

Pierre-Olivier Archer ■ David Bayeux ■ Hacène Belmessous ■ Nicolas Belorgey ■ Marie-Estelle Binet ■ Stanislas Boutmy ■ Michel Bouvier ■ Florence Chaitiel ■ Jean-Pierre Coblentz ■
 Aurore Deligne ■ Jacques Flataire ■ David Foltz ■ Nicolas Gaubert ■ William Gilles ■ Kevin Giquel ■ Charles Guené ■ Alain Guengant ■ Mirko Hayat ■ Michel Klopfer ■ Thierry Lambert ■
 Philippe Laurent ■ Christian Lefèvre ■ Laurence Lemouzy ■ Gilbert Orsoni ■ Éric Portal ■ Benoît Quignon ■ Michel Viviano

Trimestriel N° 87 IV/2010 (décembre)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Enquête ethnographique
L'hôpital sous pression



Le pilotage stratégique des
métropoles européennes

**FINANCES
 ET FISCALITE
 LOCALES**

**LES COLLECTIVITÉS ET
 LES CITOYENS PRESSURÉS**

**LOLF - RGPP
 DÉPENSE PUBLIQUE
 AUTONOMIE FINANCIÈRE
 PÉRÉQUATION**

ISBN 978-2-909872-63-6 - 15,00€

9 782909 872636

Nouvelle fiscalité économique : quelle incidence sur les territoires ?

L'évaluation de la réforme de la taxe professionnelle (rapport Durieux et mission parlementaire) a principalement mis l'accent sur le fait que la réforme se traduirait par une réduction généralisée des cotisations fiscales supportées par les entreprises. Un autre aspect, sans avoir été passé totalement sous silence, n'a cependant pas fait l'objet d'une analyse approfondie : il s'agit du lien entre entreprises et territoires. Or, la modification de ce lien pourrait engendrer des effets pervers dans les politiques économiques conduites par les collectivités et principalement le couple EPCI/communes qui exerce les compétences en matière de planification urbaine et d'aménagement. La réduction particulièrement sensible des ressources tirées de l'industrie se trouve notamment beaucoup plus importante que les réductions de cotisations des entreprises compte tenu du poids des dégrèvements dont bénéficiait ce secteur. La question du rendement fiscal sera nécessairement au cœur d'une réflexion renouvelée relative à la stratégie économique des collectivités.

par
JEAN-PIERRE
COBLENTZ,
consultant Stratorial
Finances, cabinet
spécialisé en finances
et fiscalité locales

Les ressources économiques dans le nouveau panier fiscal des collectivités

La nouvelle fiscalité économique locale sera composée de la contribution économique territoriale (CET: 22,5 Mds€), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER: 1,3 Md€) et de la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales (TASCOM: 600 M€). La CET est subdivisée entre la cotisation foncière des entreprises (CFE: 5,8 Mds€) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE: 15,4 M€) qui représentera la part essentielle de la nouvelle fiscalité économique.

LA CVAE constituera désormais l'impôt local unique de la région, qui en récupère 25%. Le département recevra la plus grande part de CVAE (48,5%). Ces deux collectivités qui recevront également une partie des IFER subissent la suppression (pour la région) et l'atténuation (pour le département qui ne votera plus que le taux de la taxe sur le foncier bâti) de leur pouvoir fiscal (vote de taux)... mais se trouvent attributaires d'un montant de ressources tirées de l'économie supérieur après la réforme (ce comparatif prend en compte les effets du transfert de la taxe sur le foncier bâti de la région au département dont une part est assise sur les locaux des entreprises). Le secteur communal verra quant à lui ses 18,2 Mds€ de la TP ramenés à 11 Mds€ d'impôts économiques.

Nouvelles recettes fiscales du bloc communal : moins de 11 Mds€ contre 18,2 Mds€ avec la taxe professionnelle	
CFE	5,8
CVAE	4,1
Tascom	0,6
IFER	0,4
Total	10,9

Cette perte est compensée par l'élargissement des impôts ménages liée au transfert de la taxe d'habitation départementale (+ 6,5 Mds€) complété par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Cette nouvelle composition du panier fiscal n'est pas désavantageuse en soi pour le secteur communal... Les EPCI à fiscalité professionnelle unique (terme se substituant à la TPU) qui captaient la plus grande part de la taxe professionnelle du secteur communal bénéficient globalement de ressources fiscales plus équilibrées

avec une imposition professionnelle davantage axée sur le tertiaire qui a le vent en poupe et une imposition sur les ménages qui leur permettra d'émarger sur les ressources tirées du développement résidentiel.

