

Suppression de la taxe professionnelle : où en sommes-nous ?



Atlas des Franciliens

Cette Note rapide constitue l'une des planches du futur Atlas des Franciliens, à paraître fin 2011 sous l'égide de l'IAU îdF.

Elle paraît d'autant plus nécessaire qu'une refonte du paysage institutionnel est en cours : la couverture du territoire national et donc francilien⁽¹⁾ par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) entraînera des modifications de périmètres et des fusions qui auront une incidence centrale en termes de ressources.

La loi de finances pour 2010 institue la suppression de la taxe professionnelle (TP) et l'instauration de la contribution économique territoriale (CET). Les enjeux sur l'évolution des ressources économiques des territoires sont considérables. À ceci vient s'ajouter une reconfiguration de l'intercommunalité.

Essentielle dans le financement des collectivités territoriales, la réforme instituée par la loi du 30 décembre 2009 est destinée en tout premier lieu à favoriser la compétitivité des entreprises via un allègement de leur contribution fiscale. Ceci concerne en priorité le secteur industriel qui, depuis la suppression de la part « salaires » de la TP, supportait une part excessive de la fiscalité locale.

Un second objectif apparu au moment du dépôt du projet de loi consistait à davantage spécialiser la fiscalité locale. Pour l'essentiel, dans le projet initial, la fiscalité locale devenait celle du secteur communal (communes et intercommunalités), tandis que les départements et les régions relevaient d'une nouvelle fiscalité reposant sur la valeur ajoutée produite par les entreprises. La réforme est intervenue en deux temps :

- Depuis le 1^{er} janvier 2010, la suppression de la taxe professionnelle est effective pour les entreprises. Elle est partiellement remplacée par une contribution économique territoriale et, pour quelques grandes entreprises, une « imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) ».
- Depuis le 1^{er} janvier 2011 la réforme est effective pour les collectivités territoriales qui perçoivent de nouvelles recettes. Un an et demi après la mise en place du processus, les collectivités territoriales appréhendent encore mal l'incidence à court et moyen terme de cette réforme sur le dynamisme de leurs recettes futures. Une évaluation globale et réaliste nous est promise dans les mois prochains.

Les nouvelles recettes des collectivités territoriales

En 2009, la TP représentait 30 Md€. Elle est remplacée « à l'euro près » à compter de 2011 par :

- la contribution économique territoriale (CET) qui regroupe :
 - une cotisation foncière des entreprises (CFE), qui correspond à l'ancienne part foncière de la TP (6 Md€), destinée au seul secteur communal,
 - une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) partagée entre les trois niveaux de collectivités (15 Md€);
- d'autres ressources qui viennent compléter le financement (9 Md€) :

(1) Petite couronne mise à part, hors Paris.

Équilibre général de la réforme pour les communes et EPCI

Milliards d'euros		Perte de recettes	Ressources nouvelles
Taxe professionnelle		17,9	
Nouveaux impôts locaux	Cotisation foncière des entreprises (CFE)		5,9
	Cotisation valeur ajoutée (CVAE)		4,1
	Ifer		0,4
Ressources transférées par l'État	Frais de gestion		0,8
Transferts d'impôts locaux	Taxe d'habitation (D) et TFNB (D et R)		5,6
	Dotations budgétaires		1,1
Total		17,9	17,9

D et R : départements et régions.

- une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), qui concerne quelques très grandes entreprises largement gagnantes à la réforme (EDF, opérateurs de téléphonie mobile, SNCF...),
- des transferts de recettes d'État : droits de mutation, taxe spéciale sur les conventions d'assurances...

À ceci s'ajoutent, dans le cadre de la spécialisation évoquée précédemment, des transferts de fiscalité entre les trois niveaux de collectivités :

- la taxe d'habitation des départements va au secteur communal (communes et intercommunalités) ;
- la taxe foncière non bâtie des régions et départements va au secteur communal ;
- la taxe foncière des régions va aux départements.

