2011, pp. 24 et 25.

Si le chiffrage du coût de la réforme pour 2010 obtenu par la Cour des comptes (7,9 milliards d'euros) reste proche de celui du ministère du budget (7,8 milliards d'euros), il a été fourni sous d'importantes réserves. Dès lors, la mission exprime son attachement :

- à ce qu'il soit procédé à un éclaircissement des écritures comptables relatives au compte d'avances aux collectivités territoriales ;
- à ce que le coût de la réforme fasse l'objet d'un traitement clair et transparent de la part du ministère du budget, et d'une validation par la Cour des comptes.

Proposition n° 11 :

Exiger du Gouvernement une évaluation claire et validée par la Cour des comptes du coût de la réforme et de ses conséquences

La prise en compte du solde d'avances concerne également les autres exercices considérés (à partir de l'année 2011), mais pour des montants moins spectaculaires. Le solde du compte d'avances a en effet été estimé à un montant de l'ordre de -130 millions d'euros pour 2011, et 450 millions pour 2012, d'après les informations fournies à votre rapporteur par le ministère du budget. Les incertitudes qui entourent ce compte d'avances n'en méritent pas moins d'être levées pour les années postérieures à 2010.

B. ... DONT L'IMPORTANCE DOIT ÊTRE MISE EN PERSPECTIVE AVEC LES AVANTAGES DE LA RATIONALISATION DES RELATIONS FISCALES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Un coût comparable à celui de précédentes réformes fiscales

Ce coût de 4,5 milliards d'euros en rythme de croisière n'est pas négligeable dans le contexte actuel des finances publiques.

C'est la raison pour laquelle la mission s'est attachée à en mesurer l'ampleur et à en analyser les fondements. Certes, « *l'analyse par le seul prisme budgétaire ne traduit en aucune façon les vrais enjeux des deux réformes, celle de la taxe professionnelle et celle des finances locales* », comme l'a énoncé Marie-Christine Lepetit. En revanche, la mission ne considère pas qu' « *il y [ait] un surinvestissement sur ces questions au regard des sommes réellement en jeu* », comme elle l'a affirmé.

S'il doit être replacé dans le contexte tendu des finances publiques, ce coût de 4,5 milliards d'euros doit cependant également être **mis en perspective avec l'objectif de la réforme, qui est de favoriser la compétitivité des entreprises**. L'allègement de la fiscalité pesant sur ces dernières représente nécessairement un coût que le Gouvernement était prêt à assumer.

Il est en outre **comparable à celui de la précédente grande réforme de l'impôt économique, qui répondait à des objectifs similaires : la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle**. Le coût net de cette réforme intervenue en 2000 s'est en effet situé **entre 3 et 4 milliards d'euros par an**, d'après les estimations du rapport Fouquet de décembre 2004.

Plus récemment, une autre réforme économique du quinquennat de Nicolas Sarkozy a concerné des montants similaires. **La réforme du crédit d'impôt-recherche adoptée en loi de finances pour 2008 a en effet porté son coût pour l'État à 4,16 milliards en 2009, alors qu'il s'élevait à 1,68 milliard d'euros en 2008**.

Enfin, le coût de la réforme de la taxe professionnelle représente un montant relativement faible, une fois rapporté à l'ensemble des **remboursements et dégrèvements de l'État**, qui atteignent **85 milliards d'euros** environ en 2012.

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

En ce qui concerne l'Etat, la réforme ne s'est pas seulement traduite par un coût budgétaire. Elle a été l'occasion d'une **clarification de ses relations financières avec les collectivités, qui a considérablement renforcé la lisibilité de l'impôt économique local**.

a) La volonté d'en finir avec la prise en charge substantielle de l'impôt économique local par l'Etat

Le niveau de prise en charge de la fiscalité locale par l'Etat correspond à la somme des **dégrèvements d'impôts locaux**, par lesquels l'Etat se substitue au contribuable local pour acquitter l'impôt, et des **compensations d'exonérations**, par lesquelles il « indemnise » les collectivités des pertes de recettes fiscales qu'elles subissent sur décision du législateur.

En 2009, les remboursements et dégrèvements liés à la taxe professionnelle ont représenté **13,5 milliards d'euros sur un produit de 31,4 milliards d'euros, soit une proportion de 43 %**.

La réforme initialement proposée par le Gouvernement devait mettre fin à cette situation, qui **contribuait à l'absence de lisibilité de l'impôt économique**. A ce titre, le Gouvernement avait prévu de **maintenir, en rythme de croisière, un seul dégrèvement lié à la CVAE : le plafonnement de la CET à 3 % de la valeur ajoutée**.

Ainsi, **la compensation aux collectivités territoriales aurait essentiellement pris la forme d'une dotation budgétaire**. Outre l'accroissement de la lisibilité de l'impôt déjà évoqué, ce dispositif aurait garanti à l'Etat la maîtrise du coût de cette réforme à long terme.

Le dispositif d'imposition à un taux unique assorti d'un dégrèvement barémique, adopté à l'initiative du Sénat, a eu pour effet d'atténuer cet effort de rationalisation des dépenses de l'Etat liées à l'impôt économique. Il réduit la visibilité de l'Etat sur ses dépenses, dans la mesure où le coût de ces dégrèvements varie avec la conjoncture.

Cette modification du projet initial du Gouvernement ne doit néanmoins pas masquer les efforts de ce dernier en matière de rationalisation des dépenses liées à l'impôt économique local. De fait, la contribution de l'Etat au titre de l'impôt économique local a tout de même diminué, bien que de façon plus limitée que ce qui avait été prévu au départ.

b) Une diminution de près de 60 % de la contribution de l'État au titre de l'impôt économique local

Comme l'a déjà exposé notre collègue Marie-France Beaufile dans son rapport sur les remboursements et dégrèvements réalisé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, « *sous l'effet de la réforme de la fiscalité directe locale, les remboursements et dégrèvements imputables à la TP ou aux nouvelles impositions seront passés de 13,5 à 5,6 milliards d'euros [de 2009 à 2012], soit une diminution de près de 60 %¹*. »

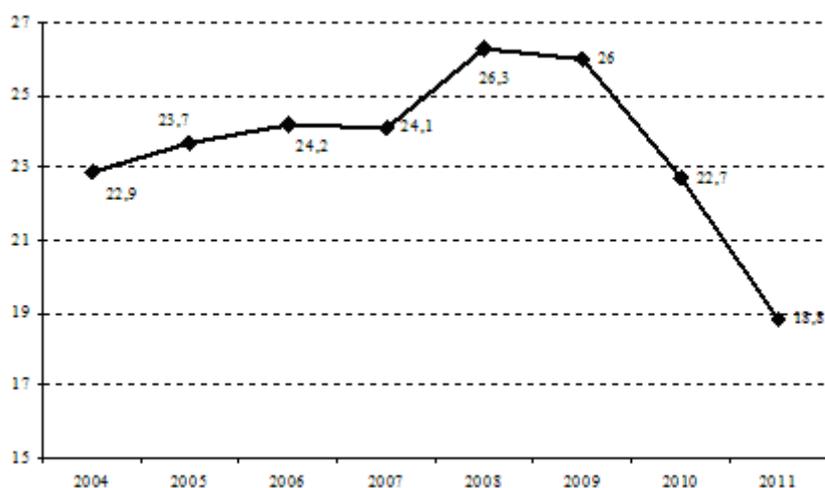
¹ Rapport n° 107 (2011-2012) - tome III – Annexe n° 24, loi de finances pour 2012, moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (remboursements et dégrèvements), p. 23.

En 2011, il est prévu qu'ils atteignent 7,1 milliards d'euros, sur un produit attendu des impôts économiques (CET et IFER) de 22,3 milliards d'euros, soit une proportion de 32 %. Par rapport au coût des dégrèvements que l'État aurait dû acquitter en l'absence de réforme, cela représente un gain de l'ordre de 8 milliards d'euros, d'après le tableau global du coût de la réforme fourni par le ministère du budget. Il est évalué à 9,5 milliards pour 2012.

Comme le montre l'annexe « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » au PLF 2012, la réforme de la taxe professionnelle a provoqué une inflexion brutale de la part de la fiscalité locale prise en charge par l'État à partir de 2010.

Évolution de la part de fiscalité directe locale prise en charge par l'Etat

(en %)



Source : jaune « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Le coût du plafonnement lié à la valeur ajoutée de la CET est évalué par la DGFIP à 730 millions d'euros au titre de 2010, alors que le dégrèvement lié au plafonnement de la TP a représenté près de dix milliards d'euros en 2009. L'allègement de l'impôt économique souhaité dans le cadre de cette réforme réduit en effet mécaniquement les montants susceptibles d'être concernés par ce dégrèvement, malgré la réduction du plafond de 3,5 % à 3 %.

Quant au dégrèvement barémique, son coût est aujourd'hui évalué à **3,4 milliards d'euros** pour 2011, qui se répartissent de la façon suivante :

Répartition du coût pour l'État du dégrèvement barémique en fonction des entreprises

Chiffre d'affaires des entreprises	Proportion du coût	Coût en valeur absolue
152 500 – 500 000€	22,4%	0,76 Mds €
500 000 – 3 M€	53,6%	1,82 Mds €
3 M € - 10 M€	21,3%	0,72 Mds €
10 M€ - 50 M€	2,7%	0,09 Mds €
> 50 M€	0%	-
Total	100%	3,4 Mds €

Source : ministère du budget, des comptes publics, et de la réforme de l'Etat

Il a été réduit par l'adoption de la règle de consolidation du chiffre d'affaires en cas d'appartenance à un groupe d'intégration fiscale pour la détermination du montant du dégrèvement barémique. Cette diminution devrait être de l'ordre de **17 millions d'euros**¹.

Enfin, le coût du dispositif dit d'« écrêtement des pertes », prévu pour une durée limitée afin d'atténuer les effets de la réforme pour les entreprises perdantes, est de l'ordre de **700 millions d'euros pour 2011 et 500 millions pour 2012**. Il a vocation à diminuer progressivement jusqu'à 2014.

Un autre dégrèvement temporaire a été institué par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 à l'article 1647 C *quinquies* C du code général des impôts, afin « *d'effacer* » l'imposition indûment acquittée par les entreprises au titre des années 2010 et 2011 du fait de l'augmentation des taux syndicaux de CFE² », comme l'exposait notre collègue Philippe Marini dans le rapport consacré à cette loi de finances rectificative. Son coût est toutefois transitoire, et représente un montant d'une ampleur beaucoup plus limitée.

Si l'architecture des dégrèvements a été profondément remaniée à l'occasion de la réforme, il n'en a pas été de même pour les compensations d'exonérations, dont le principe n'a pas été remis en cause. Leurs modalités de calcul ont été adaptées au nouvel impôt économique local.

Leur montant est également en diminution, mais ce phénomène résulte avant tout du fait **qu'elles constituent en partie des variables d'ajustement des dotations versées par l'État aux collectivités**. En effet, l'enveloppe normée des dotations de l'État a été gelée. Or, certaines de ses composantes augmentent, soit mécaniquement, comme dans le cas de la dotation de base de la DGF communale liée la population, soit sous l'effet d'un choix délibéré, avec l'augmentation des parts péréquatrices de la DGF. En contrepartie, les autres composantes doivent nécessairement être réduites. Elles constituent ainsi des « variables d'ajustement » des dotations de l'État.

¹ Rapport n° 107 (2011-2012) - tome III – Annexe n° 24, loi de finances pour 2012, moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (remboursements et dégrèvements), p. 24.

² Rapport n° 620 (2010-2011) – loi de finances rectificative pour 2011, tome I, p. 350.

En définitive, cette réduction significative de la prise en charge de l'impôt économique local par l'État doit être saluée. L'ampleur de cette dernière dans le régime antérieur rendait la TP peu lisible et affaiblissait la relation entre les collectivités territoriales et les entreprises.

La mission considère que cet objectif de clarification des relations financières existant entre les collectivités, l'État et les contribuables à travers l'impôt économique doit être poursuivi. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a écarté la proposition formulée par le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, consistant à transformer l'abattement de 30 % des valeurs locatives des établissements industriels en un dégrèvement qui serait pris en charge par l'État.

Proposition n° 12 :

Poursuivre les efforts de clarification des relations financières entre l'État, les collectivités et les contribuables

c) La réduction des recettes perçues par l'Etat en lien avec l'impôt économique local

(1) La suppression de la CMTF et de la CNP

La cotisation minimale de taxe professionnelle et la cotisation nationale de péréquation étaient deux cotisations perçues par l'Etat en lien avec la taxe professionnelle. Elles affectaient la lisibilité de la relation entre les collectivités et les entreprises, puisqu'une partie de l'impôt économique local revenait à l'État.

La cotisation nationale de péréquation était particulièrement accusée de perturber le lien fiscal entre les collectivités et les contribuables. En effet, appliquée aux entreprises disposant d'établissements situés dans les communes où le taux global de TP était inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national, elle pénalisait les communes qui appliquaient des taux bas.

Comme le résumait notre collègue Gilles Carrez, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur la loi de finances pour 2010, « [...] *mérite d'être posée l'opportunité du maintien, en l'état, d'une cotisation nationale de péréquation qui ne finance plus, depuis 2003, la péréquation et qui fausse la réalité du lien fiscal, en maintenant, en outre, l'État au cœur de la fiscalité locale*¹. »

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a proposé sa suppression à l'occasion de la première lecture du projet de loi de finances

¹Rapport sur le projet de loi de finances pour 2010, (n° 1946), tome II, Examen de la première partie du PLF, Conditions générales de l'équilibre financier, volume 2, articles 2 et 3. P. 47.

pour 2010 et l'intégration de l'équivalent de son produit dans les taux communaux et intercommunaux.

La suppression de la CMTP et de la CNP a ainsi considérablement renforcé la lisibilité de l'impôt économique local et le lien entre les collectivités et les entreprises puisque, désormais, la totalité de la CET revient aux collectivités locales, mis à part les frais de gestion perçus par l'État. Ces derniers ont, pour leur part, fait l'objet d'une révision.

(2) La réduction des frais de gestion perçus par l'État

La réforme a en effet été l'occasion de **réduire les frais de gestion perçus par l'État au titre du recouvrement des impôts locaux. Ils ont diminué de 8 % à 3 % pour un certain nombre d'entre eux**¹.

Les frais de gestion comprennent les frais de dégrèvement et de non-valeur, contrepartie des frais assumés par l'État liés aux dégrèvements et aux admissions en non-valeur, et les frais d'assiette et de recouvrement. S'ils sont fixés de manière forfaitaire et n'ont pas vocation à refléter avec exactitude les coûts engendrés par le recouvrement des impôts par l'État, il n'en reste pas moins qu'ils étaient auparavant fixés à un niveau très élevé, comme l'avaient relevé un certain nombre de parlementaires. L'État a profité de cette réforme pour corriger cette situation et **rendre aux collectivités une partie de l'impôt qui leur revient.**

Comme l'a évoqué Julien Dubertret devant la mission, en réponse à une observation de notre collègue Dominique de Legge, « *ces frais d'assiette et de recouvrement ne constituent pas en eux-mêmes une mesure analytique du coût de l'impôt. C'est un préciput que l'État prend sur le recouvrement de ressources sur lesquelles, par ailleurs, il assure les collectivités contre des aléas de recouvrement. [...]*

Il est sûr que ces frais d'assiette et de recouvrement sont maintenant passés du côté des collectivités locales. Pour ce qui est de la taxe professionnelle ou de ce qui en tient lieu aujourd'hui, les choses sont rééquilibrées très fortement et positivement en faveur des collectivités territoriales, qui bénéficient désormais des frais d'assiette et de recouvrement et de l'avance régulière, à un niveau particulièrement important au cours de l'année, celle-ci étant faite sur un produit globalement estimé. Les collectivités territoriales sont enfin assurées de recevoir 100 % du produit voté.

Que dire d'autre ? Ces frais d'assiette et de recouvrement n'en étaient peut-être pas formellement. Ce n'est un secret pour personne et le sujet a été évoqué dans le cours des débats, ici comme à l'Assemblée nationale, à de nombreuses reprises pendant des années. Il existe un consensus pour dire qu'il s'agissait d'un état de fait, un impôt sur l'impôt. Les collectivités locales en

¹ La taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la CFE, les IFR, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Une partie de la taxe d'habitation a également vu les modes de calcul de ses frais de gestion revus. Cf. tableau inséré au texte.

bénéficient maintenant en matière de taxe professionnelle. Cela fait partie du grand équilibre entre l'État et les collectivités locales, en prenant en compte les contraintes globales de redressement des finances publiques que nous devons à nous-mêmes et à nos partenaires européens. »

Ce rééquilibrage n'a néanmoins pas concerné la totalité des impositions directes locales. Les frais de gestion perçus au titre des contributions et taxes suivantes sont ainsi demeurés inchangés :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la taxe de balayage ;
- les contributions et taxes recouvrées comme en matière de contributions directes au profit des collectivités territoriales et EPCI ;
- les taxes pour frais des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres de métiers et de l'artisanat).

Le tableau suivant synthétise les effets de la réforme sur les frais de gestion perçus par l'État.

Les frais de gestion avant et après la réforme de la taxe professionnelle

TAXES		Frais de dégrèvement et de non valeur		Frais d'assiette et de recouvrement	
		Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Taxe d'habitation	Locaux non affectés à l'habitation principale dont la VL > 7 622 €	1,7% x valeur locative servant de base à la TH	1,7% x valeur locative servant de base à la TH		
	Locaux non affectés à l'habitation principale dont la 4 573€ < VL < = 7 622 €	1,2% x valeur locative servant de base à la TH	1,2% x valeur locative servant de base à la TH		
	Autres locaux dont la VL > 4 573€	0,2% x valeur locative servant de base à la TH diminuée des abattements	0,2% x valeur locative servant de base à la TH diminuée des abattements		
	Locaux meublés non affectés à l'habitation principale	3,6% x valeur locative servant de base à la TH	1,5% x valeur locative servant de base à la TH + 2 % x taxe	4,4% x taxe	1% x taxe
Taxe foncière sur les propriétés bâties		3,6% x taxe	2% x taxe	4,4% x taxe	
Taxe foncière sur les propriétés non bâties					
Cotisation foncière des entreprises				1% x taxe	
IFER					
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties					
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères					
Taxe de balayage					
Contributions et taxes recouvrées comme en matière de contributions directes au profit des collectivités territoriales et EPCI		3,6% x taxe	3,6% x taxe	4,4% x taxe	
Taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie					
Taxe pour frais de chambre d'agriculture				5,4% x taxe	
Taxes pour frais de chambre de métier et de l'artisanat				5,4% x taxe	

Source : Circulaire du ministère de l'intérieur n° COT/B/11/07973/C « Informations fiscales utiles à la préparation des budgets primitifs locaux pour 2011 », p. 71

La réévaluation des frais de gestion n'a donc été que partielle. Aussi la mission préconise-t-elle la poursuite de l'effort de rapprochement des frais de gestion perçus par l'État des coûts effectivement supportés au titre du recouvrement des impôts locaux, tout en reconnaissant l'impossibilité d'une stricte correspondance entre les deux.

A cette fin, une réévaluation régulière de l'ensemble des frais de gestion perçus par l'État devrait avoir lieu, en concertation avec les collectivités.

Proposition n° 13 :

Prévoir une réévaluation régulière et complète des frais de gestion perçus par l'État au titre du recouvrement des impositions directes locales

De façon générale, c'est la question de l'équilibre des relations financières existant entre les collectivités et l'État au travers des impôts locaux et du compte d'avances qui doit être posée.

Le jaune budgétaire consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités affirme que « *l'ensemble des relations financières entre l'État et collectivités territoriales paraît globalement équilibré sur le compte d'avances aux collectivités territoriales¹* », en présentant un tableau synthétisant ces derniers.

Cet équilibre n'apparaît toutefois pas de manière évidente. Julien Dubertret a pour sa part relevé devant la mission les difficultés d'un tel exercice et de l'interprétation de ses résultats : « *Je me suis essayé, dans des fonctions antérieures mais proches, à un exercice que beaucoup de fonctionnaires ont tenté à la direction du Budget, afin d'étudier comment les plus et les moins se répartissaient entre l'État et les collectivités territoriales, en prenant les frais d'assiette et de recouvrement, la garantie de recouvrement à 100 % assurée par l'État aux collectivités -sachant que l'on ne recouvre jamais à 100 % - et en tenant compte de l'obligation de dépôt des fonds au trésor et de différentes autres choses, comme le coût financier de l'avance faite au long de l'année du produit d'un impôt qui n'est recouvré qu'en fin d'année...*

Je n'ai jamais trouvé de réponse claire à la question de savoir qui était gagnant ou perdant. En moyenne, cela s'équilibre à peu près. Les thuriféraires ont de la chose une vision plus jacobine et des approches plus tranchées, ayant tendance à considérer qu'en l'état actuel, le dispositif est à peu près équilibré. »

¹ Jaune « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances pour 2012, pp. 152-154.

S'il ne lui a pas été possible d'apprécier l'ensemble de cet équilibre dans le cadre de son analyse, la mission considère qu'une attention particulière devra être portée à cette question à l'avenir.

3. L'évaluation de la réforme, une contrepartie nécessaire

Pour vérifier que la réforme atteint pleinement ses objectifs, et que le coût assumé par l'État était bien justifié, il convient de procéder à une évaluation approfondie de ses effets.

a) Le suivi de la réforme, une obligation de l'administration...

Si la mission reconnaît qu'il est encore un peu tôt pour mesurer pleinement les effets de la réforme, notamment sur un plan macroéconomique global, comme l'ont affirmé nombre des personnes auditionnées, elle considère que **la jeunesse de la réforme ne doit pas empêcher les administrations d'assurer un suivi de cette dernière, et de recueillir dès à présent toutes les données que requiert une telle évaluation.**

Or, la nécessité d'un tel suivi ne semble pas avoir été pleinement intégrée par les différentes administrations concernées, alors même qu'il devrait être effectué par leurs soins, et de façon continue.

Éric Besson a certes affirmé lors de son audition que « *le gouvernement partage ce souci d'analyse, puisqu'il avait lui-même programmé, dès le début, l'évaluation de cette importante réforme. L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) avaient ainsi été chargées de réaliser, rapidement, une première estimation des conséquences de cette réforme pour l'économie et les entreprises.* » Mais depuis la publication du rapport « Durieux-Subremon » en mai 2010, aucune administration en particulier n'a pris la relève en la matière. Les analyses des différents ministères, lorsqu'elles existent, demeurent ainsi très partielles, si bien qu'aucune évaluation complète de la réforme, dans tous ses effets, ne semble envisageable à l'heure actuelle.

Pour sa part, la Cour des comptes contrôle l'exécution des lois de finances, mais ne procède pas à une évaluation systématique des effets des réformes opérées. Si elle peut se saisir ou être saisie de tels sujets, un tel examen demeure ponctuel, et son champ d'investigation peut ne pas être exhaustif.

Quant au Parlement, s'il a bien évidemment son rôle à jouer en la matière – la constitution de cette mission en témoigne –, ses contrôles sont également ponctuels, et largement dépendants des données qui lui sont fournies par l'administration.

Or, la mission a éprouvé des difficultés à recueillir les informations demandées, notamment chiffrées, auprès des administrations concernées, comme il a été relevé à plusieurs reprises. Certaines des contributions

annoncées à l'occasion des auditions n'ont pas été fournies, tandis que certaines demandes n'ont pu trouver de réponses. Ainsi en est-il de la mesure de l'écart de taux d'imposition de chaque secteur économique en pourcentage de la valeur ajoutée produite, alors qu'il s'agit d'une donnée d'un intérêt évident, disponible pour la période antérieure à la réforme¹.

Lorsque des données ont été fournies, elles ne sont pas toujours accompagnées d'explications claires sur la façon dont elles ont été obtenues et ce qu'elles recouvrent exactement. Il peut en résulter un certain désarroi, notamment lorsque ces données sont comparées entre elles ou avec les données fournies à l'occasion de travaux parlementaires antérieurs.

S'agissant du coût global de la réforme, par exemple, une absence de continuité entre les tableaux fournis à l'occasion de la discussion des différentes lois de finances (initiales et rectificatives) a été constatée. Certaines rubriques du tableau ne sont apparues qu'à partir de la discussion de la loi de finances pour 2012, alors qu'elles auraient pu l'être dès 2010, dans la mesure où elles ne résultent pas de décisions législatives ultérieures. Des erreurs ont également pu se glisser dans certaines lignes, comme l'a reconnu l'administration. Enfin, l'arrondi à la centaine de millions d'euros empêche le Parlement de connaître le détail des sommes en jeu.

La lecture du rapport de la Cour des comptes de mai 2012 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat confirme ces insuffisances en matière de collecte des données. La Cour n'a en effet pu obtenir d'explications sur le décalage entre le coût prévisionnel du dispositif d'« écrêtement des pertes » et les sommes enregistrées à ce titre :

« Les entreprises assujetties à la CET bénéficient d'un dispositif d'écrêtement de leurs pertes, dont le coût avait été estimé à 710 M€ dans la loi de finances initiale pour 2011.

Sur ce montant, seuls 150 M€ correspondant à l'écrêtement sur la CFE ont été enregistrés, alors que le dispositif doit également s'appliquer à la CVAE. La direction générale des finances publiques n'a pas été en mesure de préciser à la Cour si l'écrêtement des pertes sur la CVAE avait été inappliqué en 2011, ou si, localement, il avait été décompté dans les « autres dégrèvements » du programme 201–Remboursements et dégrèvement d'impôts locaux, ce qui pourrait expliquer que ceux-ci représentent 870 M€ en exécution contre seulement 410 M€ prévus dans la loi de finances initiale.

Dans la première hypothèse, il y aurait nécessairement un report de charge sur l'exercice 2012, dont l'ordre de grandeur serait de 560 M€ (par différence entre la budgétisation en loi de finances initiale 2011 et l'exécution du seul écrêtement sur la CFE). Dans la seconde, il n'y aurait eu qu'un

¹ Cf. *supra*, première partie, B. « Le tableau contrasté des gagnants et des perdants », 3. « Un rééquilibrage attendu en faveur du secteur industriel ».

problème d'imputation de l'écrêtement sur la CVAE en 2011, sans impact sur le solde en 2012¹. »

b) ... qui doit malheureusement être encore réaffirmée

La mission déplore le fait que cette culture de l'évaluation, ou, *a minima*, de suivi des réformes, n'ait pas été pleinement intégrée par les ministères, alors qu'elle est un facteur indispensable d'amélioration de l'action publique.

Ainsi, l'erreur d'évaluation du coût de la réforme en 2010, qui atteint près de 4 milliards d'euros, s'explique en partie par ces insuffisances en matière de collecte de données, comme le relève l'une des remarques de la Cour des comptes déjà citée : **« Il apparaît que la budgétisation des recettes de taxe professionnelle du compte d'avances reposait ainsi sur une modélisation inexacte, à défaut de données fiscales et comptables précises et détaillées². »**

De la même façon, la mission regrette qu'une disposition législative soit nécessaire pour que le bilan d'une réforme d'une telle ampleur soit dressé – et encore, avec retard.

L'article 76 de la loi de finances pour 2010 avait en effet prévu qu'« *en temps utile pour la préparation du projet de loi de finances pour 2012 et après qu'a été constaté le montant des ressources dont disposent réellement les collectivités territoriales en 2011, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport présentant toutes les conséquences de la réforme, notamment les recettes perçues par chaque catégorie de collectivités ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages.*

Dans les deux mois suivant la remise de ce rapport, un projet de loi propose la reconduction ou la modification du dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

D'après les informations fournies à votre rapporteur et au comité des finances locales, ce rapport devrait être remis à l'horizon de juin ou juillet 2012, une fois que les données définitives relatives à 2011 auront été rassemblées.

La mission prend acte de cet engagement, mais considère que le suivi de la réforme ne saurait se limiter à ce document fourni à un instant ponctuel, avec les données définitives des seules années 2010 et 2011.

Elle souhaite que des éléments précis et objectifs d'appréciation des effets de la réforme soient fournis régulièrement au Parlement. Par exemple, une analyse approfondie de la pression fiscale globale des

¹ Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (exercice 2011)*, Mai 2012, pp. 35-36.

² *Ibid.*, p. 30.

entreprises, de leur taux d'imposition moyen par secteur d'activité et par taille, accompagnée de comparaisons internationales, permettrait de vérifier si la réforme a pleinement rempli son objectif premier d'allègement de la fiscalité des entreprises.

Les effets de la réforme doivent être analysés dans une multiplicité de domaines, tels que la fiscalité des entreprises, leur compétitivité, leurs stratégies d'implantations et leurs relations avec les collectivités territoriales, le budget de l'Etat, ses relations avec les collectivités territoriales en lien avec l'impôt économique local, la répartition des ressources entre les collectivités, etc.

Dès lors, deux options se présentent. L'ensemble de ces éléments pourrait être rassemblé dans un seul document interministériel, par exemple le rapport économique, social et financier. Ce dernier comprenait dans sa version annexée au PLF pour 2012 un dossier « compétitivité de l'économie française », et il pourrait comporter en 2013 ou 2014 un dossier sur les impacts de la réforme de la taxe professionnelle. L'inconvénient d'une telle option serait que cet examen global serait ponctuel, limité à un exercice.

Une autre option pourrait consister à définir en amont à quel endroit ces différents aspects devraient être analysés. L'examen des relations financières entre l'Etat et les collectivités et de l'impact de la réforme sur les collectivités (qu'il s'agisse de leurs ressources ou de leurs relations avec les entreprises) pourrait ainsi par exemple être intégré au jaune « *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales* ».

Proposition n° 14 :

Fournir régulièrement au Parlement une série d'indicateurs précis permettant d'apprécier objectivement les effets de la réforme, que ce soit dans un document unique, ou d'une façon clairement définie dans plusieurs documents relatifs aux entreprises, aux collectivités et au budget de l'Etat

III. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

L'objectif de la substitution à la taxe professionnelle de la contribution économique territoriale était, en premier lieu, de **soutenir les entreprises, notamment industrielles**, en réduisant la charge fiscale qu'elles supportaient.

Au-delà de ce but initial, le remplacement de la taxe professionnelle s'est accompagné d'une **réforme majeure des finances des collectivités territoriales**, qui ne se résume pas au seul remplacement d'une imposition par d'autres impositions et à la compensation aux collectivités des pertes de recettes éventuellement subies à cette occasion.

En outre, cette réforme, de par son ampleur et la rapidité de sa mise en œuvre, a eu pour conséquence de maintenir les collectivités territoriales dans un **état d'incertitude quant à leurs ressources fiscales et budgétaires** ; incertitude qui commence à peine à s'estomper au fur et à mesure que les nouveaux dispositifs fiscaux entrent dans leur rythme de croisière.

1. Un bouleversement de grande ampleur des finances locales, mis en œuvre en moins d'un an

a) La disparition du principal impôt direct local

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

Elle constituait ainsi la **principale ressource fiscale des collectivités territoriales**. Son produit se répartissait entre :

- 17,4 milliards d'euros au profit du bloc communal, soit 18,6 % des recettes de fonctionnement des communes et des groupements à fiscalité propre ;
- 9,7 milliards d'euros en faveur des départements, soit 16,9 % de leurs recettes de fonctionnement ;
- 3,2 milliards d'euros en ce qui concerne les régions, soit 14,9 % de leurs recettes de fonctionnement.

La réforme de la taxe professionnelle a donc constitué un **véritable bouleversement du financement des collectivités territoriales**. A titre de comparaison, le remplacement de la taxe professionnelle pour les budgets locaux équivaldrait, si on le transposait au budget de l'Etat, au remplacement

de l'impôt sur le revenu, dont le produit fiscal représente environ 17 % des recettes fiscales nettes de l'Etat.

b) Un nouvel équilibre de la fiscalité locale

Mais la réforme de la taxe professionnelle n'a pas seulement consisté, pour les collectivités territoriales, à voir leur principale ressource fiscale remplacée par de nouvelles impositions. En effet, **plusieurs autres objectifs ont été poursuivis à cette occasion, afin de modifier la structure et la nature des ressources fiscales des collectivités territoriales.**

(1) Spécialiser la fiscalité locale

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2010 présenté par le Gouvernement visait en particulier à **spécialiser davantage la fiscalité locale par catégorie de collectivités territoriales.**

Jusqu'en 2009, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties étaient perçues par les trois catégories de collectivités (bloc communal, départements, régions). La taxe d'habitation, quant à elle, bénéficiait à la fois au bloc communal et aux départements.

Le projet de réforme présenté par le Gouvernement prévoyait d'avancer vers une plus grande spécialisation de la fiscalité locale, dans un but de clarification des responsabilités de chaque échelon local. Ainsi, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties bénéficieraient exclusivement au bloc communal, tandis que la taxe foncière sur les propriétés bâties ne serait plus perçue que par le secteur communal et les départements.

Cette spécialisation touchait également les nouvelles impositions créées pour remplacer la taxe professionnelle, la CFE n'étant perçue que par le bloc communal tandis que la CVAE serait affectée exclusivement aux départements et aux régions.

(2) Remédier à la concurrence fiscale entre les collectivités territoriales

Un des autres objectifs de la réforme en matière de finances locales était de **remédier à la concurrence fiscale, jugée parfois néfaste, entre les collectivités territoriales.**

Ainsi, la substitution de la CET à la taxe professionnelle s'accompagnait-elle d'une **réduction du pouvoir de modulation des taux laissé aux collectivités territoriales.** Chaque échelon de collectivités disposait, dans l'ancien système, du pouvoir de voter un taux de taxe professionnelle, dans la limite des règles de plafonnement et de liaison des taux prévues par la loi. La collectivité responsable d'une éventuelle augmentation de la charge fiscale de taxe professionnelle était donc difficilement identifiable par le contribuable concerné.

Si un pouvoir de vote de taux est conservé s'agissant de la CFE, qui ne bénéficie qu'au bloc communal, les régions et les départements se sont vus

pour leur part octroyer une ressource - la CVAE - dont le taux est fixé par la loi de manière uniforme au niveau national.

(3) Renforcer la péréquation en « mutualisant » certaines recettes fiscales

Enfin, l'architecture de la réforme présentée par le Gouvernement visait également à **renforcer la péréquation en « mutualisant » une partie des nouvelles recettes fiscales créées pour remplacer la taxe professionnelle.**

Cette mutualisation portait sur la CVAE. Le produit de cet impôt ne devait pas, en effet, être affecté aux départements et aux régions en fonction des bases fiscales présentes sur leurs territoires respectifs. Le projet initial de la réforme prévoyait que les ressources de CVAE soient agrégées au niveau national puis réparties entre les départements et les régions au regard de critères qui n'incluaient pas uniquement le montant des bases de CVAE de chaque collectivité.

Ce mode de répartition constituait une grande nouveauté dans le paysage des finances locales. La mutualisation du produit de la CVAE entre les départements et les régions éloignait cet impôt du statut de recette fiscale des collectivités territoriales pour en faire l'équivalent d'une dotation fiscalisée, dont les critères de répartition auraient pu être modifiés afin d'orienter la ressource fiscale vers les territoires les plus défavorisés.

2. Une réforme rapide et un texte initial plusieurs fois réécrit

Au regard de ces éléments, il apparaît que la substitution de la CET à la taxe professionnelle, outre son objectif de renforcement de la compétitivité des entreprises installées en France, a constitué un bouleversement de la fiscalité locale.

L'ampleur de ce bouleversement a été d'autant plus grande pour les collectivités territoriales que la réforme a été mise en œuvre dans des délais très brefs et que son architecture a été plusieurs fois profondément modifiée lors des débats au Parlement. **L'année 2010 a ainsi maintenu les acteurs locaux dans un état d'incertitude, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel sur le projet de loi de finances pour 2010.**

Le **5 février 2009**, le Président de la République annonçait la suppression de la taxe professionnelle à compter du **1^{er} janvier 2010**. Moins d'un an s'est donc écoulé entre l'annonce de cette réforme et la disparition effective de la taxe professionnelle, l'objectif de calendrier initialement affiché ayant été tenu. La réforme a donc essentiellement été élaborée pendant l'été 2009, afin de figurer au sein du projet de loi de finances pour 2010, déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2009.

Originellement, l'intégralité de la réforme était contenue dans un unique article - l'article 2 - du projet de loi de finances. Le dispositif hors

normes de cet article 2 (60 pages, 1 244 alinéas) a été **intégralement réécrit et réorganisé, une première fois, lors de son examen par l'Assemblée nationale, puis, une seconde fois, lors de son examen par le Sénat**, à l'issue duquel la réforme de la taxe professionnelle faisait l'objet de sept articles distincts du projet de loi de finances, répartis entre la première et la seconde partie du projet de loi.

Outre ces considérations de forme, **les amendements adoptés, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, ont, sur le fond, largement modifié les dispositions initialement prévues dans le texte**. Les collectivités territoriales, pendant cette période d'examen et de vote de la loi de finances, qui ne s'est achevée qu'à la toute fin de l'année 2009, ont donc nécessairement vécu une période d'insécurité juridique, d'autant plus grande que les changements votés par les assemblées touchaient des aspects majeurs de la réforme pour les collectivités territoriales.

Deux des principaux aspects de la réforme ont ainsi été remis en cause par le Parlement. D'une part, **la spécialisation initialement prévue par le texte a été atténuée**, le législateur ayant choisi de faire bénéficier l'intégralité des catégories de collectivités territoriales d'une part du produit de CVAE. Plusieurs autres impositions ont été transférées, au cours des débats parlementaires, entre les différents échelons de collectivités ou entre l'Etat et les collectivités. Ce fut le cas, notamment, de la TaSCom et des IFER. Les modalités de répartition entre les collectivités territoriales de certaines ressources - comme la part supplémentaire de taxe sur les conventions d'assurance - ont également été modifiées.

D'autre part, **le Parlement a opté pour une stricte territorialisation de la CVAE**, tant pour le bloc communal que pour les départements et les régions. Cette vision s'est opposée à celle du Gouvernement, qui souhaitait mutualiser le produit de cet impôt.

Enfin, **d'autres modifications de grande ampleur ont été adoptées**. Ainsi, par exemple, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, il a été remédié aux inconvénients du barème progressif de la CVAE par la création d'un dégrèvement à la charge de l'Etat couvrant le différentiel entre le taux de CVAE acquitté par les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros et le taux de 1,5 %.

3. Des incertitudes qui ont perduré au-delà de l'adoption de la loi de finances pour 2010

Dans ce contexte d'élaboration rapide et de modifications multiples du texte du projet de loi de finances, il était **difficile de présenter aux collectivités territoriales des données fiables sur les conséquences qu'aurait pour elles la réforme de la taxe professionnelle**.

Le processus législatif, qui a vu à plusieurs reprises des ressources fiscales transférées d'une catégorie de collectivités territoriales à une autre,

s'est effectué par tâtonnements, en tentant d'appréhender les conséquences pratiques de telle ou telle modification sans toujours y parvenir. Les obstacles rencontrés pour simuler les effets de la réforme étaient renforcés par le fait qu'elle portait sur l'ensemble des collectivités territoriales, notamment sur les quelques 36 000 communes, ce qui rendait en pratique les simulations difficilement réalisables.

Mais l'adoption du texte définitif de la loi de finances pour 2010 n'a pas immédiatement conduit à clarifier les conséquences de la réforme pour les collectivités territoriales. En effet, l'année 2010 a constitué, pour les collectivités, une « année blanche ». En 2010, le produit de la taxe professionnelle a été remplacé par la « compensation relais », versée par l'Etat, mais aucune autre modification des finances locales n'est intervenue, l'Etat seul percevant les nouvelles impositions créées pour se substituer à l'impôt disparu. Pour les collectivités, le bouleversement induit par la réforme s'est opéré à compter de l'année 2011.

Or, le calcul de l'ensemble du dispositif de compensation des effets de la réforme prend appui sur la différence entre ce que chaque collectivité a effectivement perçu en 2010 et ce qu'elle aurait perçu en 2010 si la réforme avait déjà été mise en œuvre.

Ce calendrier ne permettait donc pas de savoir, dans le courant de l'année 2010, quels seraient les montants exacts de compensation affectés à chaque collectivité territoriale puisqu'il fallait attendre que les données fiscales définitives relatives à cet exercice soient disponibles.

Par ailleurs, **plusieurs modifications substantielles de la réforme ont été adoptées par le Parlement dans le projet de loi de finances pour 2011.** Ainsi, par exemple, les modalités de répartition du produit de la CVAE dans le cas des entreprises industrielles multi-établissements ont fait l'objet d'ajustements conséquents. De même, les clefs de répartition du produit des IFRER entre catégories de collectivités territoriales ont pour plusieurs d'entre elles été modifiées.

C'est pourquoi **les premières évaluations détaillées des conséquences de la réforme pour les collectivités territoriales n'ont pu s'avérer exactes**, même si certains constats d'ensemble se sont révélés justes. Le rapport « Durieux-Subremon » en particulier, remis au Parlement en mai 2010, avait tenté de fournir une évaluation dynamique des effets de la réforme sur les finances locales. Or, votre mission a pu constater des écarts importants entre ces estimations, fournies cinq mois après le vote de la réforme, et la réalité de ses conséquences. Pour les départements, par exemple, le rapport « Durieux-Subremon »¹ a sous-évalué à hauteur de 557 millions d'euros la perte de recettes globale de recettes entre avant et après la réforme. Cette perte

¹ « Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises », rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, établi sous la supervision de MM. Bruno Durieux et Patrick Subremon.

s'élève, d'après les dernières estimations disponibles, à 1 472 millions d'euros, au lieu des 915 millions d'euros prévus par le rapport, soit une marge d'erreur de plus de 60 %.

Pour l'élaboration de leurs budgets pour l'année 2011, les collectivités ont donc dû travailler avec des chiffres estimatifs, plusieurs fois modifiés dans le courant de l'année. Les données définitives n'ont finalement été reçues des services fiscaux par l'ensemble des collectivités qu'au mois de décembre de l'année 2011.

Votre rapporteur ne peut que constater qu'il **ne dispose toujours pas, malgré plusieurs demandes, de fichiers agrégés au niveau national des nouvelles recettes fiscales locales** pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Ainsi, le Gouvernement ne devrait fournir qu'au mois de juillet 2012 des données agrégées sur les montants de compensation concernant chaque collectivité territoriale, soit deux ans et demi après la disparition de la taxe professionnelle.

Enfin, **la mise en œuvre de la réforme a révélé de nombreuses conséquences qui n'avaient pas été appréhendées** au moment de son adoption. Ainsi en est-il, par exemple, des effets sur les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier de la disparition de la taxe professionnelle et de la création de la DCRTP et du FNGIR et des effets induits sur le fonctionnement des dispositifs de péréquation, tant verticale qu'horizontale (voir ci-après).

B. DE LA COMPENSATION À LA PÉRÉQUATION

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

a) Les ressources des collectivités préservées entre les années 2009 et 2010 grâce à la compensation relais

La réforme de la taxe professionnelle n'est pleinement entrée en vigueur pour les collectivités qu'à compter de l'année 2011. C'est donc à partir de l'exercice 2011 seulement que le complexe dispositif de compensation à l'euro près, prévu par la loi, a fonctionné.

Toutefois, la taxe professionnelle a bien disparu dès l'exercice 2010. **Un premier dispositif de compensation a donc été prévu pour éviter que les communes, intercommunalités, départements et régions ne pâtissent de cette disparition : la compensation relais.**

Ce prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales a été versé en 2010, son montant étant égal, pour chaque collectivité ou groupement à fiscalité propre, au plus élevé des deux montants suivants :

- le produit de la taxe professionnelle de la collectivité territoriale ou de l'établissement public au titre de l'année 2009 - dans ce cas, la collectivité a perçu en 2010 un montant strictement égal à celui perçu en 2009 ;
- le produit de la taxe professionnelle qui aurait résulté, pour cette collectivité territoriale ou cet établissement public, de l'application aux bases de l'année 2010 des taux votés en 2009. Toutefois, pour éviter les effets d'aubaine qui auraient pu résulter pour certaines collectivités d'une forte augmentation de taux entre les années 2008 et 2009, le taux voté en 2009 n'est retenu que dans la limite du taux voté en 2008 majoré de 1 %.

Certes, le mécanisme de la compensation relais a pu conduire à annuler le dynamisme de la taxe professionnelle entre les exercices 2009 et 2010. Il a toutefois permis de garantir une stabilité ou une légère progression d'une partie des ressources des collectivités territoriales. En outre, il les a prémunies contre l'éventuelle diminution du produit de taxe professionnelle qu'elles auraient pu subir dans un contexte de crise économique qui leur était défavorable. A titre indicatif, les recettes d'impôt sur les sociétés perçues par l'Etat sont passées de 49,5 milliards d'euros en 2009 à 32,9 milliards d'euros en 2010, soit une diminution d'un tiers.

b) Le mécanisme de la compensation à l'euro près en vigueur à compter de 2011

A l'issue de ses travaux, votre rapporteur constate que **le principe de la compensation à l'euro près, prévu par la loi de finances pour 2010, a été mis en œuvre de façon effective**. Pourtant, plusieurs élus rencontrés lors des travaux de la mission se sont fait l'écho d'une stagnation, voire d'une diminution de leurs ressources, malgré la mise en œuvre de ce principe. Ce constat, qui correspond à la réalité vécue par certains territoires, s'explique par le fonctionnement même du dispositif de compensation.

La loi a prévu, pour compenser la disparition de la taxe professionnelle, un mécanisme de compensation en deux temps.

Dans un premier temps sont calculées **les pertes globales subies par chacune des trois catégories de collectivités territoriales**. Ainsi, pour le bloc communal, les départements et les régions, est mesuré l'écart entre les ressources que ces collectivités ont perçu en 2010, avant la réforme, et celles qu'elles auraient perçues en 2010 si la réforme avait été mise en œuvre. Le différentiel est égal, pour chacun des trois échelons, au montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). **Les trois parts de la DCRTP permettent ainsi de garantir que chaque échelon de collectivités dispose bien d'une ressource qui comble le déficit de recettes** entre l'ancien et le nouveau système fiscal, pour l'année 2010.

Dans un second temps, **les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) viennent compenser les écarts qui subsistent au sein de chaque catégorie de collectivités**. Ainsi, les communes et intercommunalités « gagnantes » à la réforme transfèrent leurs gains à celles

qui ont perdu des ressources fiscales. Le dispositif est identique pour les départements et les régions.

Ces deux opérations - versements de la DCRTP puis transferts au titre des FNGIR - permettent de garantir aux collectivités une compensation à l'euro près de leurs éventuelles pertes de recettes.

c) Une compensation qui ne concerne pas l'ensemble des recettes des collectivités territoriales

Plusieurs mécanismes ont pu conduire les collectivités à subir, malgré ce dispositif de compensation, des pertes de recettes entre les exercices 2010 et 2011.

En effet, pour le calcul de cette compensation, ce ne sont pas l'ensemble des ressources des collectivités qui sont prises en compte mais **les seules ressources qui ont été modifiées par la réforme de la taxe professionnelle**, comme l'indiquent les tableaux ci-dessous.

Ressources prises en compte pour le calcul de la compensation du bloc communal

Avant réforme (2010)	Après réforme (2010)
Taxe d'habitation	Taxe d'habitation (y compris l'ancienne part départementale)
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (y compris les anciennes parts départementale et régionale)
Compensation relais (représentative du produit de taxe professionnelle)	Cotisation foncière des entreprises
Compensations d'exonérations	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
	Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux
	Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base
	Compensations d'exonérations

Source : mission commune d'information

**Ressources prises en compte pour le calcul de la compensation
des départements**

Avant réforme (2010)	Après réforme (2010)
Taxe d'habitation	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés bâties (y compris l'ancienne part régionale)
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Compensations d'exonérations
Compensations d'exonérations	Taxe sur les conventions d'assurance nouvellement affectée aux départements
Compensation relais (représentative du produit de taxe professionnelle)	Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière nouvellement perçue par les départements
	Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau

Source : mission commune d'information

**Ressources prises en compte pour le calcul de la compensation
des régions**

Avant réforme (2010)	Après réforme (2010)
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau
Compensation relais (représentative du produit de taxe professionnelle)	

Source : mission commune d'information

Comme le montrent ces tableaux, ce ne sont pas l'intégralité des ressources des collectivités territoriales qui sont prises en compte dans le mode de calcul de la compensation. Par conséquent, **aucun dispositif n'empêche que les collectivités subissent les effets d'une hausse ou d'une diminution d'un produit non compris dans ces paniers de recettes avant et après réforme**. Cela explique en partie pourquoi les ressources des collectivités n'ont pas été intégralement stables entre les exercices 2010 et 2011.

d) Des paniers de recettes pris en compte au titre du seul exercice 2010

Par ailleurs, comme il a été indiqué, la compensation à l'euro près a été effectuée par comparaison des paniers avant et après réforme, **considérés tous deux au titre de la seule année 2010.**

Par conséquent, outre que les collectivités ont pu subir les conséquences des évolutions de produits fiscaux non compris dans ces paniers de ressources, elles ont également pleinement subi les effets d'une évolution des impôts compris dans ces paniers de ressources entre les exercices 2010 et 2011.

Par exemple, si un département voit le montant de sa CVAE fortement diminuer entre les exercices 2010 et 2011 du fait, par exemple, des difficultés économiques rencontrées par une entreprise ou d'une délocalisation, cette baisse se traduira dans le niveau de ses ressources puisque **le dispositif prévu par la loi ne compense pas les diminutions de produits entre les années 2010 et 2011**, mais uniquement l'écart entre les ressources avant et après réforme pour la seule année 2010.

Cet effet est directement lié au fait que les montants de DCRTP et de FNGIR sont figés. Calculés au titre de l'année 2010, ils n'ont par la suite pas vocation à évoluer en fonction de la hausse ou de la baisse des ressources des collectivités à compter de l'exercice 2010.

2. ...qui masque un fort accroissement pour l'avenir des inégalités territoriales...

a) Les effets induits par une compensation figée au titre de l'année 2010

A l'exception d'ajustements techniques, le **montant de la compensation sera figé**, pour chaque collectivité territoriale, sur la base des gains et des pertes rencontrés en 2010.

Par conséquent, à partir de l'année 2011, les effets de la territorialisation se font pleinement sentir, chaque collectivité bénéficiant intégralement de la dynamique des ressources de CFE et de CVAE sur son territoire. Ainsi, par exemple, une collectivité « gagnante » à la réforme, qui bénéficie de ressources fiscales nouvelles largement supérieures à celles dont elle disposait dans l'ancien système, se verra prélever, à compter de 2011, un montant strictement égal au gain dont elle a bénéficié. Toutefois, dès l'année 2011, la collectivité conserve l'intégralité du dynamisme de cette ressource fiscale, y compris du dynamisme portant sur la part qu'elle reverse aux collectivités territoriales « perdantes » à la réforme. Evidemment, ce dynamisme peut, notamment en période de contraction économique, se traduire par une diminution de la ressource fiscale.

Exemple

Considérons un département dont les ressources après réforme, calculées au titre de l'année 2010, seraient égales à 200 et dont les ressources avant réforme, en 2010, ne s'élevaient qu'à 100. Il subira à compter de l'année 2011 un prélèvement égal à 100 qui ramène ses recettes à leur niveau antérieur.

La collectivité peut donc considérer que sur un produit de CVAE égal, par exemple, à 150 en 2011, elle en reverse 100 aux autres collectivités et n'en conserve que 50. Si, entre les années 2011 et 2012, les bases de CVAE sur son territoire croissent de 3 %, le département voit son produit total de CVAE croître de 3 % de 150, c'est-à-dire de 4,5, pour s'élever à 154,5. Le montant de son prélèvement au titre du FNGIR étant figé, il continuera à reverser 100 aux autres départements et conservera, in fine, 54,5 de CVAE.

Concrètement, **le montant de CVAE dont il bénéficie est donc passé de 50 en 2011 à 54,5 en 2012, soit une croissance de 9 %, largement supérieure au taux effectif de croissance des bases de CVAE, égal à 3 %.**

C'est ce mécanisme qui explique que, **malgré le dispositif d'écrêtement des gains résultant de la réforme de la taxe professionnelle, les collectivités dont les ressources après réforme auraient excédé leurs ressources avant réforme sont bien les vraies gagnantes du nouveau système fiscal mis en place.**

A l'inverse, **les collectivités dont le panier de recettes est composé largement de dotations de compensation seront pénalisées** par rapport aux collectivités contributrices au FNGIR, du fait que le montant de la compensation qui leur est versée - sous forme de DCRTP ou de FNGIR - est figé à compter de 2011.

b) Un effet accentué par la forte concentration de la CVAE

Cet effet, sur les inégalités territoriales, d'un mode de compensation, reposant sur des dotations budgétaires figées, est accentué par la forte concentration de la CVAE sur le territoire. D'après les informations recueillies par votre mission, les bases de CVAE sont en effet réparties de manière moins égalitaire que les anciennes bases de la taxe professionnelle.

Il apparaît par exemple que **la CVAE est concentrée, à hauteur de 32,8 %, au sein de la région Île-de-France, alors que cette région représentait « seulement » 13,3 % de l'ancienne taxe professionnelle.** Certes, la région Île-de-France est la seule qui contribuera au FNGIR des régions. Elle reversera donc, comme l'a indiqué Marie-Pierre de la Gontrie, première vice-présidente de la région Île-de-France, lors de son audition par votre mission, l'équivalent d'environ 55 % de son produit de CVAE, soit 669 millions d'euros, aux autres régions, et ne conservera que l'équivalent de 45 % de ce produit. Toutefois, à compter de l'année 2011, la région Île-de-France bénéficiera pleinement de la croissance de 100 % du produit de CVAE présent sur son territoire puisque le montant reversé aux autres régions demeurera figé.

Cet **accroissement, en dynamique, des inégalités territoriales en matière de fiscalité économique** résulte directement du principe de territorialisation retenu lors du vote de la réforme. Il est certes difficile, dans l'état actuel des connaissances sur les perspectives de croissance de la CVAE dans chaque région, d'effectuer des simulations précises sur les produits de CVAE qui bénéficieront effectivement à chaque région dans les années à venir. Ces simulations seraient encore plus difficiles à réaliser s'agissant des EPCI et des communes.

Toutefois, l'Association des Régions de France (ARF) a procédé à une évaluation des conséquences d'une croissance uniforme des bases d'imposition sur le territoire de 3 % entre 2011 et 2012. D'après elle, dans ce cas de figure, « *le produit fiscal perçu par les régions augmentera de 6,1 % en Île-de-France et de seulement 1,5 % en Basse-Normandie* ».

L'ensemble de ces éléments explique pourquoi, **malgré un dispositif effectif de compensation à l'euro près des effets de la réforme de la taxe professionnelle, celle-ci risque, en l'absence de dispositif de péréquation, d'accroître les inégalités territoriales, notamment entre les départements et entre les régions**, pour lesquels la ressource CVAE constitue le principal substitut à l'ancienne taxe professionnelle.

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

a) Une avancée sous surveillance : la création du FPIC

S'agissant du bloc communal, l'article 144 de la loi de finances pour 2012¹ a créé un nouveau dispositif, effectif à compter de l'année 2012, de péréquation des ressources au sein du bloc communal : **le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**.

Votre mission se félicite de cette création, qui constitue une avancée, certes perfectible, vers une répartition plus équitable des ressources entre les communes et les intercommunalités.

Les ressources du FPIC ont été fixées à **150 millions d'euros en 2012, 360 en 2013, 570 en 2014, 780 en 2015 puis, à compter de 2016, à 2 % des recettes fiscales** des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, soit environ 1 milliard d'euros.

Les prélèvements en faveur du FPIC sont opérés au niveau de « l'ensemble intercommunal », en **agréant les potentiels financiers des intercommunalités et des communes qui en sont membres**. Cette innovation permet, d'une part, de comparer des territoires dont les structures intercommunales diffèrent (EPCI à fiscalité professionnelle unique, EPCI à fiscalité additionnelle ou commune isolée) et, d'autre part, de faciliter le

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

fonctionnement du dispositif qui se contente de traiter des quelques 2 600 groupements à fiscalité propre et non des 36 000 communes françaises.

A l'initiative de la commission des finances du Sénat, **les potentiels financiers sont corrigés par un coefficient logarithmique** dont la valeur varie de 1 à 2 en fonction de la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette deuxième innovation vise à éviter les écueils qui pourraient résulter d'un prélèvement uniforme entre les communes et les intercommunalités, alors que le potentiel financier par habitant est fortement corrélé à la taille des collectivités.

Sont contributeurs au fonds les communes isolées et les groupements dont le potentiel financier - agrégé, le cas échéant - moyen par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen.

Les ressources du fonds sont réparties entre les communes et les EPCI dont l'effort fiscal est supérieur à 0,5, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte :

- pour 20 %, l'écart entre le potentiel financier moyen par habitant de la collectivité et le potentiel financier moyen ;
- pour 60 %, l'écart entre revenu moyen par habitant de la collectivité et le revenu moyen par habitant au niveau national ;
- enfin, pour les 20 % restants, le rapport entre l'effort fiscal de la commune ou de l'ensemble intercommunal et l'effort fiscal moyen national.

2012 sera la première année de mise en œuvre du FPIC. En raison de la grande difficulté éprouvée pour simuler l'intégralité des effets de ce dispositif, le législateur a opté pour une montée en puissance très progressive du dispositif, qui ne représente en 2012 que 150 millions d'euros, soit environ 0,15 % des recettes de fonctionnement du bloc communal.

Il conviendra de tirer les conséquences de cette première année de mise en œuvre pour évaluer les effets du FPIC en matière de péréquation. L'article 144 précité prévoit d'ailleurs qu'avant « *le 1^{er} octobre 2012, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport évaluant l'application du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Ce rapport analyse les effets péréquateurs du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales au regard de l'objectif de réduction des écarts de ressources au sein du bloc communal, mesuré sur la base de l'indicateur de ressources élargi par habitant. Il propose les modifications nécessaires pour permettre de réduire les inégalités de ressources entre collectivités* ».

Proposition n° 15 :

Ajuster les paramètres du FPIC au regard des évaluations du fonctionnement du dispositif en 2012

b) Les fonds de péréquation de la CVAE des régions et des départements : un dispositif inabouti

Si le FPIC est déjà entré en vigueur, tel n'est pas le cas des autres **dispositifs de péréquation prévus dans la loi de finances pour 2010 pour les niveaux départemental et régional, qui doivent seulement commencer à fonctionner à partir de l'année 2013.**

Sur ce sujet, la commission des finances du Sénat a déjà préconisé¹ plusieurs ajustements, sur lesquels votre mission souhaite à nouveau insister, tant l'objectif d'une plus grande péréquation au sein de ces deux catégories de collectivités territoriales paraît essentiel.

(1) Les insuffisances du dispositif de l'article 124 de la loi de finances pour 2011

Le dispositif de péréquation initialement prévu par l'article 77 de la loi de finances pour 2010 a été **fortement modifié par l'article 124 de la loi de finances pour 2011².**

La loi prévoit ainsi la création, à compter de 2013, de **deux fonds de péréquation sur flux cumulé** - l'un pour les départements, l'autre pour les régions.

Dans la version initiale du texte proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2011, le prélèvement ne portait que sur les **seuls départements et régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne.**

Le montant du prélèvement était égal à **la moitié du produit de la CVAE en année « n » qui excède le produit de CVAE de l'année 2011.** C'est le principe de la péréquation sur flux cumulés. En 2012, l'assiette de prélèvement est relativement faible puisqu'elle ne correspond qu'à l'augmentation de CVAE entre les années 2011 et 2012. En revanche, **l'ampleur du fonds est appelée à croître avec les années** puisque, par exemple, en 2020, ce sera la moitié de la croissance globale de la CVAE entre l'année 2011 et l'année 2020 qui servira à la péréquation.

A la suite de larges débats lors de l'examen du texte au Parlement, la commission mixte paritaire a décidé de suivre la position de l'Assemblée nationale s'agissant de l'ampleur du dispositif de péréquation, en prévoyant

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

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

que le prélèvement ne portera que sur la moitié de **la croissance de la CVAE qui excède, pour un département ou une région, la croissance globale** de la CVAE entre les années 2011 et « n ».

Il faudra donc non seulement qu'une collectivité connaisse une croissance de sa CVAE pour être prélevée mais, en outre, que cette croissance soit plus rapide que la croissance moyenne de la CVAE sur le territoire national pendant la même période.

Les tableaux ci-dessous, qui résultent des travaux menés par la commission des finances du Sénat, font apparaître la **très forte réduction de l'ampleur des fonds entre le dispositif voté en loi de finances pour 2011, actuellement applicable, et celui qui aurait résulté de l'adoption du mécanisme proposé par le Gouvernement.**

Les simulations figurant dans les tableaux ci-dessous, valables aussi bien pour les régions que pour les départements, sont fondées sur les hypothèses suivantes :

- un département A avec un produit de CVAE de 100 en 2011 ;
- une croissance moyenne de CVAE de 2 % par an au niveau national entre 2011 et 2015 : la base de 100 en 2011 devient donc, en moyenne, une base de 108,2 en 2015.

Effets du texte adopté en loi de finances pour 2011

Hypothèses		Conséquences sur le prélèvement
Si le département est en dessous de 108,2 de CVAE en 2015		Pas de prélèvement
Si le département est au-dessus de 108,2 de CVAE en 2015	Potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne	Pas de prélèvement
	Potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne	Prélèvement de la moitié de la croissance de la CVAE excédant la croissance moyenne Par exemple, pour une CVAE à 120, prélèvement de : $(120-108,2)/2 = 5,9$

Source : commission des finances

Ainsi, il faudrait donc que le département A dispose, d'une part, d'un produit de CVAE en 2015 supérieur à 108,2 et, d'autre part, d'un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne pour subir un prélèvement ; et ce prélèvement ne s'élèverait qu'à 5,9 sur un produit de CVAE de 120.

Effets du texte initial proposé par le Gouvernement

Hypothèses		Conséquences sur le prélèvement
Si le département est en dessous de 100 de CVAE en 2015		Pas de prélèvement
Si le département est au-dessus de 100 de CVAE en 2015	Potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne	Pas de prélèvement
	Potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne	Prélèvement de la moitié de la croissance de la CVAE Par exemple, pour une CVAE à 120, prélèvement de : $(120-100)/2 = 10$

Source : commission des finances

Dans la version proposée initialement, il aurait suffi que la CVAE d'un département soit supérieure à 100 - son montant de l'année 2011 - et que son potentiel financier soit supérieur à la moyenne pour faire l'objet d'un prélèvement. En outre, le prélèvement serait égal à 10 sur une base de CVAE de 120 en 2015.

Cet exemple, qui porte sur un département dont la croissance de la CVAE serait supérieure à la croissance moyenne, montre que **dans la version du texte adopté, le prélèvement serait inférieur de 41 % au prélèvement tel que prévu par le texte initial**. Les fonds consacrés à la péréquation départementale et régionale seraient donc réduits d'autant.

Les conséquences du texte actuel pourraient être encore plus dommageables si tous les départements, ou toutes les régions, voyaient leur CVAE augmenter dans des proportions identiques. Alors, bien que la CVAE augmente, aucun prélèvement ne serait opéré puisqu'aucune collectivité ne croîtrait plus rapidement que la moyenne. **Il en résulterait qu'aucune péréquation ne serait opérée sur le produit de CVAE.**

Ainsi, au regard des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur la dynamique des écarts de richesse entre les départements et les régions, le dispositif actuellement prévu par la loi est loin de permettre une péréquation à la hauteur des enjeux.

(2) Un dispositif qui doit être renforcé et évalué

La mission souhaite donc que les prélèvements au profit des fonds départemental et régional de péréquation de la CVAE soient opérés **sur la croissance totale de la CVAE et non sur la seule part de cette croissance excédant la croissance moyenne nationale.**

Votre rapporteur regrette que, malgré les travaux approfondis menés par la commission des finances sur ce sujet, le Gouvernement n'ait procédé à aucune évaluation détaillée des conséquences de ces dispositifs de péréquation pour les départements et les régions. Il est souhaitable que ces simulations, que la commission des finances du Sénat avait pourtant demandées dès l'été 2011, soient disponibles en amont de la discussion du projet de loi de finances pour 2013, afin d'éviter de retrouver le climat d'urgence et d'approximation dans lequel le FPIC a été élaboré lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012.

De même, **s'agissant des reversements**, votre mission rappelle que les critères prévus par la loi de finances pour 2010, à l'initiative du Sénat, n'ont été modifiés qu'à la marge depuis lors et n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation par le Gouvernement.

A l'heure actuelle, **pour les départements**, ces critères, pondérés par un coefficient d'un sixième chacun, sont les suivants :

- la population ;
- le nombre de bénéficiaires de minima sociaux et la population âgée de plus de 75 ans ;
- la longueur de la voirie rapportée au nombre d'habitants.

Pour les régions, les critères de charge, également pondérés par un coefficient d'un sixième chacun, sont les suivants :

- la population ;
- les effectifs de lycéens dans les lycées publics et privés et les stagiaires de la formation professionnelle ;
- la superficie.

Votre mission ne peut que constater que ces critères, qui semblent pouvoir être améliorés, n'ont fait l'objet d'aucune évaluation par le Gouvernement. **Il est également essentiel que les associations d'élus locaux, tant au niveau départemental qu'au niveau régional, expertisent ces critères et qu'un débat ait lieu au comité des finances locales sur ce sujet en amont du vote de la loi de finances pour 2013** afin d'approcher au plus près la réalité des charges pesant sur chacun des territoires

Tant pour les modalités de prélèvement que pour celles de reversement, **votre mission rappelle donc son souhait que les effets des fonds départemental et régional de la CVAE soient simulés**. Elle insiste sur la **nécessité de renforcer ces dispositifs en prévoyant que les prélèvements soient opérés sur l'ensemble de la croissance de la CVAE**, sans franchise à hauteur de la croissance moyenne de cette ressource au niveau national.

Proposition n° 16 :

Renforcer les dispositifs départemental et régional de péréquation de la CVAE et simuler leurs effets en amont de l'examen de la loi de finances pour 2013

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

1. Une autonomie financière préservée, une autonomie fiscale amoindrie

a) L'autonomie financière des collectivités territoriales est préservée

Le **principe** de l'autonomie financière des collectivités territoriales figure à l'**article 72-2 de la Constitution** qui dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part **déterminante** de l'ensemble de leurs ressources* ».

La **loi organique** relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales¹ a fixé les conditions dans lesquelles ce principe est mis en œuvre : les **ressources propres** des collectivités territoriales sont « *constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

L'autonomie financière des collectivités territoriales s'évalue donc en calculant le rapport entre le montant d'un ensemble très large de ressources fiscales - puisqu'il comprend des recettes dont le taux n'est pas modulable - et le montant de la totalité de leurs ressources.

Ce rapport ou **ratio d'autonomie financière** ne peut être inférieur pour chaque échelon territorial à un **objectif minimal**, correspondant au niveau de ressources propres observé pour l'année 2003. Ce niveau s'établissait alors à **60,8 % pour le bloc communal, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions**.

Dans ce cadre légal, l'autonomie financière des collectivités apparaît aujourd'hui largement préservée même si la réforme a incontestablement mis un terme à l'ampleur de la progression du ratio depuis 2003.

¹ Loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004.

Pour l'apprécier, la mission commune d'information dispose tout d'abord des **évaluations** figurant dans le rapport « Durieux-Subremon », qui prévoyait, avant la réforme, que le ratio d'autonomie financière du **bloc communal** s'établirait à **63,7 % en 2011**, celui des **départements** à **67,0 %** et celui des **régions** à **55,9 %** pour la même année.

Ces prévisions d'évolution s'intégraient de manière linéaire au bilan de la progression des ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales observée sur la **période 2003-2009**.

Ratios d'autonomie financière par échelon territorial pour la période 2003-2009

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %
Ratio constaté pour 2004	61,3 %	63,4 %	40,8 %
Ratio constaté pour 2005	61,2 %	66,4 %	44,1 %
Ratio constaté pour 2006	61,8 %	65,5 %	48,1 %
Ratio constaté pour 2007	62,0 %	66,0 %	53,2 %
Ratio constaté pour 2008	62,5 %	66,4 %	55,7 %
Ratio constaté pour 2009	62,3 %	65,5 %	54,0 %

Source : DGCL (février 2012)

La mission aurait souhaité également disposer des ratios constatés pour l'exercice 2010. Ceux-ci ne sont pas disponibles aujourd'hui¹, pas plus que ne le sont ceux pour l'année 2011, qui présentent l'intérêt d'être les premiers **ratios intégrant l'ensemble des effets de la réforme**. On peut toutefois observer que l'évolution constatée des ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales laisse des marges de manœuvre pour une éventuelle diminution à compter de l'année 2010 puisque les ratios constatés en 2009 sont supérieurs aux seuils fixés par la loi organique (+ 1,5 % pour le bloc communal, + 6,9 % pour les départements et + 12,4 % pour les régions).

Selon la Direction générale des collectivités locales, il est possible d'évaluer aujourd'hui ce ratio pour l'année 2011 à partir du montant des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) allouées à chaque niveau de collectivité.