Ce constat budgétaire vaut bien sûr pour la moyenne des EPCI. Se trouvent particulièrement favorisés les EPCI bien placés face à la nouvelle donne fiscale (imposition du tertiaire et du logement)... et peut-être moins mal lotis qu'ils ne l'auraient été sans la réforme, les territoires industriels en déclin... Ils troquent, en effet, un risque économique (le départ d'une entreprise « coûtera » désormais moins cher) contre un risque institutionnel (Les compensations versées dans le cadre de la réforme – DCRTP et FNGIR – seront au mieux stables en euros courants). Mais cette question budgétaire, qui a bien sûr toute son importance pour les collectivités concernées, ne constitue qu'un des volets de l'impact de la réforme. Un autre à ne pas négliger est celui du rapport entre les territoires et le développement économique.

Une réduction généralisée des cotisations dues par les entreprises

Régulièrement critiquée dans le débat politique national, la taxe professionnelle a fait l'objet de nombre d'ajustements au fil des législatures. Jusqu'au début des années 2000, l'imposition de la part salaire apparaissait comme désincitative à l'embauche. Il ne restait plus que la suppression de l'imposition de l'outillage particulièrement décriée depuis toujours pour son effet néfaste sur l'industrie pour achever la lente agonie...

Du point de vue des entreprises, le nouveau mode d'imposition aura des incidences favorables avec une réduction de 8,7 Mds€ (-33%) qui doit être cependant ramenée à 7,3 Mds€ après correction des IFRER (1,3 Mds€) dont l'impact ne portera que sur les secteurs de l'énergie, des services aux entreprises et des transports. Les réductions ciblent le secteur industriel qui bénéficie d'une réduction moyenne de cotisation de 36% et dont le poids dans le total des réductions représente plus de 27% (ce chiffre passe à 32% après inclusion des IFRER) soit une part dans les allègements sensiblement plus importante que la part de l'industrie dans la valeur ajoutée nationale (16%). Mais d'autres secteurs, le tertiaire et le commerce sont également très bénéficiaires de la réforme qu'ils soient ou non soumis à la concurrence internationale. Cette réforme bénéficie très fortement aux petites entreprises compte tenu de l'abandon de l'imposition des EBM (les entreprises étaient imposables à compter d'un chiffre d'affaires de 152 500€) remplacée par imposition sur la valeur ajoutée dont le taux, fixé nationalement, est très progressif. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 M€ voient d'une façon générale leur cotisation réduite de plus de 50%.

“La volonté de l'État de réduire la facture acquittée par les entreprises a eu comme corolaire de réduire sa propre facture. Avec le temps, la correspondance établie entre cotisations payées par les entreprises et produits fiscaux perçus par les collectivités a peu à peu disparu pour nombre d'entreprises.”

GAINS INDUITS PAR LA REFORME DE LA TP SELON LES SECTEURS ECONOMIQUES (en M€)					
	TP avant réforme	CET	Gains	Part de gains réalisés dans le total	% de baisse des cotisations
Industries	6 628.70	4 249.00	2 379.70	27.35%	35.90%
Agriculture, sylviculture, pêche	103	65.1	37.9	0.44%	36.80%
Energie	1 594.60	794.2	800.4	9.20%	50.19%
Construction	1 487.80	783.9	703.9	8.09%	47.31%
Commerce	4 052.00	3 134.30	917.7	10.55%	22.65%
Transports	2 240.60	1 409.70	830.9	9.55%	37.08%
Activités financières	1 593.10	1 544.10	49	0.56%	3.08%
Activités immobilières	600.3	517.2	83.1	0.96%	13.84%
Services aux entreprises	5 043.40	3 605.50	1 437.90	16.53%	28.51%
Services aux particuliers	1 246.90	811.1	435.8	5.01%	34.95%
Education, santé, action sociale	410.3	266.1	144.2	1.66%	35.15%
Administration	50.6	36.9	13.7	0.16%	27.08%
Activités non codifiées	1 339.60	472.9	866.7	9.96%	64.70%
Total	26 390.90	17 690.00	8 700.90	100.00%	32.97%