Dit autrement, à compter de 2011 :

- les régions n'ont plus de recette fiscale locale (exceptée une part de CVAE) ;
- les départements disposent d'une taxe foncière bâtie (et d'une part de CVAE) ;
- le secteur communal (communes et/ou EPCI) dispose d'une taxe d'habitation, d'une taxe foncière bâtie, de la taxe foncière non bâtie, de la cotisation foncière des entreprises (et d'une part de CVAE).

L'équilibre financier global de la réforme pour les communes et EPCI

Sur un total de 30 Md€ de TP estimés en 2009, 17,9 Md€ allaient au secteur communal. Le tableau ci-dessus décrit les différentes recettes venant compenser la perte de cette recette à compter de 2011 :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) va en totalité au secteur communal, elle est acquittée par les entreprises et le taux d'imposition peut en être modulé ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est également à la charge des entreprises, mais à taux fixe de 1,5 % ;
- les recettes d'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (Ifer) sont partagées entre les régions, les départements et le secteur communal et sont également à taux fixe ;
- les recettes de taxe d'habitation correspondent à la part départementale de 2009, celles de taxe foncière non bâtie aux parts départementales et régionales de 2009 ;
- les autres recettes proviennent du budget de l'État (les dotations budgétaires correspondent aux Dotations de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) évoquées plus loin).

Il est possible, à partir de ce tableau, de faire trois observations :

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Il s'agit de la principale innovation de cette réforme. Quand bien même, il y a trente ans, la loi du 10 janvier 1980 prévoyait que le moment venu la taxe professionnelle serait basée sur la valeur ajoutée. Et qu'en 2004 une commission présidée par Mr Olivier Fouquet préconisait de nouveau de retenir la valeur ajoutée comme assiette de la TP.

Cette CVAE est acquittée par les entreprises dont le chiffre d'affaires (CA) est supérieur à 500 000 €. Le taux de cotisation est progressif de 0 % pour les entreprises de moins de 500 000 € à 1,5 % pour celles de plus de 50 M€ de CA.

Un problème central intervient pour la localisation de l'assiette de la valeur ajoutée. En effet, celle-ci ressort de la comptabilité générale et ne peut être répartie entre les différents sites de l'entreprise. Il convient donc de fixer une clé arbitraire de répartition en cas d'entreprises multisites.

Il s'agissait, dans un premier temps, des effectifs salariés dans chaque site (avec une pondération majorée pour les établissements dotés d'importantes immobilisations industrielles*). Mais ceci est apparu encore trop défavorable aux sites industriels qui se caractérisaient par des immobilisations importantes et des effectifs salariés relativement réduits. Il a été décidé que les effectifs salariés ne comptent plus que pour les deux tiers, et la valeur locative des immobilisations pour un tiers.

Une fois la CVAE calculée pour chaque établissement, cette recette est affectée à 25 % à la Région, à 48,5 % au département et à 26,5 % à la commune.

Remarquons que tant la définition de la valeur ajoutée que la répartition de celle-ci entre les sites réintroduisent, en l'amplifiant, l'effet de la masse salariale sur la cotisation des entreprises : en 1998, juste avant la suppression de la part « salaires », la masse salariale représentait 35 % de la base TP, alors qu'elle constitue 65 % de la valeur ajoutée nationale.

* Si les valeurs locatives des immobilisations industrielles représentent plus de 20 % des immobilisations passibles de la CFE.

- 100 % de la TP étaient à la charge des entreprises, en 2011. Ce ne sera plus le cas que pour 60 % des nouvelles recettes (CFE, CVAE et Ifer) ;
- 100 % de la TP dépendaient d'un taux d'imposition modulable par la collectivité, en 2011. Ce n'est plus le cas que pour les deux tiers de la recette (CFE, TH et TFNB) ;
- En 2009, 20 % de la base TP correspondaient à la valeur locative foncière. En 2011, ce sont les deux tiers qui dépendent d'évaluations-revalorisations forfaitaires des valeurs cadastrales.

Autrement dit, cette réforme ne consiste pas uniquement à alléger la charge des entreprises, objectif affiché initialement, mais aboutit également à réduire la marge de manœuvre fiscale des collectivités.