¹ L'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement, le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit l'exercice, un rapport faisant « apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et d'évolution ».

Comparaison entre le ratio d'autonomie financière de 2003, le ratio évalué par la mission « Durieux-Subremon » et le ratio 2011 estimé par la DGCL

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio minimal d'autonomie 2003	60,8%	58,6%	41,7%
Ratio estimé pour 2011	61,2 %	63,1 %	51,3 %
Ratio évalué dans le rapport « Durieux-Subremon »	63,7 %	67 %	55,9 %

Source : DGCL (février 2012)

Le ratio d'autonomie financière pour chaque niveau de collectivités territoriales serait ainsi **supérieur** au niveau constaté en 2003 (+ 0,4 % pour le bloc communal ; + 4,5 % pour les départements ; + 9,6 % pour les régions) mais sensiblement inférieur aux évaluations du rapport « Durieux-Subremon ».

La méthodologie employée pour le calcul des ratios et la complexité des modalités de transferts de certaines impositions de l'Etat vers les collectivités incitent à **considérer ces chiffres avec réserve**.

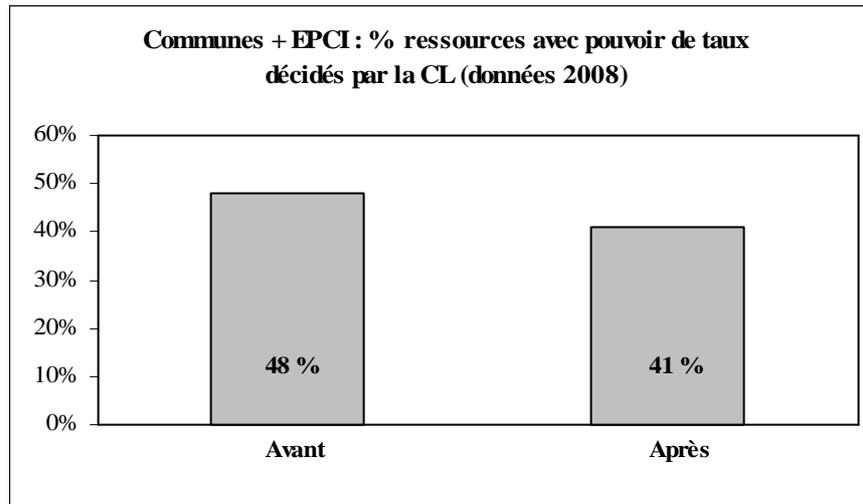
b) Une autonomie fiscale limitée

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, contrairement à leur autonomie financière, ne fait l'objet d'aucune définition constitutionnelle et ne bénéficie par conséquent d'aucune garantie légale.

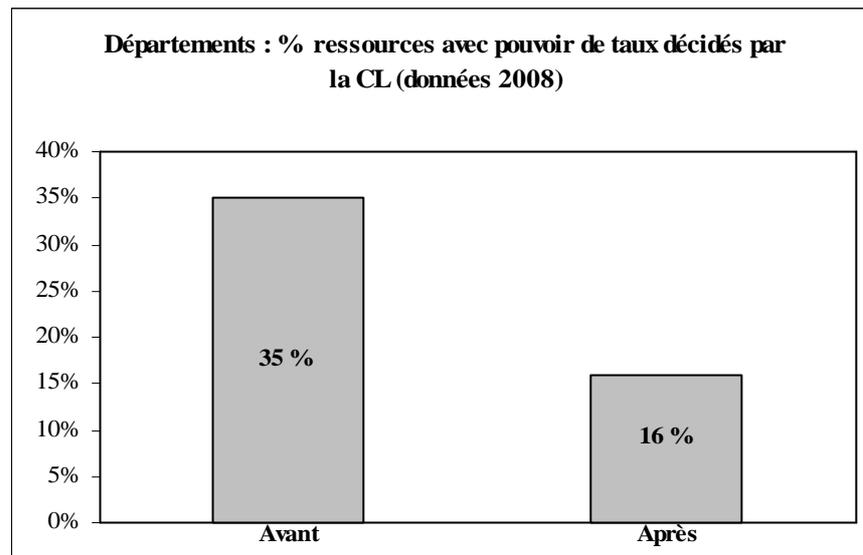
Cette **autonomie fiscale a été fortement remise en cause par la réforme**. Les départements et les régions, en particulier, ont perdu une partie de leurs marges de manœuvre en matière de fixation des taux et en termes de bases d'imposition, désormais réduites corrélativement à l'augmentation de la part des dotations de l'Etat dans le panier de recettes locales.

Selon le rapport « Carrez-Thénault » publié en mai 2010¹, sur la maîtrise des dépenses locales, **le « bloc communal » peut désormais moduler 41 % de ses recettes contre 48 % antérieurement à la réforme, les départements 16 % seulement contre 35 % auparavant, les régions ayant quant à elles un pouvoir de taux sur 14 % de leurs recettes contre 30 % avant réforme**.

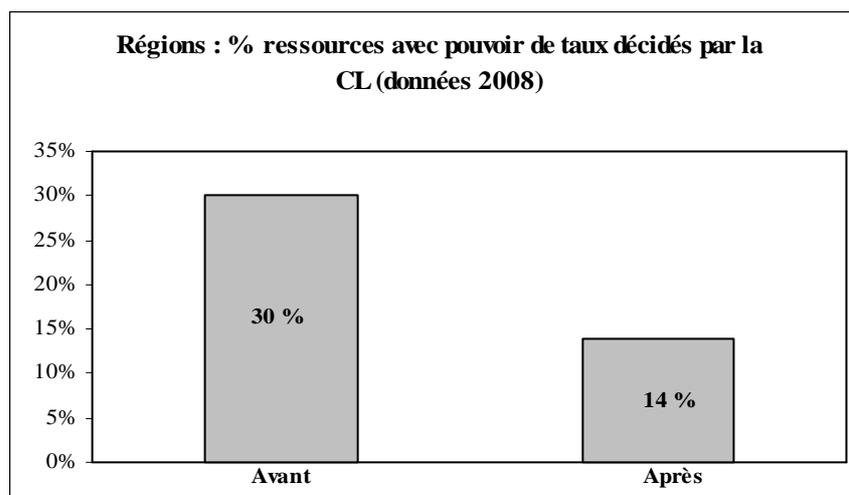
¹ Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault (mai 2010)



Source : DGCL 2010



Source : DGCL 2010



Source : DGCL 2010

La réforme de la taxe professionnelle est donc à l'origine d'une recomposition des paniers fiscaux dans des proportions qui permettent de conclure à une **déformation** de la répartition du pouvoir de taux **au profit du seul « bloc communal »**. En effet, ce dernier n'a pas connu de modification sensible de son ratio d'autonomie fiscale quand celui des départements et régions a été plus que divisé de moitié.

(1) L'autonomie fiscale du bloc communal est globalement stable

Le bloc communal peut désormais moduler 41 % de l'ensemble de ses ressources. Selon l'Association des maires de France (AMF)¹, ce pouvoir de taux s'élève à **88 % s'agissant de la seule fiscalité directe**.

Les communes et établissements publics de coopération intercommunale peuvent moduler le taux des quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et CFE). Le bloc communal n'a en revanche aucune possibilité de moduler le taux de la CVAE, dont elle perçoit 26,5 % du produit total, ou des IFER. Il n'a pas non plus la maîtrise des montants de compensation prévus par la réforme, la DCRTP et le FNGIR (soit 3,4 milliards d'euros).

¹ Réponse de l'AMF au questionnaire de la mission commune d'information.

Estimations du montant des dispositifs de compensation versés au bloc communal en 2011

<i>(en millions d'euros)</i>	DCRTP	FNGIR
Secteur communal	1 250	2 209
Dont communes	272	
Dont EPCI	978	

Source : DGCL (février 2012)

De fortes disparités en matière d'autonomie fiscale existent **au sein du bloc communal**.

D'une part, l'autonomie fiscale des **communautés à fiscalité propre s'est dégradée** de façon plus importante que celle des communes isolées. Elles perçoivent aujourd'hui les trois quarts du montant total de la CVAE perçue par le bloc communal, sur laquelle elles ne disposent d'aucun pouvoir de taux. Elles sont aujourd'hui les principales destinataires des compensations de l'Etat (près de 1 milliard d'euros de DCRTP sur les 1,25 milliard d'euros au total versées au bloc communal). Les communautés disposaient avant réforme d'un pouvoir de taux sur 93 % de leurs recettes (essentiellement la taxe professionnelle) contre **74 %** en moyenne aujourd'hui. Cette perte d'autonomie doit néanmoins être **nuancée** car le plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée, instauré en 2007, supprimait, avant réforme, tout pouvoir de taux sur plus de 52% des bases nationales pour près de 90% des communautés¹.

D'autre part, les modalités de mise en œuvre de la réforme ont suscité au sein du bloc communal de très fortes **disparités de situation entre les territoires**. Les communautés de taille importante avec un fort tissu industriel se retrouvent désormais avec un montant élevé de FNGIR et de DCRTP et ne bénéficient plus, de ce fait, du même levier fiscal qu'avant la réforme. C'est le cas notamment pour la communauté urbaine de Dunkerque, les communautés d'agglomération de Maubeuge ou du Val de Fensch, dont plus de 60 % des ressources proviennent aujourd'hui des montants de compensation et de garantie des ressources².

¹ Réponse de l'AdCF au questionnaire de la mission commune d'information (janvier 2012).

² Les membres de la mission commune d'information ont réalisé un déplacement en janvier 2012 à Dunkerque pour mesurer l'ampleur des effets de la réforme sur ce territoire très industrialisé. La mission a également auditionné Philippe Tarillon, président de la communauté d'agglomération du Val de Fensch, des représentants du SAN Ouest Provence et de la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard sur des problématiques semblables.

(2) La réforme a fortement dégradé l'autonomie fiscale des départements et des régions

La réforme de la fiscalité des départements et régions, intervenue à l'occasion de la disparition de la taxe professionnelle, a sensiblement **réduit leur capacité** à moduler les taux de leurs ressources fiscales. Ils sont confrontés désormais à l'inertie d'une partie importante de leurs ressources.

Selon le rapport « Carrez-Thénault » précité, les départements disposent, après réforme, d'un levier fiscal sur **16 %** seulement de leurs recettes. Ce ratio d'autonomie fiscale a diminué de plus de moitié puisqu'il s'élevait à 35 % avant la réforme.

Les départements ne disposent plus que d'une seule ressource fiscale modulable, la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette ressource, augmentée à l'occasion de la réforme de sa part régionale, représente 10,9 milliards d'euros au total, en 2011, pour l'échelon départemental.

La réforme de la taxe professionnelle a amplifié le phénomène actuel d'« **effet ciseau** » qui touche les départements :

- d'une part, leurs recettes ne sont plus modulables qu'à hauteur de 16 % (contre 35 % avant réforme), ce qui se matérialise par la progression de ressources gelées en valeur dans le panier fiscal global (environ 2,6 milliards d'euros au titre de la DCRTP et du FNGIR) ;
- d'autre part, leurs dépenses légales obligatoires augmentent de façon régulière depuis plusieurs années, en moyenne de 5 % par an.

Estimations du montant des dispositifs de compensation versés aux départements en 2011

<i>(en millions d'euros)</i>	DCRTP	FNGIR
Départements	1 473	1 133

Source : DGCL (février 2012)

La réforme de la taxe professionnelle a eu des **effets comparables pour les régions.**

Avant la réforme de la taxe professionnelle, la fiscalité directe locale « modulable » des régions (composée des taxes foncières sur les propriétés non bâties et sur les propriétés bâties ainsi que de la taxe professionnelle) représentait un montant de 5 milliards d'euros (un tiers de l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement).

L'autonomie fiscale des régions est désormais limitée à la fixation des tarifs des cartes grises (soit 9 % des recettes globales de fonctionnement) et à une part de la TIPP (3 % des mêmes dépenses). Le **pouvoir de taux des régions apparaît donc très limité.**

Environ 87 % des ressources des régions évoluent selon une dynamique incertaine :

- le produit de la **CVAE** (3,7 milliards d'euros, soit 25 % du produit global) stagne dans un contexte de croissance économique nulle ;
- le produit des **IFER** (600 millions d'euros) est assis sur des assiettes qui ne sont pas indexées sur l'inflation¹.

La perte d'autonomie des régions se matérialise également par leur dépendance aux dotations de l'Etat suite à la réforme de la taxe professionnelle. Comme l'indique l'ARF, le cumul du montant de la DCRTP et des dégrèvements barémiques de CVAE représente, pour les régions, 1,6 milliard d'euros soit **32 % de l'ensemble des ressources** qui leur ont été attribuées pour compenser la disparition de la taxe professionnelle.

2. Les conséquences de la modification du panier fiscal local

a) La réforme restreint la concurrence entre territoires et entre collectivités

Du point de vue des collectivités territoriales, le remplacement de la taxe professionnelle par la CET permet de **remédier aux effets dommageables de la concurrence fiscale que se livraient les territoires les uns par rapport aux autres.**

À la faveur des débats parlementaires, la réforme a **mis en place un nouvel impôt, la CVAE**, dont le taux, fixé au plan national (1,5 %), est **facteur de réduction de la concurrence fiscale.**

La réforme modifie totalement l'impact du critère fiscal sur l'implantation géographique des entreprises en **neutralisant l'effet taux** de la CVAE.

Elle permet ainsi d'éviter que les collectivités reproduisent le schéma antérieur qui les conduisait, lorsqu'elles disposaient de bases très importantes, à conserver des taux bas, tandis que les collectivités « pauvres » en base augmentaient les leurs afin de produire de la ressource fiscale.

La fin de la concurrence fiscale entre collectivités territoriales doit être doublement nuancée.

En premier lieu, malgré la neutralisation du taux de la CVAE, **la réforme n'a pas distendu le lien entre entreprises et territoires.** L'intérêt d'accueillir des entreprises pour les collectivités reste substantiel, les ressources fiscales résultant des nouvelles implantations demeurant importantes.

¹ Dans la réponse au questionnaire fourni par l'ARF, il est également fait mention d'une perte de ressources pour les régions liée à la refacturation par la SNCF de l'IFER « matériel roulant », par le biais des conventions TER.

En second lieu, la réforme de la taxe professionnelle préserve, à la marge, la possibilité d'une concurrence fiscale entre communes en leur laissant la possibilité de **moduler la CFE**, part foncière de la CET.

b) La réforme a pour conséquence une répartition plus lisible des ressources fiscales locales

La réforme procède à un **partage plus lisible des impôts** pour les contribuables - particuliers ou entreprises- entre catégories de collectivités.

Ainsi, le bloc communal décide seul des taux de la CFE, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation. Il est également seul à percevoir et à pouvoir moduler le taux de la taxe sur les surfaces commerciales.

La seule taxe dont le taux est modulable qui reste perçue par plusieurs catégories de collectivités territoriales est la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui bénéficie à la fois au bloc communal et aux départements.

Enfin, les régions ne disposent plus du produit d'aucune des quatre taxes directes locales ni du pouvoir de modulation des taux qui leur est attaché.

c) Les ressources fiscales locales risquent désormais d'être davantage sensibles à la conjoncture

Le remplacement de la taxe professionnelle par la CET modifie la nature de l'imposition des entreprises, et par extension celle des ressources fiscales dévolues aux collectivités territoriales.

Avant réforme, la fiscalité locale reposait sur une fiscalité professionnelle dont les bases étaient représentatives d'un **stock** (immobilisations et valeurs foncières). Les collectivités territoriales disposaient ainsi d'une fiscalité dont l'évaluation était relativement prévisible et dont le dynamisme était régulier, ainsi que le montre l'évolution des bases économiques de la taxe professionnelle sur la période 1999-2009¹ (évolution en moyenne de 3,4 % dans une fourchette annuelle située entre 2 % et 6 %).

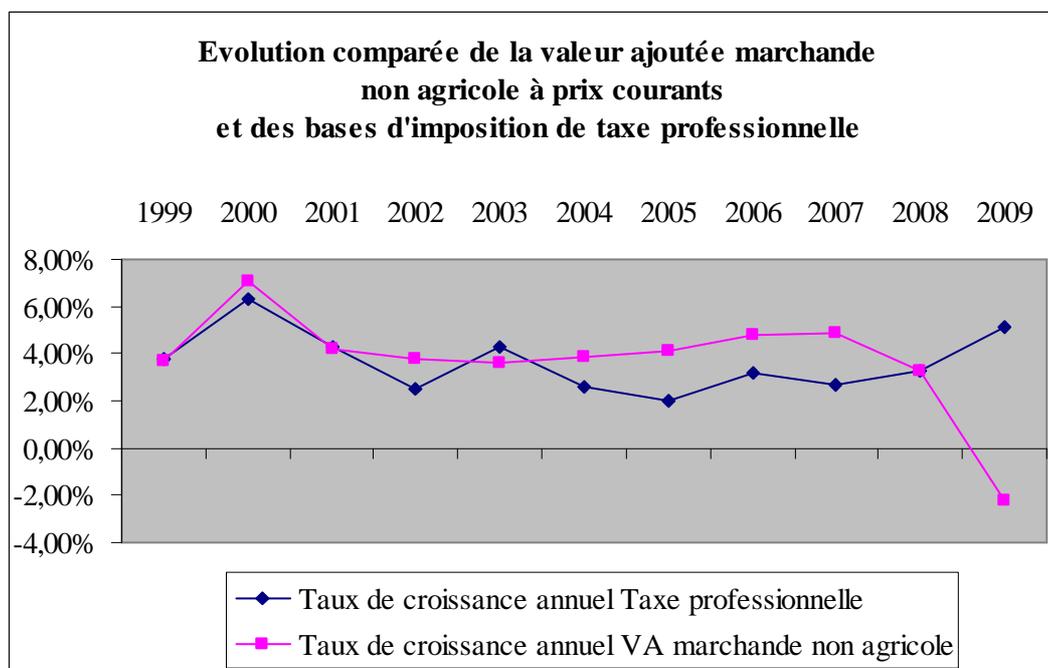
À l'inverse, la CVAE est assise sur un **flux**, la valeur ajoutée, qui réintroduit de fait le facteur « salaires » dans le paquet fiscal local. L'assiette de la nouvelle imposition économique repose ainsi sur un produit **directement corrélé à la croissance du produit intérieur brut national**.

Les hypothèses retenues par la mission « Durieux-Subremon » en 2010, en adéquation avec les hypothèses de croissance du programme de stabilité 2011-2015, apportent un éclairage qui se veut rassurant sur l'**évolution** possible des nouvelles bases fiscales de la CVAE. Le rapport conclut en effet que la dynamique de la nouvelle fiscalité (la part CVAE) devrait s'établir à un **niveau moyen plus élevé que celui de la taxe**

¹ Rapport Durieux-Subremon, p.13 (mai 2010).

professionnelle (4,2% contre 3,4 %), prévision confirmée par l'évolution plus favorable de la valeur ajoutée depuis 1999.

Cette dynamique s'inverse toutefois dans les périodes de récession et, bien que moins sensiblement, en cas de ralentissement économique.



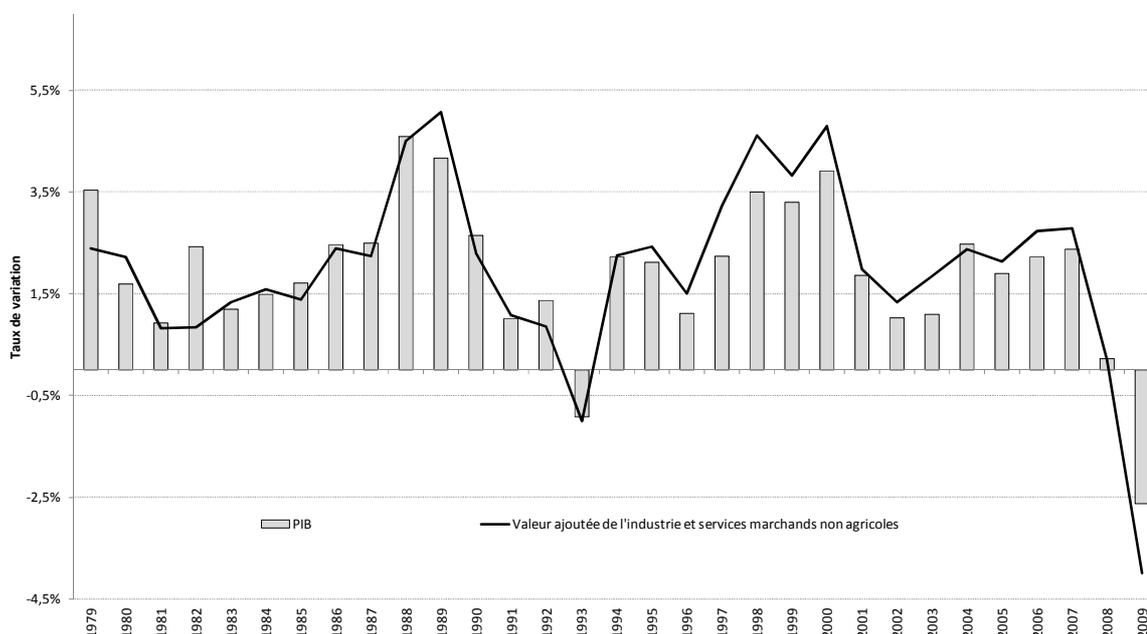
Sources : Données INSEE, Comptes nationaux (valeur ajoutée à prix courants hors agriculture et services principalement non marchands) et Rapport de l'observatoire des finances locales 2009 (évolutions annuelles à législation constante et en euros courants en %).

Compte tenu des perspectives limitées de croissance à court et moyen terme, le risque est réel que le niveau des ressources des collectivités, soumises aux fluctuations de la croissance, **évolue de manière moins dynamique** qu'envisagé lors de la réforme. Les mécanismes de compensation et de garantie de ressources préserveront un seuil minimal de ressources pour les collectivités mais n'assureront pas un minimum de croissance de celles-ci.

Le produit de la CVAE, plus volatile par nature que celui de la taxe professionnelle, induit en tout état de cause une plus grande variabilité des ressources fiscales locales des collectivités, ce qui grève leur capacité structurelle de pilotage des recettes et de planification des dépenses. Selon les données de l'INSEE, la valeur ajoutée marchande non agricole varie dans le même sens que le PIB national mais dans des proportions plus importantes. Les bases fiscales de la CVAE ont une **élasticité supérieure à 1**¹.

¹ Source : Réponse de l'ADF au questionnaire de la mission commune d'information.

Évolution du PIB et de la valeur ajoutée de l'industrie et des services marchands non agricole depuis 1979 (en volume)



Source : Insee, comptes annuels base 2000. Calculs : ADF.

La réforme accentue, en particulier, la **sensibilité** à la croissance nationale des **budgets des départements et des régions**. En effet, 23 % des recettes de fonctionnement des départements sont directement liées à l'activité économique (Droits de mutation à titre onéreux DMTO, 48,5 % du produit national de la CVAE), et la CVAE représente les trois quarts du panier fiscal des régions.

Cette situation n'est toutefois pas spécifique aux collectivités territoriales puisque l'Etat est soumis à des aléas comparables en matière de ressources fiscales¹. La réforme de la taxe professionnelle présente l'intérêt de **mettre en cohérence les budgets des collectivités avec les évolutions économiques nationales, d'une part, et de favoriser leur participation aux efforts de l'Etat lorsque la conjoncture économique se dégrade, d'autre part**.

C'est précisément sur cette logique que repose le dispositif de compensation des produits de la CVAE (DCRTP et FNGIR) : il assure des ressources « plancher » mais n'a pas vocation à compenser les aléas de dynamisme de la CVAE d'une année sur l'autre.

¹ Le produit de l'impôt sur les sociétés a ainsi reculé entre 2008 et 2009 de 49,5 milliards d'euros à 20,9 milliards d'euros (source : INSEE)

d) L'augmentation de la part des impôts « ménages » dans les ressources fiscales du bloc communal

La réforme conduit enfin à une **forte augmentation de la part des impôts « ménages » dans les ressources fiscales du bloc communal**, qui passent de 58,5 % à 74,5 % en moyenne. Le bloc communal perçoit désormais le produit total de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, tout en conservant sa part de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Cette évolution **spécifique aux communes et intercommunalités** pourrait, à terme, favoriser un double phénomène caractérisé par une augmentation de la pression fiscale sur les ménages d'une part, et à des arbitrages locaux moins favorables au développement économique, notamment des activités industrielles les plus risquées ou polluantes, d'autre part.

**Effets de la réforme sur le ratio (CET / fiscalité directe locale)
par niveau territorial**

	Avant la réforme	Après la réforme (2011)
Bloc communal ¹	41,5 %	22,8 %
Départements ²	43,5 %	40 %
Régions	63,5 %	100 %

Source : Commission des finances.

Certaines collectivités, pour lesquelles la part impôts « ménages » est substantielle, n'ont plus **intérêt à attirer des activités industrielles**, notamment celles qui n'ont pas la faveur des riverains et de l'habitat résidentiel.

La réduction très sensible de la fiscalité économique perçue par les territoires, qui de surcroît est compensée par les mécanismes de la DCRTP et du FNGIR, réduit de fait leur implication dans l'accueil de certains types d'activités naguère très rémunératrices en taxe professionnelle. Les élus communaux et intercommunaux devront procéder à un bilan coût/avantage

¹ Source DGCL : avant réforme, pour le bloc communal, les impôts « ménages » représentaient 25,6 milliards d'euros. Les impôts économiques représentaient 18,3 milliards d'euros (taxe professionnelle). Après réforme, les impôts « ménages » représentent 34,7 milliards d'euros. Les impôts économiques représentent 10,65 milliards d'euros (CFE : 6,3 milliards d'euros et CVAE : 3,9 milliards d'euros).

² Source DGCL : avant réforme, pour les départements, les impôts « ménages » représentaient 12,75 milliards d'euros. Les impôts économiques représentaient 9,8 milliards d'euros (taxe professionnelle). Après réforme, les départements perçoivent 10,9 milliards d'euros d'impôts ménages (taxe foncière sur les propriétés bâties) et 7,4 milliards d'euros d'impôt économique (CVAE et IFER).

entre le retour fiscal de l'impôt économique et les créations emplois, d'une part, la fiscalité « ménages » et l'attractivité résidentielle, de l'autre.

Gouvernement et élus ont cherché à tirer les enseignements de cette situation lors de la loi de finances pour 2011. Afin de susciter des arbitrages fonciers plus favorables au développement industriel, la loi a prévu la mise en place d'une **pondération** par deux des immobilisations et effectifs des entreprises industrielles dans les critères de répartition de la CVAE des entreprises multi-établissements.

Dans une perspective semblable, des amendements proposant une surpondération des effectifs pour les entreprises classées « Seveso » ont été déposés lors des débats sur la dernière loi de finances pour 2012 mais n'ont pas abouti.

La restructuration des recettes fiscales des communes, intervenue à l'occasion de la réforme, a enfin eu pour effet de rendre leur panier fiscal très sensible aux **valeurs foncières**. À cet égard, la réforme des valeurs locatives engagée par le Gouvernement constitue un enjeu important, qui aura des incidences importantes sur le choix et la politique fiscale du bloc communal.

3. Un impact sur la définition des potentiels fiscal et financier

Les **potentiels fiscal et financier des collectivités territoriales** sont des agrégats de ressources utilisés comme **critères de répartition** des dotations versées par l'Etat dans le cadre de la **péréquation verticale** et par les fonds de **péréquation horizontale**.

La réforme de la taxe professionnelle a nécessité une modification de ces notions. En effet, d'une part, elle introduit un nouvel impôt, la CVAE, dont le taux n'est plus modulable, et met en place des dispositifs, la DCRTP et le FNGIR, dont les montants ne sont pas calculés en référence à un taux moyen mais **en fonction du taux effectif de taxe professionnelle préexistant**. D'autre part, la réforme a été l'occasion de **restructurer les paniers fiscaux** des différents niveaux de collectivités territoriales, ce qui **nécessite de redéfinir la mesure de leur richesse**.

Lors des lois de finances pour 2011 et 2012, le potentiel fiscal et le potentiel financier des collectivités territoriales ont été redéfinis pour tenir compte non plus seulement des bases mais **des produits réels perçus par les collectivités** (prise en compte, en particulier du FNGIR et de la DCRTP).

a) *Le bloc communal*

La définition des potentiels fiscal et financier des communes et EPCI

Les communes (Article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales)

Désormais, le **potentiel fiscal des communes** est déterminé par application, aux bases communales des trois taxes directes locales perçues par elles, du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. A cela s'ajoutent, d'une part, les bases de la CFE auxquelles est appliqué le taux moyen national d'imposition, et, d'autre part, le montant de la dotation de compensation de la part salaires de la taxe professionnelle perçue l'année précédente, mais aussi le produit de la CVAE, le produit des IFER, le produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), les montants nets perçus de la DCRTP et du FNGIR et le produit du prélèvement sur le produit des jeux.

Le potentiel fiscal est utilisé dans la définition de **2 autres indicateurs de richesse** :

- le **potentiel financier des communes**, c'est-à-dire le potentiel fiscal majoré du montant de la dotation forfaitaire perçue par la commune l'année précédente, hors la part correspondant à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ;
- le **nouvel indicateur de ressources élargi** des communes, **introduit à l'initiative du Sénat pour intégrer les dotations de péréquation verticale au potentiel financier des communes**, est égal à leur potentiel financier majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) ou de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation nationale de péréquation. Il est augmenté, le cas échéant, des versements reçus des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Cet indicateur ne joue d'autre rôle que celui d'évaluer la richesse des communes.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Le **potentiel fiscal des EPCI** est égal à la somme des produits déterminés par l'application, aux bases intercommunales d'imposition des trois taxes directes locales et de CFE, du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes, des produits intercommunaux perçus au titre de la CVAE, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et des IFER et de la TaSCom, des montants positifs ou négatifs de DCRTP ou du FNGIR, ainsi que du montant perçue par le groupement l'année précédente au titre de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire.

Par ailleurs, ont été créées les notions de **potentiel fiscal agrégé** et de **potentiel financier agrégé** d'un ensemble intercommunal dans le cadre de la mise en œuvre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le **potentiel financier agrégé d'un ensemble intercommunal** est égal à son potentiel fiscal agrégé majoré de la somme des dotations forfaitaires hors le montant de la part correspondant à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

Source : mission commune d'information

Aucune estimation n'a été fournie par le Gouvernement s'agissant des conséquences de cette nouvelle définition des potentiels fiscal et financier sur le classement des communes et des EPCI en fonction de leur potentiel par habitant. Il semblerait, toutefois, qu'en raison de l'importance des ressources fiscales de remplacement du bloc communal et du poids relativement faible de la CVAE et des dotations de compensation de la réforme dans leur panier de ressources, les conséquences de ces nouvelles définitions soient moins marquées qu'elles ne le sont pour les autres catégories de collectivités territoriales.

b) Les départements

La définition des potentiels fiscal et financier des départements

Le **potentiel fiscal des départements** est désormais déterminé par application, aux bases départementales de taxe foncière sur les propriétés bâties, du taux moyen national d'imposition de cette taxe. A cela s'ajoutent le montant de la dotation de compensation de la part salaires de la taxe professionnelle, perçue l'année précédente, la moyenne sur les cinq dernières années des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), le produit de la CVAE, le produit des IFR ainsi que des montants perçus de la DCRTP et du FNGIR.

Le **potentiel financier des départements** reste égal à leur potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire, hors la part correspondant à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

Source : mission commune d'information

Les notions de potentiels fiscal et financier des départements sont utilisées comme critères pour le calcul des montants de dotation de péréquation urbaine (DPU), de dotation de fonctionnement minimale (DFM) et de dotation globale d'équipement (DGE) auxquels ils peuvent prétendre, du fonds de péréquation des DMTO et également du futur fonds départemental de péréquation de la CVAE.

Selon les simulations réalisées par l'ADF, la modification de la définition des potentiels des départements aura pour effet de **bouleverser leur classement relatif**, certains départements aujourd'hui « défavorisés » au sens de la péréquation devenant « privilégiés » et inversement. **Face à cette situation**, le Parlement a décidé que **l'entrée en vigueur des nouvelles définitions des potentiels fiscal et financier serait repoussée à 2013 et ne s'appliquerait pas à l'exercice 2012.**

Votre mission commune d'information est attachée à la définition actuelle des potentiels fiscal et financier résultant des lois de finances pour 2011 et 2012. Elle considère qu'il n'est pas souhaitable de modifier ces notions pour les éloigner d'une définition stricte des ressources que chaque collectivité perçoit (prise en compte de la DCRTP et du FNGIR) ou pourrait percevoir (application aux bases de taxe foncière des taux moyens nationaux). Faire un choix inverse reviendrait à remettre en cause un simple outil de mesure parce que l'on juge qu'il donne une vision biaisée de la réalité.

En revanche, **votre mission commune d'information est favorable à ce que les notions de potentiel fiscal et financier ne soient pas les critères exclusifs des dispositifs de péréquation** mis en œuvre entre les départements ou à leur profit. En effet, certains départements, qui peuvent voir leur potentiel financier par habitant augmenter à la suite de la réforme, supportent des charges (liées à leur géographie ou à la structure de leur population par exemple) dont l'ampleur justifie qu'elles soient prises en compte dans les dispositifs de péréquation. Ainsi, l'objectif de ces dispositifs ne serait pas de

tendre à une égalisation des potentiels fiscal et financier par habitant entre les départements. Il convient au contraire de **prendre davantage en compte les critères de charge dans les dispositifs de péréquation départementaux, qu'ils soient horizontaux ou verticaux.**

Proposition n °17 :

Prendre davantage en compte les critères de charge dans les dispositifs de péréquation départementaux

c) Les régions

La définition du potentiel fiscal des régions

La loi de finances pour 2012 a remplacé la notion de potentiel fiscal par **celle d'indicateur de ressources fiscales des régions (IRFR)**.

Cet indicateur est égal à la somme des produits perçus au titre de la CVAE, des IFER, de la taxe sur les certificats d'immatriculation et des produits TIPP modulable.

Cette somme est minorée, le cas échéant, du prélèvement au titre du FNGIR.

Source : mission commune d'information

La réforme de la taxe professionnelle se traduit à l'échelon régional par une concentration géographique très forte des bases économiques, qui justifie la mise en place de mécanismes de péréquation efficaces.

Or, les simulations fondées sur le nouveau potentiel fiscal régional, introduit de manière transitoire par la loi de finances pour 2011, aboutissaient à un bouleversement total de la **répartition de la dotation de péréquation régionale** puisque toutes les régions de métropole jusqu'à présent éligibles perdaient leur éligibilité et que seule région **Île-de-France**, nouvellement éligible, bénéficiait des crédits de la péréquation.

Cette situation était d'autant plus problématique qu'environ un tiers du produit de la CVAE (avant FNGIR) est dans les faits concentrée en Île-de-France. La péréquation aurait ainsi contrebalancé les effets compensateurs du FNGIR.

C'est pourquoi l'article 145 de la loi de finances pour 2012¹ a remplacé la notion de potentiel fiscal régional par celle d'**indicateur de ressources fiscales**, utilisé pour la répartition de la dotation de péréquation régionale. Comme l'indiquaient les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans leur rapport budgétaire, « *cet indicateur des ressources fiscales des régions (IRFR) permet de prendre*

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

en compte le nouveau panier de ressources fiscales des régions tel qu'il résulte de la réforme de la taxe professionnelle, tout en atténuant ses effets sur le « classement » des régions grâce à un resserrement sur les ressources fiscales dont les bases sont évolutives.

Pour calculer la richesse des régions, le nouvel indicateur proposé par le présent article ne retient que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les certificats d'immatriculation et la TIPP modulable. Il exclut la DCRTP et les versements du FNGIR. Il prévoit toutefois de minorer l'indicateur par le prélèvement effectué au titre du FNGIR »¹.

L'élaboration de cet indicateur de ressources fiscales, à même d'éviter les effets pervers de la nouvelle définition des potentiels fiscal et financier, a fait l'objet d'une concertation entre les régions. **Ce nouveau critère de ressources des régions présente le mérite d'atténuer les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur leur « classement » et votre mission commune d'information ne propose pas de revenir sur sa définition.**

Proposition n 18 :

Conserver l'indicateur de ressources fiscales des régions (IRFR) pour la répartition de la dotation de péréquation régionale

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

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

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, **la part départementale de la taxe d'habitation a été transférée au bloc communal.** Ce transfert a posé plusieurs problèmes techniques, détaillés par la commission des finances du Sénat lors de l'examen de la loi de finances pour 2011.

a) Les conséquences du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation

En application de la loi de finances pour 2010, la part départementale de taxe d'habitation est, à compter du 1^{er} janvier 2011, transférée à l'EPCI à fiscalité propre, lorsqu'il existe, et à la commune isolée, en l'absence d'EPCI.

¹ Rapport général n° 107 - Annexe n° 23 (2011-2012) de MM. François Marc et Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 novembre 2011.

Les modalités prévues pour ce transfert entraînaient **deux effets pervers** à la fois pour le contribuable et pour les communes et les EPCI bénéficiaires.

En effet, la loi de finances pour 2010 avait prévu que le seul taux de taxe d'habitation départemental « descendrait » vers l'échelon communal. L'assiette de taxe d'habitation à laquelle s'applique ce taux est, en revanche, l'assiette communale. Or, les départements, comme les communes, étaient libres de déterminer des politiques d'abattements de taxe d'habitation, dans le cadre fixé par la loi.

Il résulte de ces dispositions que la « descente » du taux de taxe d'habitation départemental n'emporte pas « descente » de la politique d'abattements du département. **En l'absence de toute délibération spécifique de la commune ou de l'EPCI qui se voit attribuer le taux de taxe d'habitation du département, le transfert de la taxe d'habitation départementale entraîne donc une modification de la charge fiscale pesant sur les contribuables, d'autant plus importante que l'écart entre les politiques d'abattement du département et de la commune était important.**

S'y ajoute un second effet pervers, qui concerne à la fois les communes et les EPCI.

Les départements étaient libres de mettre en place des politiques d'abattements spécifiques sur la taxe d'habitation. Pour cela, ils votaient des taux d'abattements. Afin de déterminer le montant de la réduction d'impôt pour le contribuable, ces taux d'abattement sont rapportés non à la valeur locative de chaque logement mais à la valeur locative moyenne (VLM) des logements du département. Ainsi, par exemple, pour une VLM de 600 et un taux d'abattement de 5 %, le contribuable bénéficie d'une réduction du montant de sa taxe d'habitation de 30.

Or, la loi de finances pour 2010 a prévu que c'est le seul taux de taxe d'habitation départemental qui « descend » vers l'échelon communal et que l'assiette à laquelle s'applique ce taux est en revanche l'assiette communale. La VLM prise en compte pour le calcul des abattements n'est donc plus la VLM départementale mais celle des communes. Or, au sein d'un département coexistent des communes où les VLM sont très différentes.

Par conséquent, **le maintien par la commune ou par l'EPCI de la politique d'abattements départementale peut, dans certains cas, ne pas être neutre pour le contribuable puisque le taux d'abattement ne s'applique plus à la même VLM.**

b) La correction des effets pervers du dispositif

L'ampleur des effets pervers résultant du transfert de la taxe d'habitation départementale n'avait pas été anticipée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Rien n'avait donc été prévu pour y

remédier. En effet, dans la très grande majorité des cas, les écarts d'imposition résultant de la réforme sont très faibles.

Les premières délibérations des EPCI et des communes sur les abattements de taxe d'habitation pour l'année 2011 ont toutefois montré que **certaines collectivités se trouvaient dans une situation difficile du fait de la réforme.**

L'Assemblée nationale a donc adopté, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011 et avec l'avis favorable de sa commission des finances, un **amendement proposé par le Gouvernement visant à neutraliser les effets décrits ci-avant.**

Le dispositif proposé, techniquement complexe, conduit à ce que, si la commune ou l'EPCI ne prend aucune délibération spécifique pour intégrer ou reprendre les abattements départementaux préexistants, les contribuables acquittent en 2011 le même montant de taxe d'habitation que celui qu'ils ont acquitté en 2010.

Ainsi, à taux constant, les contribuables ne verraient pas leur charge fiscale évoluer du fait de la réforme et toute décision relative aux abattements prise par la commune ou l'EPCI l'impactera comme si elle était prise hors du contexte spécifique de la réforme de la taxe professionnelle.

c) Certaines difficultés demeurent

Malgré l'adoption de ce dispositif complexe, votre mission a été interpellée sur des effets pervers pouvant demeurer lors de la mise en œuvre du transfert au bloc communal du taux départemental de taxe d'habitation.

Ces effets semblent se traduire par des **modifications de la pression fiscale subie par les contribuables indépendamment des choix auxquels les intercommunalités et les communes ont procédé.** Les **intercommunalités situées sur le territoire de plusieurs départements**, semblent, en particulier, avoir subi des conséquences dommageables lors de la descente du taux départemental de taxe d'habitation.

Sans qu'il ait été possible, en l'absence des données fiscales détaillées portant sur chaque intercommunalité, d'analyser les causes de ces effets pervers, **votre commission formule le souhait que cette question soit traitée par l'exécutif.** En effet, le Sénat a poursuivi, lors de l'examen de la réforme de la taxe professionnelle et dans la mesure du possible, l'objectif que cette réforme se fasse à droit constant, tant pour les collectivités territoriales que pour les contribuables. Il convient donc que ce transfert de taxe d'habitation ne s'opère pas au détriment des contribuables concernés.

Proposition n° 19 :

Remédier, pour l'ensemble des communes et des EPCI, aux effets pervers résultant du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation

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

a) Le problème posé par la répartition de la CVAE des groupes

Votre rapporteur préconise un second ajustement, relatif à la **répartition de la CVAE lorsque plusieurs entreprises appartiennent à un groupe redevable unique de l'impôt sur les sociétés.**

A l'heure actuelle, le produit de CVAE d'une société mère appartenant à un groupe¹ bénéficie intégralement à la commune, au département et à la région sur les territoires desquels la société mère est implantée. Or, la valeur ajoutée des sociétés mères résulte souvent, pour une part non négligeable, de refacturations de prestations intragroupe. Cette valeur ajoutée ne reflète donc pas la charge supportée par la collectivité d'implantation, qui se résume souvent à des outils de production limités.

Cette question n'est pas d'une importance limitée. En effet, d'après les informations fournies à votre mission, au titre des exercices clos en 2006, les 73 000 entreprises environ (sur près de 2,9 millions) appartenant à un groupe fiscal au sens de l'impôt sur les sociétés ont réalisé plus de la moitié de la valeur ajoutée nationale. Par conséquent, non seulement les groupes représentent une part déterminante de la valeur ajoutée nationale mais les sociétés mères de ces groupes sont fortement concentrées sur le territoire national, notamment en région parisienne et dans les grandes métropoles.

Les décisions d'organisation juridique des groupes déterminent donc, de fait, la répartition d'une part déterminante de la valeur ajoutée nationale.

b) Le dispositif proposé par votre rapporteur

Une des possibilités envisagées pour remédier à ce problème serait **une répartition du produit de CVAE, calculé au niveau de la société mère, entre l'ensemble des territoires de la société mère et de ses filiales, au prorata des valeurs locatives et des effectifs de l'ensemble des structures du groupe.** Schématiquement, cela reviendrait à appliquer aux groupes la même clef de répartition de la CVAE que celle prévue pour les entreprises multi-établissements.

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

Exemple

Soit un groupe constitué d'une société mère et de deux sociétés filles, les trois structures ne disposant pas d'établissement :

- dans la commune A, se trouve la société-mère, abritant le siège de la direction, d'une valeur locative de 50 et employant 10 salariés ;
- dans la commune B, se situe une entreprise du groupe d'une valeur locative de 100 et employant 200 salariés ;
- enfin, dans la commune C, se trouve la seconde entreprise du groupe, d'une valeur locative de 120 et employant 190 salariés.

La société-mère réalise une valeur ajoutée qui génère un produit de CVAE de 100.

En l'état du droit, la CVAE calculée sur cette valeur ajoutée est attribuée en totalité à la commune A.

Au niveau du groupe, les valeurs locatives sont de 270 (50 + 100 + 120) et l'effectif est de 400 salariés (10 + 200 + 190), soit 670.

Dans l'hypothèse d'une répartition du produit sur la base des valeurs locatives et des effectifs du groupe, le résultat serait le suivant :

- la CVAE revenant à la commune A serait de $100 \times (50 + 10) / 670 = 9$ (contre 100 en l'absence de répartition) ;
- la commune B, qui représente 49 % des valeurs locatives et salariés restants, bénéficierait de 49 % du produit de CVAE restant de la société-mère, soit $49 \% \times ((100 + 200) / 610)$ de 91, donc 45 ;
- la commune C percevrait le reste de la CVAE de la société-mère, représentant $51 \% \times ((120 + 190) / 670)$ de 91, soit 46.

c) Une solution qui reste à trouver

La question de **l'inadaptation de la législation actuelle de répartition de la CVAE aux caractéristiques des groupes** a été évoquée, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, lors des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2012.

Valérie Pécresse, ministre du budget, avait alors indiqué que « *nous ne disposons aujourd'hui d'aucun élément nous permettant d'affirmer que la structure économique d'un groupe intégré favoriserait certains territoires ou en pénaliserait d'autres. Vous recevrez toutes les informations sur les montants de CVAE collectés, les déclarations des groupes et la répartition entre collectivités, de manière agrégée. Cela permettra aux commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale ainsi qu'au Comité des finances locales de vérifier, à l'occasion de leur analyse de leur contribution à la valeur ajoutée, si les grands groupes ont bien tenu compte de la création de valeur ajoutée dans les régions* ».

Comme cela a été indiqué ci-avant, les données agrégées auxquelles la ministre du budget faisait référence ne sont toujours pas disponibles. **Il conviendra, dès que nous disposerons de l'ensemble des informations nécessaires, d'approfondir la piste d'une meilleure répartition de la CVAE des groupes de sociétés.**

Proposition n° 20 :

Adapter les modalités de répartition de la CVAE aux caractéristiques des groupes dès la loi de finances pour 2013

3. Les ajustements préconisés par votre mission commune d'information

Sans jamais préconiser un retour à l'ancien régime de la taxe professionnelle, plusieurs **pistes d'évolution ont été évoquées par les personnes rencontrées par la mission**. Elles peuvent être regroupées en deux catégories : la première série de propositions est axée sur le renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, la deuxième vise à assurer une plus juste répartition des ressources, tant fiscales que budgétaires, sur le territoire.

a) L'autonomie fiscale des collectivités territoriales

(1) Les inconvénients d'une modulation du taux de CVAE

La première piste évoquée pour redonner aux collectivités davantage de pouvoir de modulation des taux de fiscalité locale serait de leur permettre de **moduler, dans certaines limites, le taux de CVAE applicable sur leur territoire**. Ainsi, par exemple, les collectivités pourraient prévoir que le taux de 1,5 % soit majoré, dans la limite par exemple de 1,6 %.

D'après les informations transmises par François Baroin, ministre de l'économie, le relèvement du taux de CVAE de 1,5 % à 1,6 % « *apporterait un supplément de CVAE de 1,012 milliard d'euros, dont 573 millions d'euros à la charge des entreprises et 439 millions d'euros à la charge de l'Etat* »¹. La partie prise en charge par l'Etat se décompose en :

- 377 millions d'euros au titre du dégrèvement barémique de la CVAE ;
- 4 millions d'euros au titre des exonérations de CVAE compensées ;
- et 58 millions d'euros du fait du dispositif de plafonnement à la valeur ajoutée.

¹ Réponses aux questionnaires transmis par votre mission commune d'information.

Afin d'éviter cette prise en charge par l'Etat et de garantir que le relèvement du taux de CVAE de 1,5 % à 1,6 % serait supporté exclusivement par les entreprises, il pourrait s'accompagner d'un **relèvement du plafonnement de la CET actuellement fixé à 3 % de la valeur ajoutée des entreprises**. Toujours d'après le ministre du budget, un relèvement de 3 % à 3,5 %¹ de ce plafonnement transférerait 254 millions d'euros de charge fiscale de l'Etat vers les entreprises.

Toutefois, **votre rapporteur insiste sur les avantages d'un taux d'imposition uniforme de CVAE sur l'ensemble du territoire**. Il favorise en effet la stabilité de l'implantation géographique des entreprises. Par ailleurs, sous l'ancien régime de la taxe professionnelle, certains territoires, relativement pauvres en bases, étaient conduits à augmenter fortement leurs taux de fiscalité afin de produire des recettes fiscales et se rendaient donc peu compétitifs au niveau national pour attirer de nouvelles entreprises.

Laisser des marges de manœuvre aux collectivités territoriales conduirait inévitablement à un alignement du taux de CVAE sur le taux plafond. Cela n'apporterait donc pas de réelle autonomie supplémentaire pour les collectivités et se ferait au détriment des entreprises. **Cette piste n'a donc pas été retenue par votre rapporteur**.

(2) L'instauration éventuelle d'un versement transport en faveur des régions

Les régions françaises sont la catégorie de collectivités territoriales qui a le plus souffert de la réforme de la taxe professionnelle en termes d'autonomie fiscale. Comme cela a été rappelé ci-avant, elles ne peuvent plus moduler que 14 % de leurs recettes fiscales et voient donc leurs marges de manœuvre particulièrement réduites.

C'est ce constat qui a conduit l'ARF, **lors de son audition par votre mission, à préconiser la création d'un versement transport régional**, dont le taux se composerait :

- d'un taux additionnel au versement transport existant dans les périmètres de transport urbain (PTU), plafonné à 0,2 % ;
- ou d'un taux simple sur les zones hors PTU de la région, plafonné à 0,3 %.

Cette idée, avancée par l'ARF, se justifierait par les compétences en matière de transport dévolues à la région. **Votre rapporteur n'est pas fermement opposé à cette proposition. Toutefois, il convient, dans un premier temps, de prendre le temps d'évaluer l'ampleur de la contrainte budgétaire qui pèsera sur les régions**. Les budgets des régions souffrent en effet moins du poids des dépenses de guichet, telles que celles du revenu de solidarité active, qui grèvent les budgets départementaux.

¹ Taux appliqué sous l'empire de l'ancien régime de la taxe professionnelle.

Proposition n° 21 :

Evaluer l'ampleur de la contrainte budgétaire pesant sur les régions avant d'envisager la création d'un versement transport régional

(3) La nécessaire indexation des tarifs de l'IFER

Votre rapporteur est en revanche favorable à la mise en place d'un dispositif d'indexation du tarif des IFER, qui porterait sur l'ensemble des composantes de cette imposition.

Cette proposition se justifie pour plusieurs raisons. Tout d'abord, économiquement, la fixation d'un tarif fixe pour chacun des IFER est inopportune. **L'inflation aura pour effet de rendre le poids de cette imposition de plus en plus faible** pour les entreprises qui l'acquittent, sans justification. Il est donc inévitable que le débat sur l'évolution des tarifs de l'IFER se pose à l'avenir. Or, chacun a pu constater l'âpreté des discussions ayant porté sur la fixation de tel ou tel montant pour chacun des IFER. Une indexation légale automatique aurait le mérite d'éviter, chaque année, de revenir sur cette question.

Par ailleurs, **l'absence d'indexation risque de rendre l'implantation des installations soumises aux IFER de moins en moins intéressante** fiscalement pour les collectivités qui les accueillent. Or, ces installations sont pour une partie d'entre elles mal acceptées par les populations locales et l'avantage fiscal procuré par leur présence joue donc un rôle majeur dans leur acceptabilité.

Enfin, **il est à craindre que les bases d'une grande partie des IFER ne soient pas particulièrement dynamiques**¹. Par conséquent, le caractère figé de leur tarif s'accompagnera d'une évolution très lente de l'assiette fiscale et grèvera donc le dynamisme de la ressource que ces impositions procurent aux collectivités territoriales.

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre mission vous propose donc d'indexer le tarif de l'ensemble des IFER sur le taux de revalorisation des valeurs locatives, lui-même proche du taux d'inflation annuel**. Un amendement en ce sens avait d'ailleurs été adopté de manière consensuelle par

¹ L'IFER est composée de neuf éléments :

- 1) sur les éoliennes terrestres et « hydroliennes » ;
- 2) sur les usines de production d'électricité nucléaire ou thermique ;
- 3) sur les usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique ;
- 4) sur les transformateurs électriques ;
- 5) sur les stations radioélectriques ;
- 6) sur les installations d'acheminement et de stockage du gaz naturel ;
- 7) sur les répartiteurs principaux de téléphonie ;
- 8) sur le matériel roulant ferroviaire ;
- 9) sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France.

le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 mais la disposition ainsi créée avait été supprimée par l'Assemblée nationale.

Proposition n° 22 :

Indexer le tarif de l'ensemble des IFER sur le taux de revalorisation des valeurs locatives

b) Assurer une juste répartition des ressources sur le territoire

Plusieurs pistes doivent être explorées pour **assurer une plus juste répartition des ressources sur le territoire français**, entre les collectivités locales.

(1) Le maintien d'une incitation à accueillir les industries porteuses de risques

Votre mission a eu l'occasion, au gré de ses auditions et de ses déplacements, de constater l'inquiétude des collectivités territoriales industrielles quant aux effets de la réforme de la taxe professionnelle.

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

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

La problématique des établissements Seveso

Les communes et établissements publics de coopération intercommunale accueillant des sites industriels « Seveso » ont fait part à la mission de leurs fortes inquiétudes quant aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle. Ces collectivités voient leurs ressources fiscales directes diminuer, parfois jusqu'à 70 %, et jugent que la compensation apportée par les mécanismes de la DCRTP et du FNGIR leur est défavorable, compte tenu de son caractère non évolutif.

En outre, la réglementation concernant ces sites est instable et pourra susciter de nouvelles dépenses à la charge des collectivités territoriales, qui ne seront pas compensées.

Pour ces sites existants, plusieurs solutions sont parfois évoquées : modification des critères de répartition de la CVAE, création de nouveaux IFER ou introduction de critères dans le dispositif de péréquation, autres modes de compensation des contraintes nouvelles.

La mission d'information n'a pas tranché ce sujet et s'est accordée en revanche sur un dispositif en direction des nouveaux établissements.

Votre mission estime qu'il est **essentiel de maintenir une incitation fiscale à la hauteur des risques encourus par les collectivités** qui s'engagent dans une politique d'accueil des établissements soumis aux directives « Seveso ». C'est pourquoi elle **préconise, pour les nouvelles implantations, que la règle de répartition de la CVAE soit modifiée afin de davantage orienter la ressource fiscale vers les territoires accueillant des établissements industriels à risques ou polluants.**

Ce choix permettra d'allier l'objectif d'allègement de la charge fiscale pesant sur le secteur industriel, poursuivi par la réforme de la taxe professionnelle, et la nécessité de conserver une incitation fiscale à l'accueil des industries porteuses des risques les plus grands.

Proposition n° 23 :

Modifier la règle de répartition de la CVAE pour favoriser les implantations nouvelles d'établissements classés « Seveso »

(2) L'intangibilité des dotations de compensation de la réforme

Votre mission souhaite insister sur une autre nécessité : celle de **préserver le montant des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle que sont la DCRTP et le FNGIR.**

La stabilisation en valeur de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat est aujourd'hui obtenue en compensant l'augmentation des dotations qui progressent par une diminution de certains prélèvements sur recettes, qui

constituent les variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Au fur et à mesure que le montant de ces variables d'ajustement s'amenuise, l'Etat est conduit à élargir leur périmètre, afin de continuer à garantir la progression des autres dotations.

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014¹ a bien prévu d'exclure les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle du périmètre de l'enveloppe normée. Il dispose ainsi que « *pour chacune des années 2011 à 2014, est stabilisé en valeur, à périmètre constant, l'ensemble constitué par :*

1° Les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

3° Les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Votre mission rappelle **l'impérieuse nécessité du maintien de l'exclusion des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.**

Proposition n° 24 :

Maintenir l'exclusion des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

(3) Poursuivre la révision des valeurs locatives

Enfin, votre rapporteur rappelle son **attachement à ce que le processus de révision des valeurs locatives soit mené à bien, tant pour les locaux professionnels que pour les locaux d'habitation.**

Cette question n'est pas sans lien avec la réforme de la taxe professionnelle. En effet, la disparition de la principale ressource fiscale des collectivités territoriales renforce le poids relatif de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation dans les budgets des communes, intercommunalités et départements. Or, ces impôts restent assis sur des valeurs locatives obsolètes puisqu'elles datent de 1970. Par ailleurs, l'impératif budgétaire d'une limitation de la progression des dotations de l'Etat au profit des collectivités territoriales va nécessairement conduire à modérer le poids de

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010.

la péréquation verticale par rapport à celui de la péréquation horizontale dans les années à venir. Or, les potentiels fiscal et financier utilisés dans les différents dispositifs de péréquation (FPIC et fonds départemental et régional de péréquation de la CVAE) créés à la suite de la réforme de la taxe professionnelle sont calculés à partir de ces bases obsolètes. Enfin, les nouvelles impositions créées pour se substituer à la taxe professionnelle sont également dépendantes des valeurs locatives cadastrales. La CFE est assise sur ces valeurs et la CVAE des entreprises multi-établissements est répartie notamment en fonction des valeurs locatives imposées à la CFE.

La justice du nouveau système fiscal local mis en œuvre à la suite de la réforme de la taxe professionnelle est donc dépendante de l'achèvement du processus de révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'habitation.

L'article 34 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010¹ a entamé le processus de révision des valeurs locatives des locaux professionnels, en prévoyant une expérimentation dans cinq départements : l'Hérault, le Pas-de-Calais, le Bas-Rhin, Paris et la Haute-Vienne. Un rapport² a été remis au Parlement pour rendre compte de cette expérimentation et nos collègues François Marc et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », se sont saisis du sujet dans le cadre d'un contrôle budgétaire mené au nom de votre commission des finances. **Il est essentiel que leurs travaux aboutissent afin qu'une révision effective de l'ensemble des valeurs locatives puisse être mise en œuvre dans les meilleurs délais.**

Proposition n° 25 :

Mener à bien le chantier de la révision des valeurs locatives

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

² Rapport au Parlement sur les conséquences de la révision - Résultats de l'expérimentation menée en 2011, Direction générale des finances publiques, janvier 2012.

TRAVAUX DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

I. COMPTES-RENDUS DES DÉPLACEMENTS

A. TOULOUSE 12 JANVIER 2012

Composition de la délégation : Mme Anne-Marie Escoffier, présidente, M. Charles Guené, rapporteur, Mme Marie-France Beaufile, vice-présidente, M. Jean-Claude Frécon, vice-président.

1. Rencontre avec le préfet, les élus et les services de la direction régionale des finances publiques

L'impact de la réforme sur les entreprises se différencie nettement entre le secteur industriel, bénéficiaire de la réforme, d'une part, et les petites entreprises, les commerçants et les services de proximité, d'autre part.

Les petites structures peuvent en effet voir leur contribution quadrupler, voire quintupler, entre le montant qu'ils acquittaient au titre de la TP et celui qu'ils acquittent au titre de la CET. Deux raisons sont invoquées : le **changement des bases de l'imposition économique**, puisque ces petites structures avaient peu d'équipements et biens mobiliers taxables au titre de la TP, et les **délibérations adoptées par les communes ou leurs groupements en matière de bases minimales d'imposition à la CFE**.

S'agissant du secteur industriel, il semble difficile d'identifier les conséquences directes de la réforme de la taxe professionnelle sur le développement des entreprises. Les industries de la région se caractérisent en effet par un fort développement, même en cette période de crise, qui s'explique par **la dynamique des secteurs** qu'elles représentent (aéronautique, chimie, agroalimentaire) ou par leurs **efforts en matière d'innovation**.

Les élus ont déploré le **manque d'informations et de simulations** concernant leurs recettes au moment de la réforme, qui a pu conduire certains d'entre eux à prendre des décisions inadaptées. L'évolution de leurs ressources est variable selon les collectivités.

Ils redoutent **un affaiblissement du lien entre les collectivités et les entreprises**, les premières n'ayant plus le même « retour sur investissement » à la suite de l'implantation des secondes.

Ils ont également souligné le risque **d'une augmentation du poids de l'imposition sur les ménages**. Or, la fiscalité des ménages n'a pas les mêmes caractéristiques que celle des entreprises : elle est moins dynamique, et sa mobilisation implique fort logiquement un certain retour vers les ménages.

2. Déjeuner de travail avec les représentants des acteurs économiques (CCI, CMA, UPA...)

Les acteurs économiques rencontrés ont souligné les **difficultés rencontrées par les PME et les ETI pour se développer en France**. Ils considèrent que la fiscalité des entreprises dans son ensemble n'est pas adaptée, dans la mesure où elle favorise les grands groupes, qui ont davantage de possibilités d'optimisation fiscale.

L'ampleur et l'absence de prévisibilité des variations de leur imposition économique ont également été dénoncées. Les **effets des délibérations des collectivités en matière d'imposition minimale à la cotisation foncière des entreprises** ont particulièrement été déplorés. Une enquête réalisée auprès des membres de l'union professionnelle artisanale a révélé que près de 20 % des personnes interrogées ont vu leur imposition économique augmenter avec la réforme.

3. Rencontre avec M. Martin Malvy, Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées

Globalement, les ressources de la région Midi-Pyrénées après réforme sont **égales aux ressources avant la réforme**.

Les perspectives sont beaucoup plus inquiétantes puisque ces ressources devraient **perdre tout dynamisme** à l'avenir. En outre, la région est largement compensée par l'Etat et **il est à craindre, in fine, que le montant de ces compensations, pour l'instant figé, ne diminue**. La CVAE ne croîtra pas plus que de 1 % à 2 % par an.

Le seul pouvoir de vote des taux dont dispose la région porte sur les cartes grises : 82 millions d'euros sur un budget total de 1,17 milliard d'euros. Les IFR reportent peu.

Il faudra veiller aux **conséquences du dispositif de péréquation de la CVAE** qui entrera en vigueur en 2013.

Les **transferts de compétence** ont conduit à la forte augmentation des dépenses obligatoires des régions, à un moment où les recettes n'évoluent plus. Il y a un risque réel de forte diminution des investissements des régions, mais aussi de certains départements.

Le **versement transport** pourrait être étendu aux régions, qui disposent d'une compétence en matière de transports.

Enfin, la mise en œuvre de la **cotisation minimum de CFE** a été une catastrophe. Il est impératif de mettre en place une possibilité différenciée de fixer la base minimum, pour ne pas traiter de manière identique l'ensemble des petites entreprises.

4. Rencontre avec les laboratoires « Pierre Fabre »

L'entreprise Pierre Fabre est spécifique puisqu'elle a fait le choix de **privilégier ses implantations sur le territoire français**. L'ensemble des activités de recherche et développement sont notamment situées en France.

La **réforme de la TP** a conduit à faire passer la pression fiscale de l'entreprise de 15,8 millions d'euros, au titre de la TP en 2009, à 14,7 millions d'euros au titre de la CET en 2010 (10,8 millions au titre de la CVAE et 3,9 millions au titre de la CFE). Cet allègement est toutefois sans commune mesure avec les hausses de fiscalité votées parallèlement sur les produits pharmaceutiques. Il est également à mettre au regard du bénéfice du **crédit impôt recherche**, dont l'entreprise bénéficie pour un montant de l'ordre de 37 à 38 millions d'euros par an.

La **déclaration des effectifs** se fait de manière facile et factuelle. Les DADS auraient toutefois pu être utilisées.

La réforme de la TP n'a **pas changé la ligne de conduite de l'entreprise en matière d'implantations**.

5. Rencontre avec « Airbus »

Les **charges d'impôt sur les sociétés** pour l'entreprise sont minimales puisqu'elle est pour l'instant peu rentable.

Les conséquences de la réforme de la TP sont à distinguer pour :

- d'une part, **Airbus SAS**, qui rassemble les activités de service de l'entreprise et le service après-vente. Pour cette société, la réforme a entraîné une hausse de 20 % de la charge fiscale, c'est-à-dire d'environ 2,5 à 3 millions d'euros ;

- d'autre part, **Airbus industriel**, qui prend en charge la construction des avions et dispose donc de beaucoup d'équipements et biens mobiliers (EBM). Pour cette société, le montant de l'imposition économique locale a diminué de 30 millions d'euros.

La réforme de la TP a conduit à une **simplification de la gestion de l'impôt**, la notion de valeur ajoutée étant mieux définie qu'auparavant. En outre, la CET est beaucoup **plus en lien avec le cycle d'activités d'Airbus** alors que la taxe professionnelle conduisait à taxer l'entreprise avant la réalisation des bénéfices.

La **déclaration des effectifs** pourrait se faire via les DADS.

Globalement, malgré la réforme de la TP, la **charge fiscale des entreprises reste supérieure en France** à ce qu'elle est dans les autres pays d'implantation de l'entreprise : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne.

B. CHAUMONT (HAUTE-MARNE) 26 JANVIER 2012

Composition de la délégation : Mme Anne-Marie Escoffier, présidente, M. Charles Guené, rapporteur, M. Philippe Dallier, vice-président.

1. Rencontre avec les services de la Préfecture, de la direction départementale des finances publiques et du conseil général

Le territoire du département est **globalement gagnant à la réforme**. Toutefois, certains bassins, le Haut-Marnais, les bassins de Saint-Dizier et Nogent sont moins bénéficiaires. Par ailleurs, la comparaison TP/CET est impossible à établir au niveau local du fait de l'absence des éléments nécessaires comme le montant réel de la TP due par les entreprises et la part des dégrèvements.

L'ensemble de la **DCRTP pour la Haute-Marne** s'élève à **7,8 millions d'euros** auxquels s'ajoutent 4,4 millions d'euros de frais de gestion « restitués » aux collectivités. Il n'est pas possible en revanche de disposer du coût par département du dégrèvement barémique pris en charge par l'État.

Au total, la taxe professionnelle représentait 65 millions d'euros dans le département contre un montant actuel de 40 millions d'euros de produit de la fiscalité professionnelle.

Les services de l'Etat font observer que l'année 2011 a été un « cauchemar » pour les collectivités territoriales compte tenu d'une part des **incertitudes quant aux estimations de leurs ressources** et d'autre part de la **multiplicité des taxes** remplaçant la TP et de la **complexité des dispositifs** de compensation.

En ce qui concerne les **rôles supplémentaires**, la DDFiP insiste sur le fait que les **interprétations** des textes ont été **très favorables aux collectivités** territoriales. En particulier, il n'a pas été tenu compte des dégrèvements pour le calcul du FNGIR.

S'agissant de la concomitance entre la réforme de la fiscalité locale et celle de la **carte intercommunale**, les services de l'Etat font observer que **la fiscalité n'a pas eu d'impact en 2011** sur la reconfiguration de la carte. C'est la nécessité de regrouper les collectivités autour de compétences et sur la base des bassins de vie qui a primé. Les questions fiscales n'interviennent qu'ultérieurement.

Selon une **étude réalisée sur un panel d'entreprises du département**, les **petites entreprises sont celles qui ont le plus bénéficié** de la réforme. Or 70 % des entreprises en Haute-Marne ont un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 euros. Les communes du département n'ont jamais mis en œuvre la cotisation minimale de TP afin de récupérer une part de potentiel

fiscal. La fixation d'une base minimale pourrait cependant intéresser potentiellement les collectivités compensées par le FNGIR.

Les **entreprises industrielles** ont plutôt bénéficié de la réforme mis à part quelques exceptions qui peuvent être dues à des circonstances particulières (plafonnement à la valeur ajoutée, dégrèvements antérieurs au titre des investissements nouveaux).

Le secteur du **commerce** enregistre des baisses de taxation pour plus de la moitié des entreprises. En revanche, au-delà de 3 millions de chiffre d'affaires, les augmentations peuvent être significatives.

L'artisanat est gagnant à hauteur de 80 à 90 % du montant de l'impôt économique antérieurement acquitté.

Les **professions libérales** ont beaucoup gagné avec la réforme, faute de pouvoir taxer ce secteur sans pénaliser d'autres domaines d'activités économiques moins bénéficiaires.

Malgré les **effets bénéfiques reconnus** de la réforme (fin de la compétition fiscale entre collectivités, fiscalité fondée sur la valeur ajoutée et non plus l'investissement), il n'est pas possible d'estimer **l'impact réel** de la mise en place de la réforme sur l'activité des entreprises en Haute-Marne. Certes, le chiffre d'affaires de celles-ci a augmenté de 7,8 % entre 2009 et 2010, l'investissement de 21 %, mais l'impact de la fiscalité sur ces chiffres ne peut être réellement évalué en raison notamment de **l'instabilité des bases et des taux entre 2008 et 2011**.

Au sein du département, **la territorialisation de la CVAE n'a pas donné lieu à des transferts de richesse entre collectivités** dans la mesure où il n'existe pas de lieu de concentration de la valeur ajoutée. Au total, 327 communes sur 433 sont contributrices au FNGIR.

2. Déjeuner de travail avec les élus

Le président du conseil général souligne que la réforme de la fiscalité locale a été bénéfique pour le département de la Haute-Marne. Les **recettes fiscales** ont été **plus que préservées** passant de 60,6 millions d'euros en 2009 à 65,6 millions en 2010 et 67,6 millions en 2011, soit une hausse de produit fiscal de 3 % en un an. Il regrette seulement que le levier fiscal du département ne repose plus que sur le foncier bâti (50 % des recettes).