Source : annexe VIII, page 7, rapport Durieux

La réalité des effets sur les ressources perçues sur l'industrie

La volonté de l'État de réduire la facture acquittée par les entreprises a eu comme corolaire de réduire sa propre facture. Avec le temps, la correspondance établie entre cotisations payées par les entreprises et produits fiscaux perçus par les collectivités a peu à peu disparu pour nombre d'entreprises... avec notamment les systèmes de cotisation minimale et de péréquation et surtout de dégrèvements au premier rang desquels se trouve le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

Celui-ci, précisément institué pour protéger l'industrie, permettait aux collectivités de percevoir l'intégralité de la cotisation spontanée (bases x taux), l'État s'acquittant de la fraction excédant une quote-part de la valeur ajoutée qui n'a eu de cesse de s'amoinrir au fil des années (3,5% depuis 2007)... D'où une conclusion ambivalente s'agissant du lien entre l'entreprise et son territoire : d'un côté les collectivités pouvaient estimer être récompensées de leurs efforts consentis pour l'accueil des entreprises mais de l'autre, dans les cas où s'appliquaient les dégrèvements, la ressource perçue par la collectivité se trouvait partiellement déconnectée de la cotisation payée par l'entreprise... l'État devenant parfois un contributeur dominant.

Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée qui représentait plus de 11Mds€ (plus du tiers de la taxe professionnelle encaissée par les collectivités) concernait par définition les entreprises capitalistiques et notamment le secteur industriel... Pour certaines entreprises, la prise en charge par l'État représentait 80% de la cotisation encaissée par les collectivités, la

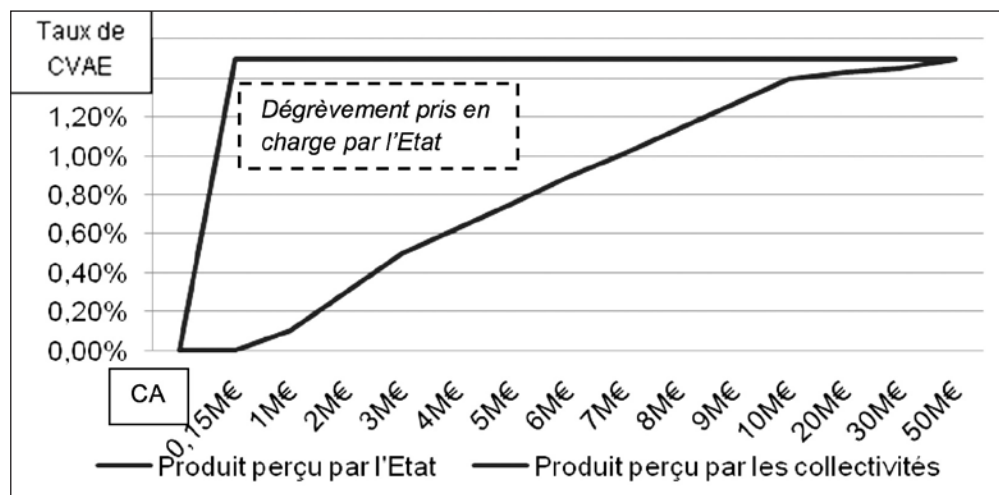
réduction de cotisation issue de la réforme est limitée alors que le produit fiscal perçu par les collectivités est en chute libre (-70% ou plus).

La modification ne change en rien les ressources des collectivités tirées des entreprises jusqu'en 2010 puisqu'elles figurent dans le stock à partir duquel est déterminée la situation au titre de la compensation/prélèvement FNGIR... mais les nouveaux établissements industriels majeurs, de même que les nouveaux investissements sur site des établissements existants, généreront de faibles recettes supplémentaires.