Les deux objectifs de la réforme

La réforme vise deux objectifs : alléger la charge fiscale des entreprises et contraindre la marge de manœuvre financière des collectivités.

Alléger la charge fiscale des entreprises

Il s'agit du principal objectif de la réforme. Il a incontestablement été atteint même si à ce jour les spécialistes hésitent encore à chiffrer avec précision l'incidence de la réforme sur l'équilibre budgétaire de l'État.

Selon les déclarations initiales du gouvernement à la fin de 2009 l'allègement de charge des entreprises devait représenter 6,3 Md€ par an (et 12,3 Md€ en 2010 en raison d'effets de décalage dans le temps liés à la transition entre l'ancien et le nouveau système).

À la fin de 2010, le conseil constitutionnel a censuré les dispositions prévoyant la reconduction du dispositif imposant les « titulaires de bénéficiaires non commerciaux de moins de 5 salariés ». Après avoir envisagé de soumettre immédiatement un nouveau projet de loi au Parlement, le gouvernement a renoncé à revenir sur la censure. Ces 518 000 contribuables (professions libérales – médecins, infirmières, pharmaciens – ou titulaires de charges – notaires, commissaires-priseurs...) ont ainsi vu leur charge fiscale allégée de 780 millions d'euros (avant impôt sur le revenu).

Le rapporteur général du budget⁽²⁾ estime donc que le coût global de la réforme pour l'État pourrait atteindre 7 Md€ : « *La réforme de la taxe professionnelle apparaît donc comme un allègement historique de la pression fiscale pesant sur les entreprises. À titre de comparaison, cet allègement d'impôt serait d'un montant comparable à celui des baisses cumulées d'impôt sur les sociétés adoptées entre 2000 et 2009.* »

À noter que cet argument d'allègement de la charge des entreprises s'appuyait également sur le fait que la taxe professionnelle apparaissait une exception française en Europe⁽³⁾.

Contraindre la marge de manœuvre financière des collectivités françaises

Ce n'est pas un des objectifs mis en avant dans la réforme mais M. Carrez, rapporteur du budget à l'Assemblée nationale et président du comité des finances locales (CFL), décrit sans détour, le 17 mars 2011⁽⁴⁾, le rôle attribué aux collectivités territoriales dans la maîtrise des déficits publics.

Le ministère des Finances envisageait, depuis très longtemps, l'édiction de normes impératives de progression des dépenses pour les collectivités locales. Ceci pouvant s'accompagner d'ajustements du niveau de la

dotation globale de fonctionnement (DGF) de la collectivité en cas de non-respect. Cette option a été éliminée d'entrée de jeu, mais une autre prévaut : « raréfier, réduire le débit du tuyau de la ressource ».

Or la réforme de la taxe professionnelle peut se résumer à remplacer 30 Md€ de taxe professionnelle par, entre autres, 5,8 Md€ de cotisation foncière des entreprises (CFE) dont le taux est modulable par les communes et les EPCI, et 15 Md€ dont le taux est uniforme au niveau national. Globalement ce sont près de 60 % des nouvelles recettes qui ne dépendent plus du vote d'un taux local.

Ainsi que le souligne M. Carrez, la liberté de taux est (ou était) une singularité française. Mais il demeure la dynamique de l'assiette dont la CVAE est a priori la meilleure garante.