Une **bonne nouvelle** a été enregistrée en ce qui concerne les **IFER**. Les recettes estimées à 300 000 euros se sont élevées en définitive à 800 000 euros.

Le représentant de la **Région** Champagne-Ardenne fait valoir que si la collectivité a été compensée intégralement des conséquences de la taxe professionnelle, la réforme a eu pour effet la **chute de l'autonomie fiscale**, dont le taux est passé de 33 % à 8 %, la rupture du lien entre le territoire et les

entreprises, et entre les ménages et les entreprises. En outre, la Région a **perdu l'effet bases de la TP** (+ 4 % par an depuis 10 ans) et sa fiscalité est désormais assise plutôt sur des flux (TIPP, IFER) que sur des stocks, source de volatilité.

Pour le **département**, le ratio d'autonomie financière est resté stable (les mécanismes de compensation et de péréquation sont compris dans le calcul). Des interrogations demeurent sur l'évolution de la CVAE au delà de 2011 dans un territoire où l'industrie prédomine par rapport aux services.

Des représentants d'EPCI (communautés de communes) font valoir la trop grande **complexité des critères de redistribution des versements de péréquation horizontale** (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales FPIC) à l'intérieur des EPCI et soulèvent la question des valeurs locatives.

Le produit qui pourrait être tiré de **la taxation des éoliennes**, à travers l'IFER, suscite beaucoup d'attentes, de même que les versements au titre de la péréquation horizontale.

Les élus de la ville de Chaumont soulignent que l'augmentation du montant de la **base minimum de CFE** pourrait permettre de **compenser le gain des professions libérales** qualifié de « cadeau fiscal ». Ils se félicitent de la **réduction de la concurrence fiscale entre collectivités** liée à l'adoption d'un taux national pour la CVAE. La « danse du ventre des élus » est terminée et seuls les facteurs d'environnement économique devraient jouer désormais.

Les EPCI se félicitent de la fin de la grande disparité des taux de taxe professionnelle qui déterminait les lieux d'implantation notamment des artisans. Si un représentant d'EPCI regrette de ne plus pouvoir faire bouger les taux que sur le foncier et les impôts ménages, il concède « qu'on ne peut pas se plaindre ».

Les élus de la ville de Langres, à fort tissu industriel, rappellent que la TP était un mauvais impôt et qu'il est préférable de taxer la valeur ajoutée plutôt que l'investissement. En outre, ce n'est pas la fiscalité qui fait la différence pour les implantations d'entreprises.

Certains élus considèrent enfin que la réforme amplifie la complexité fiscale.

3. Rencontre avec la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) et les acteurs économiques

Les représentants de la CCIT soulignent que –sur un panel de 35 entreprises- les cotisations ont baissé pour 50 % des entreprises artisanales et augmenté pour 37 % d'entre elles. Les baisses peuvent aller jusqu'à 70 % en valeur. Le secteur du bâtiment en a profité pour $\frac{3}{4}$ des entreprises, les services sont également bénéficiaires.

Généralement, c'est **en dessous du seuil de 2 millions de chiffre d'affaires** que **les entreprises sont les gagnantes de la réforme**. Les gains sont particulièrement sensibles dans les secteurs de la **restauration** (70 %) et l'**artisanat** (67 %).

Cet allègement d'impôt n'a **pas eu d'impact sur les embauches ou sur les prix de vente des produits**. Les gains de la réforme auraient été « gommés » par les **effets de la crise** et le renchérissement du coût des matières premières.

Les représentants de la CCIT ont formulé des craintes par rapport à la révision des valeurs des locaux professionnels qui pourrait entraîner d'importants transferts de charges entre secteurs et entre entreprises.

La réforme a été accueillie, au moins à son annonce, avec beaucoup de scepticisme, les entrepreneurs étant attentifs à ce qu'elle ne s'accompagne pas d'une augmentation d'autres taxes en parallèle.

A cet égard, il est apparu difficile d'expliquer certaines anomalies liées à des situations très particulières et la réforme de la **taxation des enseignes publicitaires** est intervenue aussi comme un élément perturbateur donnant un mauvais signal.

Le cas particulier des **entreprises de transport routier international**, désavantagées par rapport au transport maritime et aérien, car taxées sur le chiffre d'affaires réalisé à l'étranger, a été évoqué.

La mise en place de la réforme n'a pas entraîné de difficultés particulières en ce qui concerne les obligations procédurales et déclaratives. On regrette cependant la **multiplication des échéances en lien avec l'augmentation du nombre de taxes**.

S'agissant des **critères qui fondent la décision d'implantation des entreprises**, la fiscalité apparaît nettement secondaire. Les acteurs économiques citent en priorité la proximité des marchés, les infrastructures, la main d'œuvre et le tissu industriel et de sous-traitants. De ce point de vue, le département de la Haute-Marne est pénalisé par l'absence de main d'œuvre qualifiée locale, sa faible densité de population et l'absence d'agglomération ayant une masse critique suffisante, soit 80 à 100 000 habitants. La communauté d'agglomération de Chaumont compte 36 000 habitants.

C. DUNKERQUE 9 FÉVRIER 2012

Composition de la délégation : Mme Anne-Marie Escoffier, présidente, M. Charles Guené, rapporteur, MM. Jean-Claude Frécon, Philippe Dallier et Michel Delebarre, vice-présidents, M. Benoît Huré, secrétaire.

La mission avait convié des représentants du SAN Ouest Provence et de la communauté du Pays de Montbéliard à se joindre au déplacement.

1. Rio Tinto Alcan

Entreprise implantée depuis 1989, Rio Tinto Alcan représente aujourd'hui le n° 1 de l'aluminium en Europe, générant 4 000 emplois directs, indirects et induits dans le Dunkerquois. Par ailleurs, l'implantation du site à Dunkerque en 1989 s'est faite plus en raison de la possibilité de produire de l'électricité que sur des facteurs fiscaux.

En 2011, le chiffre d'affaires s'élevait à 479 millions d'euros, avec des dépenses d'investissement égales à 39,2 millions d'euros (contre 22,6 millions d'euros en 2008, 10,2 millions d'euros en 2009 et 13,2 millions d'euros en 2010). Toutefois, les dépenses d'investissement pour 2011 sont exceptionnellement élevées en raison de l'échéance de 2017, qui impose un renouvellement énergétique qui va entraîner une hausse de 80 millions d'euros de coûts supplémentaires chaque année.

Rio Tinto Alcan acquittait **37 millions d'euros de taxe professionnelle** et, aujourd'hui, **6 millions d'euros de CET**. Si l'entreprise est satisfaite des économies fiscales engendrées par la réforme, elle regrette en revanche la **réduction de son lien fiscal avec le territoire** qu'elle évalue à 80 %.

Aucune difficulté sur la répartition de la valeur ajoutée, puisque les sites sont autonomes. Il n'existe donc aucune logique de filiale.

2. Communauté urbaine de Dunkerque (CUD)

Avec 200 000 habitants, la communauté urbaine de Dunkerque représente la première plate-forme énergétique d'Europe.

Malgré un **taux de taxe professionnelle supérieur à 24 %**, le territoire dunkerquois a toujours connu une **croissance soutenue** de ses bases de taxe professionnelle (37 % entre 2003 et 2009). En d'autres termes, la taxe professionnelle n'aurait jamais entravé les investissements privés au sein de la CUD.

Avant la réforme de la taxe professionnelle, la **croissance annuelle des ressources** de la CUD s'élevait, en moyenne, à **12 millions d'euros**. En **2011**, année de mise en œuvre du nouveau « panier » de recettes et à périmètre constant, la variation par rapport à 2010 a été légèrement négative, s'élevant à **- 500 000 euros**. En **2012**, la variation, selon les éléments fournis par les services fiscaux, devrait s'élever à **- 900 000 euros**.

Les **recettes issues de la taxe professionnelle** s'élevaient, pour la CUD, à **283 millions d'euros**, reposant sur les EBM (245,5 millions d'euros) et le VLTF (37,5 millions d'euros). Ces deux assiettes représentaient des ressources dynamiques. Aujourd'hui, suite à la réforme, **seuls 34 % des ressources de fiscalité professionnelle, soit 95 millions d'euros, reposent sur des bases dynamiques**. Les 188 millions d'euros restants, représentant la

compensation de la perte de taxe professionnelle et le FNGIR, représentent une ressource statique.

Cette réforme a profondément modifié la capacité des élus de la CUD à conduire les projets de la collectivité. C'est pourquoi les élus communautaires réfléchissent actuellement aux nouveaux moyens budgétaires et fiscaux dont ils pourraient bénéficier. Dans un contexte où l'État réduit les moyens de ses propres services publics, le département se replie sur ses missions obligatoires, en raison de leur asphyxie du manque de compensation des transferts de compétences sociales et la région est désormais privée de tout levier fiscal, le couple communes / communautés demeure l'ultime rempart des plus démunis confrontés aux difficultés du chômage et du risque d'exclusion.

Or, la réforme de la taxe professionnelle impacte les relations financières entre la CUD et ses communes membres. **La CUD verse à ces dernières une DSC** (43 millions d'euros au BP 2012). Pour beaucoup d'entre elles, la croissance de la DSC constitue la seule marge de manœuvre substantielle leur permettant d'investir. **Le tarissement des recettes de la CUD conduit nécessairement à la stabilisation de la DSC, et donc à la remise en cause des capacités d'investissement des communes.**

Au-delà des relations financières entre la CUD et ses communes membres, la suppression de la taxe professionnelle produit :

- un **impact sur le développement économique**. En raison de la suppression du lien entre la présence d'outils de production industriels, qui peuvent être source de pollutions et sont rarement esthétiques dans le paysage urbain, plusieurs questions vont se poser pour les élus communautaires :

- comment convaincre la population que ces handicaps seront compensés par une plus grande capacité de la CUD à apporter des services urbains de meilleure qualité ?

- où s'implanteront les entreprises industrielles indispensables au développement de notre pays ?

- des **répercussions sur les entreprises du BTP** ;

- un **assèchement des marges de manœuvre nécessaires** pour enrayer la décroissance de la population et pour accroître l'attractivité du territoire.

3. Situation du SAN Ouest Provence

a) Présentation de l'agglomération

Le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) Ouest Provence est un EPCI composé de **six communes** regroupant près de 100 000 habitants, dans lequel **l'industrie représente 22 % de l'emploi** (contre 8 % en moyenne nationale). Les atouts économiques du SAN incluent la zone industrielle de

Fos-sur-mer mais également la case aérienne d'Istres, le 3^{ème} port pétrolier mondial, deux zones logistiques et un port conteneurs en développement.

b) Impact financier de la réforme de la taxe professionnelle

La structure financière d'Ouest Provence a été bouleversée par la réforme fiscale :

- les 192 millions d'euros de **ressources fiscales** issues de la taxe professionnelle avant la réforme ont été **remplacées**, à hauteur de 73 %, par des **dotations** (FNGIR et DCRTP) ;

- seules **30 % des ressources** sont désormais des ressources **dynamiques** contre 85 % avant la réforme.

Structure des recettes du SAN

Avant réforme		Après réforme	
Dotation d'intercommunalité 1 %	15 %	Dotation d'intercommunalité 1 %	70 %
Autres compensations 2 %		Autres compensations 1,4 %	
Compensation part salaire 11 %		Compensation part salaire 9 %	
Taxe professionnelle 85 %		FNGIR/DCRTP	
		TaSCoM 0,3 %	
		IFER 3 % (dont IFER gaz)	
		TFNB 0,01 %	
		TH 3,4 %	
		CVAE 3 %	
		CFE 18,2 %	

Source : SAN Ouest Provence

Le SAN est en conséquence confronté à un **effet de ciseaux** sur les finances de la collectivité.

Les perspectives financières annoncent une progression globale des ressources inférieure à 1 %. La hausse naturelle des dépenses, du fait de l'inflation, du glissement vieillesse technicité (GVT) et des normes aboutit à une progression minimale de 2 %. Enfin, le prélèvement au titre du Fonds de péréquation des ressources intercommunal et communal (FPIC) va fortement

réduire les capacités financières de la collectivité. Le montant du prélèvement qui sera opéré en 2016 correspond à près de 30 années de dynamique du nouveau panier fiscal.

c) Impact de la réforme sur les implantations industrielles

Face à des contraintes fortes s'agissant d'installations polluantes, génératrices de servitudes importantes, consommant des emprises foncières très larges et créant de moins en moins d'emplois, et face aux exigences des habitants de plus en plus sensibles et organisés face aux sujets environnementaux, la réforme de la taxe professionnelle a compliqué l'équation de l'accueil d'industries : en moyenne le **lien fiscal entre l'industrie et les intercommunalités** qui les accueillent a été **divisé par 4**¹.

L'effort de **reconstitution de l'intéressement des collectivités** au développement industriel doit donc être poursuivi vers les axes suivants :

- transformation en dégrèvement de l'abattement de 30 % sur les valeurs locatives industrielles (CFE) ;
- surpondération au facteur 5 des sites SEVESO ou plus largement des établissements industriels, ciblage global de la CVAE des groupes vers les territoires industriels (CVAE) ;
- création de nouveaux IFR : armateur, logistique (entrepôts, terminaux conteneurs, stockage produits pétroliers), incinérateurs, cimentiers... ;
- dispositif de péréquation nationale : prise en compte différenciée des ressources selon leur caractère dynamique ou figé.

4. Situation du Pays de Montbéliard Agglomération (PMA)

a) Présentation de l'agglomération

Communauté d'agglomération de 120 000 habitants, PMA est comprise dans une aire urbaine de 300 000 habitants, ce qui en fait l'agglomération la plus importante sur l'axe Rhin-Rhône (Strasbourg-Lyon). L'**industrialisation ancienne** est marquée par l'industrie **automobile** : Peugeot avec 13 616 salariés, intérim inclus, Peugeot Motocycles, Faurecia blocs avant, Faurecia système d'échappement, Siedoubs,

Le budget général de PMA (budget prévisionnel 2012) est de 112 millions d'euros en fonctionnement et 34 millions d'euros en investissement. Les principaux postes du budget de fonctionnement sont :

- attribution de compensation / DSC / FPIC : 36,3 millions d'euros ;

¹ A partir d'une analyse des 25 plus importants établissements industriels représentant plus de 80 % des recettes de taxe professionnelle. Le total de TP était de 158 M€. La somme des produits de CFE, CVAE et IFR atteint 42M€ (32 +3,5 +6,3).

- frais de personnel : 27,5 millions d'euros ;
- autres charges de fonctionnement : 44,6 millions d'euros ;
- intérêts de la dette : 3,8 millions d'euros.

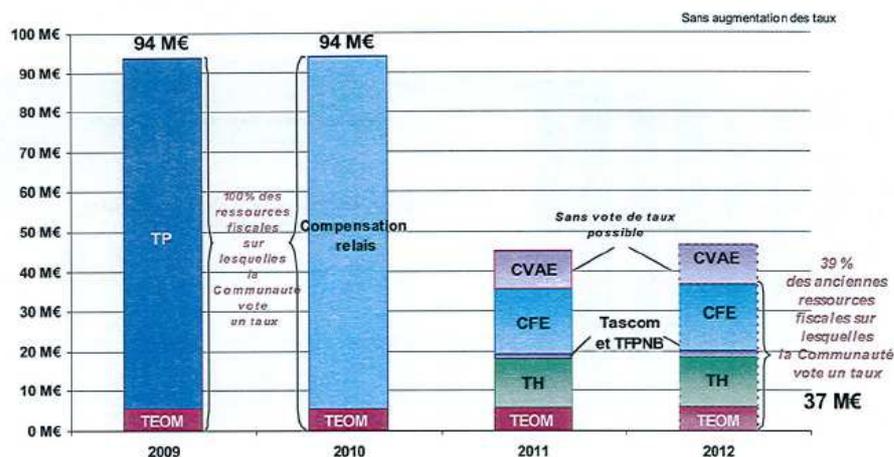
b) Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur la communauté

PMA bénéficiait, avant la réforme, de 87 millions d'euros de ressources de taxe professionnelle. Les EBM représentaient 87 % des bases, soit 76 millions d'euros.

La répartition de l'**origine des bases** de taxes professionnelle montre en 2007 une **très forte prédominance de l'industrie** (81 % du produit de TP) et plus particulièrement de l'industrie automobile (74 % du total du produit de TP).

La communauté d'agglomération bénéficiait donc de ressources fiscales qui s'élevaient à 94 millions d'euros (TP + TEOM de 7 millions d'euros) sur lesquelles elle disposait d'une autonomie fiscale totale. Aujourd'hui, **avec la réforme**, elle n'a conservé un **pouvoir de taux que sur 39 % des anciennes ressources fiscales**, soit un total de 37 millions d'euros.

LA PERTE D'AUTONOMIE FISCALE



Source : PMA

La **perte de ressources de taxe professionnelle** a conduit la communauté d'agglomération à opérer certains **choix** :

- **lissage et étalement de la réalisation des projets d'investissement** dans le temps, ramenée à 25 millions d'euros par an (contre 28 millions d'euros auparavant) ;

- **forte pression à la baisse des dépenses de fonctionnement** : - 2,8 % sur les charges totales de fonctionnement (avec une hausse des charges de personnel contenue à + 0,9 %) ;

- **recours modéré à la fiscalité** (+ 10 %).

c) Impact défavorable du FPIC

La communauté d'agglomération constate en outre un impact défavorable du FPIC. Selon les informations fournies par le Gouvernement et la DGCL, **PMA pourrait être contributrice au FPIC** à hauteur de 637 000 euros. Les élus estiment que ce prélèvement pourrait être acquitté à hauteur de 58 % par les communes membres (368 000 euros) et 42% par la communauté d'agglomération (269 000 euros). Par ailleurs, la communauté d'agglomération **prendrait en charge la participation de deux communes éligibles à la DSU « cible »** : une annulation estimée de la participation communale pour 14 000 euros pour Bethoncourt et une minoration de 50 % estimée de 26 000 euros pour Audincourt.

Les représentants de la communauté d'agglomération considèrent donc que ce nouveau dispositif frappe les agglomérations industrielles qui connaissent ainsi une sorte de « **double peine** ».

Or, l'observation des revenus des ménages classe nettement le Pays de Montbéliard, l'un des plus forts contributeurs au FPIC, en-dessous de la moyenne nationale : mesuré par unité de consommation, le revenu médian était en 2009 de 16 683 euros, soit seulement 91 % du revenu médian de la France métropolitaine (18 355 euros). Les logements sociaux représentent 25 % des habitations du Pays de Montbéliard contre 15 % en moyenne nationale et la part des ouvriers dans la population active est également plus élevée (33,3 % des emplois contre 22,6 % en moyenne pour la France métropolitaine). Par ailleurs, PMA et la plupart de ses communes membres seront **contributeurs au FPIC** alors que les ressources de ces communes sont souvent inférieures à celles de la moyenne de leurs strates respectives. Sur 28 communes contributrices au FPIC dans le PMA, 7 ont des ressources supérieures à la moyenne de leur strate, tandis que 21 ont des ressources inférieures à la moyenne nationale de leur strate.

D. ILE-DE-FRANCE 16 FÉVRIER 2012

1. Chambre de commerce et d'industrie de Paris

M. Pierre-Antoine Gailly, Président de la CCIP

Globalement, la réforme a permis une **baisse de la pression fiscale** sur les entreprises. Ce constat est vrai pour les PME, moins évident pour les ETI et les TPE.

Toutefois, le **surplus induit d'impôt sur les sociétés, dont l'Etat est le bénéficiaire**, réduit d'un tiers le gain produit par la réforme.

Il est difficile de faire un point précis sur les effets de la réforme, celle-ci ayant été d'une extrême complexité et la mise en œuvre des nouvelles impositions ayant causé de grandes difficultés.

Les TPE ont souffert de la hausse de la **base minimale** de la CFE, notamment à Paris où le conseil municipal l'a portée, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 100 000 euros, de 341 à 2 000 euros, ce qui représenterait un surplus de recettes fiscales de 10 millions d'euros pour la Ville. Cette augmentation spectaculaire a peut-être été constatée dans d'autres communes de la région.

La situation des **auto-entrepreneurs** reste également floue. Ils bénéficient en théorie de trois années d'exonérations de CFE et à ce titre 50 000 personnes ont été exonérées. Mais certains ont reçu des avis d'imposition alors qu'ils croyaient échapper à cette imposition qui se cumule avec la taxe d'habitation et n'est pas en lien avec le chiffre d'affaires.

Le barème de la **CVAE** aboutit à des **effets de seuil** assez considérables lors des passages de chiffres d'affaires à 152 000 euros, 500.000 euros et 2 millions d'euros.

Les **déclarations des effectifs** salariés ont posé des problèmes pour certaines professions : l'intérim, les entreprises de transport, le BTP. Pourquoi avoir créé de l'incertitude et créé un risque fiscal alors que l'on pouvait opter pour l'utilisation des DADS ?

Le **lissage des effets de la réforme sur 5 ans** explique qu'on ne puisse pas clairement identifier ses effets dès aujourd'hui, notamment en termes d'emploi et de relocalisations. L'impact de la réforme de la taxe professionnelle est également brouillé par la mise en place de la nouvelle taxe sur les bureaux en Ile-de-France et par les effets de la mauvaise conjoncture économique.

De manière générale, le lien entre la collectivité territoriale et l'entreprise est distendu, intermédié par la clé de répartition des effectifs. Le maire ne peut plus aller voir un chef d'entreprise pour évoquer le taux de taxe professionnelle de sa commune.

La fiscalité a toujours été moins importante que les questions des transports et de la desserte, de la disponibilité du foncier et du logement dans les critères de localisation des entreprises.

La valeur ajoutée constitue une meilleure base d'imposition que les équipements et biens mobiliers mais le problème des valeurs locatives obsolètes demeure.

M. Philippe Solignac, Président de la délégation Paris, Vice-président du Bureau national de la Confédération générale de

l'alimentation en détail (CGAD), Président ile-de-France du syndicat des hôtels, restaurants, cafés et traiteurs (SYNHORCAT)

La taxe professionnelle était un système archaïque et anti-économique.

Sa réforme a entraîné une hausse de la taxation des grands groupes et des TPE, particulièrement sensible pour les entreprises parisiennes centrées sur le commerce et les services. Les entreprises de taille modeste y gagnent du fait d'une diminution de leur charge fiscale.

C'est davantage l'effet CFE que l'effet de la CVAE qui joue pour les petites entreprises. La CFE est payée directement aux communes. A Paris, la municipalité a fixé à 2000 euros la base de la cotisation minimale. En réponse à une demande de la CCI en septembre 2011 appelant à la modération, la mairie s'est engagée à procéder à une évaluation des conséquences dans un an.

La révision des valeurs locatives pourrait entraîner une nouvelle modification du niveau d'imposition de ces petites entreprises notamment par une augmentation de la taxation des commerces et une baisse de l'imposition des bureaux.

Certaines entreprises peuvent voir leur imposition augmenter car l'agrégation du chiffre d'affaire de leurs différents établissements conduit à les imposer à la CVAE au taux de 1,5 % tandis que l'imposition à la taxe professionnelle de chaque établissement était plus faible.

M. Jean-Yves Durance, Président de la délégation Hauts-de-Seine, Président de l'association des utilisateurs de la Défense (AUDE)

Le remplacement de la taxe professionnelle n'est pas le principal sujet de préoccupation des entreprises d'Ile-de-France. Les enjeux du versement transport ou de la taxe sur les bureaux sont bien plus importants.

La question de l'accès au logement, en particulier intermédiaire, est également plus importante aux yeux des entrepreneurs et des élus locaux car c'est un facteur de risque de délocalisation.

Pour le moment, la lisibilité de la réforme est réduite. La notion de surface affectée à l'activité reste, par exemple, confuse. La présentation pratique des feuilles d'imposition est également à revoir ; elles donnent l'impression par exemple que l'ensemble des nouvelles impositions se font au profit de la CCIP.

M. Gérard Lissorgues, Président de la délégation de Seine-Saint-Denis, Président de la chambre syndicale des entrepositaires-grossistes franciliens, importateurs nationaux de bières et autres boissons

La taxe professionnelle était un impôt curieux, pénalisant à la fois l'investissement et les salaires.

Sur six entreprises examinées, cinq ont gagné à la réforme, la dernière ayant vu son imposition augmenter en 2010 mais en raison d'une très forte hausse de sa valeur ajoutée.

La réforme n'a pas choqué les entrepreneurs qui attendent maintenant de la stabilité juridique, fiscale et sociale. Le problème du logement, notamment pour les cadres, et celui de la formation professionnelle sont effectivement bien plus essentiels.

2. Elus de Seine-Saint-Denis

M. Frédéric BORIE, commune du Blanc-Mesnil (93), 50 000 habitants.

La réforme de la taxe professionnelle a généré un **avantage fiscal pour les entreprises industrielles**, en raison de la suppression de l'assiette EBM. En revanche, elle est à l'origine d'un certain nombre de difficultés pour les collectivités.

S'agissant de la commune du Blanc-Mesnil, les points suivants apparaissent :

- la CET ne favorise pas, contrairement à l'ancienne assiette EBM, les ressources des collectivités reposant sur l'industrie, ce qui **pénalise particulièrement les collectivités de la Seine-Saint-Denis, département industriel** ;

- le **lien unissant une activité économique et le territoire** a été fortement bouleversé par la réforme. Désormais, les territoires préfèrent recevoir des sièges sociaux avec des bureaux représentant une surface en m² élevée au détriment d'activités polluantes ;

- les élus ont relevé la **mauvaise qualité de l'information fournie** par les services fiscaux, avec une surestimation des produits fiscaux attendus. Ainsi, les prévisions de produit de la CVAE fournies par les services fiscaux ont été de 30 % supérieures à celles réellement perçues par la commune, représentant un différentiel de 1 million d'euros. Ces **erreurs de prévisions**, qui tiennent notamment à la question de la ventilation des effectifs, sont préjudiciables au respect du principe de sincérité du budget. La commune du Blanc-Mesnil a évalué entre 1,7 et 1,8 million d'euros par an les erreurs de prévisions des services fiscaux, 70 % de ces erreurs portant sur l'impôt économique et 60 % sur la CVAE. Sur l'IFER, la marge d'erreur, faible en valeur absolue, a été de 14 % ;

- les erreurs de prévisions ont été particulièrement prégnantes pour la situation de la commune au regard du **FNGIR**. Initialement, la commune devait être bénéficiaire du FNGIR à hauteur de 2 millions d'euros. Suite à la première clause de revoyure, la commune est devenue contributrice à hauteur d'un million d'euros. Depuis la fin de l'année 2011, la commune est redevenue bénéficiaire du fonds à hauteur de 84 000 euros.

De manière générale, les communes de Seine-Saint-Denis disposaient de peu de ressources de taxe professionnelle et, bien que pauvres, ont des taux d'imposition des ménages élevés. C'est la raison pour laquelle une grande majorité de ces communes sont aujourd'hui contributrices au FNGIR.

En ce qui concerne la **cotisation minimale**, le problème ne se pose pas dans le département et généralement les petites structures économiques ont déjà des taux d'imposition très élevés.

M. Jean ARSLAN, Commune de Montfermeil, 25 000 habitants, membre de la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois Montfermeil.

Les **lacunes de l'information** ont été constatées également par la commune.

La **réforme de la taxe professionnelle était très attendue**, car elle permettait un glissement du poids de l'impôt économique « de l'industrie vers les services ». Le budget de la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois Montfermeil disposait, avant la réforme d'un budget de 25 millions d'euros, dont une grande part (70 %) provenait de la taxe professionnelle. Pour autant le produit de TP par habitant n'était que de 118 euros contre 300 euros en moyenne pour les EPCI de la même strate.

La réforme de l'imposition économique, du fait des effets contraires de l'allègement fiscal des entreprises, des transferts d'imposition en provenance du département et des prélèvements pour le FNGIR, s'est traduite par un **jeu à somme nulle** en ce qui concerne la communauté d'agglomération.

Pour l'EPCI, la réforme s'est accompagnée d'une **perte de pouvoir fiscal** puisque le seul levier disponible reste l'augmentation de la fiscalité des ménages. Par ailleurs, la taxe professionnelle permettait d'investir dans le tissu économique. La CET ne le permet plus, ou moins, aujourd'hui. L'impôt s'est d'une certaine façon transformé en dotation.

Enfin, la CVAE est, en comparaison avec la taxe professionnelle, plus difficilement évaluable, en raison de la valeur ajoutée qui est procyclique. De fait, les collectivités rencontrent de sérieuses **difficultés pour anticiper la planification pluriannuelle** de leurs investissements.

3. Conseil régional d'Ile-de-France

Mme Marie-Pierre DE LA GONTRIE (Réponses au questionnaire adressé par la mission commune d'information)

a) Les ressources de la région

(1) Quelle a été l'évolution, depuis 2009, des ressources fiscales de la région Ile-de-France ?

- **2010** a constitué une **année de transition** dans le cadre de la réforme de la TP.

Ainsi, la région a perçu les parts régionales des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, qui ont été maintenues en 2010 pour la dernière année, ainsi que le versement d'une « compensation relais » pour la suppression de la taxe professionnelle. Cette compensation devait être égale au plus élevé des deux montants suivants : soit le produit 2009 de la TP, soit le produit potentiel résultant de l'application aux bases de TP 2010 du taux de TP adopté par les régions en 2008 (égal au taux 2009 pour l'Ile de France soit 1,72 %) et c'est ce second calcul qui a été retenu pour la région d'Ile de France (IDF). De ce produit a été déduit le coût, en 2009, du plafonnement de la TP à 3,5 % de la valeur ajoutée.

Ainsi, la région a perçu en 2010 un produit de fiscalité directe (hors rôles supplémentaires) qui a progressé de + 2,9 % par rapport à 2009.

- En **2011**, la réforme fiscale a plafonné (modulo la progression sur les IFR) la nouvelle fiscalité directe régionale (CVAE + IFR) au niveau perçu en 2010 avec l'intervention du mécanisme du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR). Ainsi, le produit fiscal régional 2011 a fait l'objet d'un **prélèvement de 668,9 M€ au titre du FNGIR** et a enregistré au final une progression de + 0,4 % par rapport à 2010 du fait de la progression des IFR.

- En **2012**, selon les premières informations relatives à la progression de la CVAE en 2012, la **CVAE** en Ile de France **devrait progresser de +1,67 %**. Le produit régional des IFR devrait stagner (-0,08 %).

Ainsi, compte tenu du fait que la loi gelait en 2011 le nouveau produit fiscal au produit fiscal de référence basé sur celui perçu en 2010, 2011 a constitué une année « blanche » avec une absence d'évolution de la fiscalité directe locale (contre une évolution moyenne annuelle des bases de la TP et des taxes foncières en Ile de France de +3,79 % entre 1993 et 2009). En 2012, le produit de la fiscalité directe régionale après réfaction du FNGIR reste inférieur de 3,95 % à ce qu'aurait été notre produit fiscal 2012 sans la réforme de 2010. Au total, le **manque à gagner pour la région** sur les deux années 2011 et 2012 s'élèverait à environ 50 M€.

(2) Comment évaluez-vous la croissance attendue de la CVAE au profit de la région pour les années à venir ?

Selon les premières informations relatives à la progression de la CVAE en 2012 (informations qui recouvrent environ 91 % de la CVAE versée aux régions), la CVAE en Ile de France¹ progresse (+1,67 %) à un **rythme inférieur à la moyenne de métropole** hors Ile de France (+2,14 %).

Il nous paraît difficile d'établir des prévisions régionales au-delà ; toutefois on peut d'ores et déjà anticiper que les évolutions nationales de la

¹ Données DGFIP pour 2012

CVAE pour 2013 (CVAE basée sur la valeur ajoutée 2011) et pour 2014 (CVAE basée sur la valeur ajoutée 2012) seront très faibles.

(3) Une modification du panier fiscal des régions vous semble-t-elle souhaitable ?
Le cas échéant, laquelle ?

Oui, une **modification du panier fiscal** des régions nous paraît souhaitable.

- Les régions disposent désormais quasi-exclusivement d'une **fiscalité assise sur des flux** (taxe sur les certificats d'immatriculation, CVAE, modulations TIPP, redevance pour création de bureaux en Ile de France).

C'est en particulier à ce titre que les régions ont été pénalisées par la réforme fiscale de 2010 par rapport aux autres niveaux de collectivités dont la nouvelle fiscalité directe est composée à hauteur de plus de 91,4 % d'une fiscalité sur stock pour le bloc communal et de 60,9 % pour les départements, quand les régions ne disposent que de 14,7 % de fiscalité directe sur stock (à savoir les deux IFR qui lui sont affectées et dont les bases sont particulièrement peu dynamiques).

Cette nouvelle structure des recettes fiscales régionales rend les budgets régionaux particulièrement dépendants de la conjoncture économique alors même que leur action s'inscrit souvent dans une perspective contra-cyclique.

- Le **manque de dynamisme de la fiscalité sur stock** est désormais reconnu. Dans le cadre de la réforme, les régions se sont vu accorder l'**IFER Telecom** dont l'assiette initiale sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, a été étendue aux unités de raccordement (UTA) et aux cartes d'abonnés en LFI 2011.

Cette évolution a été assortie d'une clause de sauvegarde du produit par un plancher de recettes fixé à 400 M€ (garantie pour l'année suivante).

En l'état actuel du droit, cette taxe est doublement problématique. D'une part, l'assiette n'a aucun dynamisme, au contraire elle régresse. En effet, le développement du nombre de lignes fixes traditionnelles stagne au bénéfice des abonnements mobiles (non compris dans l'assiette de l'IFER). En outre, à plus long terme, la technologie de la fibre optique (non comprise dans l'assiette) se substituera à celle de la boucle locale cuivre. D'autre part, les modifications apportées en LFI 2011 sur les tarifs et les assiettes sont insuffisantes à maintenir le niveau de la recette. Le parlement l'a reconnu implicitement en adoptant un mécanisme de sauvegarde qui compense, l'année suivante, la perte par rapport à un plancher de recettes prévu à 400 M€. Or ce mécanisme est entré en application dès la première année puisque le produit perçu en 2011 au titre de l'IFER Telecom est d'ores et déjà inférieur au seuil de 400 M€.

Ainsi, les régions souhaitent que soit revue l'IFER Telecom qui leur a été octroyée. L'assiette actuelle de cette imposition est structurellement

dégressive. Les régions demandent à ce que soient prises des mesures sur l'assiette (intégration du réseau de la téléphonie mobile et du réseau fibre optique) et sur les tarifs (en particulier par l'augmentation du tarif et la création des tarifs pour les stations de radiotéléphonie ainsi que pour les points de raccordement optiques à l'abonné).

- L'**absence de diversité fiscale** est préjudiciable aux régions qui ne conservent, après la réforme, qu'une fiscalité directe exclusivement assise sur les entreprises (quand 77 % de la nouvelle fiscalité directe du bloc communal est assise sur les ménages et 60 % pour celle des départements). La **rétrocession d'un impôt ménage au profit des régions** permettrait de rétablir le lien entre la région et ses administrés et d'avoir une matière fiscale plus équilibrée, donc réduisant les risques par rapport à la conjoncture économique.

(4) Vous paraîtrait-il souhaitable de donner aux régions la possibilité de moduler le taux de CVAE applicable sur leur territoire ou de voter un taux complémentaire d'imposition à la CVAE ?

Oui il nous paraît souhaitable de donner aux régions la possibilité de moduler le taux de CVAE applicable sur leur territoire.

Une telle mesure permettrait de redonner des marges de manœuvre aux régions dont les budgets sont excessivement contraints par des dépenses de fonctionnement structurelles qui progressent (TOS, transports,...) et des ressources de fonctionnement qui stagnent (dotation, TIPP,...), voire régressent potentiellement (en fonction de la conjoncture pour ce qui est de la fiscalité sur flux : CVAE, taxe sur les certificats d'immatriculation, contribution au développement de l'apprentissage...).

Un nouveau pouvoir de taux permettrait :

- de résoudre en grande partie le problème de l'inégale répartition de la valeur ajoutée au niveau national,
- de supprimer les fonds de péréquation qui se juxtaposent les uns aux autres (FNGIR, fonds national de péréquation de la CVAE des régions) pour « corriger » imparfaitement (par le biais de quasi-dotations) une réforme dont les résultats ne sont satisfaisants pour personne.

(5) Quel jugement portez-vous sur le traitement de la région Ile-de-France au regard du mécanisme de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (Fonds national de garantie individuelle des ressources FNGIR) ?

Le produit de CVAE régionale est en grande partie reversé dans le cadre de la péréquation horizontale du FNGIR. La région d'Ile de France reverse par l'intermédiaire du Fonds plus de la moitié (55 %, environ 669 M€) de la CVAE recouvrée sur le territoire régional et n'en bénéficie donc qu'à hauteur de 45 %. Le prélèvement ainsi opéré est reversé aux autres régions et constitue donc bien une recette pour ces dernières (qui représente plus de 15 % de leur nouveau panier fiscal).

Or, le législateur a proposé pour les régions la définition d'un « indicateur de ressources fiscales » (article 143 de la LFI 2012) non exhaustif, car il ne prend ni en compte ces reversements opérés par le FNGIR aux régions bénéficiaires ni les versements de DCRTP¹ à ces mêmes régions, alors même que ces dotations sont prises en compte dans l'indicateur de ressources des communes (article 140 de la LFI 2012) et des départements (article 138 de la LFI 2012). Ce choix spécifique régional induit une minoration des ressources des régions qui perçoivent la DCRTP et le FNGIR (soit environ 1,3 Mds€, 31 % des ressources totales qui ont compensé la suppression de la TP ne sont pas prises en compte pour ces régions). Cette asymétrie de traitement pose question quant à la pertinence d'un tel indicateur et quant à l'usage qui doit en être fait notamment dans le cadre des mécanismes de péréquation à mettre en place.

b) La péréquation

(1) Quel jugement portez-vous sur le mécanisme régional de péréquation de la CVAE prévu pour entrer en vigueur en 2013 ? Etes-vous favorable à un prélèvement sur la croissance nette de la CVAE ou sur le différentiel de croissance entre la CVAE de la région Ile-de-France et la CVAE nationale ?

Le mécanisme défini à l'article 124 de la LFI 2011 est censé répondre au problème des inégalités entre régions en termes d'évolution du produit de CVAE. Seraient contributrices les régions dont l'évolution cumulée de leur CVAE est supérieure à celle constatée au niveau national et dont le potentiel financier par habitant (PF) est supérieur au PF moyen de l'ensemble des régions. Seraient éligibles aux ressources de ce fonds les régions dont le PF est inférieur à 0,85 fois le PF moyen.

Ainsi, que cela soit pour déterminer les régions contributrices comme les régions bénéficiaires, ce mécanisme est fondé sur le critère du potentiel financier, critère non défini actuellement par la loi. Il paraît essentiel pour la Région d'IDF que soit déterminé courant 2012 un critère équitable et exhaustif, à l'instar de ce qui a été fait pour les collectivités du bloc communal comme pour les départements en LFI 2012, c'est-à-dire un critère qui prenne en compte l'ensemble des nouvelles ressources des régions y compris les dotations du FNGIR et de la DCRTP.

La région d'Ile de France n'est pas favorable à un prélèvement qui serait opéré sur la croissance nette de sa CVAE et qui donc priverait la collectivité du dynamisme de son territoire auquel son action participe. Un prélèvement basé sur le différentiel de croissance entre la CVAE régionale et la CVAE nationale paraît plus équitable et permettrait de garantir une convergence des évolutions.

¹ Dotation de compensation de la réforme de la TP (environ 678 M€ reversés à l'ensemble des régions exception faite de l'Ile de France)

(2) Quelle part de la CVAE la région est-elle prête à « abandonner » au profit de la péréquation ?

La région d'Ile de France « abandonne » d'ores et déjà plus la moitié de sa CVAE (55 %) au bénéfice de la péréquation opérée par le FNGIR. La « territorialisation » de la CVAE, souhaitée par les Parlementaires lors de l'élaboration de la réforme, est ainsi largement affectée en Ile de France par le mécanisme du FNGIR.

L'introduction à compter de 2013 d'un nouveau mécanisme dont l'objet serait alors de prélever une part de la croissance annuelle de la CVAE régionale constitue une atteinte supplémentaire à la « territorialisation » de cet impôt et paraît contre-incitatif. En effet les régions seraient privées d'une partie des fruits de leur action en matière de développement économique territorial et cela contribuerait de façon supplémentaire à rompre le lien, au demeurant largement déjà remis en cause, entre la collectivité et son territoire.

(3) Jugez-vous les critères de répartition de ces fonds satisfaisants, notamment les critères de charges ?

En l'état actuel des textes, la répartition des ressources du fonds est effectuée entre régions éligibles en fonction du critère de ressources du PF (pour 50 %) et de trois critères de charges (pour 50 %).

Les critères de charges sont les suivants :

pour 1/3, au prorata de leur population,

pour 1/3, au prorata de l'effectif des lycéens et des stagiaires de formation professionnelle,

pour 1/3, au prorata de leur superficie.

Les critères de charges qui ont été retenus ne sont pas satisfaisants. En effet, il paraît anormal qu'aucun indicateur représentatif des charges en matière de transports n'ait été retenu compte tenu du poids des dépenses transport dans le total des budgets des régions (22 %) pour 19 % pour les dépenses de formation professionnelle et 24 % pour les dépenses d'enseignement. Par ailleurs, trop de poids est donné au critère de superficie. Or si ce critère peut être représentatif des charges des régions peu denses, il ne l'est pas pour les régions qui ont à supporter des charges de centralité comme la région d'Ile de France (un kilomètre de transport en commun coûte beaucoup plus cher en Ile de France qu'un kilomètre de voie ferrée dans une région peu dense).

Pour ce qui est du critère de ressources du PF se reporter à la réponse n°5.

(4) L'indicateur de ressources fiscales des régions, créé par la loi de finances pour 2012 et qui prend en compte leur PIB, fait-il l'objet d'un consensus entre les régions françaises ? Pourrait-il être utilisé pour la mise en œuvre du fonds de péréquation de la CVAE ?

L'indicateur de ressources fiscales (IRF) des régions ne prend pas en compte de PIB.

La LFI 2012 propose la définition d'un « indicateur de ressources fiscales – IRF » (article 143) qui vient annuler et remplacer l'ancien potentiel fiscal défini à l'article L.4332-5 du CGCT. Ce nouvel indicateur est constitué :

du produit de la nouvelle fiscalité (CVAE et IFER),

(+) modulation TIPP,

(+) taxe sur les certificats d'immatriculation,

(-) prélèvement au titre du FNGIR, pour la seule Région IDF.

Comme il a été dit précédemment (question n°5), cet indicateur est problématique pour la région Ile de France. La spécificité du critère de ressources des régions tient à ce qu'il exclut le montant reçu au titre de la DCRTP et que l'impact du FNGIR n'est pris en compte que dans l'hypothèse d'un prélèvement (une seule région concernée : la région d'Ile de France) et non dans l'hypothèse d'un reversement (toutes les autres régions concernées). Ce choix spécifique régional induit une minoration des ressources des régions qui perçoivent la DCRTP et le FNGIR (soit environ 1,3 Mds€, 31 % des ressources totales qui ont compensé la suppression de la TP ne sont pas prises en compte pour ces régions), c'est-à-dire de toutes les régions sauf l'IDF.

C'est l'éligibilité à la péréquation de la DGF qui est fonction de deux critères : celui de l'IRF et celui du PIB par habitant.

Ainsi, selon l'article 143 de la LFI 2012, sont éligibles à la péréquation les régions de métropole dont l'IRF est inférieur à l'IRF moyen et dont le PIB par habitant est inférieur à 1,3 fois le PIB moyen par habitant. En 2009, le PIB/hab. moyen en France métropolitaine s'élève à 29 897 €, donc 38 866 € pour 1,3 fois le PIB moyen, seule l'Ile de France dépasse ce plafond en 2009 avec 46 984 €. La prise en compte du PIB/hab. n'avait pas été évoquée lors des travaux au sein du groupe de travail de l'ARF. Elle constitue un ajout de « dernière minute » de la DGCL afin de prévenir la situation où l'IRF de la région d'Ile de France passerait sous l'IRF moyen rendant ainsi notre région éligible à la péréquation.

Cet ajout « sur mesure » conçu pour exclure la région d'Ile de France est pour le moins suspect. D'une part car il disqualifie le critère de l'IRF. Par ailleurs, il ne nous paraît pas pertinent par son essence même. ***En effet, il ne faut pas confondre richesse du territoire et richesse de la collectivité régionale :***

La région d'Ile de France dispose de ressources par habitant plutôt inférieures à la moyenne.

En termes de ressources fiscales par habitant la région d'Ile de France se situe dans la moyenne en 2010 (193 €/hab. en IDF contre 186 €/hab. en métropole hors Ile de France). Toutefois, en 2010, les recettes réelles de fonctionnement par habitant de la région d'Ile de France (293 €) sont parmi les plus faibles (après la région Pays de la Loire) et, en tout état de cause, inférieures de 14 % à la moyenne de métropole hors Ile de France (341 €).

Cette situation se reflète également dans les ratios d'épargne.

L'épargne brute (recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement) par habitant en Ile de France est inférieure de plus de 16,7 % à la moyenne métropolitaine hors Ile de France.

Alors que les dépenses de fonctionnement par habitant de la région d'Ile de France sont inférieures à la moyenne.

Ainsi, en 2010 les dépenses réelles de fonctionnement par habitant en Ile de France (223 €/hab.) sont inférieures de 14 % à la moyenne de métropole hors IDF (258 €/hab.). En particulier, les frais de personnel représentent en Ile de France 14 % des dépenses de fonctionnement (et seulement 3,7 % pour les frais de personnel hors TOS), contre 17,1 % en métropole hors Ile de France.

En outre, la région doit faire face à des inégalités territoriales beaucoup plus fortes que dans les autres régions.

Les inégalités territoriales sont très fortes en Ile de France. Les écarts de richesse sont particulièrement importants et vont de 1 à 10 pour les communes de plus de 10 000 habitants (quand ces écarts ne sont que de 1 à 3 en région Rhône Alpes et de 1 à 9 en région Nord Pas de Calais. La région Ile de France compte en effet de nombreux territoires parmi les plus défavorisés de France. Ainsi, 26 Zones Franches Urbaines (ZFU), sur 100 au total au niveau national, sont en Ile de France. Les projets de rénovation urbaine se concentrent singulièrement en région d'Ile-de-France (29,8 % des projets validés par le comité d'engagement), bien davantage qu'en régions Nord-Pas-de-Calais (10,4 %) et Rhône-Alpes (8,8 %). Au final, les projets franciliens représentent 37,1 % des financements du programme national de rénovation urbaine, soit 4,3 milliards d'euros de subvention¹.

La Région a donc dû s'engager significativement sur des politiques à la demande de l'Etat (logement social, apprentissage, formation professionnelle,...). La région d'Ile de France a signé une convention avec l'ANRU, à l'instar de douze autres régions. La seule contribution régionale de l'Ile de France (1 234 M€) dépasse la somme des apports des autres régions (1 146 M€) sur la période 2007-2013.

La brève analyse de l'ensemble de ces éléments montre que la collectivité régionale francilienne n'est pas dans une situation plus confortable que les autres régions et qu'il faut dissocier la richesse du territoire francilien (mesurée par le PIB) et celle de la collectivité régionale

¹ Source : ETAT DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE – 1^{er} janvier 2012

qui n'a pas le pouvoir de mobiliser cette richesse, alors qu'elle doit faire face à des besoins qui ne sont pas moindres mais au contraire, et notamment en matière de transports, sans commune mesure avec ceux des autres régions en tant que région capitale.

c) Perspectives

(1) Quels sont les effets probables de la réforme de la taxe professionnelle sur la politique de développement économique de la Région ? Peut-elle conduire à une réorientation des priorités, par exemple au détriment des entreprises industrielles ?

Comme il a été dit précédemment, les mécanismes de péréquation qui se juxtaposent les uns aux autres (FNGIR, fonds national de péréquation de la CVAE des régions) remettent en cause la « territorialisation » de la CVAE qui avait été souhaitée initialement par les Parlementaires. Ces mécanismes peuvent sans conteste avoir un effet dés-incitatif sur les politiques locales en matière de développement économique.

A ce stade, une réponse à cette question apparaît prématurée car la Région ne dispose pas assez de recul (données détaillées communiquées par la DGFIP fin décembre 2011 qui n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse détaillée sur les contributeurs à la CVAE). Cependant, c'est une vraie question qui devra être analysée de manière approfondie en évaluant effectivement les effets de cette réforme sur notre assiette fiscale.

(2) La réforme de la fiscalité locale peut-elle avoir un effet positif sur la réduction des écarts de richesse au sein de la Région ?

La réforme du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France a été incluse en LFI 2012¹. Il nous paraît prématuré de vouloir évaluer son impact en matière de réduction des écarts de richesse au sein de la Région. Toutefois il est très vraisemblable que compte tenu de l'augmentation des ressources du fonds, celui contribue davantage à une réduction des écarts de richesse.

(3) En prenant en compte à la fois la réforme de la fiscalité locale (allègement de l'impôt économique local) et les réformes fiscales liées au projet de transport du Grand Paris (augmentation de la fiscalité sur les bureaux et surfaces commerciales), comment appréciez-vous le bilan des réformes récentes sur l'activité économique en Région Ile-de-France ?

S'il est possible à ce stade d'évaluer le coût financier de la réforme de la TP pour le budget régional : manque à gagner de 50 M€ sur 2011 et

¹ L'article 125 de la LFI 2011 prévoyait la création d'un fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales franciliennes à destination des communes et EPCI à fiscalité propre d'Ile-de-France. L'objectif de ce fonds était fixé dès 2012 au niveau atteint par le FSRIF en 2009 (180 M€) pour atteindre une fois et demi ce niveau en 2015 (270 M€). L'article 145 de la loi de finances pour 2012 (2011-1977) refonde en conséquence le FSRIF. Le FSRIF ne concerne plus que les communes franciliennes. Les EPCI à fiscalité propre ne sont plus susceptibles de contribuer qu'au fonds national de péréquation (FPIC) institué par l'article 144 de la LFI 2012. Les ressources du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France sont fixées, respectivement, à 210, 230, 230, 250 et 270 M€ pour 2012, 2013, 2014 et 2015. En 2011 le FSRIF a redistribué 190 M€.

2012 (cf réponse n°1), coût qui s'accompagne pour l'avenir d'une perte quasi-totale du pouvoir de taux des régions et donc de toute flexibilité budgétaire ;

... comme d'établir un bilan pour de la réforme sur le budget de l'Etat. En effet, la suppression de la taxe professionnelle serait plus coûteuse que prévu. Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, le rapporteur du Budget, Gilles Carrez, fournit une évaluation à la hausse du coût de la réforme. En régime de croisière, le manque à gagner pour l'Etat devrait s'élever à 6,7 milliards d'euros, contre 5,8 milliards d'euros anticipé par le gouvernement lors de la mise en œuvre de la réforme, en 2009.

Il paraît très difficile *a contrario* d'évaluer à ce stade l'impact de la réforme en termes de compétitivité des entreprises du territoire et d'établir un bilan sur l'usage que les entreprises ont fait des économies fiscales induites par la réforme...

Pour ce qui concerne la réforme de la fiscalité sur les bureaux dans le cadre du financement des projets de transports en Ile de France, le bilan est très mitigé à ce stade pour la région d'Ile de France.

Dans le domaine des transports, les besoins en investissement sont très importants en Ile de France et s'élèvent à plus de 32 Mds€ à horizon 2025. Comme acté dans le protocole d'accord avec l'Etat conclu en janvier 2011, 11,9 Mds€ sont directement à la charge de la région, auxquels s'ajoutent 5,5 Mds€ au titre du financement par le STIF du matériel roulant, soit un total de 17,4 Mds€.

Les nouvelles recettes (TIPP Grenelle, modernisation de la redevance pour création de bureaux – RCB - et de la taxe sur les bureaux) accordées à la région dans le cadre du protocole d'accord, soit un total d'environ 199 M€ par an sur 15 ans entre 2011 et 2025, ne sont toutefois pas du tout au rendez vous.

Le protocole d'accord table en effet sur 199 M€/an de recettes nouvelles pour la région, à savoir :

- 1,7 Mds€ de recette au titre de la modernisation de la RCB à horizon 2025 (soit 113 M€/an sur 15 ans : période 2011-2025) ;

- 0,3 Mds€ de recette au titre de la modernisation de la taxe à horizon 2025 (soit 20 M€/an sur 15 ans : période 2011-2025) ;

- 0,980 Mds€ de recette au titre de la « TIPP Grenelle » à horizon 2025 (soit 66 M€/an sur 15 ans : période 2011-2025)

En 2011, la région n'a perçu que 14 M€ supplémentaires au titre de la modernisation de la taxe sur les bureaux. La modernisation de la RCB n'a rien rapporté à la région sur 2011 (problème de rédaction du texte initial de la

LFR 2010 revu en LFR 2011 de juillet, attentisme des promoteurs,...) et la TIPP Grenelle n'était pas encore applicable¹.

Pour 2012, la région a adopté la modulation « TIPP Grenelle » qui devrait lui rapporter environ 71 M€, auxquels devraient s'ajouter la recette attendue au titre de la modernisation de la RCB (prévu à ce stade à 30 M€) et les 14 M€ au titre de la modernisation de la taxe sur les bureaux, soit **un total de 115 M€ (à peine 58% de ce qui est prévu au protocole)**.

Il convient de rappeler que ces investissements conduiront à une charge en fonctionnement supplémentaire d'environ 800 M€/an à terme (chiffage du rapport Carrez). La révision du zonage du versement transport (alignement de la zone de tarification intermédiaire à l'unité urbaine), dont le décret d'application a été soumis au CFL du 7 février dernier doit rapporter environ 100 M€/an en régime de croisière (30 M€ la première année avec une montée en charge sur trois ans²) et sera donc largement insuffisante à couvrir les besoins à venir.

II. COMPTES-RENDUS DES RÉUNIONS ET AUDITIONS

A. MERCREDI 6 JUILLET 2011 - Constitution du bureau

M. Claude Belot, président d'âge. – Il me revient, en qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale.

La constitution de cette mission fait suite à une demande exprimée par le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) dans le cadre du « droit de tirage » prévu par notre règlement.

Il s'agit à mon sens d'un vrai sujet, dont il est bon que nous dressions rapidement un premier bilan qui s'appuiera sur nos expériences.

A l'invitation de M. Claude Belot, président d'âge, la mission procède à l'élection de son président

M. Jacques Mézard est désigné président.

M. Jacques Mézard, président. – Je vous remercie de m'avoir confié la présidence de la mission d'information. J'ai en effet souhaité, au nom du groupe du RDSE, que nous exercions notre droit de tirage en proposant ce thème, parce que nous avons considéré que le moment était venu

¹ C'est l'article 34 de la LFR 2011 du 29 juillet 2011 qui a complété l'affectation de la TIPP Grenelle, prévue initialement en LFI 2010, à tout projet contribuant à « l'amélioration du réseau de transports urbains en Ile de France ».

² L'article 32 de la LFR 2010 de décembre prévoit en effet que pour les communes qui changent de zone tarifaire, l'évolution du taux applicable est progressivement mise en œuvre par tiers sur trois ans.

d'avoir un premier bilan, une première réflexion sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle, après le budget 2010, qui était en quelque sorte intérimaire pour nos collectivités. Il nous a paru utile d'étudier la question sans aucun a priori : il ne s'agit pas de refaire le débat que nous avons eu au moment de l'adoption de cette réforme. Voilà le sens de notre proposition.

Compte tenu des circonstances particulières liées à la proximité du renouvellement sénatorial, cette première réunion sera exclusivement consacrée à la constitution de notre bureau.

La mission commune d'information complète son bureau, qui est ainsi constitué :

Rapporteur : M. Charles Guené

Vice-présidents : Mme Marie-France Beaufils, M. Philippe Dallier, M. Jean-Claude Frécon, M. Pierre Jarlier, Mme Elisabeth Lamure

Secrétaires : M. Benoît Huré et M. Jean-Jacques Lozach.

M. Jean-Claude Frécon. – Quand la mission débutera-t-elle ses travaux ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Je crois que nous avons tous plus ou moins posé des conditions à notre participation à cette mission importante. La première d'entre elles était de commencer en octobre, en raison du renouvellement sénatorial de septembre tout d'abord, mais aussi parce que nous ne disposons pas à l'heure actuelle de l'ensemble des éléments, chiffrés notamment, et qu'il nous faudra de toute façon attendre certains d'entre eux pour pouvoir travailler de manière plus approfondie sur notre sujet. Un certain nombre de ces données sont même attendues pour le mois de décembre.

M. Jacques Mézard, président. – Il est en effet difficile d'envisager de commencer avant le mois d'octobre. Je vous propose de nous réunir le mardi 11 octobre à 18 h.

Mme Elisabeth Lamure. – Cela signifie-t-il que le travail de la mission se limitera à deux mois ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Non, la durée de la mission peut excéder six mois. Notre travail commencera techniquement en octobre. Comme le Sénat suspendra ses travaux fin février, nous devons rendre nos travaux avant.

M. Jacques Mézard, président. – Ce calendrier me semble en effet raisonnable. Nous disposerons d'environ quatre mois et demi pour réaliser nos travaux.

B. MERCREDI 26 OCTOBRE 2011 - Modification de la composition du bureau et organisation des travaux de la mission

M. Jacques Mézard, président. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre présence. Nous avons procédé à un lancement très formel de cette mission avant le renouvellement sénatorial, avec la constitution du bureau et la préparation d'un calendrier d'action. Depuis, le renouvellement sénatorial est intervenu, entraînant quelques modifications dans les responsabilités des uns et des autres. En ce qui me concerne, le fait d'être devenu président du groupe RDSE m'amène à renoncer à la présidence de cette mission. Il ne serait pas raisonnable que je cumule aujourd'hui ces deux fonctions.

Ceci étant, et comme je l'avais indiqué à Charles Guené, il me semble important de poursuivre cette mission. C'est un thème qu'avait proposé le RDSE dans le cadre de son droit de tirage et auquel nous tenons. Si vous en étiez d'accord, je proposerais qu'Anne-Marie Escoffier, membre du groupe RDSE, me succède à la présidence de cette mission.

Mme Anne-Marie Escoffier est désignée présidente.

M. Jacques Mézard. – Avant de laisser la parole à Anne-Marie Escoffier, je voudrais rappeler l'article 6 bis du règlement du Sénat, qui dispose que « les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition. » Nous pourrions donc maintenir la situation actuelle en ce qui concerne la répartition entre président et rapporteur. Il serait également opportun afin de préserver un certain équilibre au sein du bureau de désigner un vice-président et un ou deux secrétaires supplémentaires, fonction à laquelle je proposerai ma candidature.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Merci à vous tous. Le sujet que nous allons traiter avec votre concours est un thème difficile. Nos expériences au sein des collectivités territoriales seront utiles à ce travail.

Je constate un accord pour que Charles Guené poursuive dans sa fonction de rapporteur, nous allons donc désigner le vice-président et le ou les secrétaire(s) supplémentaire(s).

M. Michel Delebarre est désigné vice-président. Mme Patricia Schillinger et M. Jacques Mézard sont désignés secrétaires.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Je vous propose à présent de faire un point sur l'organisation de la mission. Les auditions pourraient être organisées le mardi après-midi.

M. Jean-Claude Frécon. – Je voudrais rappeler que le mardi 22 novembre, aura lieu la séance solennelle d'ouverture du Salon des maires de France, à laquelle un certain nombre d'entre nous risquent de participer. Pourrait-il en être tenu compte ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Le calendrier est tout de même très contraint, nous devons y prêter attention.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Je vous propose de maintenir le calendrier en l'état en prévoyant que les auditions organisées ce jour-là se tiendront en fin d'après-midi.

S'agissant des personnes auditionnées, il avait été prévu d'entendre les ministres et les administrations, notamment la direction de la législation fiscale, la direction du budget et la direction générale des collectivités locales, d'organiser également deux tables-rondes l'une avec des représentants des entreprises et l'autre avec les associations d'élus locaux. Il faudra également prévoir au tout début de l'année 2012 quelques déplacements.

M. Charles Guené, rapporteur. – A travers les déplacements que nous réaliserons, nous pourrions également recueillir les témoignages de quelques grandes villes.

M. Martial Bourquin. – Je propose que nous entendions également la Fédération des travaux publics ainsi que la CGPME.

M. Michel Delebarre – Je pense qu'il serait intéressant d'entendre notre collègue Gérard Collomb, dans la mesure où il est président d'une communauté urbaine.

M. Martial Bourquin. – La situation des grands bassins industriels (Dunkerque, Fos-sur-Mer...) devrait également être analysée. Je transmettrai d'ailleurs à la mission l'étude réalisée par un cabinet spécialisé indépendant sur l'impact durable de la suppression de la taxe professionnelle dans mon territoire.

M. Charles Guené, rapporteur. – Ces endroits avaient effectivement été évoqués pour les déplacements.

M. Philippe Dallier - Pensons aussi à entendre des bénéficiaires de la réforme !

M. Charles Guené, rapporteur. – S'agissant des bénéficiaires de la réforme, nous pourrions entendre l'Association des maires ruraux.

M. Martial Bourquin. – Ou Neuilly...

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Je prends note de ces demandes. En ce qui concerne la suite de nos travaux, nous allons organiser dès à présent les premières auditions. Je vous transmettrai la liste des propositions de déplacements qui avaient été évoquées, et vous encourage vivement à y ajouter vos suggestions.

C. MARDI 15 NOVEMBRE 2011 - Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente.- Nous inaugurons aujourd'hui, dans un temps contraint, le cycle d'auditions de notre mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale. Nous nous concentrons en premier lieu sur les conséquences pour l'Etat de la suppression de la taxe professionnelle. Nous recevons dans ce cadre Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale, à qui nous avons, avant cette audition, communiqué un questionnaire et qui nous fait le plaisir d'accepter notre invitation malgré un agenda chargé. Dans le temps qui nous est imparti, nous souhaitons avoir votre sentiment sur la mise en place de la nouvelle contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale.- Merci de votre invitation, Madame la Présidente. Je suis accompagnée de mon collaborateur, M. de Beer, sous-directeur de la fiscalité des entreprises après avoir été sous-directeur de la fiscalité des ménages. Il représentait la direction de la législation fiscale au comité des finances locales jusqu'à récemment. Sur le fond, j'aurais souhaité disposer de davantage de temps pour actualiser mes connaissances, être parfaitement au point sur des sujets dont j'ai été conduite à m'éloigner un peu, notamment la péréquation. Nous vous transmettons des réponses très précises aux questions que vous nous avez adressées.

La question du chiffrage du coût de la réforme occupe une place considérable dans votre questionnaire et dans le débat sur la suppression de la taxe professionnelle, tendant à en faire, sinon un focus exclusif, du moins un sujet de tensions comme si la réforme ne s'appréciait qu'à l'aune de cette question. Je suis volontairement provocatrice : cette question n'a à mon sens aucun intérêt, bien que la question budgétaire soit un sujet de préoccupation dans le contexte actuel. Les écarts par rapport aux estimations sont limités. C'est la raison pour laquelle l'analyse par le seul prisme budgétaire ne traduit en aucune façon les vrais enjeux des deux réformes, celle de la taxe professionnelle et celle des finances locales. La taxe professionnelle représente, en rythme de croisière, quatre à cinq milliards d'euros pour l'Etat, si bien qu'il y a un surinvestissement sur ces questions au regard des sommes réellement en jeu. La suppression ou la réforme de nombreux impôts ou taxes, mises en œuvre au cours des quinze dernières années comme, par exemple, la vignette automobile, ont également représenté quatre à cinq milliards d'euros. C'est pourquoi le thermomètre de l'amplitude budgétaire ne me paraît pas pertinent pour apprécier une réforme aussi complexe. Il faut bien évidemment vérifier les chiffres et en comprendre le sens, sans pour autant négliger d'autres aspects de la réforme. Nous manquons de recul pour apprécier certains aspects qui, à mon sens, le mériteraient. C'est pourquoi je vais

concentrer mon analyse sur deux aspects, le volet « entreprises » et, avec modestie et prudence, le volet « collectivités territoriales ».

Sur le volet « entreprises », nous ne relevons pas de différence significative entre les données estimées et les données constatées, à l'exception notable des petites entreprises. Cette différence n'apparaît cependant pas centrale au regard des enjeux de la réforme. Cette difficulté a d'ailleurs fait l'objet d'une correction l'année dernière. La situation des très petites entreprises s'est trouvée perturbée, sans justification, avec des cotisations à la hausse du fait des dispositions retenues, notamment la hausse des cotisations syndicales pour celles relevant de la contribution minimale. L'effort issu de la réforme se répartit par ailleurs équitablement entre secteurs : industriel, services, banque, commerce, etc. Il demeure toutefois des difficultés, par exemple concernant les clauses qui permettaient de toiser l'impôt dans les services, lorsque la masse salariale est importante. La répartition constatée des gains entre grandes entreprises et petites entreprises est conforme aux attentes du Parlement, du fait de l'introduction d'un abattement de 1 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à deux millions d'euros et, simultanément, de la mise en place d'une cotisation minimale de 250 euros. La liste des perdants est donc conforme à ce qui était attendu, sauf, il est vrai, s'agissant du nombre important de TPE dont je viens d'exposer la situation.

S'agissant de la territorialisation de la valeur ajoutée produite par les entreprises, il demeure un certain nombre de sujets dont tous n'ont pas été résolus : la valeur ajoutée produite dans certains territoires est assez difficile à localiser dans le domaine des transports, par exemple.

Il existe également des interrogations sur la comptabilisation du produit et des charges liés à la valeur ajoutée à des moments différents. Un décalage dans le temps peut en effet être constaté entre le moment où les produits sont inscrits en comptabilité et la date de création de richesse par l'entreprise.

Ces sujets – je suis volontairement provocatrice – sont anecdotiques au regard des véritables enjeux. De nouvelles difficultés pourraient apparaître avec le temps, mais je n'en relève aucune pour l'instant.

Sur les questions d'optimisation, il est encore trop tôt pour établir un bilan pertinent. La définition de l'optimisation a été précisée. Plusieurs dispositions ont été adoptées afin d'éviter que des restructurations d'entreprises aboutissent artificiellement à une minoration du montant de l'impôt, d'où la nécessité de surveiller le caractère déclaratif des informations transmises. Il est nécessaire de disposer de plus de temps pour analyser les remontées des services suivant ces questions.

Je reviendrai ultérieurement sur les obligations déclaratives lorsque j'aborderai le volet « collectivités territoriales ». Du point de vue des entreprises, depuis la publication du nouveau décret simplifiant la déclaration

d'effectifs et présenté au comité des finances locales, il semblerait que cette dernière ne constitue plus, aujourd'hui, un sujet de préoccupation.

Cela ne signifie pas que la question de la territorialisation de la CVAE soit totalement close, ce qui me conduit à évoquer le sujet du point de vue des collectivités territoriales. J'aborderai essentiellement cette question du point de vue de l'élaboration de la réforme et de son évolution devant la représentation nationale. S'agissant de l'application de la réforme au niveau local, je vous encourage vivement à interroger MM. Jalon, directeur général des collectivités locales et Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, comme vous l'avez prévu.

Trois points m'ont particulièrement frappée au moment de l'adoption de la réforme et de ses modifications ultérieures. Premièrement, il existe une réelle difficulté à bénéficier d'une nouvelle répartition des impôts entre catégories de collectivités territoriales, ou entre communes et EPCI, qui soit en parfaite adéquation avec les mécanismes institutionnels et les modes de fonctionnement des structures locales. Nous y sommes presque parvenus, bien que je ne puisse totalement le garantir.

En 2009, lorsque la réforme de la taxe professionnelle a été adoptée, un ensemble de nouvelles règles a été proposé afin que la répartition des impôts entre catégories de collectivités, les votes relatifs aux allègements fiscaux, les transferts de compétences ou d'impôts et les compensations budgétaires soient en concordance avec les choix, notamment fiscaux, réalisés entre communes et EPCI. Ces règles ont toutefois fait l'objet de modifications en 2010 et il est certain que de nouveaux ajustements pourraient être apportés dans le cadre du collectif qui sera présenté demain en conseil des ministres. J'ignore si ce sentiment d'inachevé que laisse la réforme relève de la complexité des formes intercommunales dans notre pays, de notre difficulté à distinguer le domaine réglementaire du domaine législatif, de la qualité de l'ambiance, ou bien d'un ensemble de facteurs.

Le processus n'est pas achevé. Nous avons commencé à examiner avec la DGCL les détails restants pour compléter les volets fiscaux de la réforme des collectivités territoriales. Quelques coordinations font également défaut : pour ne citer qu'un exemple, les EPCI ne peuvent pas lever la taxe de balayage car aucune disposition ne le permet aujourd'hui. Il existe toujours des détails à perfectionner, des dispositifs à coordonner. C'est sans doute le prix inévitable de réformes de grande ampleur. Dans le souci que vous avez d'analyser concrètement les effets positifs de la réforme et les imperfections qui restent à corriger, il s'agit d'un point qui mérite réflexion.