Effets sur les ressources tirées des petites et moyennes entreprises

Les PME bénéficient généralement d'une très forte réduction d'impôts liées aux modalités d'imposition à la CVAE. Bénéficiant d'une franchise d'impôts jusqu'à l'atteinte d'un chiffre d'affaires de 500K€ puis une cotisation forfaitaire de 250€ jusqu'à 1 M€ et enfin un taux progressif jusqu'à l'atteinte de 50 M€. À compter de ce seuil s'applique un taux uniforme de 1,5%.

La différence de taux applicables selon le chiffre d'affaires conduisait à des inégalités territoriales importantes : à titre d'exemple un établissement dont le chiffre d'affaires excédait 50 M€ conduisait à générer au profit des collectivités d'accueil une CVAE calculée à partir du taux de 1,5%... alors qu'une série de 100 établissements dont le CA est inférieur à 500 K€ totalisent une cotisation nulle ! L'amendement Marini adopté par le sénat en première lecture de la loi de finances 2010 a conduit à uniformiser le taux de perception de la CVAE par les collectivités locales à 1,5%... ce qui implique un dégrèvement pris en charge par l'État de la différence (voir graphique).



Source : Jean-Pierre Coblentz

Les dégrèvements, qui étaient censés être réduits à la portion congrue (le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée demeure mais sa portée sera singulièrement limitée par la chute des cotisations spontanées lié à la suppression de l'imposition des EBM) reviennent donc de façon assez massive (environ 3,5 Mds€)... Toute entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€ donnera lieu à une prise en charge par le contribuable national qui couvre en tout ou partie la cotisation de CVAE perçue par les collectivités... À titre d'exemple un expert comptable dont le chiffre d'affaires s'élève à 1,5 M€ et la valeur ajoutée à 1M€ bénéficiera d'une diminution de près de 50 % de son impôt à payer. Les collectivités, bénéficieront d'un produit 4 fois plus élevé!

Le subventionnement fiscal est donc maintenu mais se trouve transféré du secteur de l'industrie (la plupart des entreprises plafonnées en fonction de la valeur ajoutée appartenaient au secteur de l'industrie) vers les PME dont l'essentiel fait partie du secteur tertiaire et du commerce. Certes, l'ampleur des dégrèvements avant/après réforme n'est pas identique mais il convient de souligner que le plafonnement avant réforme avait pour pendant la cotisation minimale due par les entreprises dont le chiffre d'affaires excédait 50M€ et dont le montant conservé par l'État atteignait 4,4 Mds€.



Les compteurs d'argent (vers 1575-1600). Ce tableau anonyme reprend une composition de Marinus Claez van Reymerwaele qui représente des usuriers anversois. Musée des beaux-arts de Nancy.

Crédit photo : wikimediacommons

Effets pervers sur les stratégies économiques des collectivités

Enfin, si l'on ajoute que la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) réservera quelques bonnes surprises aux EPCI (celle-ci devrait permettre dans bien des cas de doubler le produit perçus au titre des grandes surfaces), il est peu de dire que la réforme recèle d'importants effets pervers potentiels.

L'évaluation de la réforme de la taxe professionnelle aurait gagné à présenter les effets des réductions de ressources sur les collectivités locales par secteur d'activité (et pas seulement les réductions de cotisation acquittées par les entreprises) et par catégorie de collectivité. En raison de la spécialisation fiscale appliquée au sein même du nouveau panier d'impôts économiques, les écarts avant/après sont loin d'être homogènes : les EPCI perçoivent l'intégralité de la CFE

et de la Tascom accompagnées d'une faible fraction de la CVAE alors que les départements et les régions récupèrent 73,5 % de ce dernier impôt.

Cette faiblesse du poids du secteur communal dans la répartition du produit de la fiscalité économique constituera une difficulté pour l'accueil des entreprises requérant une action volontariste. On citera à cet égard les démarches de conviction des populations s'agissant de l'implantation de sites Seveso... ou tout simplement d'entreprises générant simplement des nuisances sonores ou des trafics de poids lourds par exemple. Au-delà, c'est le système d'aide directe ou indirecte qui pourrait être revu en profondeur par les couples EPCI/communes. Ces derniers devraient en outre être davantage attentifs au respect de ratios emploi/surface dans leurs choix d'accueil d'entreprises.

J-P. C.