Des difficultés pour mesurer l'incidence de la réforme

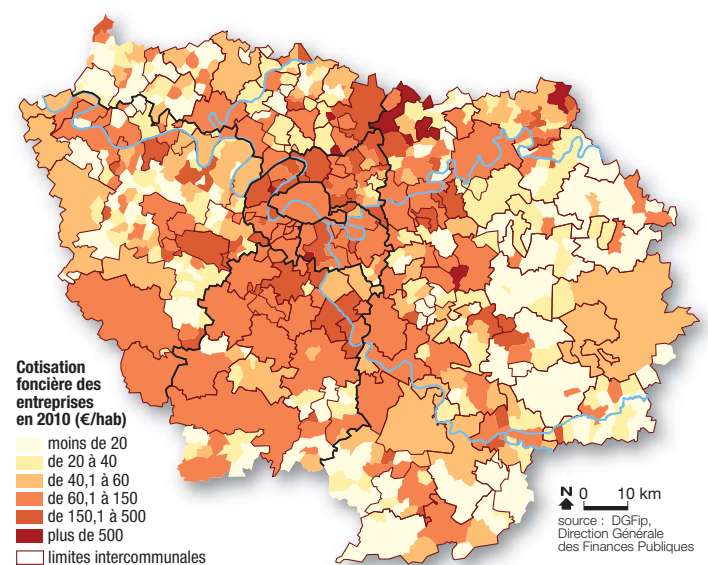
Pour concrétiser ses engagements lors de la discussion budgétaire, le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi a mis en ligne, dès les premiers jours de 2010, un ensemble de simulations par collectivité.

Dans un second temps, à l'été 2010⁽⁵⁾, il a diffusé de nouvelles simulations pour la période 2010-2015. Assises sur les hypothèses économiques transmises à l'Union européenne, ces dernières s'avèrent relativement optimistes.

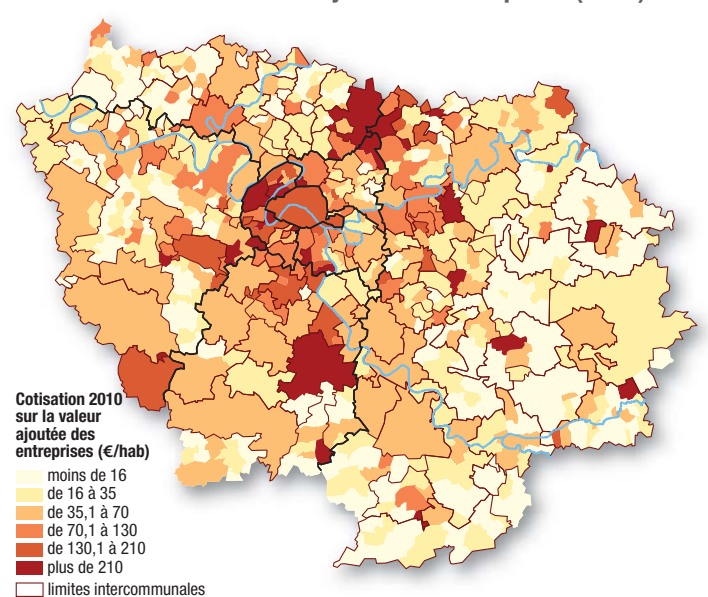
Il s'agit à ce jour (septembre 2011) de la seule source disponible au niveau communal et supracommunal.

C'est en 2011 que l'ensemble de la réforme a pris effet pour les collectivités territoriales. De nouveaux taux d'imposition ont été calculés et notifiés, prenant en compte les modifications d'affectation des différentes taxes aux collectivités territoriales. Ils intègrent également différentes mesures (suppression de l'abattement de 16 % de la base TP et transfert de frais de gestion de la fiscalité directe de l'État

Cotisation foncière des entreprises en 2010 (CFE)



Cotisation 2010 sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)



aux collectivités territoriales). Mais l'administration centrale du ministère de l'Économie et des Finances s'empresse de préciser qu'il s'agit, là encore, de données provisoires. C'est donc à l'automne 2011 que doivent être définitivement calculées, pour chaque collectivité, deux dotations destinées à lui assurer une neutralité de la réforme à compter de 2011 :

- pour les collectivités « perdantes » (pour lesquelles les ressources nouvelles sont inférieures à leurs recettes de TP 2009), une dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP). Ceci correspond

(2) Assemblée nationale : rapport n° 2944 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010.

(3) En réalité l'Italie (Impôt sur le revenu des activités productives-IRAP) et surtout l'Allemagne (*Gewerbesteuer*) disposent d'impôts locaux similaires à la taxe professionnelle.

(4) Colloque de la Gazette des communes à l'Hôtel de ville de Paris.