Dans un deuxième temps – et je précise par avance qu'il ne s'agit là d'aucune volonté de provocation de ma part – de nombreuses interrogations subsistent sur la question relative à la territorialisation de la CVAE et ses effets concrets. Le choix du Parlement a été, me semble-t-il, d'établir clairement l'origine de l'impôt avant de le répartir par des mécanismes de péréquation. Ce choix impliquait une définition de la règle de rattachement de

l'impôt au territoire. Cet exercice n'étant pas aisé, le texte initial avait suggéré de réserver cet impôt aux échelons départementaux et régionaux. Le Parlement a attribué à l'échelon communal une part importante de CVAE, ce qui a rendu d'autant plus nécessaire l'adoption d'une règle pertinente d'affectation de l'impôt.

Il faut désormais s'assurer que les règles, déterminées par étapes successives, s'articulent correctement. De longs débats ont eu lieu sur cette question l'année dernière lors de la discussion du projet de loi de finances. Nous avons à l'heure actuelle un système qui répartit cet impôt d'une manière conventionnelle, en fonction du foncier et des effectifs, avec des surpondérations dans certaines situations, en particulier lorsque les territoires disposent d'établissements à caractère industriel. De nouvelles demandes de surpondération sont formulées pour prendre en compte des nouveaux cas non prévus par le législateur. Il existe en outre une incertitude sur la qualité des données servant à répartir l'impôt que sont, d'une part, les valeurs locatives et, d'autre part, la déclaration d'effectifs. Cette dernière a été simplifiée pour des raisons de commodité de gestion et de réalisme : ainsi, les équivalents temps pleins ont été supprimés, les salariés itinérants ont été rattachés aux établissements principaux... En outre, la déclaration n'est pas aisée à contrôler.

Dans ce contexte, se ressent désormais le besoin d'une confrontation des données avec les réalités du terrain, afin de vérifier si le résultat est conforme à ce que le législateur avait souhaité. Je ne dispose pas des données nécessaires pour réaliser cet exercice, mais les principes de territorialisation de l'impôt méritent certainement d'être revus.

Le dernier point concerne la péréquation, qui est le pendant naturel de la territorialisation. Les projections de l'impôt et de sa dynamique démontrent que l'ampleur de la péréquation nécessaire est impressionnante, au niveau des trois échelons de collectivités territoriales. Impressionnante, mais pas hors de portée. Ces questions ont reçu des premières réponses avec, par exemple, le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Les dispositions actuellement discutées dans le projet de loi de finances pour 2012 concernent le bloc communal. Leur discussion avait en effet été « réservée » pour laisser le temps de réflexion nécessaire à leur élaboration.

La mise en place d'une dynamique de péréquation ne va pas sans difficulté par rapport aux situations locales. Il est certain que cette question n'est pas close et sera un sujet central des prochains mois, dans une optique de solidité des finances locales et d'équité et d'aménagement des territoires. Nous sommes au début d'un chemin, dont nous savons qu'il est assez difficile.

Concernant l'impact économique, il est très tôt pour se prononcer et il s'agit d'une question qui relève de la direction du Trésor.

S'agissant des bénéficiaires non commerciaux, les chiffres demandés vous seront fournis. Nous connaissons la proportion exacte des effectifs de contribuables ayant obtenu des allègements d'impôts suivant les différents

régimes déclaratifs auxquels ils sont soumis en matière de BNC et les nouveaux moyens correspondants. Ce point – les membres de la Commission des finances s'en souviennent – a fait l'objet d'un travail important de la direction de la législation fiscale, à la suite de l'annulation inattendue par le Conseil constitutionnel des dispositions relatives aux BNC dont les enjeux financiers étaient extrêmement lourds. Le Gouvernement n'a pas proposé de nouvelles dispositions en la matière, pour des raisons juridiques, les considérants du Conseil constitutionnel ayant fortement réduit le champ du possible sur cette question.

Sur les sanctions liées au processus déclaratif, M. Fenet vous apportera les précisions nécessaires. Au niveau de la première campagne de déclaration, aucune sanction n'est à relever. En effet, les relances amiables et les contacts directs avec les contribuables, sans sanction, ont été privilégiés : dans ces situations, l'approche de la DGFIP se veut constructive et non agressive dans sa relation avec le contribuable, choix qui se révèle efficace. Le nombre de contribuables ayant eu du mal à produire des déclarations exploitables est en outre limité pour une première année d'application. Pour l'avenir, une correction législative est à prévoir : en raison d'une modification effectuée l'an dernier, à l'occasion de la clause de revoyure, la sanction est devenue inapplicable en droit.

La question relative aux effets de la réforme sur les territoires les plus en difficulté peut se comprendre de plusieurs façons. Par construction, lorsqu'un impôt est territorialisé, les territoires en difficulté n'en bénéficient pas beaucoup. La réponse à cette question concerne donc plus la clause de sécurisation des budgets des collectivités locales et le volet péréquation, qui est en train de naître et dont j'espère qu'il sera amené à se développer dans le futur. S'il s'agit de savoir où se trouve l'impôt, je rappelle que la territorialisation a été définie de manière conventionnelle. Nous tâcherons de vous donner des éléments à ce sujet nonobstant cette réserve.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente.- Je vous remercie de la clarté de votre analyse.

M. Charles Guéné, rapporteur.- Je prends note de vos propos selon lesquels l'évaluation du coût de la réforme pour l'Etat n'est pas une question essentielle dans la mesure où l'on ne constate pas d'écarts substantiels entre les estimations initiales et les données finales. Toutefois, si des décalages sont à relever, il serait intéressant que la mission puisse en prendre connaissance.

A l'origine, la réforme initiale de la taxe professionnelle avait l'avantage de prévoir une péréquation géographique. Or, la réforme telle qu'elle s'applique aujourd'hui consiste, dans un premier temps, à mesurer sa cohérence pour, dans un second temps, l'accompagner d'une nouvelle politique de péréquation. Il est toutefois nécessaire de disposer d'éléments de comparaison pour mesurer les résultats de la réforme par rapport à la situation antérieure et aux besoins. La péréquation qui a été décidée ne me semble pas

de nature à corriger en totalité les effets induits par la réforme de la taxe professionnelle.

Une question apparaît importante pour notre mission : celle de la répartition de la valeur ajoutée dans les grands groupes, entre les sociétés mères et leurs filiales. D'après le Gouvernement, cette question n'est pas significative. Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez, estime que ce problème peut être significatif mais aucune donnée ne permet d'en mesurer l'ampleur. Il semblerait toutefois que 78 000 entreprises se partagent la moitié de la valeur ajoutée produite en France. Ce constat n'est pas neutre en cas de modification des critères de territorialisation de la valeur ajoutée. Or, les améliorations apportées à la réforme de la taxe professionnelle sont possibles jusqu'en 2013 et, dans ce cas, il s'agirait d'une réforme substantielle.

M. Jean-Claude Frécon.- Je suis surpris par vos propos selon lesquels la territorialisation de l'impôt apparaît comme une incongruité. Pourtant, cette question est essentielle pour nos collectivités territoriales.

Mme Marie-Christine Lepetit.- La territorialisation de l'impôt ne permet pas aux territoires en difficulté de faire face à leurs problématiques puisque, par définition, ils sont soumis à beaucoup de charges et peu de ressources.

M. Jean-Claude Frécon.- Nous avons besoin de connaître les conditions de territorialisation de l'impôt des grands groupes afin que les territoires sur lesquels sont situées des filiales de ces groupes puissent bénéficier des parts d'imposition fiscales correspondantes.

M. Alain Le Vern.- En tant que président de la région Haute Normandie, je suis choqué d'apprendre que le thermomètre de la réforme n'est pas son coût pour l'Etat ni ses conséquences sur les recettes fiscales des collectivités.

Nous rencontrons des chefs d'entreprises, qui n'étaient pas astreints à la taxe professionnelle et qui sont aujourd'hui redevables de la CVAE. Cette réforme n'a donc pas, de ce point de vue, atteint l'ensemble de ses objectifs.

Dans ma région, est raffinée la moitié du pétrole français, est fabriquée la moitié des médicaments, sont situées deux centrales nucléaires et est enfin fabriquée une partie d'Airbus. C'est pourquoi ma collectivité a financé plusieurs infrastructures et accompagné les entreprises dans leur développement. Pourtant, les sièges sociaux des grands groupes ne sont pas implantés dans ma région, ce qui représente, en raison des règles de territorialisation de la CVAE actuellement applicables, une perte sèche égale à 2 % de mon budget annuel, auparavant consacrée au développement économique et à l'emploi. Cette réforme aura des conséquences négatives, à l'avenir, sur la compétitivité de notre pays ainsi que sur l'industrie nationale.

La dotation de compensation de la CVAE au titre de l'année 2011 est également inférieure de 2 % aux prévisions initiales. Par conséquent, j'ai

adopté un budget insincère, ce qui sera également le cas pour le budget 2012. Les ressources dont dispose ma collectivité sont déconnectées de ses efforts en matière économique alors que, rappelons-le, les régions sont chefs de file en la matière. Il n'existe plus de lien entre les recettes et les charges des régions. C'est pourquoi j'estime qu'il s'agit d'une réforme de non-sens.

M. Benoît Huré.- 26 % des salariés du département des Ardennes travaillent dans le secteur industriel. La réforme de la taxe professionnelle représente un atout positif pour les entreprises de ce secteur.

Le constat est différent pour les collectivités territoriales qui ont perdu une part significative de leur pouvoir fiscal. Vous nous avez indiqué que l'ampleur des péréquations nécessaires est impressionnante mais qu'elle n'est pas hors de portée. C'est pourquoi nous attendons beaucoup de la mise en œuvre d'une véritable politique de péréquation. Dans quel délai pourra-t-elle être mise en œuvre ? Est-il possible de disposer d'une perspective en la matière sur les quatre ou cinq prochaines années ?

M. Michel Delebarre.- J'imagine que votre réunion, qui vous oblige à écourter cette audition, préfigure une nouvelle réforme.

Est-ce que l'Etat a gagné dans la mise en œuvre de cette réforme ? Si oui, à combien s'élève ce gain ?

Pour les collectivités territoriales, l'analyse est différente. En effet, force est de constater que nous disposons trop tardivement des données relatives à nos ressources, en raison des difficultés rencontrées par les administrations d'Etat, ce qui ne facilite pas la gestion de nos collectivités.

La taxe professionnelle disposait des éléments d'évolution qui permettaient de financer nos efforts et de mettre en place des politiques publiques ambitieuses. Or, le nouveau système ne comporte aucun potentiel d'évolution ce qui est le plus difficile pour nos collectivités. Je ne vois pas comment solutionner cette difficulté.

Gilles Carrez a récemment admis que, pour les territoires à fort potentiel de taxe professionnelle, la péréquation interviendrait comme une double peine. Certains territoires, dont le mien ou celui de M. Le Vern, vont être confrontés à une demande de péréquation sur la base de notre richesse antérieure et non sur ce que sera l'évolution de la CVAE dans les prochaines années. En d'autres termes, nous subissons les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle en disposant de moindres capacités d'évolutions, auxquelles s'ajoutent les contraintes liées à la péréquation. Avez-vous anticipé cette évolution ?

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente.- Vous avez la possibilité de répondre maintenant ou de nous adresser les réponses par écrit.

Mme Marie-Christine Lepetit.- Je vous communiquerai les éléments chiffrés dont nous disposons ainsi que les précisions techniques demandées.

Les questions relatives aux territoires pauvres et à la double peine en matière de péréquation relèvent de la même problématique. Je comprends la perception des élus selon laquelle les deux dernières années ont été particulièrement difficiles en raison de la réforme de la taxe professionnelle et de la crise économique.

Dans le système antérieur, il existait une présomption selon laquelle la taxe professionnelle donnait une certaine marge de manœuvre à partir de la base fiscale dont disposait chaque territoire, au risque parfois d'entrer dans un cercle vicieux : pour financer des investissements, on utilisait le levier fiscal qui pouvait être réduit pour les territoires pauvres. La réforme de la taxe professionnelle représente toutefois un progrès car, d'une part, elle sanctuarise les budgets existants, c'est-à-dire qu'elle n'appauvrit aucune collectivité et, d'autre part, elle organise une péréquation en nationalisant le taux de CVAE. Il s'agit d'un progrès pour les territoires pauvres car ces derniers ne subissent plus les conséquences de la concurrence fiscale des territoires riches, disposent de la totalité de leur budget en raison de la garantie de leurs ressources et bénéficieront du futur système de péréquation.

L'année dernière, j'ai participé à un groupe de travail sur la péréquation, organisé par l'Association des Régions de France, réunissant les directeurs des services financiers des régions. Il était frappant de constater que l'Île-de-France, principale contributrice en matière de péréquation, présentait ses difficultés d'ordre économique et social, malgré un fort potentiel fiscal, avec des problématiques spécifiques produisant des besoins particuliers de services publics locaux que n'ont pas forcément les autres régions. Cette difficulté d'analyse renvoie à la nécessité de disposer d'un référentiel, évoqué par le rapporteur, pour « peser » les besoins de péréquation des territoires. Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, il existe désormais de nouveaux outils et d'autres vont être mis en place. Il n'est pas exact de dire que le vote de l'impôt à chaque échelon territorial était une situation satisfaisante. Il reste beaucoup de travail à effectuer pour peaufiner l'analyse du besoin de péréquation des territoires et parvenir à un consensus sur cette question.

S'agissant des groupes, de nombreux amendements ont été déposés sur cette question. Il n'existe aucune indication chiffrée qui permette d'affirmer que les règles actuelles, d'après lesquelles le chiffre d'affaires est défini au niveau du groupe et la valeur ajoutée au niveau des entreprises, ainsi que les règles de territorialisation reposant sur le foncier et les effectifs de chaque entreprise, conduisent à une mauvaise répartition de la valeur ajoutée entre les territoires. Je comprends que la perception soit différente selon les collectivités mais aucun élément concret ne permet de confirmer ce sentiment.

La DGFIP fournit aux collectivités territoriales les informations dont elle dispose, qu'elle régularise régulièrement, au fur et à mesure que sont collationnées les informations provenant des entreprises. Ce processus peut générer de l'insatisfaction sur des montants qui varient significativement. Il est toutefois meilleur que celui qui aurait consisté à ne fournir les données

qu'au moment où celles-ci auraient été définitives. Le Parlement a par ailleurs pris soin, ce qui est une bonne chose, de demander que les données de l'année n soient calculées en fonction de la totalité de l'impôt perçu, ce qui a nécessité d'organiser la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle et le fonds national de garantie individuelle de ressources en deux fois, ce qui explique également la tardivité des dernières informations.

La péréquation a conduit à des débats intenses au Parlement entre la péréquation sur stock et la péréquation sur flux, cette deuxième option ayant été préférée à la première. Se pose toutefois la question de savoir à quel point il faut sanctuariser les situations antérieures. Le système choisi génère-t-il des volumes suffisants pour permettre une péréquation efficace ? En tant que citoyenne, le choix retenu me paraît incompréhensible.

Enfin, la réforme de la taxe professionnelle a été conçue en parallèle avec celle des collectivités territoriales. Sur la question de la péréquation, l'objectif était de les concevoir de façon cohérente. Plus concrètement, l'idée est de favoriser les coopérations à l'intérieur du bloc communal dans un cadre rénové et de concevoir les finances locales de manière cohérente. Une des réponses à la péréquation repose d'ailleurs sur la capacité des blocs communaux à travailler ensemble et à mettre en commun leurs ressources et leurs charges. Cette problématique de la mise en cohérence des sujets institutionnels et de réforme fiscale peut également s'appliquer aux régions.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente.- Je vous remercie de votre contribution.

D. MARDI 22 NOVEMBRE 2011 - Audition de M. Eric Besson, ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique puis de M. Julien Dubertret, directeur du budget

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Monsieur le ministre, mesdames et messieurs, notre mission s'est réunie la semaine dernière pour auditionner Mme Lepetit, directrice de la législation fiscale ; nous avons ainsi entamé un cycle d'auditions qui vise à l'examen des conséquences de la suppression de la taxe professionnelle pour l'Etat ; aujourd'hui, c'est le rapport avec le monde de l'industrie que nous aimerions aborder. C'est à ce titre que nous avons souhaité pouvoir vous entendre.

Nous vous avons remis un questionnaire qui nous permettra d'établir le dialogue puis, après votre intervention, de vous poser les questions qui conviennent.

Un petit nombre de sénateurs sont présents. En effet, nous débattons actuellement en séance publique du projet de loi de finances et accueillons par ailleurs de nombreuses délégations de maires de l'Association des maires de France.

Monsieur le ministre, vous avez la parole...

M. Eric Besson, ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique. – Merci.

Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, votre mission d'information a pour objectif d'évaluer les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises et de son remplacement par la contribution économique territoriale.

Tout est dit dans le titre de cette mission. Il est très utile que le Parlement puisse évaluer la mise en œuvre et les résultats de cette réforme. Vous jouez ainsi pleinement votre rôle dans l'évaluation des politiques publiques voulue par la révision constitutionnelle de 2008.

Je tiens à vous indiquer que le Gouvernement partage ce souci d'analyse, puisqu'il avait lui même programmé, dès le début, l'évaluation de cette importante réforme. L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) avaient ainsi été chargées de réaliser, rapidement, une première estimation des conséquences de cette réforme pour l'économie et les entreprises. Je reviendrai sur ces travaux, qui ont été publiés en mai 2010.

Dans le cadre de votre mission d'information, vous avez souhaité m'auditionner sur les conséquences de cette réforme pour notre industrie. Je n'interviendrai pas, en effet, sur l'impact de la réforme pour l'Etat et les collectivités territoriales, laissant à mes collègues ministres concernés le soin de le faire devant vous.

Comme vous le savez, cette réforme, annoncée en février 2009 par le Président de la République, a été mise en œuvre à partir du 1er janvier 2010. Nous avons donc encore peu de recul pour jauger précisément l'impact de la réforme, même si je constate régulièrement, dans mes déplacements et mes discussions avec les industriels français, ses effets positifs. Chaque fois que je vais visiter une usine, il n'en est pas une où on ne me dise pas avoir, grâce à la suppression de la taxe professionnelle, retrouvé des marges de manœuvre ou pu investir. Je sais que cela a aussi frappé les esprits à l'étranger, auprès des investisseurs potentiels en France.

Il reste que nous ne disposons pas encore, à ce jour, des données pour l'exercice 2011 qui permettraient d'avoir un premier bilan de cette réforme sur deux ans. J'essaierai néanmoins de répondre au mieux à vos interrogations, en l'état des informations dont je dispose.

Avant de dresser un bilan industriel, il me semble important de revenir brièvement sur les raisons, du point de vue de l'industrie, qui ont conduit à cette réforme et sur le cadre dans lequel elle s'inscrit. Il s'agit tout d'abord d'une politique de reconquête ou d'amélioration de notre compétitivité industrielle.

Cette réforme était attendue depuis longtemps - pratiquement depuis la création en 1975 de cet impôt, que plusieurs experts et politiques avaient

jugé « antiéconomique ». Tout le monde a la formule de François Mitterrand à l'esprit à propos de cet impôt « insensé et imbécile » qui a connu, dans sa suppression, des étapes successives, avec notamment l'intervention de Dominique Strauss-Kahn, à l'époque ministre de l'économie et des finances, qui a supprimé la part salariale de la taxe professionnelle.

Plus récemment, en 2009, le Conseil des prélèvements obligatoires avait reconnu son caractère « handicapant pour l'attractivité et la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale ».

Je rappellerai trois raisons essentielles qui nous ont amenés à ne pas pérenniser ce dispositif... Tout d'abord, cet impôt nous singularisait au plan international : si la plupart des pays de l'Europe et de l'OCDE connaissent le principe d'une taxation locale des entreprises, il n'existait pas en revanche d'équivalent à la part relative aux équipements et aux biens mobiliers - le fameux EBM - de la taxe professionnelle. De fait, cet impôt pénalisait nos entreprises face à leurs concurrents dans la compétition internationale.

La taxe professionnelle, par ses modalités mêmes, nuisait à la compétitivité de nos entreprises. En premier lieu, elle avait d'abord un effet pénalisant sur l'investissement. Avec une assiette pesant à 80 % sur les investissements productifs, c'est l'outil de production de l'entreprise qui était taxé, renchérissant d'autant le coût du capital. La situation était absurde : plus une entreprise investissait, plus elle était taxée.

Par ailleurs, en pesant sur les facteurs de production, la taxe professionnelle aboutissait à taxer une activité avant même de savoir si elle était profitable. C'était donc une « double peine » pour les entreprises déficitaires qui subissaient un prélèvement important dans des conditions déjà délicates pour elles.

Cette taxe était particulièrement défavorable au secteur industriel puisqu'elle touchait plus fortement les secteurs les plus intensifs en capital, c'est-à-dire ceux dont le ratio investissement / valeur ajoutée est élevé. En outre, il s'agissait souvent de secteurs industriels évoluant dans des marchés soumis à une forte concurrence internationale comme l'automobile, les composants électroniques ou encore la métallurgie. Ainsi, un constructeur automobile, fabriquant un modèle en France, devait payer environ 300 euros de taxe professionnelle par véhicule alors qu'il n'en payait pas s'il le fabriquait à l'étranger ! La taxe professionnelle allait donc à l'encontre du maintien des emplois industriels sur notre territoire !

Au-delà de ces trois arguments - impôt sans équivalent dans le monde, pesant sur l'investissement, et principalement sur l'industrie - cet impôt était devenu au fil des années très complexe, une véritable « usine à gaz », difficile à comprendre et à gérer pour les entreprises. Pas moins de 68 textes de loi s'étaient succédé pour aboutir à la coexistence de six assiettes de taxe professionnelle et à la multiplication de règles particulières d'exonération, d'abattement, de répartition des bases d'imposition et de réduction de cotisations. Bref, la France conservait un dispositif peu lisible

pour le secteur économique et très pénalisant pour l'investissement et l'emploi. Il était donc grand temps de mettre un terme à cet impôt.

C'est le sens de la réforme engagée le 5 février 2009 par le Président de la République, avec un objectif clair : garder nos usines et nos emplois en France et permettre à nos industriels de se battre à armes égales avec leurs concurrents étrangers.

Cette réforme, vous le savez, est entrée en vigueur en janvier 2010 avec l'article 2 de la loi de finances du 30 décembre 2009 qui supprimait la taxe professionnelle au profit de deux nouvelles impositions : la contribution économique territoriale (CET) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

Que constate-t-on au bout d'un an de réforme de la taxe professionnelle ? L'industrie d'une part et les PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) d'autre part, sont clairement les principales bénéficiaires de la réforme.

Dans leur rapport de mai 2010, réalisé sur la base des données 2009 de la DGFIP, l'IGF et l'IGA avaient analysé que cette réforme aurait trois principales conséquences : elle limiterait la hausse de la pression fiscale des entreprises, bénéficierait particulièrement aux petites entreprises et aurait un effet plus fortement positif sur l'industrie.

Les données 2010, dont nous disposons aujourd'hui, confirment toutes ces projections ; il en va d'ailleurs de même du très récent rapport sur les prélèvements obligatoires de Mme la sénatrice Nicole Bricq, rapporteure générale de la commission des finances du Sénat.

Quels sont les principaux constats sur l'exercice fiscal 2010 ?

Premier constat : la réforme permet une économie substantielle, de 8,2 milliards d'euros pour les entreprises. Cette économie s'entend par rapport aux charges qu'elles auraient dû verser si la taxe professionnelle était toujours en vigueur. Au lieu de payer l'an dernier 26,6 milliards d'euros au titre de la taxe professionnelle, elles ont réglé 18,4 milliards d'euros au titre de la CET, soit une économie de 8,2 milliards d'euros pour ces entreprises.

Deuxième constat : la très grande majorité des entreprises - plus de 60 % - en bénéficie. Elles sont 2 millions à avoir vu leur charge fiscale diminuer du fait de la suppression de la taxe professionnelle ; c'est bien supérieur à l'estimation initiale qui chiffrait les bénéficiaires à 1,1 million.

En outre, le gain moyen par entreprise « gagnante » est particulièrement élevé -4 080 euros ; il est sept fois supérieur à la perte moyenne - 604 euros - des entreprises qui n'y gagnent pas et qui sont une minorité, évaluée à 845 000.

Le Gouvernement avait anticipé que des entreprises seraient « perdantes » dans cette réforme et avait prévu des mécanismes correcteurs à cet effet. Je pense notamment au dispositif d'écrêtement qui permet de lisser,

sur cinq ans, la hausse de la charge fiscale pour ces entreprises lorsque la charge fiscale est supérieure à 500 euros et supérieure de plus de 10 % à l'imposition qu'elles auraient normalement dû acquitter en 2010 au titre de la taxe professionnelle. Celles qui gagnent, gagnent beaucoup ; celles qui perdent, peu nombreuses, perdent peu et de façon limitée.

Troisième constat : l'industrie sort majoritairement gagnante de cette réforme et cet objectif essentiel semble donc atteint. Les secteurs industriels bénéficient de 2,2 milliards d'euros de réduction de charge fiscale, soit près de 27 % des gains enregistrés en 2010. Dans la plupart des industries, les résultats sont supérieurs aux simulations de 2009 réalisées par l'IGF et l'IGA. En termes cette fois sectoriels, les premières analyses montrent que tous les secteurs industriels y ont gagné, même si certains se distinguent davantage.

C'est le cas de l'industrie des biens intermédiaires - textile, métallurgie, chimie, composants électriques, etc. - qui intervient en amont dans la chaîne de valeur industrielle et a bénéficié d'une baisse de 40 % par rapport à la charge de la taxe professionnelle.

Ce sont aussi les industries de biens d'équipement - aéronautique, navale, ferroviaire, mécanique - et de biens de consommation - habillement, équipement du foyer - exposées à la concurrence internationale, qui affichent une diminution de leur charge de plus de 25 %.

C'est encore l'industrie automobile, qui a bénéficié d'une baisse similaire, et qui enregistre le gain moyen par entreprise le plus important. Dans un marché ultra-concurrentiel où les sous-traitants sont particulièrement sous pression, cet allègement fiscal est donc le bienvenu.

Le quatrième constat permet d'écarter quelques idées reçues : ce sont les entreprises de petite taille et de taille intermédiaire qui ont le plus bénéficié de la réforme. C'est important dans notre pays dont le maillage industriel repose largement sur un tissu d'ETI et surtout de PME.

Ainsi, les entreprises dont le chiffre d'affaires se situe entre 152 500 euros et 3 millions d'euros ont pu constater une baisse de leur imposition en moyenne de 50 %, pouvant aller jusqu'à 70 %. C'est à comparer à une baisse de la charge fiscale de 20,8 % pour les grandes entreprises.

La réforme nous paraît donc avoir déjà atteint, dès la 1^{ère} année de sa mise en œuvre, deux objectifs majeurs qui lui avaient été assignés : mieux protéger notre industrie et ses emplois, notamment les PME ETI, moteurs de la croissance et des exportations françaises. Je vous l'ai dit, je le constate lors de mes déplacements en région, en discutant avec des chefs d'entreprise. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un impôt plus simple et plus lisible, qui ne pèse plus sur l'outil de production, a contribué à encourager le développement industriel, l'innovation et l'emploi, de plus dans une période de tensions économiques. Cet effet « contracyclique » est aussi à souligner.

L'impact de cette réforme peut se mesurer aussi en termes d'évolution de l'investissement même si, à nouveau, nous manquons encore de données et de recul pour l'appréhender. Cette réforme aura eu un effet d'accompagnement pour les entreprises, qui ont traversé en 2009 une des crises les plus fortes de leur histoire : - 23 points d'investissement dans l'industrie.

En diminuant les prélèvements obligatoires de 0,4 point de PIB en 2010, elle a pris en effet le relais des mesures de trésorerie du Plan de relance initié par le Gouvernement. Elle a également stimulé l'effort d'investissement, qui est reparti à la hausse dès le deuxième trimestre 2010. Cette même année, l'emploi industriel s'est stabilisé, ce qui n'était pas arrivé depuis plus de 25 ans j'insiste sur ce point.

On peut voir dans cette reprise, pour partie au moins, les effets d'une anticipation par les chefs d'entreprise d'une réduction des coûts d'investissement liée à la réforme de la taxe professionnelle.

Cette dynamique s'est poursuivie en 2011. Les six premiers mois de l'année se sont ainsi traduits par un rebond de 4,5 points de l'investissement productif dans l'industrie, selon l'INSEE. C'est à signaler dans le contexte économique que nous connaissons.

En réduisant le coût marginal du travail et du capital, la réforme de la taxe professionnelle doit permettre de restaurer les marges de nos entreprises, trop faibles. A titre comparatif, le taux de marge moyen des entreprises françaises était d'environ 31 % entre 2000 et 2009, contre 40 % en Allemagne. Il s'agit bien de renforcer la capacité d'autofinancement des industries pour favoriser leurs investissements. L'objectif à nouveau est clair : favoriser la croissance, les salaires et les emplois. La réforme de la taxe professionnelle joue indubitablement un rôle très important.

Enfin, l'impact de cette réforme doit s'évaluer en lien avec d'autres volets de notre politique industrielle, tous orientés pour stimuler l'investissement. Je pense notamment aux investissements d'avenir, dont 50 % de l'enveloppe est consacrée à l'industrie, au crédit impôt recherche, qui selon l'IGF, devrait se traduire par une augmentation de 0,3 point de PIB d'ici à 15 ans en France et aux aides à la réindustrialisation. Ce dispositif doté de 200 millions d'euros sur 3 ans et orienté vers les ETI et les PME contribue aussi à relocaliser des entreprises ou à en renforcer l'ancrage territorial.

En conclusion, s'il est donc encore trop tôt pour développer une analyse précise de l'impact détaillé de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la CET, nous savons en revanche déjà que les premiers bilans et éléments obtenus convergent tous sur un point essentiel : cette réforme a déjà et aura un effet positif durable sur l'investissement, sur le développement et sur la protection de l'industrie et de l'emploi sur notre territoire.

Je vous remercie.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Merci pour cette présentation, monsieur le ministre.

Aujourd'hui, vous nous l'avez indiqué clairement, les chiffres 2011 ne nous permettent pas encore de faire des analyses suffisamment fines sur l'évolution de cette mesure ; néanmoins, vous concluez par un jugement très positif sur les premiers effets qui ont pu être évalués.

Monsieur le ministre, il me semble que, dans votre intervention, vous avez peu abordé un point que nous avons souligné, qui fait partie de nos préoccupations, celui de l'effet de la suppression de la taxe professionnelle sur les délocalisations. Peut-être n'avez-vous pas les outils nécessaires pour le faire...

M. Eric Besson. – J'ai essayé de souligner combien la taxe professionnelle pesait sur l'investissement. La mission commune d'information du Sénat sur la désindustrialisation des territoires, présidée par M. Martial Bourquin, dont le rapporteur était M. Alain Chatillon, avait parfaitement diagnostiqué et stigmatisé son caractère désincitatif.

A l'inverse, la nouvelle taxe se situe bien dans une perspective beaucoup moins pénalisante pour l'investissement ; elle repose non plus sur les équipements et les biens mobiliers mais sur les valeurs locatives foncières d'une part et sur la valeur ajoutée des entreprises d'autre part.

J'ai également rappelé la diminution de 0,4 point de PIB de prélèvements obligatoires. Je n'y reviens pas. A plus long terme, la réforme doit permettre d'accroître l'attractivité en favorisant l'investissement des entreprises et l'emploi industriel.

S'agissant spécifiquement des délocalisations - même si vous avez raison de souligner d'entrée que le recul et les outils d'analyse manquent, on peut dire que ce sont bien les entreprises et les activités industrielles les plus menacées et les plus susceptibles de délocalisation qui ont bénéficié des allègements les plus significatifs.

Dans l'industrie automobile, le gain moyen était de 73 000 euros par an en 2010. Il était, pour les industries de biens intermédiaires, de 28 688 euros. Les biens d'équipement, avec 16 244 euros, sont également largement bénéficiaires de la réforme.

Les chiffres paraissent modestes mais sont fonction de la taille des entreprises. On parle bien d'un chiffre moyen et donc d'un impact très important pour certaines.

Personne ne peut dire que les entreprises ne se sont pas délocalisées du fait de la suppression de la taxe professionnelle. C'est un ensemble qui permet d'y contribuer mais, à partir du moment où les plus menacées d'entre elles, celles qui sont le plus tentées de délocaliser leur outil de production, en ont été les principales bénéficiaires, on peut dire qu'il s'agit d'un instrument contre la délocalisation.

M. Charles Guéné, rapporteur. – Monsieur le ministre, je voudrais tout d’abord vous dire l’intérêt que j’ai pris à entendre les chiffres que vous nous avez communiqués et combien j’ai apprécié le travail qui a été fait.

Pour avoir travaillé aux côtés des missions d’inspection générale et moi-même sur une mission diligentée sur le sujet, je trouve particulièrement intéressant que l’on fasse aujourd’hui une évaluation ex post : on pouvait imaginer ces résultats mais on n’en était pas sûr. Comme vous l’avez souligné, cette évaluation est assez difficile dans la mesure où une crise non négligeable vient en atténuer les effets possibles.

Avez-vous l’intention, au sein de votre ministère, d’établir une sorte de rapport périodique sur les effets de la réforme, dans la mesure où, comme on le sait, nous allons encore, durant quelque temps, bouger les lignes même à la marge ? Avez-vous dû, pour effectuer ce travail, recourir à d’autres ministères proches ou tenez-vous ce tableau de bord à jour en permanence ? Est-ce un élément important de la stratégie nationale ?

Par ailleurs, même s’il est difficile, dans les conditions économiques actuelles, de mesurer l’effet anti-délocalisation de la réforme, a-t-on pu établir l’existence de réimplantations sur notre territoire dans certains segments d’activités auparavant assez fragilisées par la taxe professionnelle ? Je pense par exemple à l’industrie lourde.

M. Eric Besson. – Nous avons en effet l’intention de suivre l’impact de cette réforme même si, je vous l’ai dit, nous sommes persuadés qu’elle a d’ores et déjà atteint ses objectifs. On pourra donc affiner, nuancer mais nous sommes convaincus, pour toutes les raisons que j’ai dites en introduction, que la réforme a atteint sa cible.

Il nous semble qu’il faudra attendre encore un ou deux ans pour qu’une évaluation chiffrée très précise puisse être faite. Vous avez raison de souligner que cela se fait en lien très étroit avec mes collègues en charge de l’économie, des finances et du budget, qui disposent des données fiscales.

En ce qui concerne les relocalisations, on assiste au début d’un mouvement. Je reconnais qu’il est assez limité, mais nous nous en réjouissons. Nous cherchons à accroître son impact. Nous avons accordé ainsi douze aides à la réindustrialisation (ARI), pour 235 millions d’euros d’investissements et 1 000 emplois. Je ne parle ici que des entreprises qui ont demandé l’aide de l’Etat. Il existe des exemples de relocalisations sans aide de l’Etat. Depuis 2005, une trentaine de cas ont été identifiés pour une création d’environ 6 000 emplois. Nous allons évidemment chercher à accroître ce phénomène ; on ne peut pas dire que c’est uniquement grâce à la suppression de la taxe professionnelle mais on peut considérer qu’elle y contribue. D’autres initiatives - crédit impôt recherche, fonds stratégiques d’investissement, outils de la politique industrielle - paraissent également intéressantes de ce point de vue...

Dans un contexte où tout le monde ne parle que de désindustrialisation supposée, je pense qu'il faut nuancer notre jugement. Sur l'année écoulée, on compte ainsi 360 créations ou extensions d'usines, soit une par jour. Il y a par ailleurs incontestablement des restructurations. Des délocalisations, cela existe mais j'ai déjà eu l'occasion de dire que ce vocable doit être nuancé. Certains investissements d'entreprises françaises à l'étranger ne constituent pas mécaniquement des délocalisations. Ils peuvent parfois se révéler rentables. Un certain nombre d'études montrent que ces créations d'emplois à l'étranger bénéficient en retour à l'emploi en France.

Un certain nombre de grands groupes industriels décident d'investir sur des marchés étrangers - automobile, transports, etc. Les créations d'emploi de l'Oréal à l'étranger, destinées à capter le pouvoir d'achat des classes moyennes grandissantes des pays émergents, ont un effet positif en France, où des emplois sont créés pour coordonner les emplois à l'étranger.

Tout cela laisse à penser que ces dispositifs d'aide à la relocalisation doivent connaître plus de succès à l'avenir. Certaines entreprises, vous le savez, se posent la question de la relocalisation en raison de la qualité de la main-d'œuvre et des infrastructures françaises. Certains cadres désirent revenir vivre en France. Il existe un faisceau de circonstances qui peuvent contribuer à ce mouvement...

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Les douze aides à la réindustrialisation et les 1 000 emplois que vous avez évoqués concernent-ils des entreprises de taille intermédiaire, des PME ou des groupes ?

M. Eric Besson. – Toutes sont des PME et des ETI. Ce sont d'ailleurs celles qui peuvent bénéficier de l'aide à la réindustrialisation.

M. Alain Fouché. – Il existe plusieurs volets dans la réforme. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur son impact sur les entreprises de réseau, monsieur le ministre ?

M. Eric Besson. – Je peux vous donner des éléments écrits plus détaillés si vous le souhaitez.

Vous le savez, l'IFER impôt forfaitaire pour les entreprises de réseau - a été créé pour préserver les ressources des collectivités ; cette imposition est estimée à 1,6 milliard d'euros et doit permettre de maintenir le prélèvement sur les entreprises au niveau des recettes de la taxe professionnelle.

L'IFER est constitué de neuf composantes correspondant à des catégories de biens - éoliennes et hydroliennes, installations de production d'électricité nucléaire, thermique, photovoltaïque, hydraulique, transformateurs, matériels ferroviaires, répartiteurs. L'IFER a été perçu par l'Etat en 2010 ; et il est perçu depuis 2011 par les collectivités territoriales ou leurs groupements intercommunaux. Les éléments dont nous disposons - et qui devront être confirmés - nous incitent à affirmer que l'IFER permet de maintenir le prélèvement sur ces entreprises - EDF, France Telecom, SNCF -

au niveau des recettes qui étaient préalablement celles de la taxe professionnelle. L'objectif qui lui était assigné a donc été atteint.

M. Dominique de Legge. – Vous avez dit qu'environ 2 millions d'entreprises étaient gagnantes dans le nouveau dispositif et que 800 000 y perdaient plutôt. Vous avez donné quelques exemples des industries gagnantes - équipement, alimentation, automobile. Les perdantes sont donc plutôt des entreprises du domaine des services et du tertiaire. Avez-vous des éléments à nous livrer par rapport à la localisation géographique des entreprises gagnantes et des entreprises perdantes ?

Je suis dans un secteur industriel pour lequel ce dispositif a effectivement été, je le confirme, un ballon d'oxygène considérable. Les entreprises de services étant plutôt situées en milieu urbain, avez-vous des éléments à ce sujet ?

M. Eric Besson. - Globalement, vous avez entièrement raison : ce sont les entreprises de services et les entreprises financières qui sont les plus touchées même si je répète qu'il y a plus de gagnants que de perdants.

Pour les 370 000 TPE, parfois présentées à tort comme perdantes, l'effet est plutôt neutre dans la mesure où leur perte moyenne est extrêmement faible - de l'ordre de 38 euros. Elles sont classées parmi les perdantes mais je ne suis pas sûr qu'elles méritent de l'être.

Nous ne disposons pas, à ce stade, d'une répartition géographique très précise ; la seule chose que je puisse dire, c'est qu'elle épouse la carte de l'industrie. Votre intuition paraît a priori la bonne - mais cela devra être confirmé : les entreprises gagnantes sont localisées dans nos grands secteurs industriels, les perdantes là où sont concentrées les prestations de services et les services financiers. Il existe fort heureusement parfois un recoupement des deux dans un certain nombre d'agglomérations.

M. Charles Guené, rapporteur. – Avez-vous eu des remontées du terrain selon lesquelles les petites entreprises éprouveraient des difficultés pratiques ?

Pensez-vous qu'il existe des possibilités d'optimisation de la nouvelle taxation ?

Qu'en est-il par ailleurs de la possibilité pour certains groupes d'intervenir sur la localisation de la ressource ?

Enfin, avez-vous le sentiment que la modification de la taxation concernant l'éolien change véritablement le résultat d'exploitation de ce type de société ?

M. Eric Besson. – Pour ce qui est des entreprises, j'espère ne pas me tromper mais je crois que l'on est resté à peu près au même niveau que pour la taxe professionnelle...

M. Charles Guené, rapporteur. – L’Etat payait une grande partie de la taxe professionnelle que versaient les entreprises qui sont aujourd’hui assujetties à l’IFER, notamment dans l’éolien.

M. Eric Besson. – On pourra vérifier. A ma connaissance, ce n’est pas le cas. Je suis maire d’une commune qui comporte cinq éoliennes sur son territoire. La discussion que j’ai eue avec la société exploitante ne m’a pas donné ce sentiment, mais je reconnais que mon affirmation est peu scientifique. J’essaierai donc de vous fournir des données complémentaires.

En ce qui concerne l’éventuel accroissement du fardeau administratif, la réponse, pour autant que je puisse en juger, est clairement négative. Les services de Bercy nous disent que les TPE ne se sont pas plaintes ; dès le début, la déclaration des effectifs salariés, notamment dans le cadre de la CVAE, a été pensée pour qu’elle ne se traduise pas par une augmentation des charges administratives. Des mesures de simplification ont été prévues par les décrets du 17 juin 2011.

Vous savez ce qu’il en est : les entreprises mono-établissements sont dispensées du dépôt de déclaration. Pour les entreprises multi-établissements, le salarié qui exerce son activité dans plusieurs établissements est déclaré dans celui où la durée d’activité est la plus importante. Ces dispositions sont effectives ; elles ont été mises en œuvre pour la campagne de déclaration 2011. A ma connaissance, il n’y a pas eu de difficultés particulières.

S’agissant du taux de la CVAE selon le secteur d’activité, la différenciation par secteur existe déjà, vous le savez, le législateur ayant pris en compte la spécificité de la valeur ajoutée de certains secteurs d’activité. Cela visait notamment les entreprises à forte intensité de main-d’œuvre en limitant la valeur ajoutée à 80 ou 85 % du chiffre d’affaires.

Je sais qu’un certain nombre de parlementaires ou d’experts se sont interrogés sur le fait de savoir s’il fallait aller au-delà. Il nous semble que ce serait contre-productif, dans la mesure où une modulation du taux de la CVAE en fonction du secteur d’activité se heurterait à la réglementation européenne. Le dispositif pourrait être considéré comme une aide d’Etat incompatible avec les règles européennes. Je pourrais ajouter d’autres raisons mais, globalement, il ne m’apparaît pas nécessaire d’essayer de moduler le taux de CVAE.

Mme Patricia Schillinger. – Je suis sénatrice du Haut-Rhin et j’habite le « secteur des Trois frontières », entre l’Allemagne et la Suisse. Vous nous avez dit que l’on comptait des créations d’emploi. Or, nous constatons que de plus en plus d’entreprises allemandes et suisses viennent travailler chez nous dans le secteur du bâtiment et autres domaines.

Cet allègement de la taxe professionnelle n’a-t-il pas favorisé ces entreprises ?

M. Eric Besson. – Les entreprises étrangères dont vous parlez viennent-elles investir ou prendre des marchés ?

Mme Patricia Schillinger. – Elles viennent prendre des marchés.

M. Eric Besson. – Investissent-elles sur place ?

Mme Patricia Schillinger. – Je ne le pense pas. Il faudrait que je regarde de plus près. C'est gênant pour les entreprises qui sont chez nous. Nous attendions des créations d'emplois et autres avantages. Or, le travail va vers les entreprises allemandes...

M. Eric Besson. – On touche là à une question plus globale que celle de la taxe professionnelle ; elle relève de la compétitivité de notre industrie et singulièrement de la compétitivité comparée entre la France et l'Allemagne, la plus cruciale et la plus déterminante pour nous.

Cela mérite un jugement nuancé. Globalement, un certain nombre d'experts considèrent que notre compétitivité face à l'Allemagne je n'en dirais pas autant à l'égard d'autres pays européens s'est détériorée depuis une quinzaine d'années. Ils nous disent que c'est notamment dû même si le sujet est politique, sensible et controversé- au coût du travail global : salaires, cotisations patronales, salariales etc. C'est moins grave en niveau qu'en tendance. En niveau, nous sommes maintenant légèrement au-dessus ; en tendance, nous avons perdu dix points à peu près en dix ans, ce qui est beaucoup plus ennuyeux, d'où le débat auquel nous n'échapperons pas sur l'avenir du financement de notre protection sociale. J'imagine que le prochain printemps électoral permettra d'en débattre... Quelle est la base ? Quelles que soient les thèses que l'on peut défendre, il est difficile d'être totalement tranché car il existe des avantages et des inconvénients. Il est certain que le secteur industriel est le plus concerné par le financement de la protection sociale et par la structure des prélèvements obligatoires.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La parole est à M. Jean Jacques Lozach...

M. Jean-Jacques Lozach. – Vous avez rappelé que vous êtes à la fois ministre et élu local. Je voudrais donc vous poser une question qui dépasse le strict objet de nos préoccupations dans le cadre de cette mission. N'avez-vous pas le sentiment qu'il aurait été plus judicieux de supprimer la taxe professionnelle dans le cadre d'une grande réforme de la fiscalité locale plutôt que de l'aborder de manière indépendante ?

En second lieu, nous en sommes au stade d'un bilan provisoire. Lorsque, petit à petit, dans notre réflexion collective, on va appréhender ce bilan, devra-t-on se limiter à des données chiffrées, budgétaires, statistiques, quantifiables ou aborder cette question de la taxe professionnelle à travers beaucoup d'autres données, en particulier territoriales, en termes d'équité territoriale, de relations entre les collectivités et le développement économique, entre les élus et les entreprises ? Je ne sais pas si des changements d'attitude chez les élus locaux ont été décelés concernant les implantations industrielles mais ne faudra-t-il pas là aussi globaliser cette approche de la taxe professionnelle dans sa nouvelle version - sans parler des

répercussions en termes de dynamique locale, y compris sur les territoires les plus ruraux ?

M. Eric Besson. - Cette question relève plutôt de la compétence de mes collègues.

L'expérience de l'histoire fiscale a montré que les grandes réformes ne sont faciles ni à concevoir, ni à mettre en œuvre. Tous les fiscalistes rêvent d'un grand soir fiscal, d'impôts modernes, clairs, etc. Or, l'histoire fiscale est faite d'empilements successifs et cela me paraît difficile à imaginer. Je pense réellement que, pour l'industrie, la suppression de la taxe professionnelle était absolument indispensable. On parle beaucoup en ce moment de l'industrie automobile. L'économie de 300 euros de taxe professionnelle que réalise un constructeur automobile en localisant la fabrication d'un véhicule d'entrée de gamme de l'autre côté de l'une de nos frontières constitue un exemple frappant.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Vous avez indiqué que dans le secteur automobile, la taxe professionnelle rapportait en France 300 euros par véhicule. Pouvez-vous aujourd'hui donner la même indication s'agissant de la CVAE ? Peut-être pourrez-vous le préciser par écrit ?

M. Eric Besson. – Avec plaisir...

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Enfin, quel rôle nos conseillers économiques à l'étranger jouent-ils dans cette réforme ?

M. Eric Besson. – On pourra leur demander un rapport d'activité ou une réponse précise. De façon évidente, lorsqu'ils représentent la France, cela fait partie des éléments qu'ils mettent en avant.

Prenons le secteur des hauts-fourneaux et de l'acier : il est évident que la suppression de la taxe professionnelle est l'un des éléments, avec les investissements d'avenir, qui peut être déterminant dans le maintien d'une activité en France. Je pourrais citer d'autres exemples : l'activité de raffinage est une activité très fragile au sens où l'Europe est en surcapacité, où notre consommation d'essence diminue, où la part du gas-oil, en France, est beaucoup plus importante que dans la moyenne européenne et où les marges sont très faibles, alors que les pays producteurs de pétrole ne souhaitent désormais exporter que les seuls produits raffinés.

Voilà un exemple très précis où la suppression de la taxe professionnelle joue un rôle-clé dans le maintien de raffineries, dont le taux de marge est négligeable. Nos conseillers utilisent donc cet argument lorsqu'ils présentent les atouts de la France. Une fois encore, on pourra leur demander un rapport d'activité très précis si vous le souhaitez.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Y a-t-il d'autres questions ? Je n'en vois pas.

Nous vous remercions de votre intervention, monsieur le ministre, ainsi que vos conseillers. Nous vous remercions des renseignements que vous

nous avez apportés et du temps que vous consacrerez à compléter certaines de vos réponses par des documents que vous nous transmettrez ultérieurement.

Audition de M. Julien Dubertret, directeur du budget

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Nous accueillons maintenant le directeur du budget. Monsieur le Directeur, notre Mission cherche à porter une appréciation sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité vous entendre.

Vous nous trouvez en petit effectif. Nous sommes en effet mobilisés en ce moment par les débats de la loi de finances ; par ailleurs, débutait cette semaine le Congrès des Maires et -vous vous en doutez- nous nous devons d'accueillir les élus. Un document vous a été remis ; nous espérons qu'il pourra vous servir de guide pour votre intervention devant les membres de la mission. Vous avez la parole...

M. Julien Dubertret, directeur du budget. – Madame la Présidente, ce sujet est d'une redoutable complexité. A la suite de vos premières auditions, vous en savez peut-être plus que moi. J'essaierai d'être précis, le questionnaire que vous m'avez communiqué appelant des éléments de réponse assez développés et généraux. Par ailleurs, il requiert des explications ligne par ligne qui se prêtent peut-être plus à un échange écrit, quitte à ce que vous me sollicitiez à nouveau pour des explications détaillées. La première question porte sur le coût actualisé et le coût net de la réforme de la taxe professionnelle pour l'Etat en 2010 ainsi que sur les chiffres prévisionnels pour l'année 2011 et les prévisions pour l'année 2012.

C'est une question simple et complexe à la fois. Je vais essayer de la traiter de façon chronologique. S'agissant de 2010, le coût initial estimé pour l'Etat était de 11,7 milliards d'euros, correspondant à ce qu'on a appelé de manière un peu triviale la « bosse de coût », ce surcoût temporaire étant évidemment bien supérieur à un coût en moyenne période se situant entre 4 et 5 milliards d'euros.

Cette évaluation traduisait le fait qu'en plus du coût lié au passage d'un impôt à un nouvel impôt -qui se décompose en deux sous-impôts spécifiques - et à la différence de rendement entre l'ancienne et la nouvelle imposition, s'ajoutait le fait que l'Etat ne recouvrait que partiellement les nouveaux impôts en 2010.

La première année, 90 % de ces nouveaux impôts étaient recouverts par l'Etat, celui-ci ayant gardé pour lui en contrepartie le produit des impôts. L'effet de la disparition progressive et non immédiate du coût des dégrèvements de taxe professionnelle a été l'autre élément majeur expliquant cette « bosse » temporaire.

Parmi ces trois éléments de surcoût temporaire, l'un, relatif au coût des dégrèvements - et singulièrement au coût du dégrèvement lié au

plafonnement de la valeur ajoutée - a fortement varié et explique pour finir que le coût net pour l'Etat de la réforme de la taxe professionnelle, en 2010, a été actualisé à 7,8 milliards d'euros au lieu de 11,7 milliards d'euros. Cette différence de 3,9 milliards est en quasi-totalité liée à la variation d'estimation du coût du plafonnement de la valeur ajoutée.

Pour autant, le coût pour l'Etat n'a pas été moindre que prévu mais on ne l'a découvert qu'après. Ceci traduit le fait que le coût du plafonnement de la valeur ajoutée s'est réparti sur les années 2009 et 2010 de façon différente de celle initialement imaginée. De façon peut-être trop conventionnelle mais il fallait bien choisir une hypothèse - le Gouvernement a supposé que ce plafonnement en valeur ajoutée se répartissait à 50 % sur 2009 et à 50 % sur 2010, estimant que les entreprises n'auto-imputaient sur leur taxe professionnelle pas plus de la moitié de l'effet de plafonnement de la valeur ajoutée.

Autrement dit, les entreprises ayant la faculté d'anticiper l'effet à leur bénéfice du plafonnement de la valeur ajoutée, on estimait que ce comportement n'était pas mobilisé à hauteur de plus de 50 % de la totalité des droits que les entreprises pouvaient faire valoir.

On sait depuis quelque temps que la proportion dans laquelle le plafonnement de valeur ajoutée auto-imputé par les entreprises était plutôt de l'ordre de 80 %, la question étant de savoir s'il s'agissait d'un comportement spécifique à 2009 ou d'un comportement pérenne. Tout donne à penser qu'il s'agissait d'un comportement pérenne et que, de façon régulière, en régime de croisière, les entreprises mobilisaient environ 80 % de la créance par anticipation sur l'année suivante.

Ce n'est donc pas tant le coût temporaire de la bosse qui a été revu à la baisse que sa répartition dans le temps. On s'aperçoit aujourd'hui que, du fait de comportements anciens - peut-être légèrement accentués par la crise de 2009 - et permanents, une partie du coût de 11,7 milliards d'euros a été anticipée. Je ne nie pas que le passage de 11,7 milliards d'euros à 7,8 milliards d'euros traduise une révision à la baisse du coût de cette réforme mais il constitue toutefois a posteriori une anticipation passée en partie inaperçue, liée à un comportement des entreprises consistant à anticiper autant que possible - de manière au fond assez naturelle- les droits qu'elles pouvaient mobiliser au titre du plafonnement de la valeur ajoutée.

Pour quel motif n'a-t-il pas été possible de percevoir plus clairement et plus tôt ce comportement des entreprises ? Comment expliquer qu'en réalité, en entrant dans l'année 2011, on avait déjà largement anticipé une partie du surcoût temporaire ? Je ne suis pas le mieux placé pour répondre. Peut-être avez-vous déjà interrogé la DGFIP sur ce sujet...Je crois que cela traduit le fait que les systèmes d'information qui gèrent la taxe professionnelle n'ont pas été conçus pour gérer cette réforme. C'est une évidence : au moment où l'on a mis en œuvre cette réforme, on ne réalisait pas à quel point ils pouvaient être lacunaires en informations utiles pour répartir de façon fiable et

certaine le surcoût portant sur 2009 et 2010. En effet, ces systèmes ne permettent pas de faire le départage entre les remboursements et les prises en charge par l'Etat correspondant à un versement direct à des entreprises d'une part et d'autre part à des dégrèvements correspondant à la prise en compte d'auto-imputations réalisées par les entreprises.

A défaut de pouvoir faire cette distinction et d'analyser clairement la consistance des deux flux, on en a été réduit à faire des hypothèses à hauteur de 50 50. Je vous ai dit ce qu'il fallait en penser et comment la proportion s'est finalement révélée plus proche de 80 20.

C'est plutôt une bonne nouvelle pour 2011 ; elle traduit le fait qu'une partie du surcoût de la réforme a déjà été supportée en 2009. En revanche, pour le régime de croisière, il est frappant de constater l'extraordinaire stabilité du coût qui ressort de ces différentes estimations. On reste bien entre 4 et 5 milliards d'euros autour de 4,3 à 4,8 milliards d'euros. On verra exactement ce que cela représente pour 2011 et les années suivantes. C'est assez remarquable, compte tenu de l'immense complexité qui était associée à la mise en œuvre de cette réforme.

S'il y a eu, à l'évidence, un réel défaut d'évaluation sur la répartition du surcoût temporaire, la gravité de ce constat paraît atténuée par le fait que ce n'est pas tant une erreur d'estimation que de répartition. Pour ce qui est du coût en régime de croisière, je suis plutôt heureux de constater la grande stabilité de l'évaluation, qui tend à démontrer la qualité du travail fourni dans tout le processus d'élaboration, de vote et de mise en œuvre de la réforme. Je le dis d'autant plus volontiers que mes services ne sont pas directement impliqués dans la mise en œuvre de cette réforme même si, comme il se doit, nous la suivons de très près depuis le début. L'actualisation des données intégrées au collectif budgétaire 2011, pour 2011 et 2012, fait ressortir un coût prévisionnel de 4,8 milliards d'euros pour 2011 et de 4,4 milliards d'euros pour 2012.

S'agissant de 2011, les 4,8 milliards d'euros correspondent à une nouvelle estimation à la hausse. L'estimation initiale du coût 2011 était de 4,3 milliards d'euros, soit une progression d'environ 500 millions d'euros pour l'Etat. Je peux vous en donner la décomposition : elle correspond à des mouvements en sens contraire sur différentes dotations, essentiellement une augmentation des dotations budgétaires de compensation de la réforme dans son volet complément de compensation-relais, pour 270 millions d'euros et 838 millions d'euros sur la DCRTP.

On constate en outre une révision à la hausse du gain sur les remboursements et dégrèvements de l'ordre de 200 millions d'euros et des recettes supplémentaires au titre des dispositifs en voie d'extinction pour 300 millions d'euros.

Pour 2012, j'ai indiqué que l'estimation était de 4,4 milliards d'euros ; le coût en régime de croisière est estimé à environ 4,5 milliards d'euros.

M. Charles Guené, rapporteur. – Peut-on considérer que les 3,9 milliards d'euros d'écart constatés ont déjà été évalués comme se rapportant à l'année 2009 ?

M. Julien Dubertret. – Je ne sais pas si l'on peut considérer que la totalité des 3,9 milliards peut être intégrée à l'année 2009 mais une large part de ce coût correspond à une anticipation involontaire sur 2009.

M. Charles Guené, rapporteur. – Ce que vous définissez comme un gain sur les remboursements me fait songer à un amendement qui est à l'étude et qui consisterait à supprimer les exonérations de l'ancienne taxe professionnelle qui perdurent et qui ne sont pas compensées par l'Etat. En effet, des parlementaires se sont aperçus que, par le jeu de la nouvelle taxe, certaines communes proposent à de petites entreprises qui n'acquittaient pas la taxe professionnelle de continuer à les exonérer. Ce faisant, elles exonèrent l'Etat...

M. Julien Dubertret. – Comment est-ce possible ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Sans exonération, ces entreprises n'acquitteraient rien mais l'Etat serait obligé de le faire à leur place.

M. Julien Dubertret. – Je vois mal, s'agissant d'un dispositif nouveau, comment des exonérations non compensées auraient pu se mettre en place. Certes, le dégrèvement barémique exonère les petites entreprises par paliers successifs mais, dans mon esprit, la totalité des exonérations prévues par le barème est compensée par l'Etat qui prend en charge la cotisation en lieu et place des entreprises.

Je vérifierai mais il n'existe pas, selon moi, de possibilité permettant à des collectivités d'accorder une exonération non compensée, celle-ci étant à mon sens entièrement déterminée par la loi d'une part et d'autre part systématiquement compensée par l'Etat.

M. Charles Guené, rapporteur. – On a demandé aux collectivités locales de choisir avant le 30 septembre ou le 1er octobre les exonérations qu'elles souhaitaient reconduire. Très souvent, elles ont retenu les mêmes qu'auparavant. Or, ce sont des exonérations facultatives non compensées par l'Etat.

Auparavant, cela présentait un intérêt pour les entreprises qui s'implantaient et qui en étaient exonérées, la charge étant reprise par la collectivité territoriale.

M. Julien Dubertret. – Vous faites ici référence à une faculté dont disposaient les collectivités et qu'elles ont continué à pratiquer avec la CET ?

M. Charles Guené, rapporteur. - Oui. Et je me posais la question de savoir si ce dispositif expliquait en partie les 300 millions d'euros que vous avez évoqués.

M. Julien Dubertret. – A ma connaissance, les chiffres de moindres dépenses de remboursements et de dégrèvements et de recettes

supplémentaires sur dispositifs en voie d'extinction concernent exclusivement les queues de comète du régime de la taxe professionnelle.

L'Etat doit continuer à gérer des remboursements et des dégrèvements antérieurs et à recouvrer la taxe au bénéfice du compte d'avance aux collectivités territoriales au titre de rôles antérieurs. Ce sont des sujets très marginaux au regard de l'ampleur de la réforme. Ils restent cependant assez substantiels en termes de finances publiques ; quand on parle de recouvrement sur des rôles antérieurs, s'agissant d'un impôt de plus de 30 milliards d'euros, on a des ordres de grandeur de plusieurs centaines de millions d'euros mais il s'agit de la fin de gestion du dispositif antérieur.

M. Charles Guené, rapporteur. – Je vous prie de m'excuser d'avoir compliqué le dossier à loisir : vous avez réussi à simplifier un sujet complexe à propos duquel on n'avait pas encore d'éléments...

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La parole est à M. Dominique de Legge...

M. Dominique de Legge. – M. Besson nous a dit tout à l'heure qu'environ 2 millions d'entreprises étaient gagnantes pour 4 080 euros en moyenne. Cela fait environ 8 milliards d'euros. Dans le même temps, il affirme que 845 000 entreprises ont perdu en moyenne 604 euros, soit un total de 500 000 euros. J'arrive à 8,5 milliards d'euros. Comment passe-t-on de 4,5 millions d'euros à 7,5 milliards d'euros ? Je pense que ceci est dû à l'impôt sur les sociétés et aux dégrèvements mais j'aurais souhaité en avoir confirmation...

M. Charles Guené, rapporteur. – Ce que paient les entreprises et la résultante pour l'Etat n'est pas forcément du même ordre.

M. Julien Dubertret. – Votre demande est tout à fait légitime. Je n'avais jamais fait le calcul sous cette forme en partant des gains réalisés par les entreprises pour arriver au coût pour l'Etat. Nous allons nous efforcer de le faire ; je propose qu'on vous le transmette. Cela peut prendre un peu de temps...

M. Charles Guené, rapporteur. – Nous l'avions fait sous forme prévisionnelle : tout le monde nous avait dit qu'il s'agissait d'une usine à gaz !

M. Julien Dubertret. – En tout état de cause, nous devons un rapport pour le premier semestre 2012. Nous allons essayer de vous apporter la réponse avant cette date. C'est toutefois d'une redoutable complexité. Il va falloir que je mobilise des compétences qui se trouvent dans d'autres directions du ministère. Je requiers donc un léger délai pour pouvoir vous répondre.

Quoi qu'il en soit, l'écart entre 8,5 milliards et 7,8 milliards d'euros n'est pas considérable, compte tenu du nombre de facteurs qui interviennent dans les éléments de détermination du surcoût d'une année qui additionne le coût du régime de croisière et qui prend en compte les éléments de coût afférents au précédent régime, qui viennent en extinction selon une vitesse que

l'on est obligé de réévaluer. Je pense que nous en sommes relativement proches. Toutefois, une vingtaine de facteurs expliquent la différence entre les deux chiffres que l'on vient de mentionner.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Un point d'ordre : notre rapport doit être remis fin février. Vous voyez la difficulté dans laquelle nous vous plaçons !

M. Julien Dubertret. – J'ai bien noté votre requête. Je la transmettrai à mes collègues de Bercy qui m'aideront à répondre à votre question...

Vous me demandez en second lieu d'expliquer, pour chaque ligne du tableau fourni en annexe, le cas échéant, le détail des évaluations inscrites et les raisons des hausses ou des baisses constatées entre les années 2010, 2011 et 2012 ainsi que les différences par rapport aux évaluations initiales du coût de la réforme ; je vous propose de vous adresser une réponse écrite. Mes collaborateurs et moi-même sommes bien entendu à votre disposition pour un commentaire complémentaire.

La question suivante porte sur le coût du plafonnement de la CET à hauteur de 3 % de la valeur ajoutée. L'estimation du coût de ce plafonnement est de 730 millions d'euros ; ce plafonnement concerne essentiellement des entreprises industrielles ayant un foncier important.

Par ailleurs, vous m'interrogez sur le coût du plafonnement de la valeur ajoutée à 80 % du chiffre d'affaires. Le coût brut de ce plafonnement est estimé à 120 millions d'euros ; en revanche, il y a double compte avec des éléments de dégrèvement transitoire et des effets de plafonnement de valeur ajoutée antérieurs.

M. Charles Guéné, rapporteur. - Autant que je me souviene, on avait prévu que le coût du plafonnement de la valeur ajoutée serait négligeable au moment de la réforme. Le chiffre ne me paraît pas si faible que cela...

M. Julien Dubertret. - Nous allons vérifier l'estimation initiale...

M. Charles Guéné, rapporteur. - Je ne suis pas certain qu'il y en ait eu une. Lorsqu'on a discuté de ce plafonnement, on avait estimé qu'il ne s'appliquerait pratiquement jamais ou serait extrêmement rare.

M. Julien Dubertret. - Dans le PLF 2011, établi fin août ou début septembre 2010, on avait inscrit 650 millions d'euros au titre de ce plafonnement. On reste donc dans les mêmes ordres de grandeur. Ce chiffre était-il très supérieur aux estimations qui avaient prévalu au moment où la réforme a été votée ? Je me propose de le vérifier et de vous transmettre la réponse.

M. Charles Guéné, rapporteur. - Cela peut-il ne jouer que sur très peu d'entreprises ?

M. Julien Dubertret. - Mon intuition, que j'essaierai de conforter par des données chiffrées plus solides, est que l'on est resté à peu près dans

l'ordre de grandeur prévu, ne serait-ce que parce que le coût à moyen terme de la réforme n'a pas été réévalué sensiblement.

J'appelle aussi votre attention sur le fait que, pour important que ce dégrèvement puisse apparaître, il est extraordinairement faible par rapport au dégrèvement sur le plafonnement de la valeur ajoutée qui restait. Pour être complet, peut-être faudrait-il prendre en compte le dégrèvement barémique mais, même avec cela, on est loin des 11 à 12 milliards d'euros... On est impressionné par le chiffre mais je pense que cela reste dans l'ordre de grandeur prévu. Les dégrèvements restent par ailleurs faibles par rapport à ce que l'on faisait auparavant.

M. Charles Guené rapporteur. - On ne sait pas comment cela peut évoluer si on se retrouve demain dans une meilleure conjoncture. Cela peut être également parce que la valeur ajoutée est faible.

M. Julien Dubertret. - Peut-il y avoir un lien avec l'activité économique ? Selon moi, ce dégrèvement est là pour protéger des entreprises déjà protégées par un premier plafonnement au titre de la CVAE, de telle sorte que les entreprises ayant des emprises foncières importantes ne soient pas fortement toisées. J'ai donc le sentiment que c'est plutôt le comportement foncier de l'entreprise qui est de nature à agir sur ce dégrèvement.

M. Charles Guené, rapporteur. - Pouvez-vous nous donner des éléments chiffrés sur le nombre d'entreprises et nous dire à quelles branches elles appartiennent ? Pour quelle valeur moyenne sont-elles impactées ?

M. Julien Dubertret. - Ce sont des données que détient la DGFIP. Je transmettrai donc votre demande à Philippe Parini.

Je reprends les caractéristiques du barème de la CET : au fond, la partie CVAE répond à un barème plafonné par un taux ; je ne pense pas que c'est à ce titre que l'on peut déclencher le plafonnement à 3 % de la valeur ajoutée. Ce plafonnement se déclenche si, à une CVAE qui plafonne à 1,5 %, au maximum du barème de la valeur ajoutée d'une entreprise, s'ajoute une cotisation de CET très importante, du fait des emprises immobilières de la société.

Si des entreprises avaient des comportements d'extension d'emprises foncières irrationnels et décorrélés de leur activité et de la valeur ajoutée générée, on pourrait en effet se retrouver dans une situation où le coût de ce dégrèvement augmente.

En revanche, les entreprises, logiquement, devraient, si elles ont un ratio valeur ajoutée sur foncier qui n'est pas très bon, être incitées à réduire leurs emprises foncières. On peut imaginer que ce dégrèvement ne soit pas une incitation très forte à rationaliser les friches industrielles pour ceux qui en ont mais je ne pense pas commettre d'erreur en exprimant l'idée que seule la composante de cotisation foncière est de nature à avoir un effet sur le déclenchement et l'ampleur de ce dégrèvement, ce qui est plutôt rassurant quant à son évolution antérieure.

M. Charles Guéné, rapporteur. - Cela doit se focaliser sur un segment économique.

M. Julien Dubertret. - Je le pense. Nous vous fournirons ces éléments.

Votre question suivante concerne le coût du dégrèvement barémique de CVAE. Vous me demander de distinguer chaque tranche du barème et de préciser le coût du dégrèvement supplémentaire de 1 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros.

Le coût de ce dégrèvement barémique vous est présenté dans le collectif d'automne déposé à l'Assemblée nationale le 16 novembre et que vous examinerez bientôt ; il est de 3,4 milliards d'euros à l'issue de calculs de recadrage effectués début novembre par la direction générale des finances publiques.