(5) L'article 76 de la loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009 prévoyait avant le 1er juin 2010 la transmission par le gouvernement d'un rapport présentant « par catégorie de collectivités et pour chaque collectivité, des simulations détaillées des recettes ainsi qu'une estimation de leur variation à court, moyen et long termes ». Le rapport sur l'Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités et sur les entreprises supervisé par Mrs Durieux et Subremon en mai 2010 répond pour l'essentiel à ces objectifs. Il est accompagné pour chaque collectivité d'une projection des ressources sur la période 2010-2015.

aux dotations budgétaires inscrites dans l'équilibre général de la réforme du tableau précédent et clôt donc l'équilibre global du secteur ;

- Une contribution ou un prélèvement au titre d'un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Celui-ci joue le rôle de « chambre de compensation » entre régions d'une part, entre départements d'autre part et, enfin, entre entités du secteur communal, puisque, si l'équilibre est garanti globalement pour chacune de ces trois catégories, il n'en est rien pour chaque collectivité en tant que telle.

Quelles premières incidences pour l'Île-de-France ?

À partir des données disponibles à l'automne 2011, c'est-à-dire avant la prise en compte de la nouvelle répartition de la CVAE en faveur des immobilisations industrielles, il est possible de décrypter l'incidence de la réforme sur les communes ou EPCI franciliens. Ceci, pour les deux principales ressources introduites par la réforme : la cotisation foncière des entreprises (CFE, qui correspond à la part restante de la taxe professionnelle) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Il s'agit là des deux seules ressources véritablement dynamiques et provenant des entreprises implantées sur le territoire, au-delà de celles touchant les ménages (ex taxe d'habitation départementale) et de celles a

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer)

Elle comprend huit composantes, dont six sont partagées entre les départements et le secteur communal et deux destinées aux seules régions. Aucune indexation des tarifs n'est prévue. Ces Ifer sont les suivantes :

- éoliennes et hydroliennes terrestres (1519 D),
- installations de production d'électricité nucléaires ou thermiques (1519 E),
- centrales de production d'énergie électrique photovoltaïque ou hydraulique (1519 F),
- transformateurs électriques (réseaux de transport ou d'électricité) (1519 G),
- stations radioélectriques « antennes relais » (1519 H),
- matériel roulant affecté au transport de voyageurs sur le réseau ferré national (1599 quater A),
- répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre (1599 quater B),
- installations de gaz naturel liquéfié (1519 HA).

priori immuables (DCRTP et FNGIR ci-dessus). Ces recettes sont donc, selon le cas, augmentées ou diminuées au travers de l'action du FNGIR de manière à assurer la neutralité de la réforme. Cependant, un niveau relativement élevé de CVAE garanti à la collectivité un dynamisme de sa recette dans le futur. Les deux cartes de la page précédente présentent la recette par habitant de ces nouvelles taxes locales pour chaque territoire (commune ou EPCI) francilien. Pour les intercommunalités instituées en EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU, ex TPU), la recette correspond à l'ensemble du territoire et est répartie de manière uniforme au sein de celui-ci.

La cotisation foncière des entreprises (CFE) représente en moyenne 114 € par habitant. Elle concerne la valeur locative des terrains et bâtiments industriels et apparaît relativement uniforme

sur le centre de l'agglomération. À l'inverse, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'un niveau similaire en moyenne régionale (115 €), est davantage concentrée sur quelques parties du territoire (Paris et centre des Hauts-de-Seine, Roissy, San du Val-d'Europe notamment). La prise en compte de la masse salariale au travers de la CVAE avantage globalement l'Île-de-France.

Au final, l'évolution des ressources économiques des territoires résultera de :

- la composition et la variation du tissu économique, principalement au travers de la territorialisation de la ressource de CVAE,
- l'avenir des dotations ou versements 2011 aux FNGIR,
- l'incidence des différents mécanismes de péréquation.

Jean-Pierre Chauvel ■

Pour en savoir plus

- Rapport sur « l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises », inspection générale des finances et inspection générale de l'administration, mai 2010.

Directeur de la publication

François Dugeny

Directrice de la communication

Corinne Guillemot

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Vay Ollivier

Diffusion par abonnement

80 € par an (≈ 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144