S'agissant de la répartition de ce coût entre les différentes tranches du barème, que je vous transmettrai également par écrit, pour la tranche qui va de 152 000 euros à 500 000 euros, le pourcentage du coût total est de 22,4 % ; pour la tranche de 500 000 euros à 3 millions d'euros, le pourcentage du coût total est de 53,6 %. On retrouve dans la tranche de 3 à 10 millions d'euros de chiffre d'affaires 21,3 % des 3,4 milliards que je mentionnais ; pour la tranche 10 millions à 50 millions, la proportion du coût total est de 2,7 milliards ; pour les chiffres d'affaires supérieurs à 50 millions, il n'y aurait aucune prise en charge, le total devant atteindre 100 %.

Vous me demandez d'établir un tableau récapitulatif du coût des dégrèvements et des compensations maintenus dans le cadre de la CET en les mettant en regard du coût des dégrèvements et des compensations existants sous le régime de la taxe professionnelle.

Mes services ont établi un tableau qui comporte une quinzaine de lignes. Nous vous le transmettons et nous tenons à votre disposition pour le commenter.

Vous avez enfin souhaité obtenir des précisions sur le coût de la décision du Conseil constitutionnel relative aux professionnels soumis au régime des BNC pour 2010, 2011 et 2012.

Le coût actualisé pour octobre-novembre, en cohérence avec le recadrage effectué dans le collectif de fin d'année, est de 840 millions d'euros, ce qui est à peu près conforme à l'estimation que l'on en faisait au moment où la décision a été prise : 166 millions pour les entrepreneurs qui suivent le régime déclaratif spécial des BNC, 657 millions pour les entreprises soumises au régime de la déclaration contrôle qui emploient moins de cinq salariés et 15 millions d'euros pour les entreprises ayant opté pour l'impôt sur les sociétés.

M. Dominique de Legge. - Vous faites état d'une perte de recettes liée à l'abaissement des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et

de non valeurs. De façon générale, l'Etat a revu le coût de fonctionnement de ses services destinés à lever l'impôt. Il s'agit d'une perte de recettes pour 2011 de 4,2 milliards d'euros. On arrive donc à un taux de fonctionnement de 20 %...

M. Julien Dubertret. - Comme vous le savez, les frais d'assiette et de recouvrement, dans le cours du débat sur la réforme de la taxe professionnelle, ont fait l'objet - ce qui n'était pas initialement envisagé - d'un transfert au profit des collectivités, au niveau des strates communales et au niveau départemental.

Pour dire les choses clairement, ces frais d'assiette et de recouvrement ne constituent pas en eux-mêmes une mesure analytique du coût de l'impôt. C'est un préciput que l'Etat prend sur le recouvrement de ressources sur lesquelles, par ailleurs, il assure les collectivités contre des aléas de recouvrement. Je me suis essayé, dans des fonctions antérieures mais proches, à un exercice que beaucoup de fonctionnaires ont tenté à la direction du Budget, afin d'étudier comment les plus et les moins se répartissaient entre l'Etat et les collectivités territoriales, en prenant les frais d'assiette et de recouvrement, la garantie de recouvrement à 100 % assurée par l'Etat aux collectivités sachant que l'on ne recouvre jamais à 100 % - et en tenant compte de l'obligation de dépôt des fonds au trésor et de différentes autres choses, comme le coût financier de l'avance faite au long de l'année du produit d'un impôt qui n'est recouvré qu'en fin d'année...

Je n'ai jamais trouvé de réponse claire à la question de savoir qui était gagnant ou perdant. En moyenne, cela s'équilibre à peu près. Les thuriféraires ont de la chose une vision plus jacobine et des approches plus tranchées, ayant tendance à considérer qu'en l'état actuel, le dispositif est à peu près équilibré. Il est sûr que ces frais d'assiette et de recouvrement sont maintenant passés du côté des collectivités locales. Pour ce qui est de la taxe professionnelle ou de ce qui en tient lieu aujourd'hui, les choses sont rééquilibrées très fortement et positivement en faveur des collectivités territoriales, qui bénéficient désormais des frais d'assiette et de recouvrement et de l'avance régulière, à un niveau particulièrement important au cours de l'année, celle-ci étant faite sur un produit globalement estimé. Les collectivités territoriales sont enfin assurées de recevoir 100 % du produit voté.

Que dire d'autre ? Ces frais d'assiette et de recouvrement n'en étaient peut-être pas formellement. Ce n'est un secret pour personne et le sujet a été évoqué dans le cours des débats, ici comme à l'Assemblée nationale, à de nombreuses reprises pendant des années. Il existe un consensus pour dire qu'il s'agissait d'un état de fait, un impôt sur l'impôt. Les collectivités locales en bénéficient maintenant en matière de taxe professionnelle. Cela fait partie du grand équilibre entre l'Etat et les collectivités locales, en prenant en compte les contraintes globales de redressement des finances publiques que nous devons à nous-mêmes et à nos partenaires européens.

M. Dominique de Legge. - On savait que c'était un préciput et on en mesure bien l'importance mais cela mérite d'être corrélé avec un autre débat sur la RGPP, le désengagement de l'Etat et le fait que l'Etat n'apportait plus de prestations de services. On en a ici l'exemple. Peut-être fournissait-il la prestation de services mais il envoyait la facture aux collectivités. Dans ce cas précis, il la garde ! C'est plutôt une bonne nouvelle...

M. Julien Dubertret. - On est passé de 8 à 3 %... Tout cela a un coût. Ce n'est peut-être pas le lieu d'ouvrir un chantier sur la question. L'Etat assure par tradition un assez haut niveau de prestations et de présence auprès des collectivités territoriales, que ce soit par le recouvrement du produit voté des impôts, par l'avance ou la tenue des comptes, qui mobilisent environ 25 000 fonctionnaires de la DGFIP. On a trouvé opportunément, dans le cadre des débats, cette recette complémentaire pour assurer l'équilibre final de la réforme et la dotation des collectivités territoriales en ressources. Cela aurait pu être un autre moyen.

Au-delà, il m'est difficile d'apporter un commentaire...

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. - Nous vous avons écouté avec intérêt même si nous ne partageons pas forcément toutes vos observations.

Nous vous remercions par avance des documents que vous pourrez nous communiquer dans les semaines à venir.

E. MARDI 29 NOVEMBRE 2011 - Audition de MM. Claude Boulle, président exécutif de l'Union du commerce de centre-ville, président de la commission fiscale du Conseil du commerce de France et François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. - Nos premières auditions avaient pour objectif d'apprécier les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur le budget de l'Etat. L'objectif de la table ronde d'aujourd'hui est de connaître les effets de la réforme sur les entreprises.

Monsieur Boulle, nous souhaiterions connaître, au travers d'une brève présentation, le bilan établi par votre organisation sur la réforme de la taxe professionnelle et ses conséquences sur les entreprises que vous représentez.

M. Claude Boulle, président exécutif de l'Union du commerce de centre-ville, président de la commission fiscale du Conseil du commerce de France. - En préambule, je tiens à préciser que je participe à cette table ronde avec une double casquette, d'une part, comme président exécutif de l'Union du commerce de centre ville et, d'autre part, comme président de la commission fiscale du conseil du commerce de France (CDCF). L'Union du commerce de centre-ville représente principalement les grands magasins, les succursalistes ainsi que beaucoup d'enseignes de l'habillement et de la chaussure. En d'autres mots, il s'agit d'une alliance des commerces de « l'équipement de la personne ». Le CDCF est, quant à lui, un organisme

regroupant l'ensemble des fédérations du commerce. Il a beaucoup travaillé, depuis deux ans, sur la fiscalité des entreprises, et a publié un « Livre Blanc commerce et fiscalité » qui recense et analyse les évolutions fiscales que nous avons connues depuis 2007 et leurs conséquences sur le commerce. Comme vous le savez, l'actuelle mandature s'est caractérisée par un nombre élevé d'initiatives fiscales de toutes sortes concernant le commerce...

Parmi ces évolutions, nous accordons une place particulière à la contribution économique territoriale (CET), qui remplace la taxe professionnelle depuis 2010, et dont la mise en place a été menée au pas de charge fin 2009. Le commerce a été assez peu associé à la concertation préparant la réforme. Il s'est surtout agi de réaliser un transfert entre des activités réputées délocalisables, liées à l'industrie, vers des activités de commerce non délocalisables, liées aux territoires et aux consommateurs. En d'autres termes, dès le départ, il était prévu un transfert de charges ou de recettes entre secteurs d'activités.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir comment cette réforme a été perçue par les entreprises et quelles en sont les conséquences en termes de ressources.

En tant qu'organisation professionnelle, je ciblerai mon analyse sur les perdants de la réforme. Nous disposons de suffisamment d'éléments montrant que les perdants sont beaucoup plus nombreux que ceux prévus initialement en 2009... Dans le cadre du Livre Blanc, nous avons élaboré un panel d'une trentaine d'entreprises appartenant à différents secteurs. Comme les entreprises ne voulaient pas communiquer des données fiscales, nous avons fait appel à un cabinet d'avocats afin de garantir la confidentialité des informations recueillies. Les entreprises sélectionnées représentaient, en 2009, environ 31 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour un effectif de 150.000 salariés. Je précise que celles qui ont répondu à notre enquête sont majoritairement perdantes à la réforme. Toutefois, le panel est représentatif des différentes catégories d'entreprises : on y distingue deux entreprises de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires, dix-huit entre 50 millions et un milliard d'euros, enfin, les huit dernières ont un chiffre d'affaires de plus d'un milliard d'euros. Elles appartiennent à différents secteurs : grands magasins, chaînes d'habillement, cuir, chaussure, bricolage, commerce alimentaire, électrodomestique, services automobiles et vente à distance.

Dix-neuf entreprises ont fait état, fin 2010, d'une progression supérieure à 10 % de leur impôt économique, depuis le passage à la CET. Or, rappelons-nous que le Gouvernement nous avait assuré que le secteur du commerce représenterait 22 % des gagnants ou des gains. Par ailleurs, toujours dans notre panel d'entreprises, un bon tiers connaît actuellement des hausses supérieures à 30 % ; huit entreprises ont des hausses comprises entre 10 et 30 %.

Compte-tenu des assiettes, de la part foncière qui progresse assez fortement et de la valeur ajoutée, malgré la mécanique du plafonnement de

CET, les entreprises dynamiques, c'est-à-dire celles ayant procédé à de nombreuses embauches et ayant bénéficié de la réforme Strauss Kahn de 1999, vont nécessairement être frappées par la réforme de la taxe professionnelle. C'est le cas des entreprises du commerce, et notamment du commerce assisté dont le personnel apporte du conseil et de l'accueil sur les lieux de vente. Par exemple, le magasin des Galeries Lafayette est le cinquième employeur privé de Paris ; à Montpellier, en centre-ville, les Galeries Lafayette et les marques qui y sont installées, représentent environ 400 personnes, soit le premier employeur privé de la ville. Ces entreprises ont effectivement subi, de manière inégale, de hausses relativement importantes de produit de taxe professionnelle. Aujourd'hui, l'effet de cette augmentation n'est pas très important en raison du mécanisme d'écrêtement applicable pendant quatre ans. Par ailleurs, le dispositif d'écrêtement est complexe et les entreprises ne l'ont pas totalement intégré dans leurs charges d'exploitation.

Il est certain que le panel sur lequel repose notre analyse n'est pas représentatif de l'ensemble du commerce de France.

Pour être complet sur cette question, je vous signale la publication d'une autre étude portant sur le secteur des entreprises automobiles, spécialisées dans la réparation, la vente, les pièces détachées, réalisée par le Conseil national de la profession automobile fin 2010. Sur le panel de 286 établissements de tailles diverses constitués de PME du commerce et de l'artisanat, 41 % d'entre eux subissent, selon cette étude, une hausse de leur CET supérieure à 10 %. Compte-tenu du poids des surfaces qu'elles occupent, ces entreprises imputent cette hausse à l'augmentation de la part foncière de la CET, c'est-à-dire la CFE.

Je souhaiterai maintenant aborder la question de l'administration et de la gestion, question essentielle pour les entreprises. Beaucoup d'entreprises, y compris celles qui ont des fonctions importantes dans la gestion de systèmes d'information, la fiscalité, les questions juridiques, estiment que la réforme a été mise en œuvre dans la précipitation, et certains choix se sont accompagnés d'une gestion plus lourde, notamment pour les entreprises fonctionnant sur un mode succursaliste. En effet, les choix retenus nécessitent une gestion site par site et commune par commune. Il en est ainsi pour la déclaration des effectifs, dont les modalités ont été modifiées par le Parlement puisque les dispositions initiales prévoyaient une deuxième déclaration annuelle des salaires par les entreprises. Toutefois, malgré la simplification proposée par le Sénat l'an dernier, certaines entreprises doivent réaliser cette seconde déclaration, toutes n'ayant pas les mêmes dates de clôture d'exercice comptable qui sont soit le 30 mars, soit le 31 août. Dans ce deuxième cas, les entreprises sont soumises à l'élaboration d'une nouvelle déclaration d'effectifs, sans pouvoir bénéficier de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U). Les parlementaires étant très soucieux de simplification, cette question pourrait faire l'objet d'améliorations.

Ainsi, le calcul de la valeur ajoutée est source de surcoût administratif pour les entreprises. Dans le régime de la taxe professionnelle, chaque

entreprise devait s'acquitter d'une cotisation minimale. Aujourd'hui, avec la CET, un calcul complexe de la valeur ajoutée doit être réalisé avant que les résultats de chaque site soient envoyés au groupe, la cotisation minimale de 1,5 % étant désormais calculée au niveau de celui-ci.

En ce qui concerne l'écrêtement, nous avons proposé la mise en place d'un écrêtement des hausses étalé sur dix ans. En effet, les impôts ne doivent pas progresser plus vite que le chiffre d'affaires ou les valeurs ajoutées. C'est pourquoi nous souhaitons que le dispositif d'écrêtement transitoire soit plus étalé dans le temps. Malheureusement, notre demande n'a pas été satisfaite.

Le mécanisme est par ailleurs d'une complexité extrême. Il faut tout d'abord remplir un imprimé fiscal de dix pages ce qui est plutôt dissuasif. Ensuite, une double déclaration est nécessaire, la première sur la base de l'ancienne législation et la seconde sur la base de la nouvelle ! Enfin, ce n'est qu'au-delà d'un écart supérieur à 10 % que s'applique le dispositif du dégrèvement.

La gestion administrative est d'autant plus lourde que la taxe professionnelle est désormais remplacée par deux nouvelles impositions : la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Celle-ci s'accompagne d'une extension du champ d'application de l'impôt économique ce qui, de fait, conduira à une hausse des contentieux fiscaux : en effet, dans certains cas, les loyers payés par un dépositaire de marque dans un grand magasin peuvent être rattachés à sa valeur ajoutée, alors que cette situation n'existait pas auparavant.

Globalement, les entreprises du commerce et les succursalistes constatent une dégradation de la règle et de la qualité de l'administration fiscale au cours des dernières années. Nous estimons que la réforme de la taxe professionnelle a été appliquée de façon trop rapide. Cet impôt était horriblement compliqué mais il nous aurait semblé utile de prendre le temps nécessaire pour le réformer afin de veiller au maintien d'une certaine qualité de la norme fiscale.

Certes, l'administration de l'impôt des entreprises a connu depuis quelques années des progrès majeurs, tels que le correspondant unique, la direction générale des entreprises, la télédéclaration, qui marquent une volonté de progrès, d'efficacité et de rationalisation. Toutefois, nous avons le sentiment que, depuis trois ou quatre ans, ces objectifs ont été perdus de vue au profit d'une multiplication des textes fiscaux, qui reflètent d'ailleurs souvent les conséquences des bras de fer entre le Parlement, le ministère des finances et le Gouvernement. La réforme de la taxe professionnelle et la mise en place de la CET s'inscrit dans ce contexte de multiplication des textes, peu favorable au secteur du commerce. Si ces textes ont été adoptés dans des conditions parfois difficiles, ils l'ont également été de façon parfois improvisée. Il en est ainsi de la taxe locale sur la publicité et les enseignes, des deux « rafistolages » de la TASCOM qui ont conduit au triplement de celle-ci pour certaines entreprises, ou encore de la révision des valeurs locatives

cadastrales actuellement expérimentée pour les locaux commerciaux. Bref, toutes ces mesures se sont accumulées sans réelle concertation depuis trois ou quatre ans, sans oublier les écotaxes, etc.

La CET s'inscrit dans ce mouvement : si l'objectif était d'alléger la charge fiscale de certaines industries délocalisables, les conditions dans lesquelles le secteur du commerce doit s'acquitter de l'impôt économique n'ont pas été suffisamment anticipées. Le secteur du commerce doit s'acquitter de l'impôt mais dans un contexte qui tient compte de l'évolution réelle des chiffres d'affaires et des valeurs ajoutées. Depuis le second semestre 2009, la situation de la consommation en France est fluctuante. Si elle est excellente boulevard Haussmann, grâce au tourisme, elle est sans doute beaucoup moins dynamique dans les territoires « périphériques », notamment pour de nombreuses enseignes de l'habillement depuis septembre dernier. C'est pourquoi l'ensemble de ces questions méritent une attention accrue.

M. François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA). - En préambule, tout le monde était attaché à la disparition de la taxe professionnelle. Les petites entreprises, que je représente aujourd'hui, n'étaient pas toujours fortement assujetties à celle-ci. Pourtant, aujourd'hui, elles le sont davantage à la CET.

Si, économiquement, les entreprises les plus industrialisées, qui investissent le plus, se retrouvent gagnantes, dans la mesure où la baisse de leurs charges de fiscalité est très substantielle, de nombreuses entreprises, en revanche, connaissent une hausse de leur contribution qui, si elle apparaît peu élevée en euros, peut, en pourcentage, dépasser 100, 200, voire 300 % !

Ce constat est la résultante de deux phénomènes. Le premier est directement lié au nouvel établissement de la taxe : un certain nombre d'entreprises artisanales, qui étaient exonérées, sont désormais assujetties à la cotisation minimale sur la valeur ajoutée, à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires. Celle-ci n'est pas, dans l'absolu, toujours élevée lorsque la hausse est comprise entre 0 et 250 euros. Toutefois, elle peut représenter, en pourcentage, une augmentation substantielle ! Le second phénomène est relatif à la CFE. L'administration fiscale n'avait pas anticipé le fait que la CFE sert de base à la répartition d'un certain nombre d'impôts locaux. Je regrette vivement qu'elle ne se préoccupe pas de cette question. Or, tous les impôts locaux qui ne sont pas communaux, telle que l'ancienne taxe professionnelle unique, sont des impôts de répartition. Lorsqu'on écrête les entreprises les plus importantes, le fait de répartir la charge fiscale sur les plus petites d'entre elles représente un inconvénient majeur, qui se matérialise par des augmentations de prélèvements fiscaux qui peuvent être relativement sensibles. J'ai pu apprécier ce constat sur le territoire de la commune de 1 000 habitants dont je suis le maire. Alors que l'ensemble des entreprises devaient s'acquitter d'une cotisation comprise entre 150 et 200.000 euros de taxe professionnelle, l'addition des cotisations foncières et des prélèvements, née du nouveau dispositif fiscal, aboutit à une hausse des prélèvements égale à plus de

120.000 euros reposant exclusivement sur les toutes petites entreprises ! J'ai reçu de la direction générale des finances publiques (DGFIP) l'avis de reprise du surplus de fiscalité locale.

Bien sûr, la taxe professionnelle grevait l'investissement et était incompatible avec le développement industriel. Il aurait été toutefois souhaitable que l'impact de sa réforme soit évalué sur les petites entreprises, notamment celles connaissant des augmentations de charge s'élevant à 100, 200, 300 ou 400 euros. Cette problématique n'a pas été anticipée alors qu'il s'agit de sommes importantes. L'administration fiscale avait imaginé que seules 129.000 entreprises seraient « perdantes » à l'issue de la réforme : or, selon nos analyses, leur nombre s'élèverait à plus de 845.000, soit une différence de 700 000 entreprises, ce qui représente une entreprise sur trois ! Ce n'est pas logique...

En moyenne, les entreprises perdent 520 euros. Pour de petites entreprises comme les nôtres, dont les finances sont extrêmement contraintes, 520 euros représentent une augmentation très importante de leurs prélèvements fiscaux.

Nous avons participé à l'élaboration de cette réforme car nous pensions qu'elle était logique et conforme aux intérêts économiques globaux. Pourtant, après une année de mise en œuvre, on peut conclure que l'effort de répartition demandé a porté sur 30 % des entreprises françaises que je défends !

Le second sujet a été abordé : les ressources des collectivités n'ont peut-être pas vocation à évoluer positivement aux yeux de leurs responsables. La CFE est un vrai sujet. La réévaluation des bases foncières revêt un enjeu considérable. Nous prônons que ces réévaluations tiennent compte de la localisation des lieux d'activité et des lieux de commerce. Je ne suis pas sûr que l'on ait obtenu satisfaction sur ce point ... Or, il faut impérativement veiller, lors de la réévaluation des valeurs locatives cadastrales, à prendre systématiquement en compte la potentialité économique, afin de ne pas aboutir à des « évolutions à contre-courant ».

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Partagez-vous l'analyse de M. Boulle sur le poids de la gestion administrative engendrée par la réforme de la taxe professionnelle ?

M. François Moutot. – Nos entreprises, compte tenu de leur chiffre d'affaires moyen, sont moins concernées par le paiement de la CVAE que les autres secteurs. C'est pourquoi le poids administratif n'apparaît pas comme un élément de coût majeur.

M. Charles Guené, rapporteur. - La réforme de la taxe professionnelle avait pour objectif l'allègement et une meilleure répartition de la charge fiscale des entreprises. Dès lors, une telle réforme ne peut que produire des gagnants et des perdants.

J'ai bien noté, M. Boule, votre souhait d'un étalement de la mise en place de la CET. Mais un tel dispositif signifierait également un système progressif pour les entreprises dont la charge en impôt économique diminue.

Vous avez également formulé un certain nombre de critiques à l'encontre de l'administration fiscale et du Gouvernement concernant l'impréparation de la réforme. Rappelons qu'à l'origine, la réforme envisagée par le Gouvernement était plus simple et reposait sur la répartition de l'impôt collecté au niveau national. Le Parlement, pour différentes raisons, a toutefois souhaité conserver un lien entre la CVAE et les territoires, ce qui a complexifié le nouveau dispositif et a généré un certain nombre de problèmes dont la résolution prendra plusieurs années. Cependant, on ne peut pas rester éternellement dans l'incertitude ; le dispositif doit être fixé, tant pour les collectivités que pour les entreprises et l'État !

S'agissant de l'évaluation des bases cadastrales, je partage votre analyse : tant que cette réforme ne sera pas menée à son terme, on constatera un problème d'inéquité sur l'ensemble du territoire.

En revanche, je suis dubitatif sur votre analyse relative à la charge administrative engendrée par la réforme. Objectivement, les travaux destinés à optimiser la charge de taxe professionnelle étaient beaucoup plus complexes, notamment dans les entreprises d'une certaine taille, que le système administratif actuel. Il ne faut donc pas exagérer : demander à une entreprise de déclarer ses effectifs n'a rien de particulièrement difficile, la déclaration de CVAE ne s'est pas complexifiée. Il est vrai que la première année, en raison du chevauchement des deux systèmes fiscaux – l'ancien et le nouveau –, les choses se sont révélées certainement plus complexes. Mais cette difficulté est transitoire, le système devrait être plus simple à l'avenir.

Mme Élisabeth Lamure. - Monsieur Moutot, s'agissant de la proportion d'entreprises perdantes, vous affirmez que l'effort de répartition a porté sur environ 30 % des entreprises françaises. Monsieur Boule, vous avez fait valoir que le panel retenu dans votre Livre Blanc n'était pas représentatif du commerce français, votre objectif étant plutôt de défendre les perdants. Cela signifie-t-il que 70 % des entreprises françaises sont, au final, bénéficiaires de la suppression de la taxe professionnelle ?

M. Claude Boule. – Répondre à cette question est difficile. Même l'administration fiscale ne dispose pas des outils nécessaires pour y apporter une réponse incontestable. On dispose de chiffres mais pas toujours d'indications précises.

Certaines petites entreprises ne sont pas concernées par la cotisation minimale de 250 euros mais si certaines sont gagnantes à la réforme, d'autres y perdent manifestement. Je connais l'exemple de deux entreprises de réseaux assez comparables, qui vendent du matériel électrodomestique, l'une perd énormément alors que l'autre ne subit aucune perte. Les historiques des bases sont très curieux et il est extrêmement difficile de savoir qui perd et qui gagne.

Nous avons donc constitué des panels car nous n'avons pas les moyens de nous livrer à des études exhaustives sur l'ensemble du territoire. Notre objectif est d'éclairer l'administration fiscale et les élus locaux. La communication gouvernementale autour de la suppression de la taxe professionnelle a été très forte. Or, il s'agit d'une réforme, non d'une suppression, puisque la charge de CET a augmenté pour plusieurs centaines de milliers d'entreprises. Compte-tenu des effets multiples liés à la réforme, il nous aurait paru nécessaire d'en discuter plus sérieusement afin de définir le type de commerce que l'on désirait avantager.

Beaucoup de communes mettent en œuvre des mesures en faveur du développement du commerce de proximité. Pourtant, nous avons le sentiment que la réforme visait à alléger la charge fiscale de quelques entreprises industrielles en concurrence effective au niveau international et que les autres entreprises n'existaient plus. Nous avons eu énormément de mal à être entendus. Vous pouvez en parler avec vos commerçants : les perdants sont très nombreux, quelle que soit la taille des entreprises. Globalement, les PME enregistrent un assez grand nombre de bénéficiaires alors qu'on recense beaucoup de perdants chez les grandes entreprises, sauf situation foncière ou historique particulière.

La complexité et l'irritation que nous constatons tiennent, d'une part, au changement induit par la réforme, au fait qu'il existe désormais deux taxes à gérer, au quiproquo sur les effectifs mais également au fait que d'autres éléments de fiscalité sont apparus dans le même temps. Il a fallu changer plusieurs fois nos systèmes d'information, organiser des réunions d'information sur la taxe locale sur la publicité extérieure. Il n'existait même pas de centres d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA) lorsque cette taxe a été créée. Les communes ont dû improviser. Bref, un certain nombre de malentendus, d'ordre fiscaux et administratifs, relatifs au secteur du commerce, ternissent les résultats de la mise en place de la CET.

M. Charles Guené, rapporteur. - C'est pourquoi nous travaillons sur le sujet !

M. Claude Moutot. - Les propos de Mme Lamure sont de bon sens. Beaucoup d'entreprises ont largement bénéficié de la réforme. Les activités artisanales sont des activités de production de biens ou de services et nécessitent des investissements matériels. Certes, la réforme de la taxe professionnelle a bénéficié à de nombreuses entreprises qui ont vu leurs prélèvements fiscaux diminuer. Mais celles qui ont dû payer plus ont été largement défavorisées.

Si nous sommes satisfaits de la réforme pour les entreprises qui paient moins d'impôt économique, permettez-moi d'évoquer celles dont la charge fiscale a augmenté, d'autant qu'il y a eu, selon moi, une erreur d'analyse qui n'est pas simplement liée à la complexité que vous avez évoquée, Monsieur le Rapporteur. Certaines dimensions n'ont pas été prises en compte, notamment

la répartition de la charge fiscale entre commerces et industries et son impact sur la répartition des impôts locaux.

Nous ne pouvons que nous féliciter, Monsieur le Rapporteur, du lien entre collectivités locales et entreprises. Nous étions en effet très inquiets de la disparition totale de la fiscalité locale sur les entreprises. De plus en plus de responsables de collectivités s'interrogent sur la nécessité d'avoir des activités économiques sur leur territoire plutôt que sur celui de leurs voisins. Or, le lien est important : il s'agit de développer l'intérêt des responsables locaux pour la localisation des activités économiques. Il est légitime que les entreprises financent une partie des investissements assumés par les collectivités ; de même qu'il est naturel que ces dernières, en retour, rendent des services aux premières. Cette question est fondamentale pour l'équipement des territoires et c'est pourquoi nous étions favorables à cette évolution.

M. Charles Guené, rapporteur. - Ce n'était pas un jugement de valeur de ma part mais une tentative destinée à expliquer la complexité de la réforme !

Mme Marie-France Beaufils. - J'aurais trouvé intéressant, Monsieur Boule, que vous nous expliquiez ce qui constitue l'impact le plus important en matière d'augmentation de la CET : la CVAE ou la CFE ? La CFE n'est pas imputable à la valeur locative des surfaces situées dans les centres-villes mais à la surface réelle en mètres carrés.

Vous ne semblez pas être en mesure de nous fournir un bilan aussi précis que nous le souhaiterions. Il est vrai que les collectivités territoriales ne disposent toujours pas des chiffres définitifs de CVAE pour 2011.

J'ai rencontré sur le terrain des artisans dont la charge de CET était plus élevée que celle de taxe professionnelle, sans que je comprenne bien pourquoi. Les services de l'État ont eu certaines difficultés à me fournir des explications. Pouvez-vous en détailler les raisons ?

Enfin, si la taxe professionnelle avait pour défaut principal d'obliger le secteur industriel à payer plus que les autres même si la situation a changé grâce au plafonnement, le secteur financier et assurantiel était encore moins frappé que les autres. J'ai réalisé en 2006 un travail qui l'a très clairement démontré...

M. Claude Boule. - Les observations dont nous disposons font effectivement état d'une progression de la contribution liée à la part foncière, en raison du plafonnement national de 1,5 % et du barème progressif. Les parts foncières obéissent à une logique de répartition. Cette augmentation est d'autant plus importante lorsque les commerces occupent de vastes surfaces, comme ceux que je représente. Ces surfaces sont souvent bien situées et les commerçants ont le sentiment que l'on est en train de créer un nouvel impôt sur l'outil de travail du commerce en général, notamment du fait de la perspective de la révision des valeurs locatives cadastrales. Il s'agit d'une véritable préoccupation pour un certain nombre d'entreprises qui justifiera

sans doute une mobilisation importante sur le sujet et qui doit aboutir, en principe, en 2014, à des évolutions et à des redistributions relativement importantes.

M. Charles Guené, rapporteur. - Pour en revenir à la question de Mme Beaufils, la CVAE s'applique peu au secteur de l'artisanat et concerne plus spécifiquement les entreprises dont le chiffre d'affaires est élevé ; pour les autres entreprises, la CVAE est acquittée, sous forme de dotation, par l'État pour une très large part.

Le problème ne porte donc que sur la CFE. Elle est encore soumise aux règles relatives aux impôts locaux. Il existe une tentation d'essayer de récupérer des ressources fiscales via cet impôt. La problématique de la réévaluation des valeurs locatives ou des bases foncières se posera si les collectivités locales ne raisonnent pas en termes de produit fiscal et laissent la réévaluation de la valeur locative s'appliquer. Cela posera alors problème aux entreprises soumises à la CFE.

Mme Marie-France Beaufils. - Il en va de même en matière d'habitat !

M. Charles Guené, rapporteur. - Il existe peut-être moins de risques dans la mesure où on établira un étalement dans le temps même si rien n'interdit de le faire, il est vrai, pour les valeurs locatives foncières.

M. François Moutot. - Selon un sondage, environ 20 % des entreprises artisanales seraient a priori soumises à la CVAE. Je le regrette car cela signifie que peu d'entreprises de ce secteur ont un chiffre d'affaires supérieur à 500.000 euros ! On dénombre toutefois 200.000 entreprises qui s'acquittent de la cotisation minimale de 250 euros ce qui, au final, n'est pas négligeable !

En ce qui concerne les entreprises que vous avez rencontrées, Madame Beaufils, un double effet est à relever. Il s'agit d'un impôt local sur lequel on a reporté les impositions locales au-delà de l'impôt sur la taxe professionnelle et surtout les impôts de répartition. Dans une intercommunalité où il existait deux ou trois entreprises qui, grâce à la taxe professionnelle, payaient énormément sur leurs investissements, cet impôt de répartition va forcément se répartir sur l'ensemble des petites entreprises puisqu'il y a beaucoup moins de disparités entre les bases foncières que sur les bases de taxe professionnelle. L'effet peut être très important, avec des augmentations de 300, voire 400 %, en raison de cet impôt de répartition intercommunale. Or, aujourd'hui, une bonne partie de la fiscalité locale est liée à des impôts intercommunaux qui ne sont pas fixés en taux mais en répartition pour tenir compte des différences de richesses communales.

C'est à ce niveau qu'intervient un second phénomène : l'hétérogénéité de la répartition des valeurs foncières. Certaines collectivités peuvent bénéficier de valeurs foncières élevées alors que d'autres disposent de faibles valeurs foncières, commerciales mais aussi historiques. En effet, les

taxes foncières ont pu fortement évoluer dans certains territoires alors qu'elles sont restées à leur niveau de 1970 dans d'autres. S'il existe des disparités entre collectivités et qu'un impôt de répartition s'applique à cet ensemble avec des répartitions foncières différentes, l'effet sur les entreprises situées dans la localité où les bases foncières ont évolué sera plus fort. Bien qu'il s'agisse d'un sujet en marge de votre mission, il représente toutefois un effet indirect qui n'avait pas été mesuré et qui peut aboutir, pour de petites activités commerciales ou de production, à une augmentation de 600, 700 ou 800 euros par an, la moyenne se situant autour de 600 euros.

M. Charles Guené, rapporteur. - Un autre risque est lié à l'existence de la cotisation minimum. Tous les élus ne sont pas encore bien conscients qu'ils disposent de cet outil.

M. François Moutot. - Ils n'en disposaient pas forcément la première année...

M. Charles Guené, rapporteur. - Dans ma collectivité, on constate de réels écarts. C'est pourquoi j'ai décidé de ne rien modifier. Je ne suis pas certain que tous nos collègues auront les mêmes scrupules : la cotisation minimum représente une boîte à outils qui peut faire mal !

M. François Moutot. - Cela nous ramène à l'évaluation des taxes et des valeurs foncières. Il est évident que dans ce débat, on n'a pas soulevé le sujet du prélèvement fiscal qui pèse sur les entreprises par rapport à celui qui touche la population. Certaines collectivités préfèrent faire porter l'impôt sur les entreprises, qui ne votent pas, plutôt que sur les populations qui, elles, votent !

M. Jean-Claude Frécon. - Vous avez dit que la réforme était nécessaire. Tout le monde était d'accord sur ce point. La réforme Strauss-Kahn de 1998 avait supprimé la base salariale de la taxe professionnelle. Une seconde réforme était nécessaire car il devenait inacceptable que l'impôt économique repose uniquement sur les investissements.

En revanche, un débat a porté sur l'ampleur de la baisse dont devaient bénéficier les entreprises, alors que sévissait la crise économique. La réforme de la taxe professionnelle a été adoptée en partant du principe que seules 1 à 2 % des entreprises verraient leur contribution d'impôt économique augmenter, conformément aux estimations avancées par le Comité des finances locales et par Mme Lagarde ! Or, force est de constater que le résultat final ne correspond pas à l'estimation de départ : c'est pourquoi nous tentons aujourd'hui de remettre les choses à plat.

Monsieur Moutot, vous estimez que les élus locaux n'ont pas anticipé les problèmes liés à la réforme de la taxe professionnelle. Mais cela nous était très difficile puisque nous n'avons jamais reçu les évaluations nécessaires ! Vous évoquez en particulier le vote de la CFE. L'immense majorité des conseils municipaux, pour ne pas dire la quasi-unanimité, n'a pas modifié les taux de fiscalité foncière la première année, car nous étions dans l'incapacité

d'en apprécier les conséquences ! Ce n'est donc pas la volonté des élus qui doit être mise en cause mais la loi elle-même : c'est elle qui a fixé la modulation entre la CFE et la CVAE. Peu à peu, les conseils municipaux vont s'apercevoir qu'ils disposent d'une marge de manœuvre sur la CFE, la CVAE étant fixée au niveau national.

M. Boulle a affirmé que la réforme a été conduite au pas de charge. S'il est bon d'avoir des principes dans une réflexion politique, il faut également considérer les résultats qu'ils produisent. Or, il convient de souligner que nous ne disposons d'aucune simulation lorsque la loi a été votée au Sénat, le 4 décembre 2009. Par ailleurs, la loi a connu un certain nombre d'évolutions au cours des trois mois de débats précédents.

On nous avait alors assurés qu'il y aurait trois clauses de revoyure pour faire évoluer la réforme. Le temps de ces trois clauses de revoyure est aujourd'hui passé : on n'a finalement pas revu grand-chose, faute d'en connaître les conséquences...

M. Charles Guené, rapporteur. – Le temps des clauses de revoyure n'est pas encore terminé !

M. Jean-Claude Frécon. - On nous avait parlé à l'époque de six, douze et dix-huit mois. Les dix-huit mois sont passés depuis le mois de juin dernier !

M. Charles Guené, rapporteur. – Non, l'échéance de la troisième clause de revoyure n'est pas dépassée. La loi de finances pour 2012 représente également une possibilité de clause de revoyure !

M. Jean-Claude Frécon. - Tant que nous ne disposons pas de résultats, rien ne peut être modifié ! C'est pourquoi nous avons besoin d'évaluations et d'études sur l'impact de la réforme. Nous vous remercions de nous avoir fait part de vos analyses.

Un bon impôt est un impôt lisible et compris. Les entreprises que vous représentez disposent-elles d'une grille de calcul leur permettant d'anticiper leur charge fiscale ? Les élus locaux ne disposent d'aucune grille similaire ! Le tâtonnement est obligatoire dans le cadre d'une réforme d'une telle ampleur mais pour en corriger les effets néfastes, nous devons bénéficier d'estimations le plus rapidement possible.

Par ailleurs, M. Moutot a indiqué que la CVAE était plafonnée ce qui est faux ! Le plafonnement porte sur la totalité constituée par la CVAE et la CFE. Cette question renvoie au fait que l'augmentation de la CFE est prévue par la loi et non décidée par les élus !

La réévaluation des bases cadastrales aurait dû être conduite en 1992. Depuis cette date, aucun gouvernement n'a osé prendre la responsabilité d'engager une telle réforme, faute de courage politique. Toutefois, bien que les bases n'aient pas été mises à jour, elles sont différentes de celles de 1970 en raison de leur réévaluation annuelle. Par ailleurs, les conditions de logements

ou de fonctionnement des entreprises ont changé, tout comme celles des locaux.

Nous sommes donc bien dans le sujet de notre mission commune d'information qui porte, non sur la suppression de la taxe professionnelle, mais sur la réforme de l'impôt économique. Le 6 février 2009, le Président de la République annonçait la suppression de la taxe professionnelle. Quarante huit heures plus tard, le ministère des finances précisait qu'il s'agissait, non d'une suppression, mais d'une réforme de l'impôt économique. Une des organisations professionnelles s'était réjouie de cette suppression alors qu'il s'agissait seulement de calculer différemment le nouvel impôt.

M. Claude Boule. – S'agissant des valeurs locatives cadastrales, le Gouvernement s'était engagé à déposer un rapport auprès du Parlement le 30 septembre 2011, à la suite de l'expérience conduite dans cinq départements. Nous sommes toujours en attente de ce rapport.

D'après nos contacts avec l'administration fiscale, il est bien prévu l'envoi de trois millions de déclarations aux commerçants, entrepreneurs, artisans et professions libérales concernées au mois de février 2012. Nous aurions souhaité avoir un échange sur le bilan de l'expérimentation menée dans les cinq départements pilotes et sur les mesures d'accompagnement à prendre avant de procéder à sa généralisation. Les clauses de revoyure ont du sens lorsqu'elles sont respectées !

M. Jean-Claude Frécon. – Disposez-vous d'informations relatives aux bases de calcul relatives à l'impôt sur les entreprises ?

M. Claude Boule. - Le ministère des finances avait mis en place un simulateur permettant, fin 2009 début 2010, de bénéficier d'une très bonne approximation de la charge fiscale de CET consécutive à la réforme. Nous avons rédigé un Livre Blanc car un certain nombre d'entreprises ont connu une hausse de leur charge fiscale s'élevant à plusieurs millions d'euros, ce qui ne correspondait ni à la procession de leur bénéfice, ni à celle de leur chiffre d'affaires ou de la valeur ajoutée.

M. Edmond Hervé. - Je voudrais prolonger l'observation de M. Frécon et m'inspirer de l'expérience qui a été la mienne en tant que maire de Rennes pendant trente et un ans. Cet échange est important car il doit avoir pour toile de fond un dialogue civique. MM. Boule et Moutot représentent deux mondes totalement différents.

Au cours des trente dernières années, dans la plupart des villes, on a assisté à un réinvestissement continu et très lourd au bénéfice du commerce qui a permis d'ailleurs de corriger certaines erreurs : réorganisation des centres villes, avec plateaux piétonniers, espaces de stationnement, de livraison particulière, réhabilitation de logements, limitation de la transformation de logements en bureaux. Il ne faut jamais oublier que la première clientèle d'un commerce est celle qui est aux alentours de celui-ci.

Par le passé, des erreurs ont été commises en implantant des grandes surfaces à l'extérieur des villes pour différentes raisons. J'ai eu la chance de pouvoir créer en plein centre-ville un très grand complexe commercial qui a bénéficié à tout le monde.

Je trouve tout à fait normal qu'il y ait une révision des valeurs locatives. Je souhaite pour ma part que celle-ci soit générale et ne concerne pas uniquement les locaux professionnels. Si les élus ne prennent pas à bras-le-corps cette révision générale des valeurs locatives, c'en est fini du système fiscal local. C'est donc par là qu'il faut commencer.

Tout comme vous, Monsieur Boule, j'attends avec impatience le résultat des expériences menées dans les cinq départements pilotes. La question que je me pose est la suivante : quel est le périmètre à privilégier lorsqu'on réalise une révision des valeurs locatives professionnelles ? Certainement pas le niveau communal ! Il existe des bassins de vie, des bassins économiques : c'est là que les intercommunalités doivent intervenir.

Je suis à la recherche d'entreprises qui ont gagné grâce à cette fameuse réforme qui nous a coûté 5 milliards d'euros ! Car elle a bien profité à quelqu'un !

M. Charles Guéné, rapporteur. - M. Moutot n'a pas voulu insister mais il pourrait en citer !

M. François Moutot. - Je vous ai dit, Monsieur le Ministre, que certaines entreprises en ont bien profité, dont celles du secteur de l'artisanat ! Tant mieux : cela améliore bien leur processus de production et nous avons besoin de protections localisées dans nos territoires ! Nous sommes honnêtes et nous reconnaissons que cette réforme a bénéficié à un certain nombre d'entreprises.

Je connais bien le centre-ville de Rennes. Un artisan installé dans une rue n'a pas le même impact que celui qui est au fond de la cour ou dans un pâté de maisons. Si une valeur foncière est réévaluée, les critères de localisation doivent être impérativement pondérés, de telle façon que l'évolution des valeurs foncières soit cohérente...

M. Edmond Hervé. - Si l'artisan en plein centre-ville n'est pas aidé par la collectivité publique, il ne peut plus exister !

M. François Moutot. - C'est le second point que je voulais aborder. Aujourd'hui, le portage de l'immobilier par les entreprises artisanales est à peu près comparable au problème du portage du foncier agricole dans les années 1950 1960. Il n'y a pas de corrélation entre le coût du portage foncier et l'excédent brut d'exploitation (EBE) dégagé par des entreprises artisanales. Ce coût est aujourd'hui sans commune mesure avec la marge brute d'exploitation. On a donc maintenant des activités professionnelles dans des lieux où le coût de l'immobilier est très important. C'est un problème auquel il va falloir répondre par tous moyens de portage de l'immobilier, collectif ou individuel.

L'augmentation du coût de l'immobilier, qui peut atteindre 10, 15 ou 20 %, est uniquement perceptible lors de la vente. Le reste n'est que de la plus-value latente. Or, les coûts de portage et d'entretien de l'immobilier, les valeurs locatives éventuelles, lorsqu'elles sont réévaluées, évolueront comme la plus-value latente et non comme le rendement. Le coût de l'immobilier augmentant, ce n'est pas seulement le coût d'entrée qui devient exorbitant mais aussi le coût de portage qui s'applique à tout le monde et à toutes les entreprises. C'est un élément économiquement très important qui, pour le moment, n'est pas souvent évoqué. Merci de m'avoir permis de le faire...

M. Edmond Hervé. - Vous avez une solution : c'est d'appuyer la création de cités artisanales, propriétés de la collectivité publique. Cela fonctionne très bien et chacun s'y retrouve !

M. Rémy Pointereau. - Comme les organisations professionnelles agricoles, vous parlez de ce qui va mal plutôt que de ce qui va bien ! Sans cela, vous n'auriez pas lieu d'exister !

Je voudrais obtenir une clarification à propos des 129.000 entreprises qui devaient être perdantes. Vous avez dit qu'au final, leur proportion s'élevait à environ 800.000. S'agit-il d'entreprises artisanales ou ce chiffre englobe-t-il l'ensemble des entreprises ?

Il serait par ailleurs intéressant de connaître les raisons d'un tel écart entre les prévisions initiales et les constatations actuelles. S'explique-t-il par la CFE qui justifierait que toutes les entreprises ont vu leur charge fiscale augmenter ou par la CVAE qui aurait augmenté le nombre d'entreprises perdantes ? Selon Jean Claude Frécon, 2 % des entreprises devaient connaître une augmentation de leur contribution fiscale ce qui ne s'avère pas, au final, être le cas ! Il est nécessaire de bénéficier d'informations sur ce constat, d'où l'importance de notre mission.

M. François Moutot. - En 2009, selon nos données, 128.700 entreprises devaient voir leurs cotisations fiscales supérieures à celles acquittées sous le régime antérieur. D'après l'évaluation transmise par le Gouvernement, la proportion d'entreprises s'élève finalement à 845.000 entreprises. Nous avons procédé à des sondages pour apprécier ce qu'il en est exactement.

Toutes les entreprises ont répondu, notamment celles qui n'ont pas bénéficié de la réforme. Pour l'essentiel, l'augmentation de la charge fiscale s'explique principalement par la CFE ce qui apparaît normal, puisque quatre entreprises sur cinq parmi celles que je représente sont soumises à cette cotisation. Toutefois, celle-ci a évolué et, pour toutes les raisons évoquées précédemment, cette évolution en pourcentage est importante, de l'ordre de 200 à 300 % représentant 100 à 200 euros. 600 euros, soit l'augmentation moyenne de cotisation, multipliés par 845.000, cela représente une somme d'argent conséquente.

M. Charles Guené, rapporteur. - Cette augmentation du nombre d'entreprises peut aussi s'expliquer par les effets de la cotisation minimale qui ne pouvaient être anticipés, puisqu'elle relève d'une décision locale. Il serait intéressant de se pencher sur cette question.

S'agissant de la territorialisation de la réévaluation des bases, celle-ci doit être effectuée par les directions générales des impôts au plan départemental. Rien ne les empêche d'étudier sa mise en œuvre au niveau des bassins de vie habituels. Cette réforme a pris du retard mais il semblerait qu'elle débute dès l'année prochaine. Peut-être rien n'est-il perdu : l'administration peut encore rencontrer les organisations et les entreprises sur le terrain afin de les sensibiliser à cette question.

Sur les clauses de revoyure, rappelons que la taxe professionnelle a connu, pendant ses quarante années d'existence, près de 70 réformes. On peut donc penser que la CET n'y échappera pas non plus ! Les collectivités locales sont garanties par le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), même s'il existe des pertes de dynamisme. La loi peut varier mais sans conséquences majeures pour les communes. Autrefois, à chaque réforme, il revenait à l'État de prendre en charge les conséquences financières qui se sont élevées à plusieurs milliards d'euros.

Les temps actuels ne devraient pas nous permettre d'utiliser ce type de procédure. Il faut donc arriver à caler la réforme assez rapidement, 2013 constituant une date limite. Lorsque notre mission se rendra dans les quatre départements tests que nous avons retenus, il sera nécessaire de demander aux directions générales des impôts de nous fournir la typologie des entreprises concernées afin de savoir quelles sont les perdantes et les gagnantes ce qui nous aidera à répondre à toutes nos questions.

M. Jean-Claude Frécon. - Concernant la révision des bases locatives, notre collègue Edmond Hervé a dit à juste titre qu'il ne fallait pas qu'elle s'effectue au niveau communal. Elle devrait être réalisée plus probablement à l'échelon intercommunal ou départemental. Je suis incapable de dire quel l'échelon sera finalement retenu.

M. Charles Guené, rapporteur. - Une harmonisation départementale, régionale et nationale sera nécessaire sans quoi cela n'aura pas de sens pour les entreprises.

M. Martial Bourquin. - On rencontre un changement qualitatif très important concernant le commerce et l'artisanat. Edmond Hervé disait que la puissance publique était nécessaire pour développer le commerce et l'artisanat. J'ai l'impression que l'on subit une nouvelle vague d'importation de grandes surfaces dont les centres-villes souffrent vraiment en ce moment.

Dans un territoire très industriel comme le mien, en raison du manque à gagner lié à la réforme, les collectivités ont tendance à augmenter la fiscalité locale parce qu'elles n'ont pas le choix, ce qui représente une double peine. Cette question doit être prise au sérieux.

Il est vrai que certains territoires sont bénéficiaires de la réforme. La taxe professionnelle était un impôt de production ce qui nous gênait. Je pense que nous sommes allés un peu vite sur la question de la répartition et surtout en la réformant aussi rapidement. Rappelons que la taxe professionnelle nous a permis d'équiper toutes nos collectivités ! Il fallait certainement la réformer mais j'ai le sentiment que nous sommes allés trop vite.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. - La réforme des collectivités territoriales et de l'intercommunalité nous oblige à travailler sur les problèmes de bases cadastrales. Nous ne pouvons reconstruire nos intercommunalités sans y réfléchir préalablement. J'ai interrogé les services du Trésor ; nous avons eu quelques difficultés à obtenir des données chiffrées, ce qui retarde notre réflexion.

J'ai relevé, Monsieur Hervé, tout l'intérêt de la création des cités artisanales. Nous en avons installé une dans mon département et chacun s'en félicite ! C'est une très belle initiative, très porteuse pour le monde artisanal, chacun s'attache à le dire.

Je voudrais conclure en indiquant combien le travail de notre mission me paraît essentiel pour apprécier un nouveau dispositif et l'améliorer, car nous sommes là pour l'amender.

Nous avons tous reconnu qu'il était parfois nécessaire de conduire les grandes réformes ou les grandes révolutions de façon brutale sans quoi rien ne serait possible. Mais une fois ces réformes réalisées, il faut en reconnaître les dysfonctionnements, les carences et étudier les améliorations à y apporter. C'est le rôle de notre mission. Comme le disait fort justement Charles Guéné, ce n'est probablement qu'en 2013, si nous y parvenons, que nous aboutirons à un système performant, pérenne et excellent.

F. MARDI 13 DÉCEMBRE 2011 - Audition, sous forme de table ronde, de MM. Arnaud de La Tour, président et François Roux, délégué général du Prisme (Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi ; MM. Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française (FBF), secrétaire général de la Société Générale et Pierre Reynier, directeur des affaires fiscales de la Fédération bancaire française (FBF) ; MM. Jean-François Lequoy, délégué général, Philippe Haon, président du comité fiscal, François Tallon, directeur des affaires fiscales et Jean-Paul Laborde, directeur des affaires parlementaires de la Fédération française des sociétés d'assurance ; M. Laurent Vronski, directeur général d'Ervor, vice-président de CroissancePlus, Mmes Florence Dépret, directrice déléguée de CroissancePlus et Gwenaëlle Pierre, chargée de mission ; Mmes Marie Christine Coisne, présidente de la commission fiscalité des entreprises du Medef, Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales et Audrey Herblin, directrice de mission à la direction des affaires juridiques du Medef.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Notre mission commune d'information s'intéresse à la substitution de la contribution économique territoriale (CET) à la taxe professionnelle (TP) : je préfère cette formulation à

celle de « suppression de la taxe professionnelle ». Les sénateurs membres de la mission représentent des départements industriels, ou des territoires plus ruraux. Je signale que la Fédération nationale des travaux publics devait être présente à cette table ronde mais qu'elle n'a pas trouvé la possibilité d'être représentée aujourd'hui.

Mme Marie-Christine Coisne, présidente de la commission fiscalité des entreprises du Medef. – J'apprécie, Madame la présidente, que vous parliez de substitution, car si les entreprises réclamaient depuis de longues années la suppression de la taxe professionnelle, elles ont obtenu... la création de deux impôts. Nous espérons une simplification...

L'impact économique de la réforme est considérable pour un certain nombre d'entreprises. Le rapport du gouvernement conclut que 60 % d'entre elles sont gagnantes – en nombre et pas en valeur absolue, je le précise, car notre tissu industriel est composé de très nombreuses TPE et PME. Une enquête interne du Medef, tous secteurs confondus, aboutit au pourcentage de 61 %. Selon le gouvernement, il y a 20 % de perdantes, 27 % selon notre étude ; 20 % de situations stables selon le gouvernement, 12 % selon nous.

Nous n'avons pas accès aux chiffres du gouvernement, je le regrette, car cela nous permettrait d'expliquer les écarts. Nos observations sont faites à partir de nos propres études. Il serait bon que les entreprises aient accès aux données publiques ... Mesdames et Messieurs les parlementaires, si vous rencontrez des problèmes pour obtenir l'information, sachez que pour nous, c'est pire encore !

Les perdants, je pense que nous en avons la même définition que le gouvernement, sont les entreprises qui ont acquitté en 2010 un montant de CET supérieur à ce qu'elles auraient payé en taxe professionnelle la même année, si celle-ci avait été encore en vigueur. Les pourcentages d'évolution font peur, les montants en valeur absolue un peu moins : 38 % des entreprises perdantes subissent une augmentation d'impôt inférieure à 10 % et les autres 62 % se partagent équitablement entre 10, 20, 30 et 50 % d'augmentation, parfois 100 %. Il y a eu de très grandes gagnantes, de très grandes perdantes... C'est sans doute le prix de la modernisation de l'impôt et des efforts de soutien sectoriel...

La cible principale, le secteur industriel, dont il s'agissait d'alléger les coûts et d'améliorer la compétitivité, a été effectivement bénéficiaire ; certaines activités ont profité d'une réduction de charge fiscale jusqu'à 80 %, cas rare mais qui mérite d'être cité : pour elles, c'est une bouffée d'air bienvenue. A la surprise générale, certaines entreprises industrielles n'ont rien gagné, voire ont légèrement perdu. Ce sont celles qui ont peu de foncier, des équipements importants et beaucoup de main-d'œuvre. Je précise que nos enquêtes statistiques sont récentes et issues de réponses volontaires ; aucun commissaire aux comptes ne les certifie mais elles engagent nos membres.

Parmi les entreprises gagnantes, 30 % enregistrent moins de 10 % de réduction d'impôt, 25 % entre 10 et 20 % de réduction, 15 % entre 20 et 30 %.

Pour la plupart des entreprises industrielles, le ratio CET sur valeur ajoutée taxable est de l'ordre de 2,5 %.

Outre les statistiques nationales, nous avons mené une enquête à l'échelle d'un département, la Seine-Maritime : les effets de la réforme diffèrent selon la taille des entreprises. Les plus grandes bénéficiaires ont un chiffre d'affaires compris entre 500 000 euros et 2 millions : elles enregistrent une réduction d'impôt de 63 %. Entre 2 et 5 millions de chiffre d'affaires, la réduction est de 46 % ; et de 26 % entre 5 et 10 millions. La dégressivité est nette. Au-delà de 25 millions d'euros, la hausse est d'environ 7 %. Le commerce paye 4 % d'impôt supplémentaire en masse globale ; il y a dans ce secteur plus de perdants que de gagnants. Les services sont gagnants, de 8 %, mais certains métiers sont clairement perdants.

Nous qui représentons toutes les entreprises de France pouvons dire qu'il y a plus de gagnants que de perdants. Pour l'industrie et les secteurs induits, la réforme a apporté un vrai soulagement. « Qu'en ont-ils fait ? » demandez-vous : les économies ont servi en premier lieu à remplacer l'outil de production ou à renforcer les capacités, ainsi qu'à recruter et conserver des positions sur les marchés par une meilleure compétitivité.

M. Arnaud de La Tour, président du Prisme. – Le Prisme est le syndicat des entreprises d'intérim, lesquelles représentent 550 000 équivalents-temps plein travaillés et 40 000 recrutements en CDI, soit 10 % de la création nette d'emplois. Notre métier sert le pays, d'autant que les embauches sous statut précaire donnent souvent lieu à une consolidation ; 27 % des intérimaires sont finalement embauchés en CDI. Notre chiffre d'affaires est composé pour 85 % de masse salariale, si bien que nous sommes propulsés bien tristement champions de France des perdants. Le ministre, à l'époque, avait annoncé qu'il n'y en aurait pas... Nos 1 200 entreprises de tailles diverses et leurs 6 500 agences irriguent l'ensemble du territoire. Depuis la loi Borloo, elles ont pris des parts importantes sur le marché du recrutement. Or pour 95 % de nos entreprises, il faut parler non pas d'augmentation mais d'explosion de l'impôt : 700 % ! Les marges étant faibles, c'est entre un quart et la moitié de celles-ci qui ont été dégradées et l'on déplore 180 cessations d'entreprises depuis la mise en œuvre de la réforme il y a un an et demi, dans une période où l'emploi suscite pourtant bien des préoccupations... Nous sommes de bons citoyens, nous ne demandons pas un retour en arrière, mais au moins que le délai de mise en œuvre de la réforme soit étalée non pas sur cinq mais sur huit à dix ans : elle serait alors plus acceptable.

M. Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française. – Dans le secteur financier, les effets constatés ont été ceux annoncés. L'essentiel du secteur bancaire acquittait la taxe professionnelle plafonnée à 1,5 % de la valeur ajoutée, désormais il faut y ajouter la CET : la hausse moyenne due à la réforme est pour le secteur de 20 % environ. La charge totale pour les plus grandes entreprises est de 180 millions d'euros. Ces données étaient inscrites dans la mécanique de la

réforme, cela n'a donc pas été une surprise. Le secteur est également l'un des principaux bénéficiaires de l'écèlement, qui a lissé la hausse. Méfions-nous des statistiques : oui, il y a des gagnants mais ce sont de toutes petites structures, qui pèsent peu en termes économiques ou en emplois.

Ce qui était prévu s'est réalisé, mais dans des circonstances particulières, celles d'une crise bancaire : les établissements ont acquitté à la même époque 500 millions d'euros de taxe systémique. Au total, la charge est lourde. Etre banquier aujourd'hui en France revient plus cher, quel que soit le niveau de l'activité. Le timing de la réforme n'a pas été excellent.

La répartition de la valeur ajoutée entre communes, et entre départements, est d'une singulière complexité. Il aurait été si simple d'utiliser les statistiques de l'Insee pour évaluer le nombre d'emplois rattachables à chaque commune ! Au lieu de quoi les entreprises doivent se livrer à de savants calculs – et les refaire chaque fois que la définition retenue est modifiée par l'administration. J'ajoute que la valeur ajoutée est toujours considérée comme positive, mais en période de crise elle peut être négative, sans possibilité de report sur les exercices suivants : il y a là une forme de double imposition.

M. Laurent Vronski, directeur général d'Ervor, vice-président de CroissancePlus. – CroissancePlus n'est pas une organisation sectorielle mais transversale, qui réunit les entreprises de croissance, services ou industrie. Nous saluons une réforme qui allège la pression fiscale sur les entreprises – en particulier les entreprises de croissance, qui ont besoin de financements importants. Une enquête auprès de nos membres montre que les entreprises de services sont plutôt perdantes, les industrielles plutôt gagnantes. On constate cependant des différences sensibles selon la situation géographique. Ervor, implanté en deuxième couronne de l'Ile-de-France, est le dernier fabricant français de compresseurs d'air, incorporés dans de nombreux biens d'équipement. Nos clients sont à 90 % extra-européens. Avec la réforme, notre impôt a augmenté de 10 % : 80 000 au lieu de 70 000 euros, pour un chiffre d'affaires de 9 millions d'euros. Une grande part de la taxe est assise sur le foncier, bien plus coûteux en Ile-de-France qu'au milieu des Pyrénées : mais nous sommes implantés ici depuis 1945 et nous ne prendrons pas le risque de perdre notre personnel en nous déplaçant. Autre exemple : ConcoursMania, qui organise des jeux promotionnels en ligne, paye dix fois plus après qu'avant, 20 000 euros pour un chiffre d'affaires de 7 millions d'euros contre 2 000 euros pour 5 millions d'euros auparavant. Bouchages Delage, qui fabrique des bouchons pour vins et spiritueux, paye 180 000 euros, soit un niveau stable, pour un chiffre d'affaires compris entre 16 et 18 millions d'euros. Les disparités géographiques et de situation sont profondes.

Comme une partie de la taxe est assise sur la valeur ajoutée, les bons élèves sont pénalisés. Cependant, l'évolution globale va dans la bonne direction, car tout ce qui contribue à alléger les taxes sur l'outil de production industrielle est appréciable. Les entreprises de croissance sont souvent de grosses exportatrices, or je rappelle que la parité de l'euro est très défavorable.

Je veux vous livrer quelques pistes de réflexion. Les entreprises vertueuses, qui embauchent sur le territoire national, ne pourraient-elles bénéficier de dégrèvements de CET ? Elles continueraient ainsi à embaucher. La taxe pour les chambres de commerce est obligatoire, il faudrait la rendre optionnelle et privatiser en quelque sorte leurs activités : car étant financées par une contribution obligatoire, elles se soucient peu de compétitivité sur les services qu'elles offrent – dont certains sont également proposés par des entreprises privées. Enfin, il n'y a pas eu suppression mais transformation de la taxe professionnelle ; les collectivités locales ayant besoin de se financer, je crains qu'elles ne soient tentées à l'avenir de créer encore de nouvelles taxes...

M. Jean-François Lequoy, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA). – Notre secteur est soumis, en plus des impôts de droit commun, à des prélèvements spécifiques, taxe sur les salaires et taxe sur les conventions d'assurance. Comme pour les banques, une hausse de 10% du montant de CET par rapport au montant de taxe professionnelle était anticipée ; c'est ce qui est arrivé.

M. François Tallon, directeur des affaires fiscales, FFSA. – Il existe 357 entreprises régies par le code des assurances et soumises à la taxe professionnelle puis à la CET. Les entreprises de prévoyance et de mutualité sont, elles, exonérées. Les entreprises d'assurance n'ont pas le droit de cumuler une activité en assurance-vie et en incendie, accidents et risques divers (IARD), sauf à créer des filiales. Les formes d'organisation varient, certaines sociétés ont un réseau commercial propre, d'autres recourent à des intermédiaires externes. Les immeubles sont ainsi répartis différemment d'un groupe à l'autre.

Le secteur est soumis à des impôts spécifiques. La taxe sur les salaires atteint 11 % de la masse salariale brute, soit 3 800 euros par emploi et par an. C'est la contrepartie de l'exonération de TVA, qui se paye cependant déjà en rémanences... Quant à la taxe sur les conventions d'assurance, elle fournit un produit de 6 milliards d'euros...

Il est difficile de tirer aujourd'hui des conclusions définitives, mais il était prévu que le secteur des assurances soit globalement perdant. Nos entreprises étaient naguère au régime plafonné de 1,5 % de la valeur ajoutée, le nouveau dispositif ajoute la contribution foncière économique (CFE). La prise en compte du chiffre d'affaires de groupe pour déterminer la valeur ajoutée nous pénalise en raison de la taille importante de nos entreprises, la moitié d'entre elles dégageant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros. L'assujettissement à la CFE pèse fortement sur les gros investisseurs immobiliers que nous sommes. La même valeur ajoutée est imposée d'abord dans la filiale immobilière, puis au niveau de l'assureur, par remontée de dividende ou écritures comptables.

Dans le projet de réforme, le secteur financier était bien identifié comme perdant. Nos propres estimations le confirmaient, nous anticipions une

hausse de 10 % avec de forts écarts à la moyenne en fonction des implantations territoriales. Les premiers éléments dont nous disposons vont en ce sens. Nous n'avons pas encore de vision d'ensemble mais une tendance se dessine. Le taux de progression est compris entre 4 % et 40 %, ce qui se traduit, en montants d'imposition, par des centaines de milliers voire des millions d'euros supplémentaires. Quelles en sont les conséquences économiques ? Si les entreprises d'assurance ne peuvent se délocaliser, il en va autrement des fonctions supports.

La réforme des valeurs locatives cadastrales portant sur les locaux à usage commercial ou professionnel risque aussi d'aggraver la hausse de l'imposition, je songe aux locaux de centre-ville. La CFE s'alourdira, donc la CET.

M. François Roux, délégué général du Prisme. – Si le temps de parole est proportionnel aux dommages causés par la réforme, je peux m'exprimer sans garder l'œil sur la pendule ! L'administration prend son temps ! Le taux de la taxe des chambres de commerce nous a été communiqué très tardivement, deux à trois jours avant l'acompte de juin. De même pour la localisation des intérimaires. Là, l'instruction fiscale, qui nous a contraints à développer une application informatique en deux à trois semaines, est d'une absurde complexité : un intérimaire qui travaille plus de trois mois dans une commune est rattaché à celle-ci, mais à moins de trois mois, il est localisé au siège de l'agence. Et s'il effectue trois mois dans une commune et trois dans une autre, il est reversé à la commune de l'agence ! Les délais comme les modalités de calcul sont inadmissibles, inqualifiables.

A moins de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires, les PME du secteur ont vu leur prélèvement multiplié par sept. Pour 3 millions de chiffre d'affaires, une entreprise qui payait 5 000 euros de taxe professionnelle verse 35 000 euros de CVAE, entre un tiers et la moitié de son résultat. Le clivage est net entre les PME et les grandes entreprises et les plafonnements imaginés ne suffisent pas. Nous demandons un allongement de la période de lissage et un plafonnement de la nouvelle taxe pour les entreprises à forte intensité de main d'œuvre.

Mme Marie-Christine Coisne. – Une petite bonne nouvelle cependant... Les déclarations de taxe professionnelle étaient très difficiles à remplir. Aujourd'hui, la complexité est moindre, les éléments fonciers figurant dans la liasse fiscale. Il est vrai que la déclaration des effectifs aurait dû être fondée sur les statistiques Insee, car ceux qui ont à déclarer et ceux qui ont à recouvrer se donnent beaucoup de mal pour un jeu à somme nulle.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La charge administrative a globalement augmenté.

Mme Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales, Medef. – Lors de la mise en route, oui, mais en régime de croisière, la déclaration CFE est faite une fois pour toutes et la déclaration de valeur ajoutée est simplifiée grâce à la liasse fiscale.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les déclarations après réforme sont un jeu d'enfant à côté de celles de l'ancienne taxe professionnelle, pour les groupes en tout cas : j'en ai fait l'expérience dans une vie antérieure. Il y a certes une exception : les entreprises d'intérim, secteur sur lequel nous nous étions longuement interrogés lors de la discussion de la loi : vos suggestions sur la méthode nous auraient été utiles, alors.

M. Patrick Suet. – Nous les avons faites !

M. Charles Guené, rapporteur. – Les modalités prévues par le gouvernement étaient plus simples, mais les parlementaires ont voulu coller au terrain et rattacher les éléments de territorialisation que sont les effectifs. Il est vrai qu'en utilisant les déclarations automatisées des données sociales (DADS) on aurait pu faire plus simple...

Vous avez critiqué le fait que les entreprises ne disposaient pas des informations nécessaires. Les élus locaux que nous sommes sont logés à la même enseigne. Nous aurions dû recevoir les données avant le débat budgétaire. Cela n'a pas été possible. Je voulais, en défendant un amendement au projet de loi de finances, avoir l'assurance que nous disposerions des chiffres en février. On m'a répondu que la mission d'information n'avait qu'à les établir. Finalement, le gouvernement s'est engagé à fournir les informations en juin au plus tard. On commence seulement à avoir les données à l'échelon départemental !

Vous avez, les uns et les autres, beaucoup parlé de pourcentages, moins de valeur absolue. Or des pourcentages de hausse peuvent paraître faramineux, mais que payaient les entreprises concernées auparavant ? Les collectivités peuvent certes jouer sur la CFE pour restaurer leur marge de manœuvre financière ; elles n'en ont pas pris encore la pleine mesure, mais qu'en sera-t-il demain ? Je précise néanmoins que la cotisation ne peut varier qu'entre deux bornes...

M. Patrick Suet. – En valeur absolue, les masses ne sont pas nulles : pour les cinq grands réseaux bancaires, 180 millions d'euros supplémentaires ; pour la Société générale, 500 euros par salarié.

M. Charles Guené, rapporteur. – Je ne parlais pas spécialement du secteur bancaire. Quelques secteurs étaient dans le collimateur, nous le savons bien...

Mme Marie-Christine Coisne. – Je dirige la Sonepar, une entreprise de négoce technique, gros pourvoyeur d'emplois. Le lien entre les fabricants et les consommateurs de produits techniques interdit souvent la délocalisation ; mais quand on n'a plus d'argent, on ne recrute plus, on ne travaille plus. Pour mon entreprise, l'augmentation a été de 50 % : je ne savais pas que j'étais « dans le collimateur » ! Quant aux banquiers, personne ne les aime mais on a besoin d'eux...

Nos entreprises souffrent. Dans notre secteur, avec la CET, nous sommes passés de 10 à 16 millions, soit une augmentation de 200 euros par salarié. Ce n'est pas rien.

Mme Marie-France Beaufiles. – Nous n'avons toujours pas une vision très claire de la réforme. Les chiffres ne sont pas suffisamment stabilisés pour permettre une analyse sérieuse. En 2006, avant le plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée, j'avais fait une étude sur le poids de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée des entreprises : le secteur industriel contribuait à hauteur de 9,6 % tandis que celui des banques et des assurances contribuait à 1,5 %. Ces écarts ne pouvaient perdurer.

Ce que vous nous dites ne nous permet pas, pour l'instant, de nous prononcer sur d'éventuelles modifications de la CET. On pourrait sans doute prendre les codes APE et voir ce que donne la réforme... Bien évidemment, nous ne voulons pas pénaliser l'emploi. Il me semble en revanche important de réfléchir à une modulation de l'imposition en fonction des efforts de création d'emplois.

Mme Marie-Pascale Antoni. – Nous sommes aujourd'hui au-delà des objectifs de rééquilibrage... Peu d'entreprises peuvent, à l'heure actuelle, supporter des hausses d'impôts, même si c'est pour contribuer aux budgets des collectivités territoriales. L'objectif devrait plutôt être de réduire les impôts des entreprises qui payent trop que d'augmenter ceux des entreprises qui ne payent pas assez.

Mme Marie-France Beaufiles. – Je n'étais pas favorable à la réforme de la taxe professionnelle.

M. Charles Guené, rapporteur. – La CET a été conçue pour favoriser les entreprises mais aussi pour tenir compte des impératifs des collectivités territoriales. La taxe professionnelle a été créée dans les années 1970 et elle a ensuite été modifiée à de multiples reprises ; pour la CET, il en ira probablement de même.

Nous avons prévu de nous rendre dans quatre départements très dissemblables pour examiner le tissu économique, mesurer l'impact de cette réforme et, éventuellement, proposer des améliorations.

M. Alain Le Vern. – La collectivité que je préside a adopté hier son budget sans même connaître le montant de la compensation de l'Etat pour 2011. N'ayant plus de leviers fiscaux en faveur de l'activité économique, les régions ont perdu leur capacité à agir. Ce qui leur importe, c'est la visibilité et une appréciation du dynamisme éventuel de leurs ressources. La taxe professionnelle avait de nombreux défauts mais son grand mérite était que son montant et sa progression étaient connus. Il n'en va plus de même aujourd'hui. Sur le terrain, je n'ai rencontré que des mécontents, même si l'on me dit que certaines entreprises y ont gagné.

Mme Marie-Christine Coisne. – Nous aimerions nous aussi avoir davantage de visibilité. En quelques années, le monde des entreprises a

complètement changé. Les lois et les règlements sont de plus en plus contraignants tandis que les incertitudes concernant les ventes et les marchés ne font que croître. Les entreprises sont conduites, jour après jour, à réduire leurs coûts fixes. Et les variations d'activités sont considérables : en juin, mon entreprise connaissait une progression de 10 %, fin novembre, elle était à 0 %, ce qui l'a contrainte à renoncer à des investissements et à des embauches. Personne ne nous garantit nos ventes ni nos marges...

Durant la crise de 2009, certaines entreprises ont connu une chute de leur activité de 40 %, voire de 60 %. Certaines n'ont pas survécu, d'autres y sont parvenues au prix d'efforts considérables. Elles ont ajusté leurs coûts, mais les prélèvements obligatoires n'ont pas diminué. Il était urgent d'alléger les taxes sur les entreprises, notamment dans le secteur industriel, ce qui a été fait avec la CET. Pourtant, la taxe professionnelle ne représentait que 40 % du total des prélèvements avant impôt sur les sociétés ; grâce à la réforme, cette part est passée à 35 %, mais tous les autres prélèvements demeurent et certains ont même augmenté, sans parler des taxes sectorielles. Certaines entreprises n'y résistent pas, d'autres préfèrent partir.

Nous nous réjouissons que les parlementaires aient compris l'importance des entreprises pour la croissance. En revanche, il faudrait d'urgence diminuer de 30 % les prélèvements obligatoires qui pèsent sur ces dernières. Cela leur donnerait une bouffée d'air. Les entreprises sont d'accord pour participer à l'effort de solidarité dans le cadre de l'impôt sur les sociétés, qui ne touche que les bénéfiques. Mais en ponctionnant avant bénéfice, on pénalise la croissance.

M. Michel Delebarre. – Certaines entreprises gagnent à la réforme, d'autres moins ; ce qui est certain, en revanche, c'est que les collectivités y perdent. Les entreprises étaient d'ailleurs beaucoup plus favorables qu'elles à cette réforme.

L'incertitude pèse sur les unes comme sur les autres : les collectivités élaborent des budgets dans un flou total, Bercy se révélant incapable de leur dire précisément quelles seront leurs dotations. Année après année, elles parviendront sans doute à y voir plus clair.

La taxe professionnelle avait pour qualité d'établir une relation directe entre l'activité d'une entreprise et le territoire. La collectivité savait quelle était la contribution de chaque entreprise qui pouvait, en contrepartie, débattre avec elle de ce qui était fait de son impôt. Aujourd'hui, la relation est bien plus floue.

Je préside une agglomération qui produisait beaucoup de taxe professionnelle et qui accueille un grand nombre de sites Seveso, avec toutes les mesures de précaution et de surveillance afférentes. Il y a une interpénétration très forte entre l'industrie et l'urbanisme, ce qui a donné lieu à un partenariat intelligent entre le milieu productif et la collectivité ; et le fondement de ce partenariat, c'était la taxe professionnelle. Nous ne vivons plus les choses comme cela aujourd'hui.

Le milieu industriel y a gagné avec la CET, mais la collectivité y a perdu, non pas en terme financier, puisque l'Etat compense – même si je doute qu'il en soit encore ainsi dans dix ans - mais en terme de relations avec le monde économique.

Mon agglomération est un des derniers sites industriels lourds du pays, et nous aimons cette situation ; ce qui nous conduit à accepter des implantations difficiles. Mais combien de temps encore l'opinion publique va-t-elle accepter les contraintes dès lors qu'elle aura le sentiment de ne plus bénéficier de contreparties ? La solution d'aujourd'hui n'est pas totalement satisfaisante. Il faut maintenir une relation territoriale entre les entreprises et les collectivités accueillantes.

M. Laurent Vronski. – Les flux économiques sont fluides, monsieur le sénateur. On ne peut plus attacher les entreprises.

Pour éviter les distorsions, il aurait fallu supprimer totalement la taxe professionnelle, car elle pénalisait les entreprises vertueuses qui investissaient.

Un exemple : mon entreprise, Ervor, emploie 49 salariés. Personne, ici, ne la connaît. Pourtant, nous sommes démarchés par des maires de villes chinoises qui nous proposent de délocaliser notre activité chez eux...

Les relations privilégiées avec les collectivités ? Dans ma zone industrielle, il n'y a pas eu d'enrobé depuis quarante ans, pas d'éclairage public dans ma rue, des nids de poule partout et je ne parle même pas des problèmes de sécurité. Le lien avec la collectivité, je ne le vois pas...

M. Michel Delebarre. – Venez à Dunkerque !

M. Laurent Vronski. – L'exportation, c'est le futur de l'industrie, mais cela implique aussi qu'elle soit délocalisable. Or, notre entreprise fait 90 % de son chiffre d'affaire à l'exportation. Si nous avions une filiale en Belgique, nous pourrions, par le jeu des cessions, y transférer notre valeur-ajoutée et donc ne plus payer de CET. La taxe professionnelle était un très mauvais impôt.

M. Charles Guené, rapporteur. – Pour nous, le lien entre l'entreprise et la collectivité est très important. Il faut savoir aussi que les sénateurs ne partagent pas tous la même vision de la taxe professionnelle. Pour ma part, j'estime que le lien avec le territoire est suffisamment important après la réforme puisque la CET prend en compte le nombre de salariés et le foncier, ce qui a l'avantage de permettre une péréquation territoriale.

La question qui se pose est de savoir si la CET est préférable à la taxe professionnelle et si elle est perfectible. Je pense qu'elle est meilleure car elle est mieux corrélée à la valeur ajoutée.

Préféreriez-vous une réforme de l'impôt sur les sociétés ? J'entends bien que vous souhaitez que la valeur ajoutée négative puisse être reportée, mais les collectivités ont besoin de recettes pérennes.

M. Patrick Suet. – Dans le secteur des banques et des assurances, la valeur ajoutée inclut les amortissements. Si bien que ces derniers, qui ne sont pas déduits lorsque la valeur ajoutée est négative, se retrouvent dans les bases d'imposition. A la sortie, le secteur est taxé sur une plus-value qui intègre les amortissements, d'où une double imposition. Mais ce sujet est très technique et nous y reviendrons.

Nous sommes sensibles au sujet que vous évoquez, monsieur Delebarre, mais il concerne plus la répartition des ressources entre les collectivités que les entreprises à proprement parler.

Celles des banques qui ont beaucoup d'établissements étaient soumises à un système comparable à celui qui vient d'être mis en place. Elles étaient imposées sur la valeur ajoutée qui était répartie arbitrairement en fonction des bases locatives, et non pas des emplois. C'était beaucoup plus simple et cela correspondait à la même réalité : les entreprises sont rationnelles, elles ne gardent pas d'immeubles vides sans salariés. Si la part des valeurs locatives dans la CET augmentait, les collectivités y trouveraient leur compte puisque la part des emplois dans l'industrie lourde est plus faible.

A la Société Générale, j'ai mené une étude interne pour voir si les départements de province avaient gagné avec cette réforme ou si la taxe restait concentrée en région parisienne. Il en résulte que la hausse est moins prononcée en région parisienne qu'en province. L'objectif de rééquilibrage a donc été atteint.

M. Arnaud de La Tour. – Nous entendons souvent dire que le secteur des services n'est pas délocalisable. Certes, mais il peut mourir. Le secteur de l'intérim a connu la crise la plus grave depuis sa création : 30 % d'activité en moins et 120 000 ETP remis sur le marché. Pourtant, nous avons réussi, à force de pugnacité, à retrouver en un an et demi notre niveau d'avant crise alors qu'il nous avait fallu cinq ans lors de la crise de 1993. Or, quand une agence d'intérim ferme, c'est 150 ETP qui se retrouvent sur le marché du travail dont la moitié ne peut accéder à une autre agence. L'impact sur l'économie est loin d'être négligeable puisque notre rôle est d'aider les PME qui hésitent à recruter.

Nous demandons donc à bénéficier d'un étalement pour affronter la prochaine crise.

M. Laurent Vronski. – Je me félicite de cette réforme qui permet de réduire la fiscalité des entreprises. Une taxe qui pénalise les bons élèves de la classe est, par essence, mauvaise. Elle les incite à quitter le pays. Il faut réduire le montant des taxes qui pèsent sur toutes les entreprises.

M. Charles Guené, rapporteur. – Mais si l'on réduit le montant de la CET, l'Etat devra payer...

Mme Marie-Christine Coisne. – Les études et les pilotes qui ont été faits pour réformer les valeurs locatives foncières nous inquiètent car ils concluent à des déplacements de fiscalité considérables. Comme nous

semblons être à un point haut des valeurs immobilières, il serait prématuré de remplacer le référentiel cadastral par un référentiel de marché : il est urgent de suspendre toute révision des valeurs locatives foncières qui risquent de produire des transferts de fiscalité non maîtrisables. Nous demandons un moratoire.

M. Charles Guené, rapporteur. – Certes, mais la révision des valeurs locatives a essentiellement pour but de permettre leur comparaison, et pas nécessairement l'augmentation des taux. Aujourd'hui, les valeurs locatives ne sont pas comparables d'un endroit à un autre, d'où de réelles distorsions d'une collectivité à une autre pour un même niveau de fiscalité. Le danger, c'est que certaines d'entre elles en profitent pour « se refaire »...

Mme Marie-Christine Coisne. – Nous redoutons surtout que la révision entraîne des déplacements considérables de masses financières entre entreprises et entre secteurs, dans des proportions non mesurables et non souhaitées. Les entreprises sont prêtes à assumer l'injustice actuelle mais elles veulent des paramètres stables ; tout le reste de leur environnement est instable.

M. Charles Guené, rapporteur. – C'est sans doute pour cette raison que cette réforme est restée dans les tiroirs de M. Charasse !

Mme Marie-Christine Coisne. – Depuis, il y a eu ces fameux pilotes dont les résultats sont inquiétants. On risque de reprendre à l'industrie une partie de l'avantage qu'elle a trouvé à la réforme de la taxe professionnelle...

Mme Marie-France Beaufils. – J'ai participé dans mon département à une modification des valeurs locatives ; à l'époque, nous n'avions fait porter la réforme que sur l'habitat. Or, si l'habitat collectif en a bénéficié, tel n'a pas été le cas, loin de là, pour l'habitat individuel. C'est un système de vases communicants...

En fait, il s'agit d'une masse globale que l'on répartit différemment. Je comprends votre inquiétude. Si l'on veut une approche plus équitable du coût de la valeur locative, on ne peut se contenter de toucher au seul secteur économique. Comme je l'ai dit en commission des finances, il faudrait travailler sur tout le foncier.

Les élus ont été échaudés par de récentes simulations sur la péréquation entre les collectivités locales : les résultats étaient loin de correspondre à leurs attentes ! Nous serons donc très attentifs en ce qui concerne la révision des valeurs locatives.

M. François Roux. – Si le lien entre les collectivités locales et les entreprises s'est un peu rompu, c'est que la CET est devenue une sorte d'impôt national.

La taxe professionnelle a été créée en 1976 pour remplacer la patente. Elle a été corrigée en 1979 et l'assiette de la valeur ajoutée a été proposée par la commission Voisin. Aujourd'hui, cette assiette est consacrée mais on a

réintégré brutalement les salaires, ce qui entraîne pour les secteurs à forte main d'œuvre des augmentations faramineuses qui pourraient être amorties grâce à un étalement. Il est difficile pour un contribuable d'admettre que ses impôts soient multipliés par sept en quatre ans. Certains secteurs professionnels ont obtenus un étalement sur dix ans, ce qui nous semble plus acceptable.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Mme Coisne a parlé d'une étude portant sur la Seine-Maritime. Est-il possible d'en disposer ?

Mme Marie-Pascale Antoni. – Je vais demander l'autorisation des auteurs de cette étude mais je pense qu'ils n'y verront pas d'inconvénient.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Merci d'avoir participé à cette table ronde. Le gouvernement a essayé d'améliorer le dispositif, mais il reste perfectible. Nous prendrons en compte les remarques qui nous ont été faites cet après-midi.

G. MARDI 17 JANVIER 2012 - Audition de M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La réforme de la fiscalité des collectivités territoriales tant moins à supprimer la taxe professionnelle qu'à la remplacer par un autre dispositif. Notre – jeune – mission s'est intéressée aux conséquences de ce remplacement du point de vue des services de l'Etat, puis du monde de l'entreprise, et aujourd'hui, avec cette première audition, du monde des collectivités territoriales. Nous souhaitons vous interroger sur le dynamisme des nouvelles recettes car cette question inquiète les collectivités, dont certaines se sentent malmenées. Nous souhaitons aussi vous entendre sur les inégalités entre collectivités territoriales et sur la péréquation : tout le monde la juge incontournable mais les avis divergent sur les modalités.

Nous sommes aussi très attachés au lien territoires-entreprises. Il faut que nos territoires attirent ces dernières. Nous aborderons enfin, je l'espère, les difficultés liées à la mise en œuvre concomitante de la réforme de la taxe professionnelle et de la réforme des collectivités et des intercommunalités, laquelle a pris du retard.

M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales. – J'ai pris mes fonctions de directeur général en septembre 2009, une semaine après la présentation du projet de loi de finances qui réformait la fiscalité locale. Mais j'avais aussi été, en 2004, rapporteur de la commission de réforme de la taxe professionnelle présidée par M. Olivier Fouquet, président de la section des finances au Conseil d'Etat. Et en 2006-2007, j'avais suivi la réforme dite « Copé » et notamment l'introduction du ticket modérateur.

La réforme actuelle qui instaure une nouvelle fiscalité économique a un caractère exceptionnel à plusieurs égards. Les attentes étaient très grandes, comme l'a souligné le ministre de l'industrie lors de son audition : la taxe professionnelle suscitait de nombreuses critiques. En premier lieu elle pesait sur la compétitivité de l'industrie française. L'industrie automobile chiffrait, par exemple, à 300 euros le coût de la taxe par véhicule produit. Les dirigeants publics ont relayé cette critique et ont engagé plusieurs réformes successives. La plus importante, en 1999, a conduit à la suppression de la part salaires, avec deux conséquences, rapidement apparues. D'abord, il a fallu procéder à une révision complète de l'assiette de la fiscalité locale car les impôts des entreprises ne reposaient plus que sur les équipements immobiliers et le foncier – la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) a d'ailleurs réintroduit un facteur salaires par le biais de la valeur ajoutée. Ensuite, la réforme de 1999, du fait de son mode de compensation, a entraîné en réaction un débat sur l'autonomie financière des collectivités. Plus tard, le renforcement du mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA) et la création du ticket modérateur dans la réforme Copé ont donné lieu à des débats tendus et complexes, ici même au Sénat. Quoi qu'il en soit, la suppression de la taxe professionnelle et l'avènement de la contribution économique territoriale (CET) achèvent le cycle des réformes de la fiscalité locale ; et l'on en revient à une idée centrale du rapport Fouquet, avec une assiette correspondant à la valeur ajoutée.

La réforme est exceptionnelle aussi du point de vue des enjeux pour les collectivités territoriales. La taxe professionnelle et les dotations ont joué un rôle de « turbo compresseur » sur le développement de l'intercommunalité, depuis la loi Chevènement de 1999. Le ministère a donc été particulièrement attentif aux conditions de mise en œuvre de la réforme à l'échelon communal et intercommunal, alors que la construction de l'intercommunalité doit s'achever avec la loi de décembre 2010.

Quatre reproches persistants étaient faits à la fiscalité directe locale : obsolescence des assiettes et des bases foncières ; opacité fiscale et besoin de clarification des liens entre l'Etat, premier contributeur de taxe professionnelle, et les collectivités territoriales ; quasi-absence de spécialisation de la fiscalité directe locale ; besoin de péréquation et d'une meilleure équité.

La réforme est d'une ampleur rare, puisqu'elle crée une nouvelle fiscalité économique locale – ce n'est pas tous les jours ! – et réorganise le panier de recettes des niveaux de collectivités, mais son caractère exceptionnel réside aussi dans les conditions d'élaboration et de discussion : chacune des deux assemblées a réécrit le texte qui lui était présenté, les nombreux et longs amendements de réécriture étaient l'objet de sous-amendements, les débats ont donc été complexes... et pas toujours empreints de sérénité. In fine, les apports du Parlement au texte initial se sont révélés essentiels, vitaux même.

Exceptionnelle aussi a été la mise en œuvre dans les collectivités. La territorialisation et le dégrèvement barémique, qui est son pendant, constituent

un dispositif de grande ampleur, issu des travaux du Parlement. La compensation relais et la garantie individuelle ont assuré une stabilité de ressources aux collectivités, au moment où celles-ci, comme les entreprises, étaient confrontées aux bouleversements d'une nouvelle répartition des recettes fiscales. Enfin, il y avait la péréquation horizontale qui est encore un chantier en cours.

Je ne veux pas nier les difficultés. La discussion parlementaire fut dense, voire tendue. Les conditions d'élaboration des budgets, comme le soulignait en aparté M. Dallier, y compris ceux de 2012, sont affectées par la transformation du paysage fiscal et intercommunal. Des scories se sont révélées progressivement ; je songe à la redescende de la part départementale de la taxe d'habitation, la discordance des abattements, que nous avons dû traiter fin 2010. Mme Lamure se souvient sans doute de la réunion tenue à Lyon avec les présidents des communautés de communes du Rhône. Le président Marini nous avait aussi alertés sur la forte charge fiscale qui résultait, pour les communes membres de syndicats à contributions fiscalisées, de la concentration des prélèvements sur la seule assiette foncière. Cependant, au regard de l'ampleur de la réforme, les correctifs ont été peu nombreux. Les difficultés d'application existent, nous les rencontrons chaque jour, mais la direction générale des finances publiques nous a apporté une aide précieuse – nous mesurons leurs efforts pour informer les collectivités et résoudre leurs problèmes. Ne confondons pas turbulences de transition et enjeux de fond !

Je voudrais, pour répondre au questionnaire que vous m'avez adressé, aborder quatre grandes questions. La territorialisation est-elle pertinente ? Quels sont les avantages et les risques de la nouvelle répartition de la fiscalité directe locale ? La péréquation va-t-elle dans la bonne direction ? Y a-t-il encore matière à réforme de la fiscalité directe locale ?

A la première question, je réponds : « Sans aucun doute » ! La territorialisation n'était pas l'option initiale du gouvernement mais compte tenu du rôle des communes et des intercommunalités dans la vie économique, dans les services aux entreprises et aux salariés – les habitants – il était finalement indispensable de réintroduire un lien entre la fiscalité et le niveau communal. Le Parlement a eu raison de tenir cette position.

Le lien défini dans la réforme est-il pertinent ? Une commune, une intercommunalité a-t-elle encore intérêt à attirer une activité économique, et laquelle ? Je n'ai pas la réponse complète à ce jour. Il est plus nécessaire encore d'attirer les entreprises lorsque l'on se situe dans un mécanisme territorialisé, c'est une évidence. Mais le critère de mesure retenu est-il le bon ? Avec les nouvelles recettes de remplacement de la taxe professionnelle, plus les ressources de fiscalité réelle sont importantes par rapport à celles issues du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), et plus le taux de retour est intéressant. On a alors plus intérêt à attirer des entreprises.

Cependant il s'agit là d'une analyse photographique, instantanée, et non cinématographique ou dynamique. La réforme, ne l'oublions pas, avait

pour objet d'alléger la charge fiscale sur les industries. La part économique diminue dans le bloc fiscal au profit de la fiscalité des ménages : le taux de retour fiscal de l'activité économique, par conséquent, est moindre. L'enjeu se situe alors dans la pondération des critères de territorialisation – et notamment dans l'efficacité de la clé surfaces industrielles et effectifs. La clé a-t-elle bien eu les effets escomptés ? Je n'ai pas de réponse complète, ce sera l'un des sujets d'investigation de 2012.

La deuxième question est relative aux avantages et aux risques de la nouvelle répartition de la fiscalité directe locale. Le premier avantage est une spécialisation et notamment une concentration de la fiscalité des ménages dans le bloc communal. Mais encore faut-il que la feuille d'impôt soit plus claire, afin que les contribuables comprennent mieux les responsabilités des uns et des autres. La redescende de la part départementale de la taxe d'habitation, la première année, n'était pas retracée de façon très satisfaisante – c'est un euphémisme. Néanmoins, grâce à l'affectation au bloc communal de 26,5 % de la CVAE et de la totalité de la cotisation foncière des entreprises (CFE), on a maintenu le lien avec le territoire – c'est là aussi un apport du Parlement.

L'appréciation des risques est liée à celle que l'on fait du remplacement de la taxe professionnelle par un impôt à taux national unique – il y a là un sujet de débat en soi. La question peut du reste être posée de deux façons. Le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, lors de son allocution de rentrée il y a quelques jours, a souligné « le risque permanent d'un ajustement des recettes locales en fonction des dépenses ». Le taux national unique préserve les entreprises des modulations de taux. L'autre approche se concentre sur la pertinence ou non de la nouvelle répartition du pouvoir de taux entre les différents niveaux de collectivités. Le rapport Carrez-Thénault de 2010 sur la maîtrise des dépenses locales, qui doit être actualisé dans les prochaines semaines, donne le pourcentage des recettes modulables par niveau de collectivités. Il est aujourd'hui de 41 % pour le bloc communal, 16 % pour les départements et 14 % pour les régions : il y a donc bien une déformation de la répartition du pouvoir de taux au profit du bloc local. Est-ce pertinent ? Il y a débat. Je crois pour ma part qu'un certain nombre d'enjeux du développement local, transports, rénovation urbaine, traitement des déchets et des eaux, sont largement portés par les communes et les intercommunalités, ces dossiers expliquant pour une grande part le dynamisme des budgets communaux et intercommunaux. L'enjeu est donc bien la redescende d'une part importante de CVAE vers le bloc local.

On s'est focalisé sur le pouvoir de taux, mais les évolutions doivent être envisagées dans la durée. La CVAE reste, dans son principe, une fiscalité accrochée à la croissance économique et son produit est donc appelé à croître.

Troisième question, la péréquation. Ce chantier n'est pas achevé. La première tranche fonctionnelle, à l'initiative du Parlement, a consisté à créer une péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). La deuxième a été engagée cet automne lors de la création du Fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC). A présent,

pour préparer le projet de loi de finances pour 2013, nous devons avoir un débat sur le mécanisme de péréquation de la CVAE au niveau départemental et régional. La mesure de la richesse est-elle pertinente ? C'est une question qui est au cœur du débat sur la péréquation. M. Jarlier, et d'autres, se sont penchés sur la prise en compte des ressources tirées du FNGIR. Là encore, il faut distinguer entre photographie et cinématographie. Une collectivité qui reçoit beaucoup du FNGIR doit-elle être considérée comme perdante ? Pas en instantané. Celle qui appliquait des taux très importants aura le bénéfice d'une fiscalité sanctuarisée durablement. Elle dispose d'une ressource certes fossilisée, mais consistante. La collectivité qui a des taux bas se heurtera dans l'avenir à un plafond de verre qu'elle ne pourra pas franchir. C'est pourquoi, selon nous, le FNGIR doit être intégré tel quel dans le critère de mesure de la richesse.

Cela vaut en analyse photographique, mais en dynamique, les choses sont différentes. Vous m'avez interrogé sur la capacité du FPIC à corriger les inégalités liées à la nouvelle fiscalité des entreprises. Ce n'est pas à ce mécanisme mais au FNGIR qu'il revient d'assurer l'égalité des ressources avant et après réforme. Le dernier bulletin d'informations statistiques, en ligne depuis lundi dernier sur le site de la DGCL, retrace pour chaque niveau de collectivités le nombre de celles qui ont été prélevées et le nombre des bénéficiaires du FNGIR. Ces données confirment ce que nous savions depuis le rapport Fouquet : il y a un effet de concentration de la fiscalité, qui se lit dans les contributions au FNGIR. L'Ile-de-France alimente le fonds pour 670 millions d'euros ; toutes les autres régions sont bénéficiaires. Paris, les Hauts-de-Seine et marginalement La Réunion sont contributeurs, à hauteur de plus d'un milliard d'euros ; tous les autres départements sont bénéficiaires. La situation est beaucoup plus diverse parmi les communes, bien sûr.

On observe donc un déplacement de la matière fiscale, mais en entrée de réforme, ce n'est pas la péréquation qui corrige ce mouvement, c'est le mécanisme du FNGIR ! L'enjeu de la péréquation apparaîtra lors de la montée en puissance et le législateur a prévu heureusement d'accompagner la montée de la CVAE par celle de la péréquation. En effet, les écarts iront croissant entre les communes écrêtées au profit du FNGIR, pour lesquelles le dynamisme de la matière fiscale jouera sur une base élevée, et les autres : chaque année, la mesure de la richesse révélera ces écarts.

Pour l'application de la péréquation régionale et départementale sur la CVAE, je ne vous rappelle pas la position du gouvernement lors de la discussion de la loi de finances pour 2011... Le mécanisme actuel retient comme référence la croissance moyenne de la cotisation. Seraient mises à contribution les seules collectivités dont la CVAE augmentera plus que la moyenne. Mais pour éviter une perte d'efficacité péréquatrice, le mécanisme de péréquation doit être apprécié en flux ; il faudra comparer les recettes de 2011 et celles de 2012 pour établir la péréquation 2013. Nous connaissons les recettes de 2012 au cours du premier trimestre seulement, c'est donc à la fin

du premier semestre, pas avant, que nous disposerons des données pour préparer le projet de loi de finances pour 2013.

Quatrième question : faut-il encore réformer la fiscalité directe locale ? Je connais les préventions et les attentes de M. Dallier et d'autres élus, s'agissant de la révision des valeurs locatives. Ce sera le prochain grand chantier. Une expérimentation a été lancée par le gouvernement, un rapport sera prochainement remis au Parlement, qui nous dira sans doute ce que nous savons depuis le début des années quatre-vingt dix : toute révision aboutit à des transferts entre contribuables. De même que nous accompagnons la présente réforme, il faudra donc prendre notre temps et lisser les effets de transfert inhérents à toute réforme fiscale.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Vous nous avez parlé de la philosophie de la réforme et des effets attendus. Quant à la mission, elle s'est déplacée à Toulouse et se rendra prochainement à Dunkerque, pour appréhender les effets concrets sur le monde industriel et vérifier si la nouvelle fiscalité locale sur les entreprises évite bien les délocalisations. Nous irons sur le terrain en région parisienne, qui présente des aspects très spécifiques, et nous nous rendrons enfin dans une région rurale pour voir comment la réforme y est accompagnée. Nous cherchons à mesurer les conséquences des transformations et à comprendre comment les collectivités et les entreprises les ressentent.

M. Charles Guené, rapporteur. – Vous mentionnez les critères retenus pour appréhender l'effet de retour. Pouvez-vous nous dire à quel moment vous aurez achevé l'exploitation des données ? Quand pourrions-nous travailler sur cette question ?

On parle plus de la péréquation du bloc communal que des niveaux départemental et régional. Que pensez-vous de la péréquation horizontale à ces deux niveaux ? Sur ce point, vous nous avez laissés sur notre faim ! Certes, là aussi, il faut réunir des données. Mais le bloc communal s'est mobilisé ; or cela me semble moins le cas pour les régions et les départements – même si l'on tient compte du décalage d'une année dans l'entrée en vigueur des mécanismes de péréquation. Je crains qu'au dernier moment, nous soyons toujours dans l'approximation. Le travail est pourtant plus simple que pour 36.000 collectivités ! Avez-vous entamé le travail avec les départements et les régions ?

M. Eric Jalon. – Il n'y a pas de démobilisation des représentants des blocs départemental et régional ; nous avons déjà bien travaillé, dans le passé, avec les présidents des conseils généraux sur la péréquation des DMTO, puis en 2011 avec l'association des régions de France (ARF) sur la péréquation verticale, au sein du groupe de travail mis en place au Comité des finances locales (CFL). La disposition, en loi de finances, a finalement été écartée en raison de son coût, mais c'est une autre affaire.

Pour nous, il est évident que 2012 doit être consacré au travail avec les représentants des régions et des départements, qui nous attendent. Selon

quel calendrier ? Pour le FPIC, nous avons séparé travail conceptuel et simulations, menées dès que les données ont été disponibles : cela n'a pas été facile car nous avons dû poursuivre cette tâche durant le débat parlementaire, en raison des critiques, justifiées, qu'ont suscité les premiers résultats. Bien que satisfaisants, ils comportaient de graves scories, que nous nous sommes efforcés de corriger. Ici, le travail conceptuel sera beaucoup moins lourd, nous avons tous désormais les idées claires et le nombre de paramètres est bien plus réduit.

Le mécanisme inscrit en loi de finances pour 2011 fait reposer la péréquation uniquement sur un écrêtement de la CVAE entre régions et entre départements. Elle ne concernera que les collectivités dont le dynamisme est exceptionnel, indépendamment du niveau de départ. L'un des points les plus sensibles de la péréquation sur flux, c'est qu'à un moment ou un autre, il faut bien réintégrer les bases de départ ! En matière de DMTO, on raisonne non sur la croissance moyenne mais sur la croissance d'une année sur l'autre.

Nous serons obligés en 2012 de sérier les priorités. En tout premier lieu, il conviendra de publier les textes d'application pour la mise en place du FPIC, puis de passer, après les simulations, aux calculs réels. Ce travail représentera déjà beaucoup de temps et d'énergie ! Lorsque nous disposerons de données stables sur la CVAE, nous pourrons aborder la deuxième partie de l'exercice.

M. Philippe Dallier. – Je veux dire quelques mots sur le FNGIR, ses avantages et ses inconvénients, et le rôle qu'on lui fait jouer. Vous estimez que les collectivités qui ont des taux élevés seront favorisées. Mais il faut y regarder de plus près, examiner si les bases de taxe professionnelle étaient importantes ou non et prendre en compte la corrélation avec les impôts ménages. Evitons les raccourcis. En Seine-Saint-Denis, il y a peu de taxe professionnelle et des impôts ménages très élevés : si bien que nos collectivités sont appelées à alimenter le FNGIR par le produit des impôts ménages !

Faut-il intégrer les ressources du FNGIR dans le calcul ? La fossilisation aura un impact, et les bénéficiaires y perdront... mais peut-être les collectivités concernées sont-elles déjà relativement riches ? Quel est votre sentiment ? Il existe des cas particuliers et les intéressés le vivent mal.

M. Eric Jalon. – J'ai seulement voulu illustrer le fait que la notion de perdant ou gagnant n'a pas le même sens selon qu'on observe les choses d'un point de vue statique ou dynamique. Dès les premières simulations, fin 2009, vous vous êtes étonné car vous rendez une partie de la redescende de taxe d'habitation au FNGIR. Mais vous ne restituez pas la totalité. Et vous conservez la part liée à l'accroissement des bases, naturelles ou forfaitaires. Vous disposez à présent de toutes les bases de la taxe d'habitation.

M. Philippe Dallier. – Certes !

Mme Élisabeth Lamure. – La rencontre entre réforme de la taxe professionnelle et réforme des collectivités territoriales a produit quelques bugs, comme dans le cas où une commune se retire d'un EPCI. Le calcul des ressources est alors très pénalisant. Des corrections ont été apportées : mais pas totalement, semble-t-il. Dans mon département, il y aurait encore des difficultés. Je veux en tout cas confirmer, après les propos de M. Jalon, la disponibilité des services financiers décentralisés. Et je dis souvent aux maires qu'ils feraient mieux de s'adresser directement à la source au lieu de rémunérer des bureaux d'études qui vont chercher les informations auprès des services de l'Etat !

M. Eric Jalon. – Je ne ferai pas de commentaire sur les bureaux d'études, bien sûr. Concernant les difficultés nées de la concomitance des deux réformes, l'exemple le plus évident est celui de deux communes qui auraient constitué un EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2010 : les communes se voyaient alors appliquer des prélèvements au titre du FNGIR alors que leur ressource fiscale venait d'être transférée... On a perçu ce problème après coup, il a été réglé. S'il reste des difficultés, je vous encourage, en cette période faste en collectifs budgétaires, donc en occasions de corrections législatives, à nous les signaler. Le problème souligné par M. Marini, celui des contributions fiscalisées aux syndicats de communes, a ainsi trouvé solution. Notre démarche, comme la vôtre, est pragmatique.

Mme Marie-France Beaufils. – Vous disposerez bientôt des chiffres réels de CVAE et de CET. Vous sera-t-il alors possible de dresser une carte de France des collectivités, selon les pourcentages de CVAE et de compensation qu'elles reçoivent ? Certaines collectivités ont des ressources figées parce qu'essentiellement liées à la compensation. Une analyse territoriale révélerait les zones où la réforme engendre des fragilités et des recettes trop figées.

Nombre de ceux qui sont assujettis à une cotisation minimale nous interpellent, comme la semaine dernière à Toulouse. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont les activités concernées et quels sont les types d'entreprises touchées : artisanales, TPE, entreprises intermédiaires ? La DGCL et Bercy disposent-ils d'éléments précis, dont la clause de revoyure pourrait tenir compte ?

Enfin, sur la CVAE, je m'interroge sur la stabilité de son montant, car je connais les capacités d'optimisation fiscale de certains.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les échos que vous recevez vous incitent-ils à réfléchir, avec le Parlement, à une modulation de la cotisation minimale de CFE, dans le respect de l'égalité devant l'impôt et des principes constitutionnels ?

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Nous sommes régulièrement interrogés sur la modulation.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les services locaux de l'Etat essaient de clarifier la question. Mais de nombreuses collectivités ont tenté de

« se refaire » grâce à la cotisation minimale. Or, appliquée sans discernement, avec des augmentations excessives, celle-ci bouscule les équilibres, au préjudice des TPE.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Et ces hausses donnent lieu inévitablement l'année suivante à un coup de barre brutal en sens inverse, si bien que le jeu finit par échapper à tout contrôle.

M. Eric Jalon. – Nous sommes là aux limites de notre champ de compétence. Il s'agit des effets de la réforme sur les diverses catégories de contribuables.

Mme Marie-France Beaufile. – C'est une question sensible dans nos territoires.

M. Charles Guené, rapporteur. – Nous serons amenés à étudier la constitutionnalité de la règle avant de la mettre en place, bien sûr.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Des règles qui seront appliquées découleront les politiques locales : certaines communes pourraient préférer l'accueil des ménages et sacrifier le tissu économique, si elles n'ont rien à en espérer fiscalement. Et le résultat serait l'exact opposé de l'objectif initial de la réforme.

M. Patrick Amoussou-Adéblé, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique. – La question de la cotisation minimale relève de Bercy. Pour sa part, la DGCL est, depuis peu, très souvent interrogée sur les procédures pour fixer le montant de cette cotisation, sur le délai pour revenir éventuellement en arrière, etc. Il s'agit d'interrogations relatives aux délibérations, non de questions sur la répartition par catégorie professionnelle.

Mme Marie-France Beaufile. – Nous entendons les interrogations du terrain, émanant surtout de ceux qui n'ont pas pris la mesure des choses...

M. Eric Jalon. – Comme précédemment pour l'affaire des abattements de taxe d'habitation, par exemple, il conviendra de faire le point.

M. Charles Guené, rapporteur. – Il faudrait trouver un mécanisme plus adapté.

M. Eric Jalon. – Sur le FNGIR, j'ai indiqué la répartition macroéconomique mais une carte en serait la suite logique : nous disposons des données 2011, nous pourrions donc l'établir dans les prochaines semaines ou les prochains mois. Sur la stabilité du calcul de la CVAE, il y a eu au CFL un débat sur les informations qui peuvent être transmises aux collectivités locales : le secret fiscal ne peut être systématiquement opposé aux élus, je souhaite pour ma part la plus grande transparence. Au CFL et à d'autres instances de se saisir de ces sujets et d'établir un dialogue avec l'administration – il faut y ajouter le contrôle fiscal, car sur des impôts auto-liquidés, l'enjeu du contrôle n'est pas le même que pour les impôts sur rôles. Il y a là un enjeu de bonne territorialisation.

M. Charles Guéné, rapporteur. – Cette année, la première enveloppe de péréquation, pour le bloc communal, a été réduite à 150 millions d’euros. Pour préparer la prochaine loi de finances, comment voyez-vous le calendrier ? Le ministre nous a dit que les éléments pourraient nous être transmis en juin. Aura-t-on le temps suffisant pour modifier éventuellement les critères ? Imaginez-vous que l’on arrive un jour à faire évoluer le taux de la CVAE ?

M. Eric Jalon. – La modulation des taux n’est pas une question technique. (Mme Beaufils renchérit.) Le tunnel de taux recommandé par le rapport Fouquet n’a pas été l’option retenue par le gouvernement.

Quant au calendrier de travail, je rappelle que nous en sommes encore à déballer les cartons des dispositions votées en loi de finances sur l’intercommunalité, dont les schémas sont maintenant arrêtés – ou non – par les préfets. Nous évaluons actuellement le plan de charge pour 2012. Le ministre chargé des collectivités territoriales vous a effectivement indiqué un calendrier. Pour le FPIC, nous devrions avoir toutes les données dans le courant du deuxième trimestre et les imputations en plus ou en moins pourront s’effectuer dans la deuxième partie de l’année. Là est notre priorité pour janvier. Pour préparer la revoyure, nous recenserons toutes les questions posées dans les débats, FNGIR, prise en compte des collectivités à tissu industriel qui reçoivent une grosse part de ressources du fonds national, etc. Dans la loi de finances pour 2012, toutes les ressources FNGIR ont été prises en compte dans l’évaluation de la richesse, mais la question demeure ouverte. Retenons diverses hypothèses pour les évaluer.

Je souhaite, même si 2012 s’y prête peut-être moins, que nous puissions travailler comme en 2011, en étroite concertation avec le CFL, qui est une bonne chambre d’écho des problèmes locaux ; ce qui n’exclut nullement les commissions des finances des deux chambres.

M. Dominique de Legge. – Nous bouclons les budgets locaux fin mars : disposerons-nous des indications nécessaires ?

M. Eric Jalon. – Nous nous pencherons sur cette question dans les prochaines semaines.

M. Dominique de Legge. – Vous avez dit, me semble-t-il, que nous y verrions plus clair à la fin du premier semestre. Or nous votons les budgets en mars. Donnez-vous des indications précises aux collectivités ou devront-elles préparer leurs budgets au doigt mouillé ?

M. Eric Jalon. – Je ne vois pas comment il serait envisageable de ne pas donner aux collectivités un minimum d’indications...

Mme Marie-France Beaufils. – Ce sera toujours mieux que l’an dernier !

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La semaine dernière, à Toulouse, nous avons acquis le sentiment que le premier exercice ne reflète pas totalement la réalité des choses. Chacun demeure dans l’expectative. Il n’y

a semble-t-il pas de gros écarts par rapport à la situation antérieure, mais nous avons senti une véritable inquiétude. Les services financiers de l'Etat au niveau des départements ont été très mobilisés, mais eux-mêmes ne disposaient pas d'informations complètes. Certaines intercommunalités étaient l'année dernière en phase de construction : or les communes ne disposaient pas des données les plus élémentaires !

M. Charles Guené, rapporteur. – Pour 80 ou 90 % des communes, l'inquiétude est relative, car elles ne sont pas en expansion, leur situation est stable. En revanche, dans les zones les plus dynamiques, les villes en particulier, surtout les grandes, le FNGIR provoque une certaine péréquation géographique, tandis que la péréquation horizontale entraîne des surprises. Il s'agit plus d'un sentiment que d'une réalité, car les écarts constatés sont rarement considérables. Dans la région de Toulouse, dans certaines intercommunalités, qui connaissent une perte de dynamisme, les corrections se superposent et ce sont elles qui provoquent un recul du dynamisme. Par exemple, avec des bases en progression de 5 %, une communauté de communes écrêtée aurait dû retrouver une progression, or, compte tenu de l'intervention du FNGIR, cela n'a pas été le cas. La situation ne sera guère plus lisible cette année ; tous les éléments n'ont pas été intégrés.

M. Eric Jalon. – C'est vrai, et des corrections sont encore à venir, pour intégrer dans les bases de départ la plus grande masse possible de CVAE. Les ajustements sont permanents. Nous avons conscience de l'inconfort qui en résulte. Cela n'est commode pour personne. Nous sommes assaillis de questions, notre travail pédagogique est important. Les régulations que nous traversons sont cependant inhérentes à toute réforme, et encore plus inévitables avec deux réformes concomitantes. Nous nous efforçons de diminuer ces tribulations, nous ne pouvons les supprimer !

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Nous vous remercions.

H. MARDI 31 JANVIER 2012 - Audition sous forme de table ronde de MM. Claudy Lebreton, président du Conseil général des Côtes d'Armor, président de l'Assemblée des Départements de France (ADF) et Thierry Carcenac, député, président du Conseil général du Tarn, Martin Malvy, président du Conseil régional de Midi Pyrénées, porte-parole de l'Association des Régions de France (ARF) et Pierrick Massiot, vice-président du Conseil régional de Bretagne, Charles-Eric Lemaigen, président de la Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et Philippe Tarillon, président de la Communauté d'agglomération du Val de Fensch, membre du conseil d'administration de l'AdCF, Jean Claude Boulard, maire du Mans, président de la communauté urbaine du Mans, pour la représentation commune de l'AMGVF et de l'Association des Communautés urbaines de France (ACUF) et de M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et vice-président de l'Association des Maires de France (AMF) , puis audition de M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. - Merci d'avoir accepté de vous joindre à nous pour cet après midi de travail et de réflexion.

S'agissant de la réforme intervenue sur la taxe professionnelle, le Sénat a choisi de mettre en place une mission que je préside et dont le rapporteur est Charles Guené.

Cette mission a débuté ses travaux il y a environ deux mois ; nous avons souhaité entendre les différents acteurs concernés par cette réforme de la taxe professionnelle, qui n'est en aucun cas une suppression pour reprendre des mots que j'ai bannis de mon vocabulaire mais une substitution.

Nous avons organisé un certain nombre de rencontres avec les services de l'Etat et avec le monde de l'entreprise pour connaître les conséquences de cette réforme. Nous voilà aujourd'hui face à vous, représentants des collectivités territoriales, pour vous entendre sur ce point.

Au delà de ces rencontres qui ont lieu à Paris, nous nous sommes déplacés sur le terrain. Au cours de notre première rencontre, nous avons rendu visite au Président Martin Malvy, en Midi Pyrénées. Au cours de ce déplacement, nous avons rencontré les services de l'Etat ainsi que les représentants du monde de l'entreprise et des collectivités territoriales.

Nous étions la semaine dernière en Haute Marne, dans le « territoire » du rapporteur Charles Guené. Nous serons à Dunkerque la semaine prochaine, ville qui concentre de grands sites industriels. Nous verrons enfin le cas l'Ile de France pour y étudier les conséquences de la réforme qui sont un peu particulières.

Cette réforme a eu pour effet de réorganiser l'architecture fiscale locale en transférant le produit de certains impôts entre les différentes catégories de collectivités et en accordant une fraction de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à chaque niveau.

La seconde conséquence a été le remplacement de la taxe professionnelle par la Contribution Economique Territoriale (CET) et la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) à un taux unique fixé au niveau national. Une troisième mesure a réduit la part de la fiscalité économique locale dans les recettes, en prévoyant des dispositifs de compensation financière des pertes subies par les collectivités et en territorialisant la CVAE afin de maintenir le lien entre les collectivités et le monde de l'entreprise.

Nous attendons que vous nous fassiez, si vous le pensez utile, des propositions d'aménagement et de révision du dispositif de façon à l'améliorer afin, le cas échéant, que nous puissions les présenter dans le cadre d'une prochaine révision en loi de finances.

Nous aimerions donc que vous nous indiquiez les conséquences que vous avez pu mesurer sur le lien entre les entreprises et le territoire et sur le fonctionnement des fonds de péréquation dont tout le monde a salué l'intérêt mais dont les mesures concrètes sont plus difficiles à établir. Enfin, nous souhaiterions connaître les marges de manœuvre que vous imaginez concernant ces dispositifs.

Monsieur le Ministre, vous avez la parole...

M. Martin Malvy, président du Conseil régional de Midi Pyrénées, porte-parole de l'Association des Régions de France (ARF). - Nous nous sommes en effet rencontrés à Toulouse, où je vous ai accueilli avec plaisir. Je vais sans doute dire la même chose mais nous formerons un duo avec Pierrick Massiot...

Je serai direct : si l'on veut modifier les choses, il faut faire le constat de la réalité. Vous avez parlé, Madame la Présidente, de « substitution ». Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce terme. La substitution signifierait qu'une recette a été mise en place à la place d'une autre, sans conséquences. Or, il y a eu réallocation et les conséquences ont été lourdes. Sans semer quelque zizanie que ce soit entre les collectivités territoriales j'ai également d'autres fonctions il faut bien reconnaître que les régions ont été les sacrifiées de la réforme !

Ce fait est assez largement reconnu aujourd'hui et nous sommes à la limite de l'exercice.

Je ne reviendrai pas sur ce que vous avez dit à propos du transfert des cotisations mais les régions perçoivent en réalité aujourd'hui 25 % du produit de la CVAE, tout le reste de leurs ressources dépend d'un mécanisme fixé par les textes et modifiable en loi de finances. Comment peut-on encore parler d'autonomie financière ? La seule autonomie fiscale qui nous reste concerne les cartes grises, soit 6 à 7 % des recettes. Faire évoluer 6 % des recettes de 3 % est bien maigre pour répondre aux besoins qui sont les nôtres !

Le premier élément négatif est donc la suppression du pouvoir de taux des régions sauf en matière de cartes grises. Or, c'est un élément essentiel de

la dynamique de croissance des recettes. Le taux de CVAE, vous l'avez rappelé, est fixé au niveau national par le Parlement. C'en est donc fini : les régions n'ont plus les moyens d'évoluer !

Le second élément réside dans la structure de la base fiscale, assise sur des flux par définition soumis aux aléas de la conjoncture économique, par opposition aux stocks de l'ancienne taxe professionnelle ou de la part régionale du foncier bâti, également supprimée. Il n'y a pas substitution mais réallocation dans des conditions différentes. Il en résulte un passage d'un effet base de 4,5 % en moyenne avant la réforme à 0 %, dans un contexte de croissance nulle on le verra d'ailleurs dans les jours qui viennent...

Il faut par ailleurs ajouter que la mise en œuvre de la réforme a impliqué une année blanche en termes d'effet base entre 2010 et 2011, ce qui a correspondu à un manque à gagner sensible. Dans la région que je préside, 14 millions d'euros ont ainsi disparu !

CVAE, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et Fonds national de garantie de ressources (FNGIR) : voilà ce qui est attribué aux régions, le FNGIR résultant d'un reversement fixe de la région Ile de France au titre du trop perçu au profit des autres régions, afin de tenter de pallier les écarts de richesse fiscale, qui sont considérables. De fait, on a vu ce qu'il est advenu de la CVAE en Ile de France qui, de 600 millions d'euros de taxe professionnelle, est passée à 1,2 milliard d'euros de base alors que, dans la plupart des régions, l'inverse s'est produit, entraînant une diminution par rapport aux bases de la taxe professionnelle d'où la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) qui vient s'y ajouter...

Or, les montants du FNGIR, alimentés par la CVAE, et la DCRTP, sont gelés par définition et en valeur. Dans ma région, ceci a des conséquences extrêmement négatives : comme pour l'ensemble des régions, le pouvoir de taux est réduit à néant mais, en outre, l'effet base se limite maintenant à 46 % des ressources de substitution à l'ancienne fiscalité directe ! Etant concentré sur la CVAE, il sera quasi nul en 2011 et 2012, compte tenu des perspectives actuelles de crise économique.

Par ailleurs et c'est valable pour l'essentiel des régions s'il y a croissance, celle-ci s'appliquera sur ces 46 % de base. La progression va donc être divisée par deux ou trois par rapport à la situation antérieure. Ce mécanisme pervers, basé sur les flux, a en même temps redistribué la richesse fiscale en fonction des sièges des sociétés plus que de l'activité économique elle-même, l'évolution s'étant produite du jour au lendemain.

J'ajoute que cette structure de recettes est totalement en contradiction avec celle des dépenses. Un certain nombre sont d'ailleurs contracycliques et mécaniquement incompressibles. Les dépenses de formation professionnelle qui reposent largement sur les régions, par exemple, sont des dépenses en croissance. Je pense également aux dépenses d'infrastructures de transport. C'est une anomalie de l'époque que l'on demande aux collectivités territoriales, régions, conseils généraux, communautés, de participer aux

infrastructures ! Ce sont des dépenses extrêmement lourdes. Un certain nombre de présidents de région pourraient en témoigner...

Les dépenses comme le « compte TER », que la SNCF réclame aux régions, représentent une augmentation, à périmètre constant, de 3 à 6 % par an, voire 7 %, équivalant à une somme comprise entre 3 et 10 ou 15 millions d'euros supplémentaires.

Je pourrais y ajouter, au lendemain des transferts, les personnels des lycées, dont les 2.500 à 3.000 salariés sont la source d'une forte augmentation des dépenses de fonctionnement ou encore les écoles d'infirmières qui ont été transférées dans des conditions inacceptables pour les régions. Si la loi stipule que les dépenses de fonctionnement et d'équipement sont à la charge des régions, ce qui a donné lieu à compensation, elle n'a jamais précisé que c'était aussi le cas des équipements collectifs, constructions et reconstructions d'écoles d'infirmières. Il n'y a d'ailleurs pas eu de compensations en la matière !

Il existe une véritable contradiction entre la situation financière qui est faite aux régions et la nature des dépenses auxquelles elles ont obligation de souscrire, sauf à diminuer ce qu'elles consacrent au développement économique, l'Etat s'étant retiré du financement de la modernisation des PME ou des efforts de recherche. Or, j'ai cru comprendre qu'il s'agissait là d'une priorité nationale. Le choix est donc là désormais !

Cette réforme a des conséquences extrêmement négatives. Il est de notre devoir d'insister sur ce point avant d'en arriver à des propositions car il s'agit d'un problème essentiel de croissance économique, de formation et de communication.

J'ajoute que la réforme s'est faite sans concertation et que les incertitudes demeurent aujourd'hui encore. Je rappelle que les notifications définitives des ressources de 2011 issues de ce nouveau panier de recettes n'ont été transmises aux régions par les services fiscaux que mi novembre 2011. C'est une prouesse de savoir ce que sera le résultat des recettes en fin d'exercice budgétaire !

Au total, pour 2011, les estimations de produits de la CVAE et, par ricochet, du FNGIR, se sont avérées supérieures à la réalité ! En conséquence, la part de DCRTP a augmenté. C'est pourquoi, en urgence, à l'occasion de l'examen de la dernière loi de finances rectificative pour 2011, cette dotation a été abondée de 500 millions d'euros supplémentaires !

La situation représente un risque accru pour les finances locales, dans le contexte de raréfaction des ressources budgétaires de l'Etat que l'on connaît, la part des dotations de compensation étant aujourd'hui majeure, avec le risque qu'à un moment ou un autre l'Etat, à travers la loi de finances, réduise ses compensations aux collectivités. On en a eu, quelles que soient les majorités, des exemples assez clairs !

Il y a donc un constat d'insuffisance et la nécessité de mettre en place un mécanisme de péréquation. Je précise que les régions étaient parvenues à un accord sur la péréquation en matière de dotation globale de fonctionnement (DGF), le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale s'étant engagé sur une dotation complémentaire de 13 millions d'euros. Le dispositif a été modifié et les 13 millions repris. Nous avons fait savoir que nous étions néanmoins favorables à la mise en œuvre de la réforme telle que nous la proposons. Cela n'a pas été accepté. Les six ou huit régions qui devraient entrer dans la péréquation n'y sont pas entrées, les autres conservant ce qu'elles avaient accepté de perdre.

Je voudrais dire fermement que notre acceptation de la réforme de la DGF ne saurait valoir en aucune manière accord sur ce qui pourrait advenir de la réforme de la péréquation horizontale à partir de l'évolution du flux de la CVAE.

Je tenais à replacer le problème dans son contexte, la situation est devenue impossible. J'ai décidé hier de supprimer le stand de la région sur le site de la foire exposition de Toulouse, qui représente un budget de 80.000 euros. Nous en sommes là des économies !

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. - M. Massiot souhaite-t-il prolonger cette information ?

M. Pierrick Massiot, vice-président du Conseil régional de Bretagne. - La substitution de la taxe professionnelle a un coût pour l'Etat 5 à 6 milliards d'euros et pour les collectivités, je n'y reviens pas... Pour les entreprises, elle représente une économie, par rapport à l'ancienne taxe professionnelle, de l'ordre de 8 milliards selon le rapport du Sénat d'octobre 2011.

Quel est l'impact de ces 8 milliards sur la compétitivité des entreprises ? A notre connaissance, il n'existe pas d'études permettant de le mesurer, ces 8 milliards représentant pratiquement les deux tiers de ce que les entreprises sont censées économiser avec la suppression de 5,4 % des cotisations patronales envisagée récemment. C'est une somme extrêmement importante. Ces 8 milliards ont-ils servi à diminuer le coût de la production et le prix de vente des produits ou ont-ils été intégrés dans les marges ? Il serait intéressant d'en avoir une estimation.

Quant à la CVAE, le mécanisme prévu en loi de finances 2011, par le biais d'un amendement passé rapidement fin décembre 2010, aboutit à des conséquences pour la quasi totalité des régions, hormis une, qui nous paraissent impossibles à accepter. La concentration des bases fiscales sur la seule région Ile de France, qui représenterait près d'un tiers de la totalité des bases nationales contre 13 % auparavant, conduit à une dynamique très préoccupante. Si l'on prend le seul exemple de l'évolution de 3 %, supposée uniforme, des bases sur l'ensemble du pays, une région comme la Basse Normandie verrait son produit augmenter de 1,5 % chaque année, celui de l'Ile de France augmentant de 6 %. Ce qui aboutirait, en une dizaine d'années, à

une concentration considérable des produits de substitution à la taxe professionnelle dans une seule région, au détriment de toutes les autres.

Ceci nous paraît inacceptable en l'état et nous souhaitons que le Parlement puisse se saisir de cette question, la loi de finances 2012 n'en ayant pas fait mention. Nous espérons voir traité ce sujet dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2013.

En complément des réflexions sur la fiscalité destinée aux régions nous n'avons en effet plus aucun pouvoir de taux plusieurs hypothèses peuvent être évoquées...

Il a déjà été fait mention à plusieurs reprises du versement transport. Les régions sont autorités organisatrices de transport. Elles répondent aux mêmes objectifs qui ont justifié l'instauration des versements transport en milieu urbain et rendent beaucoup de services pour les trajets pendulaires domicile travail. Par ailleurs, la décentralisation du transport ferroviaire régional a abouti à une considérable augmentation de celui-ci puisque, sur les dix dernières années, on enregistre une progression de 40 %.

Ce versement transport, acquitté par les entreprises de plus de dix salariés mais aussi par les administrations, permettrait de réaliser, pour une hypothèse de 0,2 % de taux, un produit national de l'ordre de 800 millions d'euros environ. Si l'on considère que la part administrative dans le versement transport est de l'ordre de 30 %, cela représenterait un effort pour les entreprises de l'ordre de 550 millions d'euros, à rapprocher des 8 milliards d'euros économisés sur la taxe professionnelle et des 12 milliards d'euros envisagés dans le cadre de la suppression de la part patronale sur certaines cotisations.

Le versement transport pourrait constituer, pour les régions, une fiscalité dédiée à ces investissements, qui seront extrêmement importants dans les années à venir.

Parallèlement pourrait également démarrer une réflexion sur le produit de la taxe d'apprentissage et des financements liés à la formation alors qu'aujourd'hui il y a une grande opacité sur la façon dont les fonds collectés sont utilisés. L'apprentissage constitue un levier important pour l'emploi, notamment pour les jeunes. Les régions ont par la loi compétence en la matière ; elles devraient être à l'avenir davantage consultées et associées à la réflexion sur la façon dont le « paquet » de ressources liées à la taxe d'apprentissage pourrait financer le développement de ce secteur. Ceci vaut évidemment pour les fonds récoltés au titre de la formation, où le financement par branche paraît aussi très opaque.

Nous pensons que des marges de manœuvre pourraient être trouvées, avec l'avantage, s'agissant de la taxe d'apprentissage ou des fonds formation, de pouvoir raisonner à somme nulle.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La parole est à M. Laurent...

M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et vice-président de l'Association des Maires de France (AMF). – Je voudrais tout d'abord vous remercier d'avoir invité l'AMF à vous faire part de son analyse de la situation. Vous nous avez adressé une liste de questions ; nous avons choisi d'y répondre de manière sommaire au moins oralement.

Tout d'abord, les ratios d'autonomie fiscale, tels que nous l'entendons à l'AMF et je pense dans l'ensemble des associations, n'existent pas dans la Constitution, celle ci ne reconnaissant que l'autonomie financière. Je n'entrerai pas dans le débat des différences entre ces deux notions, chacun ici les connaissant.

Sur les 47 milliards d'euros d'impôts et de DCRTP perçus par le bloc communal, environ 88 % peuvent faire l'objet d'une certaine modulation par le taux. Ce pourcentage ne tient cependant pas compte du FNGIR qui peut représenter, pour certains EPCI ou communes, une part de recettes non négligeable, par définition non modulable.

Il convient aussi de noter que le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) est désormais totalement lié au taux des impôts des ménages, la majoration dans la limite de 1,5 fois ayant été supprimée en même temps que la taxe professionnelle.

Enfin, en ce qui concerne les EPCI qui lèvent la fiscalité professionnelle unique, la part d'impôts non modulable est plus importante, ceux ci percevant plus des trois quarts de la CVAE du bloc communal.

S'agissant de la croissance attendue des différents impôts locaux et de ses conséquences en termes d'inégalités territoriales, la progression des bases correspond globalement à ce qui existait avant la réforme, notamment pour les taxes foncières.

Pour la CVAE en revanche, il est impossible de réaliser des prévisions fiables, surtout en cas d'établissements multiples. La prévisibilité est, quoi qu'il en soit, beaucoup plus incertaine que lorsqu'il s'agissait de la prise en compte notamment des équipements et biens mobiliers (EBM) ou des valeurs locatives foncières s'agissant de l'ancienne taxe professionnelle.

Cependant, il existe moins de possibilités d'optimisation de la part des entreprises avec le risque que celles ci prêtent moins d'attention à l'établissement des déclarations, par exemple concernant le nombre de salariés par établissement. La justesse de la répartition pourrait donc en souffrir.

Il est à ce jour difficile de se faire une opinion sur la CVAE compte tenu de la notification tardive des produits 2011 et des différentes évolutions législatives relatives à sa territorialisation.

S'agissant de l'évolution du panier fiscal des différentes catégories de collectivités, que pouvons-nous dire à l'heure actuelle ? Pour l'AMF, la répartition actuelle apparaît relativement satisfaisante pour le bloc communal

qui dispose encore d'un panier de ressources diversifié, ce qui n'est pas le cas des départements ou des régions.

L'attribution d'une part de CVAE au bloc communal, pour laquelle l'AMF s'est beaucoup battue, était une nécessité même si l'on peut considérer que la part de 26,5 % reste insuffisante. Pour le moment, il est nécessaire de s'en tenir au statu quo afin de pouvoir suivre l'évolution des recettes sur plusieurs exercices avant de proposer, le cas échéant, une nouvelle répartition.

S'agissant de la transmission des évaluations et des informations, la notification des montants définitifs ne date que de décembre 2011. Aucune information sur les éléments de calcul n'a été fournie. Les écarts constatés entre prévision et notification devront faire l'objet dans les mois qui viennent d'explications précises. L'ensemble des associations d'élus a demandé à la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), lors d'une réunion qui s'est tenue la semaine dernière, de notifier toute une série d'informations permettant de s'assurer de l'origine de la CVAE, notamment en cas d'entreprises multi établissements.

Les amendements qui ont été votés en loi de finances 2012, à l'initiative des associations d'élus, devraient permettre de disposer de ces informations. Il est regrettable que les communes et les EPCI n'aient pu disposer des informations nécessaires à la prise de décisions en matière de cotisation minimum de CFE.

S'agissant de la répartition géographique du produit de la CVAE, les chiffres ont été diffusés par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) dans son bulletin d'information statistique. Ces chiffres sont intéressants mais ne permettent pas une analyse suffisamment pertinente au stade actuel. Cela étant, les remarques des représentants de l'ARF, sur la concentration de la CVAE sur certaines régions et sur l'une d'elles en particulier sont totalement exactes.

S'agissant de l'avenir de la CET et des aménagements que nous pourrions proposer, la modulation du taux, avec possibilité de dépasser le taux de 1,5 % dans certains cas est l'une des solutions à envisager. Elle a été préconisée sous forme d'un « tunnel de taux » par le rapport Fouquet, qui aboutissait à la prise en compte de la valeur ajoutée comme base principale de taxation économique en direction des collectivités locales.

Un point nous paraît devoir être analysé en profondeur. Il s'agit du coût des dégrèvements barémiques. On se souvient dans quelles conditions ils ont été mis en place. Ils représentent 3,6 milliards d'euros. C'est un coût extrêmement élevé ; il conviendrait de vérifier qu'il se justifie dans tous les cas.

La création de la nouvelle IFER est également étudiée pour certaines activités qui ont pu bénéficier d'effets d'aubaine du fait de la disparition de la taxe professionnelle.

S'agissant de la question des ratios d'autonomie financière, a priori et en l'état actuel des choses, le bloc communal n'a pas constaté globalement de modification, dans la mesure où, dans le calcul et les normes utilisés pour la définition de ces ratios, la CVAE est considérée comme un impôt territorialisé alors que les collectivités territoriales n'ont les moyens d'influer ni sur le taux, ni sur la base.

Nuançons ces appréciations en remarquant que le montant de la DCRTP affecté au bloc communal, soit 1,250 milliards d'euros, vient mécaniquement diminuer ce fameux ratio !

S'agissant du mécanisme de la DCRTP ou du FNGIR, il était protecteur en 2010. Dans la mesure où aucune indexation n'est prévue, il ne le demeurera pas à long terme, notamment pour les collectivités qui perçoivent des montants importants de DCRTP et de FNGIR. Il pourrait donc être suggéré au Sénat de vérifier chaque année l'évolution des ressources fiscales consolidées avec les garanties et de s'assurer qu'aucune diminution de ces compensations ne soit votée.

S'agissant de la compensation à l'euro près pour les collectivités, c'est le cas à l'instant « T », sauf à vérifier ce que nous n'avons pu faire de manière certaine qu'il n'y a pas eu de décalage dans l'appréciation exacte de la compensation. C'est un point essentiel qui peut aboutir à une perte définitive de 2 ou 2,5 % de richesse fiscale. C'est d'autant plus important que le taux est fixe.

Il conviendra aussi d'être vigilant avec les ressources provenant des fonds départementaux de taxe professionnelle, notamment au titre des grandes surfaces.

S'agissant des instruments de péréquation horizontale, un travail important a été mené par le Parlement et par l'ensemble des associations d'élus, notamment au sein du Comité des Finances Locales (CFL). Nous considérons qu'il est trop tôt pour juger des effets de ce fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Il est également trop tôt pour juger du Fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF). Il est d'ailleurs, à ce titre, fort opportun que le Sénat ait voté une demande de rapport portant sur l'analyse des conséquences de la mise en place du Fonds de péréquation. Ce rapport doit être remis avant le 1er octobre mais il nous paraît important que Parlement et associations d'élus puissent y travailler ensemble. Nous pourrions donc imaginer une méthode de travail lors de la prochaine réunion du CFL, sans attendre cette évaluation.

Concernant les critères de répartition, nous pensons que les dispositions votées par le Sénat en loi de finances sont allées dans le bon sens. Il sera évidemment nécessaire d'analyser toutes leurs incidences. Pour le calcul du potentiel fiscal, cependant, la prise en compte du FNGIR ou de la DCRTP sans ajustement tenant compte des bases des anciens impôts peut apparaître comme relativement injuste. C'est un point essentiel sur lequel il nous faudra travailler.

S'agissant des relations entre les collectivités territoriales et les entreprises, nous avons, au sein de l'AMF, procédé à une enquête rapide auprès d'un certain nombre de nos adhérents, notamment les membres de la commission des finances qui nous ont indiqué ne pas avoir eu de retours particuliers de la part des acteurs économiques sur cette affaire.

Lorsqu'on pose la question aux acteurs économiques de savoir quelle réforme est nécessaire, la réponse porte quasi systématiquement sur les charges sociales.

Certains élus ont simplement précisé que des entreprises pour lesquels il n'était pas forcément attendu d'allègements étaient bénéficiaires comme les entreprises de transport, alors que des artisans ou des maisons de presse estimaient payer davantage avec le nouveau système. On peut donc s'interroger sur le retour sur investissement en termes de ressources fiscales. Les collectivités territoriales peuvent attendre de nouvelles implantations d'entreprises. Les retombées en matière d'emploi seront donc essentielles pour favoriser l'accueil d'entreprises, notamment industrielles et faire en sorte que les habitants les acceptent.

Enfin, l'allègement de la charge fiscale pour les entreprises industrielles est elle de nature à éviter les délocalisations ? La réforme, initialement ciblée sur les entreprises industrielles, a finalement touché pratiquement toutes les catégories de redevables. Ainsi, des professions libérales employant moins de cinq salariés sont assez largement bénéficiaires. Il est difficile de juger de manière précise les effets de la réforme sur les entreprises puisque le critère de la taxe professionnelle n'était pas parmi ceux cités le plus souvent pour justifier les délocalisations.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La parole est à M. Lemaigen...

M. Charles Eric Lemaigen, président de la Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF). – Je mettrai plus particulièrement l'accent sur quelques points puis Philippe Tarillon complètera mes propos s'agissant de la répartition géographique, de la problématique des communes industrielles et de la question de la consolidation.

Je voudrais nuancer les choses pour ce qui est de l'autonomie fiscale. Il existe en effet, sur ce point, des querelles d'école entre autonomie financière et autonomie fiscale.

En matière d'autonomie fiscale, je rappelle que la France était, après la Suède, de très loin en tête en Europe. La comparaison est donc parfois intéressante.

En second lieu, notre autonomie fiscale était auparavant fortement nuancée par le plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée. Mon voisin, dans le Val de Fensch, bénéficiait d'une d'autonomie fiscale quasiment nulle, 80 % de ses bases étant plafonnées.

En matière de taux de la CVAE, l'AdCF était favorable au taux unique. En l'absence d'un taux unique, les optimisations fiscales auraient été pires que dans le système précédent, la meilleure assiette de l'impôt économique étant la valeur ajoutée plutôt que les EBM. La taxe professionnelle est depuis longtemps une morte en sursis et la valeur ajoutée ne peut être appréhendée qu'au niveau des entreprises pluri établissements.

Or, le rapport Fouquet prévoyait un tunnel de taux ; on sait bien qu'un tunnel de taux, qui est forcément limité pour éviter les optimisations, entraîne très vite les collectivités vers un plafond. Ce n'est alors plus un tunnel de taux mais un taux unique. Il n'est qu'à considérer les droits de mutation...

Nous étions favorables à un taux unique et avons considéré même si on peut fort bien en comprendre les raisons que le taux intermédiaire constituait une erreur. On peut comprendre qu'il ne fallait pas seulement encourager les entreprises industrielles soumises à la mondialisation mais aussi aider les petites entreprises créatrices d'emplois. Il n'empêche que l'on a créé une « usine à gaz ». Le Sénat a réussi à trouver un système pour ne pas totalement pénaliser la répartition de l'assiette de l'impôt économique. Néanmoins, l'expliquer à des profanes n'est pas toujours très simple. Il fallait probablement rester sur un taux unique qui aurait pu être descendu à 1,16 % pour avoir un résultat équivalent, plus sain pour tout le monde.

Comme l'ont dit Martin Malvy et Philippe Laurent, nous avons perdu un an mais il faut reconnaître que 2009 a été une année calamiteuse. Si on l'avait prise en charge, la situation, pour les collectivités, je le crains, aurait été plus défavorable. Il faut donc nuancer les choses...

Le troisième élément est constitué par le nouveau panier fiscal du bloc local. On assiste à une modification totale de ce panier : désormais, la réforme correspond à la généralisation de la fiscalité mixte. Les stratégies fiscales et financières des communes de l'intercommunalité seront donc forcément différentes de ce qu'elles étaient par le passé. Des pactes financiers et fiscaux entre les communes et l'intercommunalité seront nécessaires car elles prélèvent l'argent sur le même contribuable ; on ne peut imaginer des stratégies fiscales totalement différentes entre l' élu communal au sein de sa commune et l' élu communal au sein de son intercommunalité, par exemple en matière de taxe d'habitation !

L'AdCF était favorable au fait que le bloc local dispose de plus de CVAE ; cette dernière aurait probablement dû être mieux répartie entre les régions et le bloc local. Il en a été décidé autrement.

Le discours de l'ADF me laisse parfois rêveur ! Ce n'est pas une critique mais, objectivement, les départements disposent de moins d'autonomie fiscale. Nous aurions bien voulu vous laisser la taxe d'habitation : ce n'est pas nous qui avons souhaité la confier à quelqu'un d'autre ! Le fait que la taxe d'habitation se situe dorénavant au niveau du bloc local empêche désormais toute évolution vers une taxe d'habitation sur le revenu. Il faut assumer les responsabilités que nous avons prises les uns et les autres !

Quant à la nouvelle dynamique des bases, elle est difficile à appréhender aujourd'hui. Je partage les propos de Philippe Laurent : même si l'on constate d'incontestables progrès, il reste beaucoup à faire en matière d'information. Aujourd'hui, nous pilotons nos investissements dans le brouillard, alors que les collectivités représentent 71 % de l'investissement public !

C'est d'autant plus difficile que nos bases dépendent à 75 % des valeurs locatives. Il existe une évidente incertitude à propos de la mise en place de la réforme des valeurs locatives que nous appelons de nos vœux qui risque de provoquer des effets de transfert de la matière imposable plus importants que ceux qu'on a connus avec la réforme de la taxe professionnelle. Prenons donc garde au double effet, comme dans le cas des collectivités industrielles, où la réforme de la taxe professionnelle a favorisé les territoires résidentiels.

Cinquième élément : je pense qu'il faut différencier péréquation et nouvel impôt économique. Faire peser la péréquation sur le seul impôt économique me paraît déraisonnable et risque d'entraîner des effets pervers. Il me semble donc sain, parallèlement à la réforme de la taxe professionnelle, d'avoir eu le courage de mettre en place une amorce de la réforme de la péréquation même si la conjoncture était délicate. L'AdCF se réjouit qu'on ait pris en compte le Potentiel Financier Intercommunal Agrégé (PFIA). Nous avons même souhaité qu'on y intègre les dotations d'intercommunalité, voire la dotation de péréquation.

L'AdCF se réjouit également du fait que le Sénat ait pu renforcer le critère des revenus. Nous avons souhaité un revenu médian plutôt que moyen mais on reste dans le même esprit. Plus on aura de critères diversifiés, mieux on mettra à jour le lobbying qui, aussi justifié soit il, rendra le système parfaitement illisible pour tout un chacun !

Incontestablement, des problèmes se posent et il va falloir revoir la répartition entre le FSRIF et le FPIC. Sans doute les clauses de revoyure le permettront elles...

En outre, il faudrait que les critères de répartition se rapprochent les uns des autres, des critères contradictoires risquant de compromettre la péréquation.

Enfin, je partage les propos qu'a tenus Philippe Laurent concernant les relations entre entreprises et collectivités. On a déjà connu cela au moment de la mise en place de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) : les communes ne voulaient plus des entreprises sur leur territoire, la taxe professionnelle allant à l'intercommunalité. Il faut être vigilant. La difficulté perdurera face aux industries polluantes, que personne ne voudra accueillir, les populations y étant défavorables et le retour sur investissement assez faible c'est le moins que l'on puisse dire pour les collectivités...

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La parole est à M. Tarillon...

M. Philippe Tarillon, président de la Communauté d'agglomération du Val de Fensch, membre du conseil d'administration de l'AdCF. – Je voulais, en complément de ce que vient de dire mon collègue, apporter une illustration à propos d'un territoire industriel situé dans la vallée de la Fensch, traditionnellement sidérurgique et qui compte 70.000 habitants. Je suis également maire de Florange ; je pense que vous avez dû entendre parler de cette commune et des décisions du groupe ArcelorMittal. La réforme se traduit pour nous, de manière schématique, par un maintien des ressources. L'engagement a bien été tenu mais la structure des ressources change profondément !

Sur un total d'environ 41 millions d'euros de ressources de fonctionnement, près de 80 % étaient auparavant d'origine fiscale. Même si le pouvoir de taux était limité par rapport au plafonnement vis à vis de la valeur ajoutée, nous en sommes à 45 % ! On peut également constater l'évolution de la fiscalité économique, très importante pour ce territoire qui comprend de nombreuses friches industrielles et maints problèmes sociaux.

La TPU représentait près de 30 millions d'euros ; aujourd'hui, la totalité de la fiscalité économique s'élève à moins de 13 millions d'euros, les pouvoirs de taux, CFE et fiscalité traditionnelle, se situant à hauteur de 13 millions d'euros. La dynamique s'appuie donc sur des recettes pour l'essentiel figées, avec une autonomie fiscale réduite à peu de choses.

La péréquation horizontale a constitué une rude bataille ; le texte qui en est ressorti permet d'éviter au moins cette fois la « double peine ». Grâce à la prise en compte du critère des revenus dans la répartition, nous sommes bénéficiaires nets alors que, dans les premières simulations, du fait de l'histoire et de la stratification des bases, nous étions contributeurs, ce qui revenait à ajouter la sanction à la pénalisation.

Le second point sur lequel je veux insister concerne la territorialisation. Il faut revoir celle de la CVAE pour les entreprises multi établissements, même s'il y a eu des progrès au delà du seul critère des effectifs. On sait fort bien aujourd'hui que l'industrie et notamment l'industrie lourde produit beaucoup de valeur ajoutée mais a de moins en moins d'effectifs. C'est toute la problématique de la consolidation, qui permet des mécanismes anti redistributifs.

Enfin, je voudrais attirer l'attention de la mission sur les questions de délocalisation. C'est l'un des motifs qui a justifié la réforme. Je l'illustrerai par le comportement d'ArcelorMittal et par quelques chiffres. Ce n'est pas l'impôt économique qui décidera ArcelorMittal à relancer les hauts fourneaux de Florange !

Hier, 17 millions d'euros de taxe professionnelle sur 30 étaient à la charge d'ArcelorMittal, les divers mécanismes de dégrèvements faisant que

l'Etat et nous mêmes étions touchés par le plafonnement ; aujourd'hui, nous avons un peu plus de 12 millions d'euros d'impôt économique. ArcelorMittal, entre la CFE et la CVAE, paie environ 4 millions d'euros au titre du territoire.

Certes, une partie de la CVAE va vers d'autres territoires au titre du siège social mais on mesure bien le gain réalisé par cette entreprise sans qu'elle ait réellement modifié sa stratégie. Il y a donc là une question à se poser...

La mission va se rendre à Dunkerque, autre territoire industriel. Ces industries qui ont peu de report sur l'emploi ou en termes de retour sur investissement comportent de réelles nuisances pour nos territoires. Ce n'est pas le cas de ceux sur lesquels se trouvent les sièges sociaux. On risque donc de voir, à terme, des arbitrages qui ne seront pas forcément favorables à l'industrie mais davantage au résidentiel, aux services ou au commerce. C'est une vraie question qu'il convient de se poser !

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La parole est à M. Lebreton...

M. Claudy Lebreton, président du Conseil général des Côtes d'Armor, président de l'Assemblée des Départements de France (ADF). – Est-il utile de rappeler combien la taxe professionnelle était, pour les collectivités territoriales et les départements, un impôt important et dynamique ?

On comptait chaque année des créations d'entreprises, des créations d'emplois ; le solde était souvent positif, la croissance de recettes essentielle et importante pour nos collectivités, quelle qu'elles soient.

Une des premières questions que vous posez porte sur le degré d'autonomie fiscale des départements. Les départements représentent un budget d'environ 70 milliards d'euros. La fiscalité, avant les réformes, était de 22,5 milliards d'euros, dont 9 milliards d'euros de taxe professionnelle. Je mets de côté les droits de mutation, qui avoisinent 7,5 milliards d'euros.

Les recettes fiscales des « quatre vieilles » représentaient 35 % des recettes de la fiscalité des départements ; aujourd'hui, la moyenne est tombée à 17 % : nous avons donc perdu la moitié de notre pouvoir de taux avec la réforme de la taxe professionnelle et de la fiscalité et n'avons plus que le foncier bâti pour seule recette fiscale locale, moitié moins !

Les dépenses départementales sont des dépenses rigides qui pèsent incontestablement : Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), Prestation de Compensation du Handicap (PCH) et Revenu de Solidarité Active (RSA) représentent 13 milliards d'euros chaque année. Je ne m'étendrai pas sur la compensation de l'Etat qui a fortement régressé en quelques années, ni sur la couverture de l'APA, au départ de 48 % et tombée à moins de 25 % en moyenne.

Qui plus est, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui sont une recette fiscale indirecte, se sont effondrés en 2008 2009 ; ils ont diminué de 2,5 milliards d'euros en l'espace de deux ans. Même si on a connu une remontée en 2010, l'évolution a été de 60 %. On est face à une recette procyclique qui devient de plus en plus compliquée, dans une situation économique et sociale extrêmement tendue et un marché de l'immobilier doublement impacté, d'une part, du fait des recettes de DMTO et, d'autre part, du foncier bâti.

En second lieu, les incidences du FNGIR et de la DCRTP sont aujourd'hui prises en compte en matière de potentiel fiscal et financier dans tous les calculs de répartition du RSA et de l'APA, au titre de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA).

Compte tenu des nouveaux calculs, un département considéré comme modeste, comme le Gers, qui occupait la 94ème place dans le classement du potentiel financier, est passé à la 44ème place. Le Gers va donc devenir un département riche ! Les Hautes Pyrénées, qui étaient à la 58ème place, sont passés à la 17ème place ; le Tarn, qui était à la 98ème place, est aujourd'hui à la 62ème place.

Nous avons attiré l'attention du Président de la commission des finances du Sénat et de son rapporteur général sur cet état de fait, qui place les départements dans une situation qui n'est pas de la plus grande justice fiscale ni territoriale.

Troisième conséquence : la CVAE va pouvoir, à partir de 2013, participer de la péréquation financière entre départements. Or, dès que la CVAE, liée à l'activité économique et à la croissance des assiettes diminue, la DCRTP augmente. On sait que cette recette des collectivités départementales sera « capée ». Il s'agit donc d'une double peine : les DMTO et la CVAE étant de moins en moins dynamiques face à des dépenses sociales rigides, on se retrouve dans un environnement financier insupportable. Je ne m'étendrai pas sur le sujet, chacun ayant reconnu y compris le CFL que les départements, du fait de ces spécificités, sont dans des situations financières extrêmement difficiles, voire dramatiques pour certains !

Ce sont les départements les plus urbains, notamment en Ile de France, qui vont accaparer une grande partie des recettes de la CVAE. C'est là une répartition des recettes totalement inéquitable.

L'ADF a toujours été plus convaincue par une péréquation verticale qu'horizontale même si, pour certains départements, la péréquation a été positive. On a introduit au sein des départements beaucoup d'inégalités.

Cette exonération de taxe professionnelle a-t-elle permis aux grands groupes de mieux se situer dans la compétitivité internationale ? Mon département a mené des analyses : cette mesure a été bénéfique pour un certain nombre d'entreprises, notamment dans le secteur de l'artisanat mais

c'est plus la concurrence des salaires et des charges de certains pays que la taxe professionnelle qui menace les groupes français.

M. Thierry Carcenac, député, président du Conseil général du Tarn.- La fiscalité n'est pas un élément en soi : il faut partir de nos compétences et voir comment les financer.

On dénote toutefois dans ce domaine une certaine impréparation, une certaine instabilité et une inégalité de la répartition de la péréquation, telle qu'on commence à la voir poindre.

Le Président Lebreton l'a dit : nos marges de manœuvre sont de plus en plus étroites. Nous sommes paralysés soit par une fiscalité figée, qu'il s'agisse de la DCRTP ou de la DGF, soit par les impôts indirects comme les DMTO ou la CVAE et liés par la conjoncture. Les limitations que nous subissons sont très fortes, alors que nos dépenses croissent généralement de l'ordre de 4,5 à 6 % par an.

La commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) nous pose la question de savoir si les collectivités locales ont été compensées à l'euro près. Généralement, ceci intervient au moment du transfert. Or, depuis 2008, nos recettes n'ont pas évolué, sauf pour ce qui est de la CVAE, à partir de 2011. Les progressions que nous connaissions donc auparavant au travers des bases ou des créations de richesses sont complètement annihilées. Cela fait longtemps que nous ne voyons plus rien venir du côté de l'économie !

La péréquation des DMTO est trop récente pour que l'on puisse en mesurer l'efficacité ; nous avons d'ailleurs déjà changé de dispositif. Quant à la péréquation de la CVAE, elle ne doit intervenir qu'en 2013.

Nous avons déjà vécu la péréquation verticale, notamment en matière de DGF des départements. Cent départements environ bénéficiaient de la péréquation, quarante urbains et soixante ruraux. Sur les 12,7 à 13 milliards de DGF, la péréquation s'est élevée à environ un milliard dont nous n'avons rien vu, les enveloppes étant figées !

Enfin, s'agissant des valeurs locatives, l'expérimentation portant sur cinq départements dans le cadre des locaux professionnels n'est pas étendue. Nous sommes toujours sur des valeurs locatives qui datent des années 1970 et les effets de transfert risquent d'être très importants. Il faut donc considérer ces éléments.

S'agissant du plafonnement des taux des départements, le taux moyen national en matière de taxe foncière est de 14,38 %, certains départements étant plus proches des 30 %, voire de 35 % alors que d'autres sont très bas. Nous sommes donc très limités en matière de fiscalité et d'autonomie.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – La parole est à M. Boulard...

M. Jean Claude Boulard, maire du Mans, président de la communauté urbaine du Mans, représentant l'AMGVF et l'Association des

Communautés urbaines de France (ACUF) - Il va bien falloir apprendre à vivre sans la taxe professionnelle, personne ne proposant de la rétablir ! J'ai lu le programme des uns et des autres : je n'ai trouvé aucune proposition en ce sens ! Il faut donc essayer de tenir compte des erreurs de la réforme pour ne pas en commettre de nouvelles. C'est sur ce point que je voudrais insister à travers six points.

Le premier prendra la forme d'un constat : quelles que soient les collectivités, à des degrés différents, la réforme de la taxe professionnelle s'est traduite par une perte ou une réduction très forte de l'autonomie fiscale des collectivités locales : 41 % pour le bloc communal on n'ose citer le pourcentage des autres ! Il est intéressant de rappeler que cela s'inscrit dans un mouvement historique. Depuis quarante ans, l'Etat ne cesse de remplacer des impôts locaux par des dotations ! Cela a commencé par la réforme de la taxe locale et par l'extension de la TVA au commerce de détail, qui est à l'origine de la DGF, remboursement et non dotation d'Etat. On a perdu la bataille culturelle le jour où on a oublié ce dernier point. L'extension de la TVA au commerce de détail ressemblait beaucoup à la TVA sociale et l'Etat a inventé la DGF pour nous rembourser. Il a ensuite prétendu qu'il s'agissait d'une dotation, puis l'a réduite régulièrement.

Ce mouvement, toutes les majorités l'ont accompagné. Je ne sais plus qui a décidé la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle...mais, dès lors qu'un des deux piliers a été supprimé, on a craint que le second ne le soit également. On pourrait tirer un premier message de ce constat et cesser, à l'avenir, de remplacer des impôts locaux par des dotations. Toutes les collectivités devraient demander que ce processus cesse dans le futur. Il ne s'agit pas de nous rendre nos impôts encore que ce débat n'est pas inutile mais de sanctuariser ceux qui existent car je crains que le vieux rêve que la direction du budget fait depuis quarante ans ne continue à cheminer !

On sait que cela commence par une compensation. On la déclare sanctuarisée pendant deux ans ; elle est quelquefois indexée sur les salaires puis sur l'inflation, avant d'être gelée avant de devenir un outil de péréquation.

Le deuxième constat n'est pas sans importance : la structure du prélèvement local s'est déplacée vers les ménages, ce qui n'est pas une mince affaire. Pour ce qui est du bloc communal, on est passé, s'agissant du foncier bâti et de la taxe d'habitation, de 58 % à 74 % ; en même temps, l'impôt économique est passé de 41 % à 22 %. C'est un sujet qui va compliquer le débat sur l'évolution des valeurs locatives du bloc communal et rendre extrêmement dangereux celui qui est en train de naître sur les dégrèvements.

Si un processus de remise en cause des dégrèvements se met en place au profit d'exonérations qui ne seront plus compensées, le bloc communal, qui dépend à 70 % de l'impôt sur les ménages, va souffrir. C'est un dommage collatéral de la réforme de la taxe professionnelle mais il faut être vigilant.

Le troisième constat a été peu dressé : la réforme a produit une différenciation relativement dangereuse des territoires au plan fiscal, au détriment des territoires industriels et au profit des territoires résidentiels. Je ne suis pas sûr qu'on ait mesuré ce que voulait dire, pour l'avenir d'un pays comme le nôtre le fait qu'au plan fiscal, les territoires résidentiels sont et seront mieux traités que les territoires industriels.

Pour un territoire résidentiel dont la ressource provient pour l'essentiel de la taxe d'habitation et du foncier bâti, l'effet de l'évolution de la richesse fiscale est plus fort ; cependant, les territoires industriels bénéficient des dotations de compensation les plus importantes et d'une part de dotation supérieure par rapport à leur part de ressources fiscales.

En second lieu, l'affectation des territoires en faveur de l'habitat et les effets de la DGF en matière de population conduira à privilégier l'affectation résidentielle par rapport à l'affectation industrielle. La différenciation fiscale entre territoires industriels et résidentiels, peu prise en compte dans les débats, constitue un danger potentiel considérable.

Le quatrième constat nécessite peut être un ajustement. Même les tenants de la réforme admettent qu'ils sont allés trop loin : 3,6 milliards d'euros de dégrèvement et un dommage collatéral, qu'on n'a pas pu réparer s'agissant des Bénéfices Non Commerciaux (BNC), peu délocalisables.

J'ai la conviction que la réforme freine peu les délocalisations ; il n'empêche que certains secteurs non délocalisables ont bénéficié d'un effet d'aubaine. Lorsque les professionnels du BTP se plaignent de leur plan de charge, je leur rappelle qu'ils se sont peu battus, au sein du Mouvement des Entreprises De France (MEDEF), pour rappeler qu'ils ne sont pas délocalisables et que l'essentiel des financements vient du budget des collectivités locales !

Il faut donc prendre garde à l'évolution des seuils de dégrèvement. C'est un débat gagnant gagnant, aussi bien pour l'Etat que pour les collectivités locales. Pour l'instant, l'Etat compense les dégrèvements. Pour combien de temps ? Personne ne le sait mais un travail d'ajustement du périmètre de l'impôt économique pourrait constituer un compromis entre l'Etat et les collectivités locales.

Cinquième observation : peut-on rétablir un peu d'autonomie sur l'impôt économique ? Certes, le rapport Fouquet a prévu des différenciations de taux. On peut également moduler les taux des bases non délocalisables puisqu'il n'existe pas d'effets pervers.

Enfin, c'est un bénéficiaire de la péréquation qui vous le dit : celle ci est dangereuse ! On m'écouterà peut être davantage... Pourquoi ? Moyennant deux ou trois petits amendements, on passe de 500.000 euros de prélèvement à 700.000 euros de bénéfices. Qu'un curseur aussi faible puisse provoquer un tel effet ne peut qu'appeler à la prudence !

Le Parlement, dans sa sagesse, a eu raison de limiter à 150 millions d'euros le montant de la péréquation. Il en est du plaisir comme de la douleur : il vaut mieux les répartir dans le temps ! Il a d'ailleurs fallu instaurer un plafonnement à 10 % sur certains territoires. S'agissant d'un impôt de répartition, tous les plafonnements retomberont sur les autres ! Toutes ces dispositions relativement difficiles à contrôler appellent à poursuivre prudemment et en réalisant beaucoup de simulations, face aux conséquences des différents scénarios.

J'ajoute qu'une ressource nationale destinée à alimenter une partie de la péréquation, notamment dans le cas du réexamen des dégrèvements de l'impôt économique, éviterait à l'avenir, quels que soient ceux qui l'animeront, que l'Etat ne réponde péréquation lorsque les collectivités locales viendront expliquer à ce dernier qu'elles ont un problème d'adéquation entre leurs moyens et leurs dépenses. Compte tenu des allègements massifs d'impôts qui se sont produits depuis des années, la péréquation ne peut constituer une réponse pour l'avenir, sauf à opposer les territoires entre eux ce qui est le rêve de l'Etat !

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Nous avons permis à chacun d'intervenir ; nous allons à présent entrer dans le débat.

Dès lors qu'il y a réforme, le bouleversement est inévitable. Une réforme doit toujours se faire rapidement. Nous en mesurons les effets et cherchons à l'améliorer. C'est le sens même de notre mission.

Que se serait-il passé si, dans la période de crise que nous connaissons, la taxe professionnelle était restée ce qu'elle était ? Nous n'avons pas de réponse puisque nous sommes entrés dans un autre système. Il nous faut cependant en mesurer l'écart.

Manifestement, les régions ont bien du mal à retrouver un équilibre compte tenu des nouvelles ressources, des charges et des compétences qui sont les leurs. A l'inverse, on a le sentiment que le bloc communal a retrouvé un certain équilibre. Reste nos départements : nous avons bien entendu les difficultés qui sont les vôtres, Monsieur Lebreton.

M. Charles Guéné, rapporteur. - Comme vous l'a dit Mme la Présidente, nous examinons les effets de la réforme au travers des trois acteurs principaux que sont les entreprises, les collectivités locales et l'Etat. On peut estimer que cette réforme était destinée à renforcer la compétitivité des entreprises. Selon M. Carcenac, ce qui intéresse ces dernières, ce sont les réductions de charges. Or, l'effort qui leur a été demandé est sensiblement équivalent au précédent.

En second lieu, je pense que nous allons entrer dans une nouvelle gouvernance de la fiscalité locale. On sent cependant une véritable résistance de votre part. Nous avons prévu de rendre notre rapport en juin afin de le détacher de certaines échéances ; en effet, si la gouvernance appartient à d'autres, nous resterons cependant probablement dans les mêmes schémas !

Les collectivités locales et l'Etat doivent se mettre autour d'une table pour discuter des ressources qui peuvent être affectées aux collectivités locales. Nous sommes peu nombreux à avoir conservé une telle autonomie fiscale !

En outre, celle ci est inégalement répartie et, comme l'a dit M. Boulard, je n'ai pas l'impression d'avoir entendu d'autres propositions. Ce serait d'ailleurs difficile !

Certains ont dit que les choses auraient été différentes si l'on avait pu continuer sur la même lancée en ayant, après la crise, des progressions de ressources fiscales et économiques identiques au passé.

En fait, on sait fort bien que celles ci étaient financées par l'Etat et difficiles à supporter dans une période économique comme celle que nous avons vécue. Il nous faut tous ensemble rechercher des pistes. On dit qu'il a été facile à l'Etat de limiter sa contribution. Nous sommes tous d'accord mais pouvait il faire autrement ?

C'est la préoccupation technique que nous devons avoir, même si nous admettons que chacun doit « plaider pour sa paroisse ». On sait qu'il y a des situations plus difficiles que d'autres. Je conçois que les départements, du fait de leurs dépenses, aient une position très difficile à tenir. Ce sera demain le cas des régions.

On entend dire depuis plusieurs mois que l'impact du FNGIR et de la DCRTP sur les calculs de RSA est durement ressenti. De la même manière, on sait que la péréquation horizontale proposée pour l'heure n'est pas satisfaisante pour les départements. Pour les régions, c'est tout juste si l'on en parle. En revanche, nous n'avons pas de propositions de votre part à ce sujet. Je pense donc qu'il faut engager la démarche tous ensemble.

Je partage les propos de M. Boulard concernant les BNC. On attend là aussi un dispositif constitutionnellement acceptable et supportable. Nous avons également besoin de vous pour le trouver.

Il serait certes préférable de disposer d'impôts nationaux plutôt que de faire appel à la péréquation horizontale mais je ne suis pas convaincu de la différence, au plan territorial, entre la progression de la TVA et celle de la CVAE, par ailleurs actuellement dans une très mauvaise passe. Nos réflexions ont donc leurs limites !

Je ne prétends pas détenir la vérité mais je dois rédiger un rapport ; si cela peut alimenter la discussion, ce sera intéressant...

M. Rachel Mazuir. - Je suis Président du conseil général de l'Ain. Je voudrais dire à Martin Malvy, qui pense que les régions sont l'une des premières victimes de la réforme, que les départements Claudy Lebreton l'a rappelé sont dans la même situation ! Si on a plus d'autonomie, nous ne maîtrisons absolument pas les dépenses sociales qui sont quasiment exponentielles.

Une remarque par rapport au fonds de péréquation, dont on m'a dit que les quelques simulations que j'ai vues étaient de qualité : je confirme ce qu'a dit Jean Claude Boulard concernant les secteurs résidentiels et les autres. Dans l'Ain, la Cotière de Lyon et la collectivité territoriale de Méribel, qui détient plus de 20 % de logements sociaux, versent 10 euros par habitant au fonds de péréquation. Dans la banlieue de Genève, les dix communes qui ont le revenu le plus important se situent dans la communauté de communes du pays de Gex ; l'une d'elles est en tête avec 8.000 euros par mois et par habitant. Ceux ci vont payer un euro ! J'apprécie les péréquations horizontales mais il faut que les critères si tant est qu'on puisse en mettre en place de sérieux donnent des résultats qui correspondent à ce qui doit être fait !

Je rejoins donc Claudy Lebreton : les péréquations horizontales paraissent marquer davantage la solidarité nationale mais je me méfie des usines à gaz, jusqu'à ce que l'on m'ait prouvé le contraire !

M. Charles Guené, rapporteur - La péréquation horizontale n'est pas le cœur de notre mission mais nous l'abordons dans la mesure où elle peut constituer une conséquence de la réforme, qui a engendré un bouleversement tel que, sans péréquation horizontale, l'équilibre eut été menacé.

Au Sénat, nous sommes plusieurs à avoir participé à des missions qui ont abordé ce thème. Le parti qui a été pris, notamment par le CFL et l'Assemblée nationale, a été de limiter l'effet de la péréquation sur cette première année. Avec Pierre Jarlier, nous avons voulu introduire d'autres critères. Dans le rapport réalisé avec Philippe Dallier, nous avons souhaité tenir compte de plus de ressources. Cela n'a pas abouti. Je pense qu'il faudra apporter des ajustements.

M. Boulard a estimé que certains paramètres ont bougé. Les curseurs sont extrêmement fins et il conviendra de les travailler. La réforme précédente a vécu un demi-siècle : laissez nous un peu de temps pour l'ajuster !

M. Carcenac évoquait les ressources 2009 et 2010 par rapport à celles de 2011. En fait, la correspondance à l'euro près se situe entre 2009 et 2010. Dans un département que nous avons visité, la DGFIP nous a dit que l'appréciation des textes faite par l'administration et par Bercy avait été très favorable aux collectivités.

Tout le monde n'a pas encore les résultats pour 2011 : on peut donc encore en discuter.

M. Martin Malvy. - Il ne faut pas opposer les collectivités les unes aux autres : le malheur de l'une ne fait pas le bonheur de l'autre ! Ceci est excessivement compliqué et difficile. En réalité, ce sont des moyens que l'Etat peut mettre à la disposition de ses propres services et des collectivités territoriales.

Dire que l'Etat dépense trop pour les collectivités territoriales et qu'il leur verserait moins s'il n'avait pas gardé pour lui toute la fiscalité dynamique en période de croissance est un faux débat. Dans d'autres pays, les

collectivités locales bénéficient d'autres ressources et l'Etat verse moins. On ne peut s'enfermer dans ce discours.

Bien sûr, dans la conjoncture qui est la notre, difficultés des finances publiques, crise durable, personne n'y trouvera son compte et tout le monde souffrira. Le pire est d'être amené à réduire les interventions dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la croissance et du développement économique.

Je « prêche pour ma paroisse » : un Président de conseil général me disait hier qu'il venait de renoncer à sa participation au financement de la Ligne à Grande Vitesse (LGV). Il ne peut expliquer aux élus qu'il réduit ses investissements de 10 à 15 millions d'euros mais qu'il continue à payer pour le territoire d'une région voisine un TGV qui n'arrivera pas forcément chez eux ! Il en est là, comme j'en suis à supprimer le stand de la région lors de la foire exposition de Toulouse !

Il faut bien voir que les régions sont celles vers lesquelles l'Etat se tourne le plus souvent pour compléter ses financements.

Je posais il y a quelques jours la première pierre de deux bâtiments universitaires à Toulouse avec le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. Je lui faisais remarquer en aparté que c'était la région qui était le premier financeur de ces deux équipements.

Dans les pôles de compétitivité, en cas de recherche de financements par le Fonds Unique Interministériel (FUI) ou par OSEO, on se tourne vers la région et on indique à l'industriel ou au laboratoire qu'il n'aura sa participation que si la région participe. Je pourrais multiplier les exemples, y compris en matière d'infrastructures ferroviaires, voire routières, comme dans l'Aveyron, où nous sommes, avec le conseil général, les deux seuls à financer les investissements de la route nationale !

On ne peut parler de fiscalité locale si on ne parle pas en même temps des relations de l'Etat avec les collectivités locales. Ma crainte est que tout ceci ait des conséquences non négligeables et rapides en matière de développement économique. Vous connaissez comme moi les problèmes qui vont se poser dans les mois qui viennent en termes de financement des investissements des collectivités territoriales et de capacités d'emprunt si les solutions envisagées par le Gouvernement entrent en vigueur au mieux au mois de juin prochain, avec une applicabilité hypothétique en fin d'année. Cela risque d'induire un fléchissement des investissements dans le bâtiment et les travaux publics, avec des conséquences lourdes en début d'année ou dans les mois qui viennent. Il faut donc voir cela globalement et non circonscription par circonscription.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – C'est un point auquel nous sommes très attachés et que nous suivrons avec une particulière vigilance !

M. Claudy Lebreton. – Je ne veux pas opposer les collectivités les unes aux autres. Je ne l'ai jamais fait depuis que je suis Président de l'ADF. C'est ainsi que l'on affaiblit l'ensemble des collectivités territoriales. On devrait plutôt réaliser un travail en commun, ce que nous avons tenté de faire avec difficulté lors de la réforme. Avec Jacques Pélissard, Alain Rousset et Michel Destot, nous avons essayé de rechercher des convergences pour être capables de porter un certain nombre de propositions dont Bercy a souligné la cohérence à plusieurs reprises même si l'on peut comprendre les choix politiques...

Je voudrais revenir sur les propos de Charles Guené. Vous avez dit ne pas avoir entendu, dans les interventions des uns ou des autres, de remise en cause de la réforme, dont vous faites vous même une analyse des conséquences. Nous ne sommes pas ici pour parler du futur proche : nous avons exprimé notre point de vue sur la façon dont nous vivons les conséquences de la réforme.

Avec cette crise, on voudrait nous laisser entendre qu'il n'existe pas d'autre solution possible et qu'il n'y a qu'une réponse au problème de la situation financière de la France, sans autre alternative. L'honneur de la démocratie est de faire en sorte qu'il y ait des choix différents. On est convaincu ou on ne l'est pas mais des propositions seront faites. Je voudrais vous rassurer sur ce point !

Je pense que nos concitoyens n'en peuvent plus des injustices, notamment fiscales, qui existent dans notre pays. Certains ont l'impression de payer plus que les autres ! Si des changements devaient intervenir demain à la tête de l'Etat, je pense que nous reviendrions sur la question de la fiscalité nationale mais aussi locale ! Je suis pour ma part profondément convaincu que, pour lutter contre la crise, il faudra approfondir la décentralisation. Il faut revenir sur la question de la clarification des compétences et de leur transfert en proposant une réforme de la fiscalité et des financements publics.

On établit des comparaisons qui ne sont ni raisonnables, ni objectives sur le fait que d'autres pays ont davantage de dotation et moins de fiscalité mais nous avons aussi une histoire et une spécificité. Je pense que la responsabilité des collectivités locales tiendra dans des compétences que nous assumons pleinement, que nous pouvons maîtriser mais avec des recettes qui restent dynamiques. Je suis convaincu que les collectivités assumeront leurs responsabilités. Faut-il recentraliser les dépenses sociales des départements, souvent rigides ? Si ce doit être le cas, nous aurons fait des propositions en matière de fiscalité. C'est pourquoi une part de CSG, même si on n'atteint pas à l'autonomie fiscale et financière inscrite dans la Constitution, est incontestablement une avancée. D'autres solutions sont donc possibles. Les collectivités, en matière de finances publiques et de réforme de la fiscalité, seront amenées à participer au débat et à faire des propositions. Le temps n'est pas encore venu : nous débattons aujourd'hui des conséquences de la réforme appliquée aux collectivités territoriales.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Nous serions néanmoins heureux que vous nous indiquiez vos pistes, si vous en avez...

Un point va dans le sens de votre intervention : la réforme des collectivités territoriales est en cours et devra s'articuler avec celle de la taxe professionnelle.

M. Jean Claude Boulard. - L'Etat rêve d'opposer les collectivités les unes aux autres dans ce dossier et il est dangereux de verser dans le débat. Nous cofinançons beaucoup de grands équipements et sommes partenaires. Nous avons donc une raison objective d'être solidaires.

En second lieu, l'Etat n'a pas de moyens ; personne ne pense à lui demander des apports supplémentaires mais on peut récupérer ensemble un peu de fiscalité. Personne n'avait envisagé que l'on exonérerait les BNC qui ne se délocalisent pas. Il y a aussi des secteurs non délocalisables sur lesquels existent des marges de prélèvement. L'Etat comme nous mêmes avons des intérêts communs en matière d'ajustement des dégrèvements.

La réforme ne sera pas remise à cause et personne ne le propose mais tout le monde a admis qu'elle est allée au delà du raisonnable. Retrouver un certain nombre de marges constitue une vraie discussion et un véritable enjeu commun.

Enfin, la problématique des territoires industriels et résidentiels va devoir être explorée. Les territoires résidentiels ne comprennent pas pourquoi ils cotisent au FNGIR. Au fil des années, on va avoir un mauvais débat. Cette réforme est un jeu à somme nulle mais plus le temps va passer, plus l'explication va être difficile à fournir.

Il faut aussi étudier l'effet des recettes fiscales. Dans l'avenir, l'assiette des territoires résidentiels progressera plus vite que celle des territoires industriels. Cette donnée, qui a des impacts en termes d'aménagement du territoire, doit être examinée mais il va falloir vivre avec !

M. Pierre Jarlier. - Le bilan de la taxe professionnelle que tirent les collectivités est plutôt mitigé et les élus sont un peu dans l'expectative : on a du mal à en voir les conséquences directes, on parle de répercussions sur les ressources fiscales, sur les marges d'action des collectivités, de transfert vers l'impôt des ménages. On a également beaucoup parlé de la modification du classement des niveaux de richesse des collectivités au regard de la mise en place de cette réforme mais aussi au regard de la réforme de la péréquation.

On voit que les deux réformes sont indissociables. Quand on étudie l'une, il faut regarder les effets de l'autre. On a beaucoup évoqué le FNGIR. Lorsqu'on a mis en place la réforme de la péréquation, on a parallèlement mis en place de nouveaux critères de richesse, un nouveau potentiel financier. Peut être n'a-t-on pas suffisamment mesuré les impacts des uns sur les autres. Il y en a au moins deux...

En premier lieu, avec le FNGIR, on supprime l'effet de pondération des taux de l'ancien potentiel fiscal et on impacte directement la richesse des collectivités. Le second effet est celui de la prise en compte à part entière du FNGIR dans le potentiel financier pour les collectivités contributrices, alors même que cette richesse est directement issue des entreprises et non des ressources initiales de la collectivité. On confond la richesse du territoire et la richesse initiale de la collectivité. On va devoir faire une analyse importante pour voir quels seront les critères à prendre en compte pour le calcul de la péréquation. C'est particulièrement vrai pour le département, où cela ne commencera qu'en 2013. La loi de finances l'a neutralisé cette année pour les régions. Pour les départements, on a laissé faire, estimant avoir le temps de trancher d'ici 2013.

Certains départements se retrouvent à des niveaux de classement différents. Pour le bloc local, cet effet du FNGIR dans le potentiel financier peut amener certaines collectivités locales à bénéficier de la péréquation horizontale alors qu'elles sont fortement contributrices et considérées comme plutôt riches par ailleurs. Il ne faudrait donc pas reprendre d'un côté ce qu'on a donné de l'autre !

Enfin, je relève une remarque très intéressante a été faite par M. Boulard. Les collectivités sont les grandes perdantes en matière d'IFER. Pour ce qui est de l'éolien, on est passé d'un rapport d'un à un tiers, voire moins alors même qu'il s'agit là de richesses non délocalisables et qu'il y avait possibilité pour les bénéficiaires d'engranger des gains relativement importants. Dans ma communauté, on disposait de 280.000 euros de recettes fiscales au titre de cinq éoliennes ; la nouvelle recette fiscale s'élève à 70.000 euros ! Le reste est payé par l'Etat, à un moment où il a moins d'argent !

La différenciation des taux des recettes fiscales non délocalisables présente donc des potentiels qui permettraient d'affiner des réformes qui, sur ce plan, ne sont pas suffisamment abouties. C'est également vrai pour d'autres activités : certaines entreprises du bâtiment, qui ne demandaient rien, redistribuaient cette richesse aux collectivités, qui investissaient ensuite.

C'est un sujet sur lequel on devrait pouvoir travailler. Il existe des clauses de revoyure mais je pense qu'on a intérêt à croiser la réforme de la taxe professionnelle et celle de la péréquation, les deux étant intimement liées si l'on veut maintenir les moyens des collectivités.

M. Pierrick Massiot. - Je voudrais confirmer ce que vient de dire M. Lebreton : les régions ont aussi des propositions à formuler. Nous avons essayé de répondre à vos questions et déposons des documents plus complets que ce que nous avons pu dire, Martin Malvy et moi même ; nous avons travaillé avec la DGCL en 2011 sur des scénarios différents de ceux qui ont été finalement retenus par la loi de finances 2011. Pour reprendre le thème des IFER, baser l'évolution de celles relatives aux télécommunications sur les transmissions par cuivre nous paraît aberrant alors que la France s'équipe en

numérique ! C'est un simple exemple : nous avons plusieurs propositions construites qui pourront, le moment venu, lorsque les parlementaires souhaiteront nous entendre, être évoquées au titre des régions.

M. Philippe Tarillon. - Il ne faut pas confondre la logique qui est celle du FNGIR avec une logique de péréquation. Le poids de l'histoire fait qu'on ne se rappellera plus très bien pourquoi cela a été créé et il faudra alors clarifier les choses pour l'intégrer d'une manière ou d'une autre à la DGF.

En second lieu, une des pistes de travail de votre mission peut reposer sur la territorialisation de la CVAE et sur la problématique de la consolidation. Celle-ci a fait débat au moment de la loi de finances, de même toutes les stratégies d'optimisation qui peuvent exister et qui aboutissent à une concentration de la CVAE sur certaines régions l'Ile de France pour ne pas la nommer. Si on ne prend pas garde à cette situation, la CVAE va purement et simplement devenir un impôt national. On retombera alors sur la logique de dotation, ce que ne souhaitent pas les élus locaux.

M. Charles Guené, rapporteur. - Je souscris à ce qui a été dit. Nous avons été saisis à plusieurs reprises par les groupes et avons pu constater qu'il fallait travailler à nouveau ce sujet.

Je partage l'analyse de Pierre Jarlier, sauf pour ce qui est des éoliennes. Ceux qui sont dans une intercommunalité sont en effet pénalisés mais les communes qui touchent le supplément ne s'en plaignent pas !

M. Pierre Jarlier. - Il manque beaucoup d'argent !

M. Charles Guené, rapporteur.-. Pas au niveau du bloc communal...

M. Pierre Jarlier. - Le rapport est d'un à trois !

M. Charles Guené, rapporteur.-. Tous les exemples que j'ai en tête sont à 80 ou 90 %.

M. Christian Favier. - Les résultats de la péréquation horizontale des collectivités départementales sont parfois très paradoxaux. Dans certains départements de région parisienne, les départements confrontés à des charges sociales extrêmement lourdes sont contributeurs alors qu'ils sont dans des situations parfois très difficiles et ne reçoivent rien ! La Seine-Saint-Denis, dont chacun connaît les difficultés, contribue ainsi à ce fonds de péréquation et ne reçoit rien.

Mon propre département, le Val de Marne, où la situation sociale est moins difficile qu'en Seine-Saint-Denis mais qui n'est néanmoins pas des plus faciles, a été contributeur de 19 millions d'euros en 2011. Cette somme sera de 22 millions en 2012. Ce sont des chiffres considérables. Je pense que les critères de charges n'ont pas été suffisamment étudiés. Je comprends que ces sommes soient nécessaires à des départements en difficulté mais cela mériterait que ces questions soient revues.

Quant à la taxe professionnelle, personne ne demande son retour ni ne remet en cause le maintien d'un impôt économique. La question est de savoir si le but recherché est d'alléger la charge des entreprises ou de rechercher un impôt économique plus juste permettant de favoriser l'emploi et de pénaliser les entreprises qui ne sont pas dans une logique de développement de l'emploi mais dans une logique financière. N'est ce pas vers cela qu'il faut tendre ? Comment avoir un impôt économique qui contribue au dynamisme ? A-t-on pu mesurer aujourd'hui les effets de cet allègement du point de vue de la compétitivité des entreprises ? Pour le moment, on n'a pas d'éléments probants de ce point de vue ! Ne faut-il pas étudier ce qui relève des placements financiers des entreprises, qui restent souvent extrêmement importants et qui sont peu mis à contribution dans le cadre du calcul de cet impôt économique ?

Enfin, la difficulté essentielle des départements est l'absence de compensation intégrale des allocations de solidarité, sur lesquelles les départements n'ont aucun pouvoir de décisions. Ce sont des dépenses imposées et nous n'avons pas le pouvoir d'en fixer les modalités, ni les montants. Dans le Val de Marne, l'écart de compensation annuel de l'APA, de la PCH et du RSA s'élève à 80 millions d'euros par an ! Au début de la mise en place de l'APA, on était compensé à 50 % par l'Etat et à 50 % par le département ; aujourd'hui, on est à 25 75 %. Cette question est essentielle pour les départements.

Mme Patricia Schillinger. - Je rejoins les réflexions de mes collègues.

Je suis élue d'Alsace, où l'on parle plutôt de fusion entre département et région. Nous nous posons aussi des questions à ce sujet. Peut être pourra t on lisser les inégalités territoriales à cette occasion.

Nous avons aussi nos spécificités en ce qui concerne la taxe professionnelle avec l'aéroport Bâle Mulhouse, des entreprises suisses étant implantées sur le territoire français.

Je soutiens totalement ce qui a été avancé. On constate un manque à gagner certain dans les départements, pour qui la situation n'est pas facile.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Nous arrivons au terme de notre rencontre. Merci de votre participation et de bien vouloir formuler, comme vous vous y êtes engagés, des propositions complémentaires.

Ainsi que l'a souligné Charles Guené, nous ne remettrons notre rapport que fin juin ; nous disposerons donc de tout le printemps pour enrichir nos réflexions.

Audition de M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Monsieur le ministre, merci de nous avoir rejoints malgré votre emploi du temps chargé. La réforme de la taxe professionnelle, dont le coût est estimé à un peu moins de 5 milliards d'euros, visait, je le rappelle, à améliorer la compétitivité de nos entreprises, notamment industrielles, à éviter les délocalisations et à conforter l'emploi. A-t-elle atteint ses objectifs ?

Le questionnaire que nous avons transmis à vos services nous reviendra, j'en suis certaine, renseigné le plus précisément possible, notamment s'agissant des chiffres de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. – Le Gouvernement est à l'entière disposition du Parlement. Si mes réponses manquent d'exhaustivité, je joindrai un complément au questionnaire qui vous sera renvoyé.

En quelques mots, d'abord, le contenu de la réforme. Dans le cadre de la loi de finances pour 2010, nous avons mis en œuvre l'engagement présidentiel de supprimer la taxe professionnelle, qui faisait alors l'objet d'un consensus politique. Cette étape majeure, depuis la création de cette taxe en 1974, avait pour but de mettre fin à un système pénalisant les entreprises qui investissent et celles qui possèdent des machines. Une réforme de compétitivité, donc. Nous avons allégé de manière pérenne d'une charge de près de 5 milliards d'euros par an les investissements des entreprises. L'industrie, en particulier, a bénéficié d'un allègement de plus de 30% de son impôt. Une réforme d'équité, également, puisque nous avons, d'un côté, réduit le taux de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée de 3,5 à 3 % pour les entreprises qui étaient lourdement taxées et, de l'autre, augmenté sans hésiter la participation des entreprises qui versaient une cotisation égale à seulement 1,5 % de leur valeur ajoutée, voire ne versaient pas de cotisation minimale. Oui, certaines entreprises, tels les établissements financiers, contribuent davantage. Mais pouvions-nous accepter plus longtemps de tels écarts ?

Nous avons porté une attention particulière aux PME et aux auto-entrepreneurs. Le barème progressif pour la CVAE et une réduction de celle-ci de 1 000 euros pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros diminuent la charge des premières. Il est prévu, pour les seconds, une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) durant deux ans après leur création. A cela, il faut ajouter, à partir de cette année, une réduction de la CFE jusqu'à 50 % pour les redevables réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 10 000 euros. S'agissant d'une ressource locale, la décision appartient aux collectivités territoriales et devra intervenir avant le 15 février de cette année. Pour les autres auto-entrepreneurs, nous autorisons les communes, dont l'assiette minimale de CFE est très élevée, à la réduire au rythme qu'elles auront choisi.

Ensuite, le bilan. Globalement, la baisse de cotisation dont ont bénéficié les entreprises est estimée à un montant compris entre 4,5 et

5 milliards d'euros par an en rythme de croisière. Seulement 25 % d'entre elles sont perdantes, contre 60 % gagnantes, un chiffre qui atteint 86 % pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 000 et 500 000 euros. À voir les résultats chiffrés, la réforme a surtout profité à l'industrie et aux petites entreprises, l'objectif est donc atteint.

Quels effets sur la croissance ? Compte tenu de la conjoncture économique actuelle, il est difficile d'estimer les retombées positives de la réforme dans son ensemble. Celle-ci a abouti à une réduction globale de la fiscalité des PME et des ETI qui voient leurs impôts baisser en raison de la progressivité du taux de la CVAE et de l'abattement de 1 000 euros pour les entreprises réalisant moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires. Une chose est sûre : la remise en cause de cette réforme n'améliorera pas la situation.

À la demande de votre mission, nous avons chiffré le relèvement du plafonnement de la CET à 3,5 % de la valeur ajoutée : une charge fiscale supplémentaire de 254 millions d'euros pèserait sur 46 000 entreprises, surtout les grandes entreprises dont le chiffre d'affaires excède 7,6 millions d'euros. Les secteurs de l'énergie et des transports seraient plus particulièrement touchés, 76 millions pour le premier et 50 millions pour le second. Quant au relèvement du taux de CVAE de 1,5 % à 1,6 %, il représenterait une recette de 1 milliard d'euros pour les collectivités territoriales, dont un peu plus de 56 % serait à la charge des entreprises et le reste à celui de l'État. L'effet serait sensible pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 3 millions, et encore plus au-delà de 7,6 millions de chiffres d'affaires. Dans le dernier cas, plus de 66 % des entreprises seraient perdantes, surtout dans les secteurs du service aux entreprises et du commerce. La période que nous traversons, si telle était l'intention du législateur, se prête mal à de telles mesures.

En réformant la taxe professionnelle, nous avons créé un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales. Celles qui accueillent des sites industriels bénéficient d'une prime, grâce à des coefficients majorés dans les formules de répartition des recettes de la CVAE. Cette prime suffit-elle ? Au vu des résultats agrégés de la répartition des recettes de CVAE, que Mme Péresse s'est engagée à fournir d'ici juin 2012, le Gouvernement pourra consolider l'ensemble des données. Les élus disposeront alors des informations pour revoir éventuellement les principes de territorialisation de la CVAE.

Depuis la réforme et l'adoption d'un taux unique de CVAE, le critère fiscal n'est plus déterminant dans le choix d'implantation géographique d'une entreprise. L'idée était, d'une part, de rendre la cotisation plus prévisible, plus homogène pour les entreprises ; d'autre part, de limiter la concurrence fiscale entre collectivités. Revenir sur ce point en permettant notamment aux élus locaux de moduler les taux serait remettre en cause l'équilibre trouvé, sans parler du coût pour l'Etat contraint de prendre en charge une partie des hausses en raison des mécanismes de dégrèvement.

Pour finir, quel serait l'impact de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels sur le nouveau dispositif ? L'expérimentation en 2011, qui a fait l'objet d'un excellent rapport, met en évidence des variations importantes, à la hausse comme à la baisse, des valeurs locatives ainsi que des transferts de charges fiscales des locaux industriels vers les locaux professionnels. D'où la nécessité de prévoir un mécanisme de lissage. S'il est un peu tôt pour en juger, la révision aura des effets sur les entreprises qui disposent d'établissements situés dans des communes différentes. Nous vous communiquerons les estimations dès qu'elles seront établies.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Merci de cette présentation synthétique. Si nous en étions restés au dispositif de la taxe professionnelle, peut-on évaluer quelle aurait été sa progression au regard de l'évolution de la CET ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Si cela est possible, nous aimerions avoir la primeur des chiffres agrégés de la CVAE début juin pour les exploiter dans nos travaux.

Les hypothèses de la « mission Durieux », dont j'étais membre, étaient un peu optimistes. A-t-on, aujourd'hui, une idée plus claire de l'évolution de la CVAE ?

Sur le terrain, du côté de Toulouse, on s'inquiète des dégâts de la cotisation minimale. La formule retenue est-elle adaptée ? Comment compenser la perte résultant de l'exonération des bénéfices non commerciaux ? Il faudra bien, un jour ou l'autre, réfléchir à un substitut acceptable constitutionnellement. Vos services y travaillent-ils ?

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Pour la CFE, nous avons noté la proposition d'une modulation de la base minimum en fonction du chiffre d'affaires des entreprises. Qu'en pensez-vous ?

M. Charles Guené, rapporteur. – **Effectivement, certaines collectivités territoriales** ont la tentation de se refaire grâce à la cotisation minimale. On a protégé les petites entreprises, mais les autres ?

M. Pierre Jarlier. – Qu'envisagez-vous pour une meilleure répartition de la localisation de la CVAE ? Je pense aux établissements multi-sites. Lors de la discussion de la loi de finances, on nous a répondu qu'une réflexion était en cours. Il y a urgence.

M. Michel Delebarre. – Pour être à la tête d'une agglomération à caractéristique industrielle forte, j'avais une relation « affective » avec la taxe professionnelle. Son intérêt tenait à l'évolution de son taux, qui pouvait être positive plusieurs années de suite. Dunkerque, avec une dotation de l'ordre de 120 à 140 millions, est l'un des premiers « bénéficiaires » du mécanisme de compensation parce que l'agglomération accueille une quinzaine d'entreprises Seveso. Comment l'État envisage-t-il l'évolution de la compensation ? La collectivité a besoin de le savoir pour établir des prévisions de recettes.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Peut-on envisager de mieux distinguer dans les règles de cet impôt les secteurs délocalisables de ceux qui ne le sont pas ? Quid de l'objectif de soutien de l'emploi ?

M. François Baroin. – L'allègement de la fiscalité des entreprises a certainement contribué à protéger des emplois dans la période de ralentissement économique que nous traversons. Pour l'instant, nous ne pouvons pas en dire plus.

L'évolution de la taxe professionnelle était fonction de l'investissement de l'année « n-2 ». À long terme, une taxe sur la valeur ajoutée est plus dynamique qu'une taxe dont l'assiette repose sur le stock d'investissement.

La localisation de la CVAE ? La DGFIP dresse actuellement un état des lieux pour déterminer s'il y a eu une « fuite » de la cotisation des sites industriels vers les territoires où se situent les sièges. Nous en saurons davantage en juin au vu des chiffres agrégés qui vous seront transmis dans les meilleurs délais.

L'évolution de la compensation dépendra de la nouvelle assiette, c'est-à-dire la valeur ajoutée. Les collectivités dont la base industrielle s'accroît seront récompensées. Grâce au travail du Parlement, et singulièrement du Sénat, nous avons maintenu le lien entre CVAE et territoire.

Les secteurs délocalisables sont ceux dont l'outil de production ne dépend pas du bassin de production. Pour exemple, l'agriculture, la sylviculture et la pêche, qui ont bénéficié à 63 % de la réforme, ou encore l'éducation, la santé et l'action sociale, qui sont gagnants à 88 %. L'automobile, qui elle est délocalisable, a profité de la réforme à 64 % ; les chiffres sont proches pour les biens d'équipement et les biens intermédiaires.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Et le BTP ?

M. François Baroin. – Dans ce secteur, 41 % des entreprises y ont gagné, 30 % y ont perdu ; pour les autres, la situation est stable.

M. Pierre Jarlier. – Quelle différence pour les éoliennes entre le produit de l'IFER et l'ancienne recette de taxe professionnelle ? On constate de très grands écarts sur le territoire.

M. François Baroin. – La question, qui est aussi un sujet d'aménagement du territoire, est très pertinente ; je vous fournirai une réponse précise par écrit.

M. Michel Delebarre. – Dans l'ancien système, nos collectivités menaient un gros travail de suivi de la contribution qui, en liaison avec vos services, débouchait sur des rappels à l'ordre en cas d'oubli ou de fuite. On découvre des fuites sur les contributions en 2010, qui servent aujourd'hui de base. Sont-elles réintégrables ? J'ai cru comprendre que non.

M. Charles Guené, rapporteur. – En Haute-Marne, où la DGFIP est très disponible, on nous a indiqué que l'interprétation est très favorable aux collectivités s'agissant des rôles supplémentaires.

M. François Baroin. – Je vous ferai passer la note de la DGFIP à ce sujet.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Dispose-t-on de tous les outils et de suffisamment de personnels pour assumer les contrôles des déclarations des entreprises?

M. François Baroin. – Oui, le rapprochement de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts, qui arrive à maturité, optimise le travail de collecte des informations et de prestations auprès des collectivités territoriales. Globalement, avec notre système territorial puissant et dissuasif, le consentement à l'impôt fonctionne bien. D'autant plus que le contrôle sur la valeur ajoutée est plus simple.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – En Haute-Marne, effectivement, le travail de la DGFIP est remarquable. Cela dit, il est peut-être plus compliqué dans des départements de grande taille. La fusion des deux directions est une démarche exemplaire, que je salue. Je visais davantage les outils techniques...

M. François Baroin. – En tout cas, il n'y a pas eu de réduction de l'implication financière pour remplir cette mission.

M. Michel Delebarre. – Quels sont les effets de la réforme à Troyes ?

M. François Baroin. – Le taux d'emploi y étant supérieur à la moyenne nationale et le tissu de PME relativement solide, nous sommes globalement gagnants, même s'il y a quelques déceptions.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Autrement dit, Troyes contribue au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) !

Merci, monsieur le ministre, des réponses que vous nous avez apportées ainsi que de veiller à nous transmettre des éléments chiffrés pour que notre travail soit d'aussi bonne qualité que nous le souhaitons.

I. MARDI 6 MARS 2012 - Audition de M. Jean-Marc Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à nous faire part de vos observations, deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

M. Jean-Marc Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques. – Je dirige le pôle fiscal de cette

« grande maison » qu'est la direction générale des finances publiques (DGFIP), issue de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique. Nous avons en charge l'ensemble de la gestion, du contrôle et du recouvrement de la fiscalité – hors ce qui reste du ressort de la direction de la législation fiscale.

Avec Mme Maxime Gauthier, qui dirige le service de la gestion fiscale et M. Jean-Marc Valès, sous-directeur en charge de la gestion des professionnels, et qui a donc directement géré la mise en place des nouveaux impôts qui ont remplacé la taxe professionnelle, je vais essayer de vous présenter notre point de vue sur la mise en œuvre de la réforme, sachant que notre relation privilégiée avec le monde des entreprises nous sera l'occasion de faire passer quelques messages sur la façon dont nous avons procédé. Bien entendu, nous allons vous transmettre, dans des délais qui vous permettront de les exploiter, les réponses chiffrées aux questionnaires techniques que vous nous avez adressés.

La mise en place de cette réforme, dès le début 2010, fut un défi, certes pour l'administration fiscale, qui est relativement habituée aux grandes réformes, mais surtout pour les entreprises. L'élaboration de la loi a été complexe, au long du deuxième semestre 2009, si bien que le dispositif définitif, largement modifié par les deux Assemblées, n'a été connu qu'à quelques semaines de l'entrée en vigueur du texte et des premières nouvelles obligations déclaratives. Pour les entreprises, il s'agissait d'un véritable « changement de monde » qu'il fallait très rapidement intégrer : la taxe professionnelle se transformait en plusieurs impôts, l'un sur rôles, l'autre auto liquidé, des impôts particuliers également, avec des systèmes d'acomptes et des calendriers différents. Les téléprocédures, devenues obligatoires, exigeaient une adaptation des logiciels d'autant plus contraignante que nous n'étions de notre côté en mesure de leur proposer, dans un premier temps, qu'une seule modalité de télétransmission.

L'année 2010 a donc été un temps de rodage. Nous nous sommes employés à accompagner les entreprises, parfois un peu perdues, en les sécurisant. Tout d'abord, en leur proposant un simulateur permettant à chaque entreprise de comparer sa situation individuelle ex ante et sa situation ex post. Ce fut un succès, avec 700 000 connexions enregistrées en quelques mois. Ensuite, en nous appuyant sur nos intermédiaires habituels, experts comptables et centres de gestion agréés, notamment pour le suivi des plus petites entreprises. Enfin, en faisant preuve de souplesse : nous n'avons pas appliqué les sanctions prévues en cas de retard de paiement ou d'absence de télétransmission.

L'année 2011 a été celle de l'ajustement. Nous avons le recul suffisant pour offrir toute la gamme des services informatiques : la seconde procédure de télétransmission, qui passe par les intermédiaires, fut mise en place au printemps 2011.

Nous avons également pris en compte deux difficultés que nous avaient signalées les entreprises. La première tenait à l'obligation déclarative imposée à toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 000 euros, alors que seules sont effectivement redevables celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros, obligation nécessaire à la bonne répartition, par nos services, du produit fiscal entre collectivités. Pour alléger cette charge administrative sans enjeu de paiement pour les entreprises, nous avons, dès 2011, dispensé de cette obligation les entreprises ne comptant qu'un seul établissement sur lesquelles nous possédions des données déclarées, soit plus de la moitié des 954 000 entreprises soumises à déclaration.

La seconde difficulté tenait à la définition des effectifs : la notion retenue, celle d'ETPT (équivalent temps plein travaillé) complique la tâche des services comptables des entreprises, requis de comptabiliser les temps de travail au prorata de leur localisation : nous avons permis qu'elles comptabilisent l'emploi là où la majorité du temps est travaillé et nous n'avons pas appliqué, jusqu'à présent, la sanction de 200 euros prévue par la loi pour chaque omission, dans la limite de 100 000 euros, considérant qu'en période de rodage, mieux valait soutenir les entreprises que les pénaliser.

Nous approchons, aujourd'hui en 2012, notre régime de croisière : nous devons avoir une bonne maîtrise du dispositif et de son contrôle. Restait cependant un souci pour la taxe additionnelle qui vient alimenter les chambres consulaires : elle n'est pas prélevée sur rôle puisque la CVAE est un impôt auto liquidé contrairement à la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui est un impôt sur rôles. Dans la mesure où beaucoup d'entreprises, la première année, avaient omis d'établir leur déclaration, donc de payer cette taxe, les chambres consulaires se sont émues d'un possible manque à gagner. Nous avons donc engagé une opération de relance qui nous a permis de retomber sur nos pieds.

Nous avons également fait une autre opération de relance sur la CVAE, car nous constatons des anomalies par rapport à nos fichiers. Cette opération a ramené, de façon pérenne, près de 100 000 déclarations.

Depuis l'automne dernier, nous avons aussi demandé à nos services locaux des impôts, qui sont les correspondants des PME, de « passer au peigne fin » les valeurs locatives, qui, devenues la seule assiette de la CFE, méritaient un toilettage pour éliminer des valeurs d'attente ou non définitives.

Nous avons enfin chargé la direction des grandes entreprises de veiller tout particulièrement au suivi des 38 000 entreprises entrant dans son périmètre ; avec leurs filiales, elles représentent 50 % de la TVA et 60 % de l'impôt sur les sociétés, mais aussi plus de la moitié de la CVAE. Les sanctions étant appelées à s'appliquer avec le passage en régime de croisière, nous avons demandé à nos vérificateurs, dans le cadre du contrôle fiscal classique, de porter une attention particulière à la valeur ajoutée, qui a désormais des conséquences non seulement sur la TVA mais sur la CVAE.

A nous, désormais, de faire vivre le système sur lequel, il est vrai, une évolution des valeurs locatives ne serait pas sans effet, sur la CFE et, indirectement, sur la CVAE, comme le souligne le rapport récemment transmis au Parlement. Nous restons à l'écoute des très petites entreprises, des auto-entrepreneurs, pour lesquels continue de se poser la question de la cotisation minimale, qui semble s'établir autour de 300 euros en moyenne nationale : beaucoup de ces entreprises, créées en 2009 et 2010, sont en passe de sortir de l'exonération transitoire de deux ans à compter du premier chiffre d'affaires positif pour rentrer dans le droit commun.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Je vous remercie de ce regard sur les étapes de la réforme, dont je comprends qu'elle n'a pas encore tout à fait atteint son régime de croisière. Nous avons eu écho des plaintes des entreprises quant à la charge administrative supplémentaire qui leur est imposée. Nous savons qu'il faut relativiser ces doléances, sachant que toute réforme requiert un effort de rodage. Vous témoignez que vos services ont fait une partie du chemin, et pris leur part à l'effort : on ne peut que s'en féliciter.

Ce qu'il nous importe de connaître, c'est l'impact économique global sur les entreprises d'une réforme qui visait à redynamiser l'industrie, à éviter les délocalisations et à améliorer l'emploi. L'objectif est-il atteint ?

M. Jean-Marc Fenet. – Nous nous bornons à gérer la collecte : nos informations sont, pour l'essentiel, fiscales. Cependant, pour avoir étudié le dossier avec nos collègues de la direction de la législation fiscale, il apparaît que le remplacement des assiettes est favorable à l'industrie. Les PME ont pu trouver leur avantage à la réforme, par le biais du dégrèvement barémique, à quoi s'ajoute le dégrèvement supplémentaire de 1 000 euros en dessous du seuil de deux millions de chiffre d'affaires.

Des études précises ont été conduites pour identifier les secteurs qui gagnent à la réforme, et ceux qui y perdent : le ministre de l'économie, M. Baroin, vous en a fait part. Pour les très petites entreprises, le souci demeure, que j'ai évoqué, de la charge fiscale, via la cotisation minimale, mais les difficultés tiennent aussi à un défaut de pédagogie : beaucoup d'entre elles avaient compris qu'elles échappaient à toute imposition de ce type avec la « suppression » de la taxe professionnelle.

M. Charles Guené, rapporteur. – Merci de cette vision de l'administration fiscale, qui montre bien la souplesse dont vous avez su faire preuve.

Vous avez modifié, nous dites-vous, la notion d'ETPT, dont je suppose qu'elle devait tout spécialement poser problème aux entreprises de travail temporaire : le nouveau système est-il satisfaisant pour elles ?

Vous avez évoqué l'impact d'une éventuelle révision des valeurs locatives. S'il y a bien, avec la réforme, harmonisation départementale, ne serait-il pas bon qu'il en aille de même au plan national, pour que les valeurs soient comparables selon un commun dénominateur ?

Quel est votre appréciation sur la cotisation minimale, dont les collectivités pourraient être tentées de se saisir comme variable d'ajustement des effets de la réforme. Avez-vous une solution pour corriger les imperfections du système, par la modulation du mécanisme, sans risquer pour autant l'inconstitutionnalité ?

M. Jean-Marc Fenet. – Le problème de répartition des effectifs se pose, non pour les entreprises établies sur une seule commune, mais dès que les effectifs évoluent sur plusieurs sites : la notion d'ETPT obligeait à définir une répartition au prorata temporis, un vrai casse-tête dans certains secteurs. Aujourd'hui, le système fonctionne mieux : les effectifs sont comptabilisés où ils passent le plus de temps ; c'est plus simple, même s'il reste un peu complexe de localiser chaque emploi : évitons d'y revenir. Mieux vaut s'en tenir à un système stable, pour laisser aux entreprises le temps de l'intégrer.

L'harmonisation nationale des valeurs locatives ? C'est l'objectif même de la révision. Depuis 1970, date de la dernière révision, les valeurs historiques avaient certes été réévaluées, mais les évolutions du marché locatif restaient mal prises en compte. Nous avons donc besoin d'une photo plus fidèle des marchés, fondée sur l'observation de « secteurs locatifs », soit une notion plus large que le seul périmètre communal. Pour éviter une obsolescence rapide de la révision - ce doit être la dernière de l'histoire ! - il fallait prévoir non seulement une mise à jour de la contexture physique des locaux, mais un regard annuel sur les évolutions tarifaires, pour une réévaluation périodique des secteurs, à six ans, par exemple.

M. Charles Guéné, rapporteur. – La correction issue de la révision sera neutralisée sur les valeurs locatives, non sur les taux. Comment comparer, dès lors, nationalement, entre la Lozère et Paris, par exemple, puisque les écarts de taux départemental subsisteront ?

Mme Maxime Gauthier. – Si le choix d'une correction par les taux avait été retenu, cela aurait été ingérable du fait des règles de liaison des taux. Reste que pour l'usager, sur l'avis d'imposition, la valeur locative apparente est « aménagée », il y aura même une valeur locative différente pour la commune et pour l'EPCI. Mais in fine, il y aura bien remise à niveau sur la base de loyers constatés : nous travaillons, dans les départements, à définir des zones, qui peuvent être supérieures à la taille de la commune, mais aussi lui être inférieures – c'est le cas dans les grandes villes. Voilà qui recalera les choses au plan national : derrière la valeur locative apparente, recalculée, il y aura indexation sur un loyer qui sera le reflet d'une vraie comparaison nationale. Un bureau, un commerce, un silo sera affecté dans une grille à partir d'une évaluation réelle. Le système n'est plus, comme dans les années 1970, affecté d'un certain autisme au niveau de la commune.

M. Charles Guéné, rapporteur. – Mais il ne doit pas rester autiste d'un département à l'autre. On ne peut pas fonder les mécanismes de péréquation sur des valeurs qui ne sont pas comparables.

Mme Maxime Gauthier. – La limite de l'opération de révision est sur l'exclusion des locaux d'habitation. On ne verra pas encore de transferts avec les locaux professionnels.

Mme Marie-France Beaufiles. – D'un département à l'autre, ce ne sont pas seulement les valeurs locatives qui changent, mais l'ensemble des conditions d'accès au logement : à vouloir tout mesurer à la même aune, on risque de se lancer dans un débat bien complexe...

M. Charles Guené, rapporteur. – Il faut tout de même pouvoir comparer.

M. Jean-Marc Fenet. – J'en viens à la question de la cotisation minimale. La tentation peut certes exister, ici ou là, dans les collectivités, de la fixer à un niveau assez élevé. Nous ne nous sommes pas saisis de ce sujet pour faire des propositions, la question relève de la responsabilité des collectivités.

Mme Marie-France Beaufiles. – Vous avez parlé d'instruments de simulation ; les élus apprécieraient d'en avoir à leur disposition pour mesurer les incidences de leurs choix. C'est sans doute ce qui a manqué à Toulouse : je suis persuadée que le problème qui s'est posé est dû, plus qu'à une volonté de leur part d'augmenter fortement l'imposition, à un manque de maîtrise sur les données. Voyez ce qui s'est passé lors du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation : le résultat final n'a pas toujours été celui auquel on s'attendait.

M. Charles Guené, rapporteur. – Dans mon village de 700 habitants, il n'y a pas plus d'une vingtaine de commerçants qui y sont soumis : il n'est pas difficile de faire le calcul. Il est vrai que tout est une question de taille.

Mme Marie-France Beaufiles. - Une question sur la taxe additionnelle des chambres consulaires. Des commerçants, notamment dans les métiers de bouche, m'ont saisie : ils ont reçu un rappel sur trois ans qu'ils ne s'expliquent pas.

M. Jean-Marc Fenet. – Nous ne disposons pas, à notre niveau, d'éléments ciblés par métier. J'ai l'impression qu'il s'agit ici d'une situation à éclairer localement : mieux vaudrait prendre l'attache de la direction départementale.

Mme Maxime Gauthier. – Peut-être s'agit-il du problème récurrent des bouchers charcutiers, qui, comme bouchers, sont commerçants, donc redevables de la taxe à la chambre de commerce, et comme charcutiers, artisans, donc redevables de la taxe à la chambre des métiers. Une part a pu être oubliée.

M. Jean-Marc Fenet. – Je reviens à la cotisation minimale. La création de la direction générale des finances publiques permettait aux collectivités territoriales d'avoir un interlocuteur unique, avec des services déconcentrés offrant un seul interface, y compris pour les simulations, les bases... L'accompagnement sur la cotisation minimale doit faire partie de

l'offre de services, même s'il est sans doute plus complexe de couvrir le champ potentiel des personnes concernées.

M. Charles Guené, rapporteur. – Il faut comparer à l'ancienne taxe professionnelle. La cotisation minimale peut avoir un impact très différent selon les catégories professionnelles. Il faut pouvoir agréger.

M. Jean-Marc Fenet. – C'est pourquoi il était intéressant d'avoir des simulations individuelles pour les entreprises.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Y a-t-il eu diminution du taux moyen de la pression fiscale sur les entreprises, à la suite de la substitution des nouvelles impositions à la taxe professionnelle et peut-on mesurer cette baisse ?

M. Jean-Marc Fenet. – La DGFIP n'est pas équipée pour conduire des études macroéconomiques. Il faut sans doute y regarder plus finement, par secteur. Je crois que M. Baroin, lorsqu'il est venu devant vous, a répondu sur certains éléments tirés de l'analyse sectorielle que j'évoquais tout à l'heure.

M. Charles Guené, rapporteur. – Pour en revenir à la cotisation minimale, je crains qu'elle devienne variable d'ajustement pour les collectivités territoriales.

Mme Marie-France Beaufils. – Si elles disposent de simulations, je suis persuadée qu'elles seront raisonnables.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les simulations ne sont pas simples à utiliser avec discernement, et sans déclencher des querelles de clocher...

M. Jean-Marc Fenet. – Le problème tient beaucoup au fait que la réforme entre en collision avec l'explosion des créations d'autoentreprises, dont la majorité a un chiffre d'affaires très faible.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Et dans cette réforme, les intercommunalités, les EPCI se cherchent, ce qui complique le jeu. La conjonction des deux réformes, taxe professionnelle et intercommunalité, a pu poser problème.

Quels sont, selon vous, les points faibles de la réforme en ce qui concerne l'optimisation fiscale ?

M. Jean-Marc Fenet. – Il n'appartient pas à un fonctionnaire d'émettre de jugement de valeur sur une réforme voulue par le Gouvernement et le Parlement. L'administration fiscale a seulement vocation à faire des propositions pour résoudre les problèmes pratiques et procéder aux ajustements nécessaires.

M. Charles Guené, rapporteur. – La répartition des activités des groupes entre territoires préoccupe les élus locaux, mais elle est neutre pour l'administration fiscale. Toutefois, une société dont le siège est à l'étranger et

qui possède des filiales en France ne peut-elle jongler avec la valeur ajoutée pour réduire son imposition ?

Mme Marie-France Beauvils. – C'est la principale question.

M. Jean-Marc Fenet. – Nous sommes très attentifs à ce problème, lié à celui des prix de transferts, et qui ne concerne pas seulement la CVAE ni la fiscalité locale. Des équipes de contrôle spécialisées y travaillent, et des décisions de groupes internationaux sont régulièrement remises en cause. Ce qui motive ces décisions, c'est toutefois moins la CVAE que l'impôt sur les sociétés.

M. Charles Guené, rapporteur. – Voyez-vous d'autres sources d'optimisation ?

M. Jean-Marc Fenet. – Le taux de la CVAE étant défini nationalement, la répartition des activités d'une entreprise sur le territoire ne peut pas donner lieu à optimisation. Cela dit, nous prêtons attention à la répartition des ressources entre collectivités.

M. Charles Guené, rapporteur. – La définition de la CVAE ne vous paraît donc plus poser de problème ?

M. Jean-Marc Fenet. – Il y a eu quelques modifications : l'an dernier a été autorisée la consolidation des résultats au niveau du groupe. Mais le taux étant progressif, la consolidation augmente le montant de la contribution versée – et diminue du même coup la dotation de compensation.

M. Charles Guené, rapporteur. – Qu'en est-il de l'assiette ? Sa définition initiale ne paraissait pas tout à fait claire.

M. Jean-Marc Fenet. – Le problème est derrière nous : la définition de la valeur ajoutée a été précisée. Mme Marie-Christine Lepetit pourra vous donner plus de détails.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Merci d'avoir dressé ce panorama très large. Nous serons attentifs aux réponses que vous pourrez nous apporter au cours des prochains mois : il s'agit pour nous d'améliorer autant que possible le système en vigueur.

M. Jean-Marc Fenet. – La DGFIP reste bien entendu à la disposition des commissions parlementaires.

Echange de vue sur la note d'étape

A l'issue d'un échange de vue, la mission commune d'information décide de rendre publique la note d'étape élaborée à la suite des travaux menés depuis le mois de novembre 2011.

J. JEUDI 10 MAI 2012 - Audition de M. Bernard Gaudillère, adjoint au maire de Paris, chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Je vous remercie d'avoir accepté cette rencontre que nous avons différée afin de vous permettre de disposer de toutes les informations utiles concernant Paris. Nous avons eu le loisir de mesurer les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les territoires urbains, industriels et ruraux ; vous avez eu connaissance de la note d'étape que nous avons élaborée. Il restait à examiner le cas de Paris. Nous sommes prêts à écouter vos suggestions, dans un esprit véritablement très ouvert.

M. Bernard Gaudillère, adjoint au maire de Paris, chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte. – À Paris, nous avons une fâcheuse tendance à ne pas distinguer le département de la ville et nous établissons des tableaux consolidés.

D'abord, la mise en œuvre de la réforme. Par son ampleur, elle méritait beaucoup de prudence et de précision. Cela ne nous semble pas avoir été le cas car, de notre point de vue, cette mise en œuvre fut chaotique et brutale. Les informations nécessaires sur les ressources ne nous ont pas été délivrées en temps et en heure alors que les dépenses ont cru de manière certaine. Le délai pour appliquer la réforme, votée fin 2009, était court, Paris adoptant son budget vers le 15 décembre depuis 1977. En conséquence de ce télescopage avec le calendrier parlementaire, alors que nous avons annoncé pour 2008 et 2009 une hausse des impôts dont les taux étaient bloqués depuis 2000, nous n'avons pas pu les augmenter fin 2009. Du coup, la compensation-relais de 2010 (814 millions) n'a pas pris en compte la hausse des taux, et il en est résulté un manque à gagner de 30 millions d'euros. Cela illustre la perte partielle de la maîtrise du levier fiscal

L'autre mauvaise surprise a été l'absence de rôles supplémentaires émis par l'administration fiscale en 2011. De ce fait, Paris enregistre chaque année un manque à gagner de 10 millions d'euros. Notre cas n'est pas isolé. À cela s'ajoute la variation des recettes de CVAE notifiées en 2011 : 1 094 millions en mars, 1 289 millions en octobre, 1 170 millions finalement. Quand les collectivités sont contraintes à l'équilibre budgétaire, plus ou moins 10 % sur une recette de cette ampleur, ce n'est pas convenable.

Dernière étape, des modifications ont été apportées, si bien que nous n'avons pas bénéficié de la croissance des recettes de CVAE en 2011 : le montant a été figé à 1 170 millions d'euros, si bien que 2011 est devenu une année blanche. Enfin, le passage aux droits constatés à partir de 2012 a provoqué un manque à gagner l'année du changement de méthode.

En revanche, le volet « dépenses » s'est mis en place très massivement et très brusquement ; je veux parler de la péréquation. Vous en avez fait une base de votre questionnaire. Les ministres (Mme Lagarde, MM. Baroin, Hortefeux et Marleix) ont, dans leur lettre de janvier 2010 aux

présidents de conseils généraux, lié la réforme fiscale et la péréquation. Le poids de ces transferts est considérable pour Paris.

Disons-le sans équivoque, la ville est favorable à la péréquation. Le maire de Paris l'a dit et je l'ai confirmé au comité des finances locales. Des collectivités exsangues conjuguent des difficultés structurelles avec des capacités limitées et l'État, soyons réalistes, ne peut plus corriger seul ces écarts de richesse. Cette solidarité, conforme à nos valeurs, répond à un besoin indiscutable. Néanmoins, et je l'avais également dit devant le comité des finances locales, cette réforme ne doit pas être brutale. Paris, ville et département, est touchée par toutes les réformes. Sa contribution aux divers fonds de péréquation a crû de 189 millions de 2010 à 2012, soit 7 points de fiscalité locale directe, alors que ses dépenses sociales obligatoires ont augmenté de 150 millions de 2007 à 2012 dans un contexte contraint.

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux, Paris contribue au fonds de péréquation à hauteur de plus de 15 %. Paris est aussi le premier contributeur du Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF) ; il le finance à plus de 50 %. Ensuite, notre contribution au fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales - FPIC (22 millions d'euros en 2012) dépassera une centaine de millions en 2015. Enfin, le fonds de péréquation de la cotisation économique sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui n'est pas encore créé, entrera en activité en 2013.

Bref, alors que la péréquation, pour être efficace, doit être lisible, la stratification des fonds, les règles de plafonnement et leur complexité paralysent le mécanisme, empêchant les collectivités territoriales et le citoyen d'en avoir une lecture claire, ce qui apparaît problématique dans une démocratie. Il y a évidemment une interaction entre la création de ces fonds et la diminution des dotations de l'Etat, illustrée par le gel de la DGF.

Paris souhaite participer à l'élaboration des ajustements et des modifications qui interviendront nécessairement sur le fonctionnement de ces mécanismes, à travers ses parlementaires ou en étant directement consultée. Quelles évolutions doit-on envisager ? Il ne serait pas illégitime de considérer, par exemple, le fait que Paris remplit des missions de centralité. Deux tiers des mineurs étrangers isolés sont gérés par Paris (45 %) et par le département de Seine-Saint-Denis (20 %) ; leur prise en charge représente 83 millions d'euros dans notre compte administratif pour 2011. De même, notre collectivité qui respecte ses obligations liées à la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) a consacré 4 milliards d'euros en treize ans à la construction de 70 000 logements sociaux, et cet engagement, qui fait l'objet d'un consensus extrêmement fort, pourrait légitimement être pris en compte dans les calculs des prélèvements aux fonds de péréquation. Tout cela pour vous dire que, le moment venu, Paris souhaite participer à la réflexion sur une réforme plus globale, comme nous l'avons fait lors de la réforme du FSRIF dans le cadre de Paris Métropole.

Quel bilan peut-on tirer de la réforme ? Sur le plan budgétaire, la réforme a globalement été neutre en 2010 si l'on met de côté les 30 millions de manque à gagner induits par la non-augmentation du taux, et les 20 millions des rôles supplémentaires. Encore une fois, le Conseil constitutionnel a jugé légitime de ne pas prendre en compte la hausse des taux de 2009 par les collectivités territoriales, pour éviter les effets d'aubaine, et cette décision s'impose à nous, mais à Paris, la hausse avait été annoncée dans la campagne électorale – et Bertrand Delanoë avait même annoncé que son montant serait « inférieur à 10% »...

En actualisant le montant 2010 de taxe professionnelle, et en rajoutant les 20 millions d'euros de rôles supplémentaires mais en soustrayant les 22 millions de plafonnement de la valeur ajoutée, nous aurions reçu 827 millions d'euros ; avec la réforme nous avons touché 772 millions, soit une perte de 55 millions en 2011. Pour 2012, si nous reprenons le chiffre annoncé de CVAE (1 231 millions) – c'est celui que nous avons reçu et il dépasse de beaucoup nos estimations- la perte atteint néanmoins 61 millions d'euros.

Nous avons besoin de recul pour évaluer les conséquences économiques de la réforme. Pour autant, les entreprises parisiennes, qui bénéficiaient d'un taux de taxe professionnelle parmi les plus bas de France, connaîtront du fait du taux uniforme de la CVAE une hausse d'environ 40 % de leur imposition ; et ce n'est qu'un début. Nous prévoyons un impact haussier de 600 millions d'euros en 2014, quand les dégrèvements et les lissages auront disparu. Je l'avais signalé en décembre 2010 devant Mme Lagarde quand elle siégeait au Conseil de Paris. Elle, qui expliquait combien la réforme serait bénéfique pour l'économie parisienne, ne m'avait pas démenti.

L'augmentation sera concentrée sur les grandes entreprises : sur 320 000 contribuables parisiens, 100 acquittent à eux seuls 30 % de la CVAE. Celle-ci touche d'abord le secteur bancaire et celui des assurances, très représentés à Paris. Or ce sont bien ces secteurs qui profitent le moins de la réforme, comme vous l'avez écrit dans votre note d'étape. Les cartes d'attractivité des territoires seront donc rebattues. La municipalité parisienne ne tirera évidemment pas profit du surplus de recettes, puisqu'il sera reversé au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Je le précise car la droite parisienne, depuis un an, aime à entretenir l'ambiguïté.

Pour conclure, cette réforme est d'une complexité inouïe pour les collectivités territoriales comme pour les citoyens. Pour exemple, la ville de Paris a annoncé qu'elle n'augmenterait plus les impôts jusqu'à la fin de la mandature ; mais les transferts d'impôts ont rendu ce discours difficilement audible, quand le contribuable reçoit sa feuille d'impôt. Cela nuit à la clarté de l'action publique, qui est pourtant un impératif en matière fiscale par les temps qui courent.

En outre, contrairement aux annonces ministérielles, Paris enregistre un manque à gagner cumulé de 120 millions. La visibilité sur nos ressources et les dépenses de péréquation est faible, alors que nous avons besoin d'une programmation pluriannuelle de nos investissements, comme toutes les collectivités auxquelles la loi fait obligation de tenir un débat d'orientation budgétaire pluriannuelle.

Enfin, il n'est pas possible pour les élus que nous sommes d'éluder toute réflexion sur l'autonomie locale, dont l'autonomie fiscale est l'une des bases. Nul ne songe dans cette Haute Assemblée à mettre en cause le prestigieux article premier de la Constitution, qui garantit l'organisation décentralisée de la République. Réduire considérablement les capacités d'action des collectivités territoriales avec l'une de leurs recettes les plus importantes n'est pourtant guère cohérent avec ce principe...

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Cette réforme était souhaitée et souhaitable. Comme toutes les réformes importantes, elle a eu des effets intempestifs. De là découlent tous les événements que vous avez soulignés. L'heure est désormais au dialogue ; l'on prend désormais plus naturellement l'avis des uns et des autres. L'objectif de simplification, de clarification, n'a peut-être pas été atteint partout, je vous l'accorde.

M. Charles Guené, rapporteur. – Merci de cet exposé de qualité. Il aurait été curieux que Paris, où se concentre la richesse nationale, soit entièrement satisfaite de cette réforme qui en fait un des plus gros contributeurs de la péréquation.

Vous évoquez la complexité mais il faut se souvenir que la réforme initialement proposée par le Gouvernement était à l'origine très simple : la compensation des collectivités devenait péréquation à hauteur de 5 % par an sur 20 ans. Ce principe simple a été modifié au Parlement pour tenir compte du souhait des élus. Rappelons-nous aussi que la taxe professionnelle, elle non plus, n'était pas simple à comprendre. Certains élus commencent seulement à y parvenir maintenant qu'elle a été supprimée !

La visibilité ? L'État n'en a pas davantage dans un contexte de crise. Il est difficile d'imaginer que les collectivités territoriales pourraient disposer d'une visibilité illimitée alors que les acteurs de l'économie n'en ont aucune.

Quant au sujet de l'autonomie locale, l'avenir, j'en suis persuadé, est à l'autonomie financière. L'autonomie fiscale est derrière nous : nous allons vers une nouvelle gouvernance entre l'État et les collectivités territoriales.

Je m'étonne de vos informations sur les rôles supplémentaires. Est-ce à dire qu'un régime particulier serait appliqué à Paris ? Partout où est allée la mission d'information, les informations qui nous ont été fournies à ce sujet indiquent que l'Etat a fait une appréciation assez large. Nous souhaitons que vous nous donniez des précisions complémentaires car cela vaudrait la peine d'être signalé.

S'agissant de l'information sur les recettes de CVAE, nous avons tous, gestionnaires de collectivités territoriales, été traités à la même enseigne, mais vous avez peut-être finalement eu une bonne surprise puisque les estimations initiales ont été revues à la hausse dans votre cas. Un nombre important de garanties et de plafonnements ont été mis en place sur les prélèvements au fonds de péréquation communal et intercommunal. Ils ont été demandés par certains collègues sénateurs et Paris, je le crois, en bénéficiera largement, sachant que le double statut de Paris, commune et département, complexifie sa situation.

M. Bernard Gaudillère. – Pour en avoir parlé avec M. Caffet et avec Mme Bricq, je sais bien comment les choses se sont passées.

M. Charles Guené, rapporteur. – Une approche plus fine des charges de centralité est possible, je le conviens, mais à condition de mieux définir ces charges. Que les entreprises parisiennes soient plus impactées n'a rien d'illogique puisque la richesse est concentrée dans la capitale. Désormais, elles sont traitées comme les autres. On mesurera plus tard les effets de cette péréquation géographique. Ce sujet ressurgira lorsque seront révisées les valeurs locatives : les impôts locaux augmenteront.

Cela dit, je comprends votre ressenti : vous, qui aviez été habitué à un certain train de vie, êtes dans l'œil du cyclone. Pardonnez-moi cette franchise, je suis un rural...

M. Philippe Dallier. – Attention : notre mission concerne exclusivement la réforme de la taxe professionnelle et non la péréquation. Selon vos chiffres, vous attendiez une progression de 30 millions d'euros de taxe professionnelle et vous avez eu 82 millions supplémentaires grâce à la réforme ! Là est l'essentiel ! Qu'on vous en reprenne ensuite une partie n'est pas l'effet de la réforme de la taxe professionnelle. En outre, votre contribution au FNGIR est bloquée à son niveau 2010 et son importance ira donc en diminuant. Le déplacement de la base fiscale vers Paris et vers l'ouest que nous redoutions a eu lieu, voici le point de vue de la Seine-Saint-Denis. Les chiffres que vous avez donnés en sont la parfaite illustration. Pour vous donner un ordre de grandeur, pour une modeste ville de 21 000 habitants en plein milieu de la Seine-Saint-Denis, le prélèvement au FPIC représente 15 % des DMTO. Vous n'êtes donc pas le moins bien loti. Vous avez même finalement, sans hausse des taux, récupéré l'augmentation d'impôt que vous n'avez pas pu réaliser.

M. Charles Guené, rapporteur. – M. le maire n'a pas tout à fait tort de considérer que la réforme de la taxe professionnelle et celle de la péréquation sont liées...

M. Philippe Dallier. – Dans ces conditions, les Hauts-de-Seine nous expliqueront bientôt que la réforme était mauvaise, en raison de la péréquation...

M. Charles Guené, rapporteur. – la modification par le Parlement de la réforme proposée par le gouvernement imposait une refonte de la péréquation.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Évitions de dresser Paris contre l'Île-de-France. Partout, dans les territoires, il a été question de la péréquation. J'ai été attentive à vos remarques sur les retombées économiques, car la loi voulait stabiliser les entreprises, surtout industrielles, et leur rendre un dynamisme qui rejaillirait sur les territoires. Les effets sont, d'après notre enquête, pour le moins contrastés. Mais il est vrai qu'il n'y a pas beaucoup de cheminées d'usines à Paris...

M. Charles Guené, rapporteur. – À combien la cotisation minimum de CFE est-elle fixée à Paris?

M. Bernard Gaudillère. – Je ne suis pas certain de partager le propos de M. Guené sur l'avenir de l'autonomie financière locale. J'ai lu attentivement les discours du nouveau président de la République...

M. Charles Guené, rapporteur. – Je les ais lus aussi. Souhaitons-lui bien du plaisir !

M. Bernard Gaudillère. – La cotisation minimale de CFE était de 71 euros, nous l'avons portée à 413 euros pour les entreprises de plus de 100 000 euros de chiffre d'affaires, soit 20 % des entreprises.

M. Charles Guené, rapporteur. – Astucieux ! Je ne pensais pas que c'était possible.

M. Cédric Audenis, sous-directeur des finances de la mairie de Paris. – De mémoire, après l'effet d'aubaine provoqué par la censure du Conseil constitutionnel, les élus ont obtenu, par un amendement, de porter la cotisation minimum jusqu'à 6 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 000 euros. Il y a même eu un troisième seuil l'an dernier.

M. Bernard Gaudillère. – Notre décision était donc modérée... Pour répondre sur les rôles supplémentaires, je vous indique que leur moyenne s'établissait à 20 millions par an. Il se trouve qu'en 2011, ils ont baissé de moitié. Nous avons donc commis une regrettable erreur de routine en considérant qu'ils majoraient le produit que nous avons voté.

M. Cédric Audenis. – Précisons que dans un premier temps, ils ont été supprimés, la compensation à « l'euro l'euro » prévue par la réforme de la taxe professionnelle n'intervenant que pour les rôles généraux. Après que de nombreuses collectivités territoriales en ont référé à Bercy, et que la loi de finances a été modifiée sur ce point, on nous a versé 20 millions en 2011, mais il s'agissait d'un total pour les deux années, 2010 et 2011.

M. Charles Guené, rapporteur. – Pour nous, ces rôles supplémentaires ont également été pris en compte dans le calcul des reversements du FNGIR.

M. Bernard Gaudillère. – Sur l’aspect économique, notons qu’il y a, certes, beaucoup de grandes entreprises à Paris, mais les taux sont les mêmes pour les petites. Avec la CVAE, on est passé d’un taux local faible à un taux fixé nationalement.

M. Dallier veut mettre à part la question de la péréquation, mais la moitié des questions écrites que votre mission m’a adressées la concernent. Loin de moi l’idée de lui opposer le silence ! Le lien avec la réforme fiscale est extrêmement clair et direct : je me suis abrité derrière les propos des ministres du gouvernement qui ont conduit cette réforme. Ils l’ont dit et écrit. D’ailleurs, sans cela le Parlement l’aurait rejetée. Le bilan doit donc prendre en compte ces deux aspects de la réforme qui forment, pour parler en termes mathématiques, un seul ensemble.

M. Charles Guené, rapporteur. – Vous noterez mon objectivité : je reconnais moi-même le lien.

M. Philippe Dallier. – Je souligne seulement l’évidence qui est que la base fiscale a augmenté à Paris. L’analyse doit donc considérer séparément les deux volets.

M. Bernard Gaudillère. – L’opposition parisienne devra s’expliquer clairement à ce sujet lors de la prochaine campagne. Dans ce débat légitime, nos arguments ont le mérite de la clarté et de la simplicité.

M. Charles Guené, rapporteur. – Il s’agit d’une péréquation horizontale, à laquelle il fallait aboutir. Les débats futurs dépasseront les clivages politiques traditionnels.

Mme Anne-Marie Escoffier, présidente. – Soyez assuré de notre totale impartialité. Merci de votre témoignage, monsieur le Maire.

K. MARDI 26 JUIN 2012 – Examen du rapport de la mission.

M. Philippe Dallier, président, en remplacement de Mme Anne-Marie Escoffier, excusée. – Notre présidente, Anne-Marie Escoffier a été appelée à d’autres fonctions, où elle traitera de sujets très proches de celui qui nous occupe aujourd’hui. Il me revient de la remplacer ici et de me faire son interprète.

Nous arrivons aujourd’hui, avait-elle prévu de dire, à l’issue de nos travaux avec cette réunion d’examen du rapport de notre mission, dans sa version complète et détaillée. Notre mission a connu des débuts un peu mouvementés : un renouvellement partiel du Sénat, un changement de majorité, un changement de Présidence, compensés toutefois par le maintien de son rapporteur – elle n’avait pas imaginé le dernier rebondissement.

Notre mission a réussi malgré tout à mener à bien ses travaux avec un esprit d'ouverture et d'écoute, apprécié à la fois par ses membres et par nos interlocuteurs, lors de nos auditions et de nos déplacements.

Nous avons – elle pense surtout aux non spécialistes – beaucoup appris au cours de ces mois, sur un sujet fiscal difficile, technique mais qui touche très concrètement nos entreprises et les collectivités territoriales que le Sénat doit représenter.

La technicité de la matière traitée et ses enjeux – nous parlons de l'impôt économique local, première recette fiscale des collectivités (pas de toutes) – nous obligeaient à mesurer tout particulièrement les conséquences de nos réflexions et de nos propositions.

En plein accord avec mes préoccupations, poursuit-elle, notre rapporteur a réussi à faire émerger une série de propositions qui sauront répondre aux principales critiques que nous avons entendues, sans remettre en cause les éléments positifs de cette réforme.

Encore une fois, notre mission n'a jamais eu pour ambition de refondre la fiscalité des entreprises ou les finances locales dans leur intégralité. Elle a simplement répondu à l'objet qui lui était fixé : analyser avec objectivité les impacts du remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale et proposer les mesures qui rendront cette transition moins difficile, plus juste et plus efficace. Mme Escoffier remercie chacun, et plus particulièrement, notre rapporteur, d'y avoir contribué.

Le contenu du rapport est naturellement très proche de la note d'étape que nous avons discutée en mars, avant la suspension électorale. C'est donc une présentation à trois voix, celle des entreprises, celle de l'Etat et celle des collectivités qu'il va nous faire. Si ce rapport est adopté, il sera très rapidement publié et mis en ligne sur Internet ainsi que le traditionnel résumé en « quatre pages couleur ». Nous pourrions aussi, si vous en étiez d'accord, demander l'inscription prochaine à l'ordre du jour de la séance publique d'un débat sur les conclusions.

M. Charles Guené, rapporteur. – Je m'associe aux compliments de notre présidente et remercie chacun d'entre vous pour son implication et sa participation à nos travaux.

Malgré la jeunesse de la réforme, notre mission a dégagé un certain nombre de conclusions, qui mettent en évidence points positifs et faiblesses, lesquelles font l'objet de vingt-cinq propositions.

Quelles conséquences la réforme a-t-elle eues sur les entreprises, principal acteur concerné par l'entrée en vigueur de la nouvelle contribution économique territoriale (CET) ? Elle a d'abord eu pour effet un allègement des charges de leur fiscalité globale évalué entre 7,5 milliards, selon le ministère de l'économie, et 8,2 milliards, selon le ministère de l'industrie. Cette économie représente la différence entre la charge que les entreprises auraient dû supporter avec la TP et la CET effectivement acquittée. Environ 60 % des

entreprises, soit quelque 2 millions d'entre elles, sont gagnantes. En revanche, environ 20 %, soit 845 000 entreprises, sont perdantes, tandis que la contribution des 20 % restantes demeure stable.

Comme cela était attendu, le secteur industriel est le principal bénéficiaire de la réforme, avec un allègement fiscal de 2,2 milliards par an. En revanche, les entreprises de prestation de services ont, dans leur grande majorité, vu leur contribution économique augmenter, dans des proportions parfois importantes. La hausse moyenne de la charge fiscale est évaluée à 20 % pour les banques et à 10 % pour les sociétés d'assurance. Toutefois, certains secteurs ont vu leur contribution économique exploser – plus 700 % pour l'intérim. En dépit des difficultés rencontrées par certains secteurs, la mise en place de dispositifs spécifiques, comme l'allongement de la mise en œuvre de la réforme, ne me semble pas devoir être privilégiée, sauf à retomber dans les travers de la TP, rendue illisible et complexe par la multiplication de dispositifs dérogatoires.

En outre, pour apprécier l'importance de la variation de la charge fiscale, il importe de disposer de données sur les taux d'imposition moyens de la valeur ajoutée par secteur d'activités, que l'administration fiscale ne nous a pas transmises, malgré nos demandes répétées.

Cette appréciation optimiste mérite toutefois d'être tempérée, car la diminution de la fiscalité économique des entreprises a été contrebalancée par une hausse simultanée d'autres fiscalités pesant sur elles. Nous avons relevé quatre facteurs concourant à la hausse de la fiscalité des entreprises en dehors de la réforme : la création, il est vrai attendue, des IFR (impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux), tout d'abord – c'est d'ailleurs pourquoi je ne suis pas favorable à la création de nouvelles IFR sauf si l'on constatait dans quelques années un effet d'aubaine élevé dans certains secteurs économiques ; la hausse des impôts sur le revenu et des sociétés, ensuite, en raison de la différence entre l'assiette de la CET et celle de la TP – notons, à cet égard, que ne plus l'intégrer dans les frais généraux des entreprises amoindrirait les effets de la réforme ; la création, enfin, de nouvelles taxes ou redevances qui ont pesé sur certains secteurs économiques, tels que l'industrie pharmaceutique, ou pour les entreprises d'Île-de-France dans le cadre du Grand Paris.

Des difficultés techniques ont accompagné la réforme et alourdi les charges des entreprises. Il en est ainsi de la déclaration des effectifs sur laquelle repose la répartition du produit de la CVAE entre les collectivités. Pourquoi l'administration fiscale ne retient-elle pas le système des DADS (déclarations annuelles des données sociales) ? Nous proposerons d'en revenir à cette source.

Notre mission s'est également interrogée sur les questions liées au ciblage de la CET sur les seules entreprises délocalisables. Selon les données qui nous ont été fournies, elles en ont bénéficié... ainsi que certains secteurs

non délocalisables, tels que le BTP. La réflexion en ce domaine mérite d'être poursuivie.

L'un des objectifs de la réforme, enfin, était de prendre en compte la taille des entreprises. Les principales bénéficiaires sont les PME et les TPE, en raison notamment de la progressivité du taux effectif de CVAE et de l'abattement de cotisation due à hauteur de 1 000 euros pour les entreprises réalisant moins de 2 millions de chiffre d'affaires. Je suis très attaché à ces mesures qui ne doivent pas être remises en cause par souci de rendement.

En revanche, notre mission se doit d'alerter le Gouvernement sur les conséquences des règles relatives à la cotisation minimale de CFE, mal comprises des collectivités territoriales. Certaines en ont fait application sans être en mesure d'en évaluer les conséquences, on l'a vu notamment à Toulouse. L'Etat devrait expliciter les différentes options par voie de circulaire, fournir les éléments statistiques nécessaires à l'évaluation des conséquences de leurs décisions et aller vers plus de souplesse.

Enfin, sur la question des auto-entrepreneurs, une sortie en sifflet du dispositif dérogatoire pour entrer dans le droit commun me paraît indispensable.

On manque de moyens de suivi de cette réforme encore jeune. Son impact économique sur les entreprises reste donc difficile à évaluer. Si la fiscalité économique est souvent réputée peser sur l'attractivité de notre pays, nous avons constaté, au cours de nos déplacements, notamment à Dunkerque, que la réforme de la TP ne constituait pas une préoccupation centrale des entreprises et que d'autres enjeux plus importants influent sur leur dynamisme, leur compétitivité ou leurs décisions d'investissement.

La forte contrainte qui pèse sur les finances publiques nous a naturellement conduits à nous interroger sur le coût de la réforme pour l'Etat, et la manière dont il a été évalué en amont. En rythme de croisière, il est aujourd'hui estimé à 4,5 milliards. Il est globalement conforme aux prévisions initiales, une fois mis à part l'impact de la décision du Conseil constitutionnel intervenue au lendemain de son adoption. La censure du régime de taxation spécifique des titulaires de bénéfices non commerciaux de moins de cinq salariés a entraîné une perte de recettes supplémentaire pour l'Etat aujourd'hui estimée entre 830 et 840 millions. A l'époque, le Gouvernement avait pris acte de cette décision, sans proposer de mesure alternative. Cette position ne me paraît pas pertinente : dans le cadre budgétaire qui est le nôtre, et dès lors que les capacités contributives de ces contribuables sont différentes, nous ne pouvons faire l'impasse sur une telle rentrée de recettes. A notre sens, les possibilités de taxation différenciée des titulaires de bénéfices non commerciaux doivent être réexaminées, dans le respect de la décision du Conseil constitutionnel.

Le coût de la réforme pour l'année 2010 a, en revanche, été revu à la baisse de manière significative, passant de 11,7 milliards en prévision initiale, à 7,8 milliards selon les dernières estimations. Ce décalage a fait l'objet d'une

attention particulière de la Cour des comptes. Or, malgré une enquête approfondie menée à ce sujet en 2011 et au début de l'année 2012, la Cour n'a pas su apporter d'explication satisfaisante, du fait du manque de lisibilité du compte d'avances aux collectivités territoriales. Il convient donc d'appuyer sa demande d'une meilleure traçabilité des opérations de ce compte.

De manière générale, les analyses réalisées par la Cour des comptes, de même que les contacts que nous avons pu avoir avec les différents ministères, laissent à penser que le suivi de la réforme par les administrations concernées est perfectible. Or, il conditionne l'évaluation d'une réforme dont le coût n'est pas anecdotique. Pourtant, grandes furent nos difficultés à obtenir des données chiffrées cohérentes, permettant d'en mesurer précisément les impacts. Situation regrettable. J'estime donc nécessaire de formaliser l'obligation pour l'administration de fournir au Parlement une évaluation claire et validée par la Cour des comptes du coût de la réforme, ainsi qu'une série d'indicateurs précis pour en évaluer les effets, que ce soit au niveau des entreprises, de l'Etat ou des collectivités.

Pour important qu'il soit, il me semble toutefois indispensable de mettre en perspective le coût de la réforme. Il est de fait comparable à celui de réformes fiscales visant le même objectif, telle que la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, estimée entre 3 et 4 milliards par an.

Ensuite, la réforme ne se résume pas, pour l'Etat, à un impact budgétaire : elle a été l'occasion d'une clarification de ses relations financières avec les collectivités, qui a considérablement renforcé la lisibilité de l'imposition économique locale. Elle s'est en effet traduite par une réduction significative de la part des remboursements et dégrèvements pris en charge par l'Etat au titre de l'impôt économique local : de 2009 à 2012, celle-ci devrait passer de 13,5 à 5,6 milliards, soit une diminution de près de 60 %. Les recettes que perçoit l'Etat au titre de l'impôt économique local ont également été réduites : la cotisation nationale de péréquation et la cotisation minimale de taxe professionnelle, accusées de perturber le lien fiscal entre les collectivités et les entreprises, ont été supprimées. En outre, les frais de gestion perçus par l'Etat au titre du recouvrement des impôts locaux ont été ramenés de 8 % à 3 %. Il me semble primordial, et c'est le sens de deux des vingt-cinq propositions, que cette clarification des relations financières entre l'Etat, les collectivités et les contribuables, se poursuive, notamment par une réévaluation régulière et complète des frais de gestion perçus par l'Etat au titre des impositions directes locales.

Nous nous sommes particulièrement attachés aux conséquences de la réforme pour les collectivités territoriales. Conçue pour les entreprises, elle n'en a pas moins modifié en profondeur les finances locales, laissant les collectivités dans l'incertitude quant à leurs ressources fiscales et budgétaires.

D'un montant de 30,3 milliards en 2009, la TP, principal impôt direct local, représentait près de 18 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales. Son remplacement par la CET s'est accompagné de

plusieurs autres modifications de la fiscalité locale : une plus grande spécialisation, tout d'abord, la cotisation foncière des entreprises, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties étant réservées au bloc communal ; une perte d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales, ensuite, puisque le taux de CVAE est fixé au niveau national ; un renforcement, enfin, des outils de péréquation, avec la création de plusieurs nouveaux instruments, qui constituent à mes yeux le second pilier de la réforme.

Moins d'un an après l'annonce du président de la République, la taxe professionnelle avait disparu, non sans que le Parlement eût réécrit profondément le projet de loi initial. Cette rapidité conjuguée à l'ampleur de la réforme n'ont pas permis à l'Etat de produire des simulations fiables sur les conséquences effectives pour les collectivités, d'autant que les lois de finances suivantes ont continué d'apporter des ajustements. Enfin, nous n'avons pu que constater, au cours de nos auditions, que la mise en œuvre de la réforme avait révélé de nombreuses conséquences qui n'avaient pu être initialement appréhendées.

Premier sujet d'importance, le mode de compensation des pertes de recettes subies par les collectivités territoriales. Comme l'ont souligné plusieurs de ceux que nous avons entendus, certains mécanismes ont pu conduire les collectivités à subir, malgré le dispositif de compensation à l'euro près, des pertes de recettes entre les exercices 2010 et 2011. La compensation ne prenant en compte que le panier des ressources fiscales modifiées par la réforme de la taxe professionnelle, aucun dispositif n'empêche donc les collectivités de subir les effets de la baisse d'une ressource non comprise dans ce panier. Ensuite, la compensation est fondée sur la comparaison des ressources avant et après réforme, mais celles-ci sont toujours prises en compte au titre de l'année 2010. Par conséquent, le dispositif ne compense par les diminutions des nouvelles impositions entre les années 2010 et 2011.

A plus long terme, le caractère figé des dotations de compensation de la réforme accentuera les inégalités territoriales. En effet, les collectivités qui y ont gagné bénéficieront intégralement de la croissance du produit fiscal sur leur territoire : le montant du FNGIR (Fonds national de garantie individuelle de ressources) qu'elles reversent ne sera pas modifié. A l'inverse, si les collectivités perdantes sont bien compensées en 2011, elles ne profiteront plus de la croissance de leurs ressources que sur la part qui n'est pas constituée par la DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et le FNGIR. Ce renforcement des inégalités sera d'autant plus marqué que, d'après nos premières informations, la CVAE est beaucoup plus concentrée sur le territoire national que ne l'était la TP : un tiers de la CVAE nationale se situe en Ile-de-France alors que seuls 13,3 % de la TP s'y trouvaient.

M. Philippe Dallier, président. – Et à l'ouest de l'Île-de-France...

M. Charles Guené, rapporteur. – C'est pour remédier à ce renforcement des inégalités qu'ont été prévus de nouveaux dispositifs de

péréquation. Je salue la création du FPIC (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales), qui est un outil intéressant, même s'il faudra ajuster ses paramètres, M. Dallier ne me contredira pas, au regard des évaluations de son fonctionnement en 2011.

Les fonds de péréquation de la CVAE, régional et départemental, entreront en vigueur en 2013 ; ils me semblent, en l'état des textes, insuffisants : il suffirait que le produit de CVAE croisse uniformément sur l'ensemble du territoire national pour qu'ils ne soient dotés d'aucune ressource. Je vous propose au contraire de renforcer ces dispositifs, en prévoyant un prélèvement sur l'ensemble de la croissance de la CVAE des départements et des régions à compter de l'année 2011. Il faut en outre que les associations d'élus et le Gouvernement s'attachent, en amont de la discussion du projet de loi de finances pour 2013, à simuler les effets de ces fonds, pour que la discussion puisse se faire dans de bonnes conditions au Parlement. Vœu que nous avons déjà formulé en d'autres temps : puisse-t-il être cette fois entendu.

Quelles ont été les conséquences de la réforme sur l'autonomie et les choix des collectivités territoriales ? Elle n'a pas réduit leur autonomie financière, telle que définie par l'article 72-2 de la Constitution. C'est l'autonomie fiscale, soit la capacité des collectivités à voter des taux de fiscalité qui n'a pas été préservée. Le constat doit cependant être nuancé : l'autonomie fiscale du bloc communal, qui dispose de l'intégralité de la CFE, de la taxe d'habitation, du foncier non bâti, de la TaSCom, n'a pas souffert de la réforme, ou pas trop. En revanche, celle des départements, et plus encore des régions, a été fortement réduite : les départements ne votent plus que le taux de la taxe sur les propriétés bâties et les régions ne peuvent plus moduler que le tarif des cartes grises et une part de la TIPP.

Cette réduction de l'autonomie fiscale trouve son origine dans le taux unique de la CVAE. La fixation au niveau national, si elle présente l'avantage de préserver les territoires contre une concurrence fiscale parfois néfaste, tant pour elles que pour les entreprises, posera, même si cela doit être confirmé dans le temps, un autre problème, lié à une plus grande volatilité de son produit en fonction des fluctuations économiques que celui de l'ancienne TP.

Dernier problème, et non des moindres, la réforme a un impact majeur sur les notions de potentiel fiscal et financier, en particulier pour les départements et les régions. Le classement des départements au regard de leur potentiel par habitant, notamment, a été bouleversé. Il est pourtant important de conserver des notions qui reflètent au mieux les ressources réelles des départements : ce sont des outils de mesure essentiels. En revanche, il ne faut pas en faire le fondement exclusif de nos instruments de péréquation car, à ressources identiques, les départements peuvent être confrontés à des charges inégales. C'est pourquoi nous souhaitons que les critères des charges soient davantage pris en compte dans les dispositifs de péréquation départementale. Le dispositif prévu pour les régions et négocié entre elles me semble, en revanche, pouvoir être conservé en l'état.

Des problèmes importants quoique ponctuels, ont émergé durant la mise en œuvre de la réforme. Lors des auditions, nous avons constaté que la descente du taux départemental de taxe d'habitation au niveau communal ne s'était pas faite sans heurts. Malgré un dispositif législatif extrêmement complexe, certaines collectivités ont vu le produit de la taxe, et la charge fiscale induite pour les contribuables, évoluer indépendamment de leurs choix. Or ce transfert de fiscalité était censé s'effectuer à droit constant. Je propose que la mission demande à l'administration de remédier pour l'ensemble des communes et des EPCI aux effets pervers de ce transfert.

Deuxième sujet qui me tient à cœur, la forte concentration territoriale de la CVAE. Actuellement, la CVAE d'une société mère appartenant à un groupe est intégralement reversée aux collectivités d'implantation de cette société-mère. Sans qu'il ait été possible d'analyser très précisément les conséquences de cette règle, il me semble qu'elle conduit à répartir la CVAE en fonction des décisions d'organisation juridique des groupes et à privilégier certains territoires. C'est également l'analyse de plusieurs associations d'élus. Je souhaite donc que les modalités de répartition de la CVAE soient adaptées aux caractéristiques des groupes, dans le sens d'une plus juste répartition territoriale.

Les régions ont souhaité se voir attribuer le produit d'un versement transport. Il me semble aujourd'hui plus prudent de prendre d'abord le temps d'évaluer la contrainte budgétaire effective dans laquelle ces collectivités se trouvent. Le moment est-il opportun ? Il faudra y regarder de plus près, car la question ne saurait être ignorée. Ma préférence irait plutôt à l'indexation des tarifs de l'ensemble des IFR sur l'inflation, ce qui bénéficierait notamment aux régions. Les tarifs figés qui prévalent aujourd'hui n'ont pas de sens économique et leur maintien obligerait le Parlement à s'en saisir chaque année.

Préserver les collectivités territoriales des effets de la réforme passe aussi par deux impératifs. Le premier est de modifier la règle de répartition de la CVAE pour favoriser les implantations nouvelles d'établissements classés Seveso. Je dis bien les implantations nouvelles, car revenir sur la réforme aurait un impact sur l'ensemble du dispositif. Comme nous avons pu le constater lors de nos rencontres avec les représentants des collectivités fortement industrielles, la situation actuelle risque de les dissuader d'accueillir ces nouvelles entreprises, eu égard à la faiblesse de la ressource fiscale produite à l'aune des risques encourus.

Second impératif, maintenir, malgré le contexte très contraint des finances publiques, le niveau des dotations de compensation de la réforme. Chaque année, certaines dotations diminuent pour assurer la stabilité des concours financiers de l'Etat aux collectivités. La DCRTP et le FNGIR ne doivent pas faire partie de ces dotations.

Enfin, je souhaite insister sur la nécessité de poursuivre le processus de révision des valeurs locatives. Avec la disparition de la TP, les principaux

impôts locaux sont désormais assis sur ces valeurs, pourtant obsolètes. Il en est de même pour le calcul des potentiels fiscal et financier, qui servent de base à la péréquation. Mener à terme cette révision est donc la condition *sine qua non* de la justice du nouveau système fiscal. Autant dire qu'une réforme globale du système s'annonce, qui appellera une réforme de sa gouvernance.

M. Philippe Dallier, président. – Voilà de larges perspectives, presque le grand soir. Merci de cette présentation très complète.

M. Charles Guené, rapporteur. – Un mot, pour finir, en hommage à Mme Escoffier, qui a su présider cette mission avec une fermeté courtoise, dans une démarche intellectuelle respectueuse de la pluralité que j'ai beaucoup appréciée.

M. Michel Delebarre. – Je me joins à l'hommage rendu à la présidente Escoffier, qui a fort bien su conduire nos travaux pendant des mois sur un sujet éminemment complexe et sur lequel elle était, avec notre rapporteur, particulièrement attendue. Les analyses qui ressortent de nos travaux apporteront une plus value réelle à la réflexion. Le rapporteur l'a rappelé, il a été amené à retenir un périmètre plus large : c'est tout l'intérêt de la démarche. Autant de sujets de satisfaction. Je m'en tiendrai à quelques observations, positives, pour tenter d'avancer. L'absence de réponse des services de l'Etat sur certaines questions m'a, je dois le dire, laissé perplexe. Le sujet ne concerne pourtant rien moins que la vie des entreprises, les ressources de l'Etat et des collectivités ! A plusieurs reprises, notre rapporteur a souligné qu'il attendait encore des précisions chiffrées. Il conviendra sans nul doute d'assurer un suivi à nos travaux. N'est-il pas préoccupant de constater qu'une réforme touchant de si près à la vie de nos collectivités a pu se mettre en place avec tant de zones d'ombre ?

Chaque fois que l'on diminue l'autonomie fiscale d'une collectivité, on entrave la pratique démocratique du pays. Que signifie désormais l'autonomie fiscale des régions, qui perdent du même coup une part de leur identité comme collectivités ? Cela mériterait réflexion de la part de notre nouvelle ministre : quel est le contenu de la décentralisation sans autonomie fiscale ? La présidence de notre mission lui aura sans nul doute donné quelques éléments de référence...

Notre rapporteur s'est obligé à cibler en vingt-cinq propositions certains points sur lesquels des évolutions sont souhaitables. Saluant ce bel effort de synthèse, je tenterai ici de m'en inspirer en me contentant d'observer que je partage les préoccupations qui l'ont conduit à formuler nombre de ses propositions – je partage les n°15 (ajustement du FPIC), 19 (transfert de la part départementale de la taxe d'habitation), 22 (évolution des IFR), et 24 (périmètre de l'enveloppe normée).

Je n'exercerai mon esprit critique que sur deux points, sur lesquels je ne parviens pas à être tout à fait en désaccord. D'évidence, la proposition n° 20, qui préconise d' « adapter les modalités de répartition de la CVAE aux caractéristiques des groupes », mériterait d'être plus tranchée, tant ce

problème patent appelle une rectification rapide. Concentrer la recette sur le territoire où le groupe a son siège conduit à des inégalités et à de graves perversions. La simulation qu'il nous donne page 110 fait ressortir les conséquences très dommageables de la réforme pour les territoires concernés. Il conviendrait donc de revoir ce dispositif au plus vite, en fondant la répartition, par exemple, sur le volume de personnel concerné par territoire d'implantation ou tout autre critère territorialisé ; j'accentuerai donc cette proposition.

Ma deuxième observation porte sur sa proposition n° 23, c'est-à-dire sur le choix de ne proposer une modification des règles de répartition que pour les nouvelles implantations d'établissements classés Seveso. Ne rien faire pour les autres obligerait à revoir tout le discours sur la politique industrielle française, car pénaliser ainsi les implantations d'entreprises concernées par la directive Seveso reviendrait à se tirer glorieusement une balle dans le pied. Refuser *a priori* l'examen de la situation des implantations existantes suscitera des inégalités et mettra en difficulté les territoires concernés, qui doivent faire face ici et maintenant. Les services de la DRIRE nous envoient des périmètres de danger, qui obligent nos assemblées à prendre des dispositions pour racheter des maisons présentes dans le périmètre : voilà qui pèse dès à présent sur nos budgets communaux ; voilà pourquoi l'on ne saurait écarter un réexamen.

Enfin, la taxe professionnelle permettait d'anticiper l'évolution de son produit. Or, et c'est là l'un des grands reproches adressés à la réforme, tel n'est plus le cas, et les collectivités naviguent dans le brouillard. Conduire des politiques d'aménagement ou d'investissement, à ce compte, relève de la gageure, y compris pour les départements et les régions.

M. Charles Guéné, rapporteur. – Je vous remercie de votre intérêt pour ce rapport, et du caractère mesuré de vos critiques. Je partage nombre de vos observations. A la décharge des services de l'Etat, je dois cependant rappeler que la philosophie première de sa réforme a été profondément modifiée par le Parlement, notamment quant à l'évolution du FNGIR.

M. Michel Delebarre. – Vous voulez dire que l'on a évité le pire ?

M. Charles Guéné, rapporteur. – Je veux dire que l'on ne peut pas, de ce fait, reprocher à l'Etat de n'avoir pas entièrement anticipé ce qu'allait produire la réforme, dont je rappelle qu'elle a été, de surcroît, conçue avant la crise. Oui, elle mérite un suivi. L'intitulé du rapport est parlant : « Vingt-cinq propositions pour une transition ».

Nous n'avons pas voulu formuler nos conclusions avant les élections, pour en préserver l'objectivité. Plus l'on prendra de recul, et plus le jugement sera sain. Voyez la taxe professionnelle : personne n'était en mesure d'en parler simplement, même après quarante ans. Cette réforme est, à certains égards, beaucoup plus simple en termes de physionomie fiscale.

La perte d'autonomie fiscale ? Je pourrais me réfugier derrière l'article 72-2 de la Constitution et vous répondre que je ne la connais pas. Mais nous n'avons pas, avec Mme Escoffier, voulu éluder la question. Car alternance ou pas, nous entrons peut-être dans une nouvelle époque de gouvernance qui nous amènera tous à modifier nos approches, pour entrer dans une autre logique que celle qui a prévalu lorsqu'ont été adoptées les dispositions constitutionnelles.

La proposition n° 11 (« fournir au Parlement une évaluation claire et validée par la Cour des comptes du coût de la réforme ») – le rappelle : nous avons besoin de plus de clarté dans les données. Voulez-vous renforcer la formulation ? Nul doute que sur ce point tous les membres de la mission soient prêts à vous suivre ; nous ferons le nécessaire. Sur la proposition n° 20, relative aux groupes, je suis totalement d'accord avec vous. J'ai été parmi les premiers à interpeller sur ce point le Gouvernement, qui a répondu à l'Assemblée nationale, puis ici, au Sénat. J'ai même établi un calcul, proposé des amendements. On ne peut plus m'opposer aujourd'hui qu'il faut attendre les chiffres : on les a. La proposition que je formule ici est précisément faite pour susciter des amendements. Les associations d'élus sont derrière nous, l'AMF comme l'AdCF, et je suppose que celles des départements et des régions aussi. Vos propos nous renforcent dans notre détermination.

M. Michel Delebarre. – Ces dernières années ont vu se multiplier les consultations juridiques dans les groupes pour savoir quelle structuration permettait d'éviter certaines impositions locales...

M. Charles Guené, rapporteur. – Aujourd'hui, on peut mesurer les effets géographiques de la chose, on sait à qui profite le crime.

M. Philippe Dallier, président. – Ne conviendrait-il pas de durcir la proposition ?

M. Michel Delebarre. – Les termes du rapporteur dans sa présentation, spécifiant que les adaptations devraient aller « dans le sens d'une plus juste répartition territoriale », me conviennent.

M. Charles Guené, rapporteur. – Le rapport précise que dès que nous aurons obtenu l'ensemble des informations...

M. Michel Delebarre. – Cela peut durer dix ans !

M. Charles Guené, rapporteur. – On peut améliorer la rédaction.

M. Philippe Dallier, président. – Rendez-vous à l'automne !

M. Charles Guené, rapporteur. – Je suis sensible, enfin, à votre argument sur la règle Seveso, mais le fait est qu'à l'instant t, Seveso est compensé.

M. Michel Delebarre. – Par quoi ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Par le FNGIR. Le seul problème que pourrait susciter ma proposition tiendrait au moment de la bascule. *Quid* des établissements qui s’implanteraient entretemps ?

M. Michel Delebarre. – Pour certaines installations fortement concernées, la DRIRE n’est pas en état de dire exactement quels périmètres d’immeubles sont en cause. Preuve qu’il n’y a pas compensation, l’on n’a pas même une réelle connaissance de ce que seront les perturbations. Je crains que la référence à la taxe professionnelle des années précédentes ne serve pour solde de tout compte.

M. Charles Guené, rapporteur. – Vous avez les mêmes ressources que s’il n’y avait pas eu de modification.

M. Michel Delebarre. – Il s’agissait de ressources en croissance, contrairement aux dotations de compensation.

M. Charles Guené, rapporteur. – C’est pourquoi il faut, avec les nouvelles recettes, procéder autrement.

M. Michel Delebarre. – Il fallait faire autrement déjà avant. Voilà ce qui me préoccupe...

M. Charles Guené, rapporteur. – Vous revenez alors sur l’ensemble du dispositif.

M. Michel Delebarre. – Votre rapport est d’une grande qualité, pourquoi ne pas l’améliorer encore ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Il a déjà été modifié et l’incertitude a régné pendant plusieurs années : n’allons pas tout bousculer, sur le FNGIR ou sur la DCRTP.

Du fait de la réforme, le facteur économique joue moins dans la richesse des collectivités territoriales – en tendance, car à l’instant t, la compensation est entière. Seuls les autres éléments continueront à évoluer. Nous proposons d’augmenter le facteur richesse économique, sinon les territoires deviendront moins accueillants. Aller plus loin ne serait pas réaliste.

M. Michel Delebarre. – Votre rapport n’est pas irréaliste et ne le deviendrait pas s’il incluait mon observation. Mon agglomération compte 16 sites Seveso et non des moindres. A Saint-Pol-sur-Mer, la discussion sur le périmètre de risque porte sur un tiers de la surface communale. Quels immeubles entrent dans le périmètre de risque ? Je vous rappelle que les coûts induits sont pris en charge à égalité par l’entreprise, l’Etat et les collectivités. Dans mon bloc Seveso, les nouvelles entreprises Seveso seront marginales pendant longtemps.

M. Charles Guené, rapporteur. – La CVAE est actuellement peu dynamique, en raison de la conjoncture : il est dès lors difficile de porter un jugement global sur la réforme. Mais, monsieur Delebarre, si une partie des recettes est dynamique, dans un secteur comme le vôtre, cela fait encore une belle progression par rapport à d’autres territoires.

M. Michel Delebarre. – Je suis prêt à donner des sites Seveso.

M. Charles Guené, rapporteur. – Je suis prêt à vous en prendre.

M. Michel Delebarre. – Acceptez d’analyser la question que je vous soumets.

M. Charles Guené, rapporteur. – Je vous fais une proposition. Nous ne sommes pas favorables à la création d’autres IFER ; cependant, si dans certains secteurs les disparités sont trop fortes, peut-être pourra-t-on envisager un autre système de prélèvement. Mais ne prenons pas le risque de faire exploser le système.

M. Michel Delebarre. – C’est un vrai risque Seveso !

M. Charles Guené, rapporteur. – Vous pouvez adjoindre au rapport une contribution. Pour ma part, je dois me préoccuper de la cohérence globale du rapport.

M. Michel Delebarre. – Le résumé des 25 propositions mentionne les difficultés « ressenties » par les collectivités territoriales. Ce terme affectif est-il approprié ?

M. Charles Guené, rapporteur. – Nous pourrions parler des difficultés éprouvées par les collectivités territoriales. Toutefois, il y a beaucoup de ressenti dans cette affaire.

M. Michel Delebarre. – Les élus locaux ont surtout le sentiment qu’elle n’aura pas une issue très favorable. Parlons des difficultés auxquelles sont « confrontées » les collectivités.

M. Charles Guené, rapporteur. – Le texte du rapport va plus loin que le résumé, soyez rassuré. Nous parlerons des « difficultés des collectivités territoriales ».

M. Jean-Claude Frécon. – J’approuve la philosophie de ce rapport, qui me semble équilibré – je n’ai pu en prendre connaissance avant aujourd’hui. Je voudrais cependant rappeler que dans nos déplacements comme lors des auditions, nos interlocuteurs ont souvent signalé la grande rapidité de mise en œuvre de la réforme.

M. Philippe Dallier, président. – Cela est souligné dans le rapport.

M. Jean-Claude Frécon. – Il serait bon que le résumé le mentionne mieux.

Vous dites que le Sénat a beaucoup modifié le texte, encore faut-il préciser pourquoi. C’est la faute du Gouvernement, qui a travaillé sans simulations – nous en avons obtenu trois jours avant la décision définitive. Nous avons naturellement réagi au silence du Gouvernement.

M. Guené parle de réforme mûrie depuis longtemps. La crise financière a débuté à l’automne 2008 et le 6 février 2009, le président de la République annonçait la suppression de la taxe professionnelle. Au Comité des

finances locales, nous avons beaucoup interrogé les ministres : Mme Lagarde ne savait nous dire quelle serait exactement la charge pour l'Etat. Entre 5 et 11 milliards d'euros, la fourchette était large. Il est donc normal que le résultat, 8 milliards, s'inscrive bien dedans. Les deux ministères en charge de la question ont encore dans leurs calculs quelques centaines de millions d'euros d'écart... Comble de l'imprécision, Mme Lagarde nous affirmait que 99 % des entreprises seraient gagnantes. Votre rapport indique que 20 % y ont perdu. Précipitation et absence de simulation, j'aimerais que ces points soient mentionnés dans le résumé comme dans le rapport.

Je suis d'accord avec M. Delebarre, il faut une politique industrielle globale. C'est important pour les implantations de sites Seveso.

Enfin, le FNGIR vise à opérer un rééquilibrage entre ceux qui ont trop gagné et ceux qui ont trop perdu. Mais là encore, aucune simulation. Dans mon département, deux communautés de communes, qui ne sont pas parmi les plus grosses, ont vu leurs recettes augmenter. Une communauté de 15 000 habitants y perd 20 % de ses nouvelles recettes, 700 000 euros confisqués par le FNGIR.

M. Philippe Dallier, président. – On ne peut pas dire cela.

M. Jean-Claude Frécon. – Cela se passe pourtant ainsi.

M. Philippe Dallier, président. – L'idée était que la réforme soit neutre...

M. Jean-Claude Frécon. – Dans le même temps, la plus grosse communauté de communes, disposant d'une richesse fiscale quinze fois supérieure, a perdu des recettes ; par conséquent, le FNGIR lui a versé 3 millions d'euros. Comment les élus et la population ne diraient-ils pas qu'on leur a pris ce qui, dans la réforme, pouvait les avantager, pour le donner aux très riches. C'est incompréhensible !

M. Charles Guené, rapporteur. – Plus on m'en prend, plus je suis content.

M. Jean-Claude Frécon. – Si les simulations avaient été disponibles, on aurait pu ajuster la réforme.

La France a signé une charte européenne de l'autonomie locale en 2005 : chaque collectivité territoriale doit avoir prise sur au moins une part de ressources. La région a été amputée de tout ou presque son pouvoir de décision en matière fiscale ; la situation affecte aussi, bien que moins fortement, les autres collectivités. Avec cette loi, nous n'avons pas conservé l'autonomie des collectivités territoriales, de sorte que nous sommes à présent en contradiction avec la charte acceptée en 2005.

M. Charles Guené, rapporteur. – Nous avons signalé dans le rapport la rapidité de mise en œuvre de la réforme. Les témoignages sur ce point ont été éloquentes et nombreux. Quant aux imprécisions qui en ont résulté, longuement décrites dans notre travail, j'apporterai tout de même un

bémol. Les calculs existaient pour les dispositions initiales. Mais nous avons considérablement modifié le texte du Gouvernement. Je puis donc comprendre qu'il n'ait pas été très efficace pour nous communiquer les renseignements que nous demandions, cela ne lui était pas si facile.

Au Comité des finances locales, M. Gilles Carrez, qui disposait de simulations, hésitait à les communiquer : valait-il mieux raisonner sur les principes ou sur des simulations ? Dans notre rapport, nous demandons à l'Etat informations et indicateurs.

L'écèlement par le FNGIR peut paraître spoliant, mais l'écèlement est préférable à la compensation...

M. Jean-Claude Frécon. – Il faut considérer les recettes par habitant.

M. Charles Guené, rapporteur. – Non, car il y a la compensation derrière.

M. Philippe Dallier, président. – Il y a tous les cas de figure.

M. Charles Guené, rapporteur. – Oui, certaines communes sont écêtées bien que pauvres, d'autres compensées bien que riches. C'est bien pourquoi une voiture-balai est utile, pour corriger cela. La péréquation n'en est qu'à ses balbutiements, et je compte sur vous pour qu'elle ne reste pas lettre morte. Les collectivités territoriales n'ont plus de vision, ai-je entendu : les entreprises et la nation non plus !

M. Michel Delebarre. – Ce n'est pas parce que vous rencontrez quatre aveugles que vous devez crever les yeux à la cinquième personne que vous rencontrez.

M. Charles Guené, rapporteur. – La Constitution exige l'autonomie non pas fiscale, mais financière. Nous avons cependant consacré un large développement à la perte de l'autonomie fiscale, cela ne nous paraît pas hors sujet. Nous avons dit ce que nous pensons de la situation, celle du bloc communal comme du département et de la région.

M. Jacques Mézard. – J'avais demandé la création de cette mission parce que j'estimais qu'il fallait faire le bilan des conséquences d'une décision extrêmement importante pour les entreprises et pour les collectivités. Je ne doute pas que ce rapport nourrira le travail de la nouvelle ministre Mme Escoffier.

La décision de supprimer la taxe professionnelle a été sinon brutale, du moins rapide. L'absence de préparation était également manifeste, sinon le Parlement n'aurait pas eu à réécrire toute la copie. Aucune simulation n'était réalisée ou communiquée. Tout cela a provoqué bien des difficultés.

Le gouvernement affichait l'objectif de faciliter la création d'emplois et le développement économique. A quel coût pour l'Etat ? Cet effort a-t-il vraiment profité aux entreprises et atteint son but ? Partiellement, sans doute, mais pas totalement.

Décentralisation et autonomie fiscale, il y a là un sujet à traiter d'urgence, car la situation actuelle est anormale, contraire à l'esprit de la décentralisation. Il y a aussi l'égalité des territoires, dont je ne suis pas convaincu que la réforme la fasse progresser sensiblement – d'où l'exigence de la péréquation. CVAE en Ile-de-France, fonctionnement du FNGIR qui entraîne des distorsions d'une collectivité à l'autre, autant de situations atypiques à regarder de près.

La taxe professionnelle, qui, selon M. Guené, n'était pas plus simple, était plus lisible, notamment pour les intercommunalités. Aujourd'hui, une recette a été remplacée par sept autres... Je ne dresse pas le procès de la démarche du Gouvernement et je doute que l'on revienne un jour à l'ancien impôt. Mais tout de même, on nous avait annoncé que la CVAE augmenterait de 4 % de façon régulière, c'est écrit ! On nous disait à l'époque que le nouvel impôt avait vocation à progresser plus rapidement que la taxe professionnelle : on nous prenait pour des dindons et je n'étais pas dupe de ce qui se passait. Il est nécessaire d'améliorer le système en gardant à l'esprit les problèmes que j'ai cités.

La péréquation horizontale serait une voiture-balai ? Pour l'instant, c'est à peine une petite pelle. Donnons-lui toute sa place.

M. Dominique de Legge. – Avec sa structure pointant les principaux partenaires de la réforme, le rapport a une dimension pédagogique remarquable. Il faut en effet remettre la mesure dans son contexte et se souvenir des objectifs, pour le financement des collectivités territoriales et pour les entreprises.

Je rejoins M. Delebarre sur le FNGIR. Les plus inquiets à l'origine sur celui-ci sont souvent ceux qui ont eu les meilleures surprises avec le FPIC. Chacun souhaite, naturellement, prévoir ses recettes. Faut-il pour autant être choqué d'une certaine corrélation entre réalité économique et évolution des ressources locales ? Du reste, cela n'est pas propre à la CVAE : tout Gouvernement est confronté à cette réalité et le sera, quand il abordera la question des dotations aux collectivités territoriales.

Je ne suis pas certain qu'une troisième vague de décentralisation se traduise par plus d'autonomie fiscale, car pour chaque transfert, nous voudrions tous des dotations de compensation. Plus il y aura de dotations et de péréquation, et moins nous aurons d'autonomie fiscale. Ce qui ne signifie pas moins d'autonomie financière. Dans mon département, où les personnes âgées sont nombreuses, pour financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), il nous faudra bien une péréquation, le montant des prélèvements possibles n'y suffira pas.

Sur la répartition de la CVAE (mesure n° 20), je m'interroge, car certaines entreprises, qui ont beaucoup de salariés dans ma collectivité, en déclarent très peu sur ce territoire. Il faudra regarder de plus près les règles d'affectation.

Le rapport présente des pistes pour faire évoluer la réforme. Personne ne songe à revenir à l'ancienne taxe. Les auteurs posent les bonnes questions auxquelles il convient maintenant de répondre.

M. Charles Guené, rapporteur. – Après réflexion, je propose de mentionner dans le résumé « la réforme adoptée dans des conditions d'extrême rapidité ».

La complexité de la réforme, dont M. Mézard a parlé, a été ressentie en particulier dans les services fiscaux territoriaux qui, soit dit en passant, ont accompli un gros travail.

Quant à la lisibilité, n'y a-t-on pas plutôt gagné ? L'imposition économique passait beaucoup plus, naguère, par le filtre de l'Etat, lequel contribuait pour la moitié aux recettes de taxe professionnelle, selon des mécanismes incompréhensibles. En revanche, reconnaissons que les impôts étaient mieux affectés dans le texte initial, dont nous n'avons pas voulu.

Le rapport Durieux se référait à des périodes fastes. Le produit de la taxe professionnelle entre 2002 et 2009 a augmenté en moyenne de 3,3 % par an, contre 4,2 % par an annoncé pour la nouvelle imposition. La CFE restera à 3,9 % comme entre 2002 et 2009 ; il n'est pas certain que ce niveau ne soit pas maintenu, dans une période pourtant très défavorable.

M. Philippe Dallier, président. – Je signe tout de suite.

M. Charles Guené, rapporteur. – On a dit que cet impôt était collé à la réalité économique, or nous ne sommes pas aidés par la conjoncture.

Je suis en phase avec les propos et particulièrement la conclusion de M. de Legge. Nos vingt-cinq propositions balayaient le spectre des questions que nous nous posons, le rapport ouvre le débat sur la nouvelle fiscalité et la nouvelle gouvernance des finances publiques.

M. Philippe Dallier, président. – Il nous reste à nous prononcer sur le rapport et sur sa publication.

M. Michel Delebarre. – Notre sentiment est plutôt positif sur le travail accompli, et nous sommes d'accord globalement avec les pistes ouvertes. Je ne vois pas pourquoi nous nous opposerions à l'adoption du rapport.

M. Charles Guené, rapporteur. – Nous sommes en phase, du reste, avec la ministre Mme Escoffier.

M. Jean-Claude Frécon. – Le rapport traduit bien ce que furent nos discussions et nos travaux.

M. Dominique de Legge. – Il suffira d'annexer au rapport le compte rendu afin que l'information soit complète.

La mission commune d'information adopte le rapport à l'unanimité de ses membres présents et en autorise la publication.