



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME II

EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Volume 2

Articles 2 et 3

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
<i>Article 2</i> : Suppression de la taxe professionnelle	13
1. Cotisation locale d'activité.....	15
1.1. <i>Champ de la cotisation locale d'activité</i>	15
1.2. <i>Bases d'imposition de la cotisation locale d'activité</i>	35
2. Instauration de la cotisation complémentaire	48
2.1. <i>Champ de la cotisation complémentaire</i>	49
2.2. <i>Calcul de la cotisation complémentaire de droit commun</i>	53
2.3. <i>Règles de gestion et de paiement de la cotisation complémentaire</i>	82
3. Dispositions communes à plusieurs impôts.....	85
3.1. <i>Minoration des valeurs locatives de certains établissements industriels</i>	85
3.2. <i>Plafonnement de la cotisation économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée</i>	88
3.3. <i>Régime particulier d'imposition de la Poste</i>	91
3.4. <i>Dispositif transitoire d'écrêtement des pertes</i>	91
4. Instauration d'une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.....	97
4.1. <i>Imposition forfaitaire sur les éoliennes terrestres</i>	98
4.2. <i>Imposition forfaitaire sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire, thermique à flamme ou hydraulique</i>	100
4.3. <i>Imposition forfaitaire sur les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque</i>	100
4.4. <i>Imposition forfaitaire sur les transformateurs électriques</i>	101
4.5. <i>Suppression de l'abattement du tiers pour les usines nucléaires</i>	103
4.6. <i>Modification de la taxe sur les installations nucléaires de base</i>	104
4.7. <i>Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires</i>	105
4.8. <i>Prélèvement sur les usines nucléaires en 2010</i>	106
4.9. <i>Imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques</i>	107
4.10. <i>Imposition forfaitaire sur les répartiteurs principaux</i>	111
4.11. <i>Imposition forfaitaire sur le matériel roulant du réseau ferré national</i>	113
4.12. <i>Répartition par sillon-kilomètre</i>	115
4.13. <i>Modification du montant de la taxe sur les incinérateurs et les centres de stockage</i>	116

	Pages
5. Nouvelles règles d'affectation des ressources des collectivités locales.....	118
5.1. Communes	118
5.2. Établissements publics de coopération intercommunale.....	122
5.3. Départements et régions.....	131
6. Encadrement de la fixation des taux de fiscalité locale et régime transitoire applicable en 2010.....	145
6.1. Nouvelles règles de fixation des taux des impositions communales à compter de 2011.....	145
6.2. Régime transitoire applicable en 2010.....	154
7. Transfert d'impôts d'État vers les collectivités locales.....	167
7.1. Taxe sur les surfaces commerciales.....	167
7.2. Droits de mutation à titre onéreux.....	173
7.3. Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.....	176
7.4. Taxe sur les conventions d'assurance.....	178
7.5. Frais de gestion.....	187
8. Compensations et péréquation.....	193
8.1. Modification des attributions de compensation de fiscalité locale existantes.....	193
8.2. Mécanisme de compensation générale de la réforme de la taxe professionnelle à compter de 2011.....	205
8.3. Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.....	220
9. Dispositions diverses.....	230
9.1. Taxes spéciales d'équipement.....	230
9.1.1. Modification de la répartition des taxes spéciales d'équipement.....	230
9.1.2. Suppression de la taxe spéciale d'équipement de la région Île-de-France.....	237
9.2. Adaptation du gel des abattements de taxe d'habitation.....	238
9.3. Suppression partielle du prélèvement France Télécom.....	246
9.4. Coordinations sur le régime des établissements publics de coopération intercommunale.....	251
9.5. Adaptation du ticket modérateur.....	252
10. Dispositions de coordination.....	270
Après l'article 2 :.....	293
Article additionnel après l'article 2 : Rapport sur l'extension de la contribution économique territoriale à l'agriculture.....	294
Article 3 : Financement des chambres de commerce et d'industrie.....	295

L'article 2 du présent projet de loi de finances comprend deux volets qui découlent de la suppression proposée de la taxe professionnelle ⁽¹⁾ :

- la définition de nouvelles modalités d'imposition locale des entreprises,
- une vaste réforme de la fiscalité locale visant, d'une part, à garantir l'autonomie financière de chaque échelon de collectivités et, d'autre part, à garantir les ressources individuelles de chaque collectivité.

Ces deux volets étant étroitement liés, la Commission propose une nouvelle rédaction globale de l'article 2, qui vise trois objectifs.

1.– Renforcer le lien entre l'entreprise et son territoire d'implantation

S'agissant des **nouvelles modalités d'imposition locale des entreprises**, l'architecture générale proposée par l'article 2, qui comprend trois piliers (la cotisation locale d'activité que l'on peut présenter comme une taxe professionnelle sans assiette EBM, la cotisation complémentaire qui est une cotisation indépendante de la précédente et assise sur la valeur ajoutée et des taxes forfaitaires spécifiques à certains secteurs d'activité), est celle proposée, l'été dernier, par la Commission.

L'élément principal de cette nouvelle fiscalité locale des entreprises sera la **cotisation complémentaire** assise sur la valeur ajoutée. Celle-ci sera due en fonction d'un **barème progressif** assis sur le chiffre d'affaires, complété par une réduction forfaitaire de cotisation de 1 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros.

Ce barème a un mérite : limiter le nombre de perdants à la réforme. Il a, en revanche, plusieurs inconvénients :

- la limitation du produit fiscal obtenu,
- la forte restriction du nombre d'entreprises assujetties et le renforcement de la concentration géographique du produit,
- l'introduction d'un biais concurrentiel en faveur des petites entités juridiques, y compris lorsqu'elles appartiennent à des groupes, et le risque d'une optimisation par la multiplication de celles-ci.

En l'absence des données permettant de modifier ce barème en maîtrisant pleinement les conséquences, la Commission ne propose pas

(1) *La taxe professionnelle a fait l'objet, en juillet 2009, d'un rapport d'information de MM. Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur (n° 1859) qui met en évidence la nécessité de réformer cette taxe et fait des propositions pour la remplacer par un nouvel impôt économique local.*

d'évolution de ce barème. En revanche, il paraît *a minima* indispensable **d'organiser l'appréciation du chiffre d'affaires pris en compte sur la base de la réalité économique des groupes d'entreprises.**

Un second élément important de la nouvelle imposition locale des entreprises est **l'évolution des régimes d'exonération d'aménagement du territoire** (zones franches globales d'activité des DOM, ZFU, ZRR, BER, etc...). Sur ce point, l'article 2 retient deux options qui ne sont pas pleinement satisfaisantes.

La première est de proposer, à l'occasion de la réforme, un **réexamen d'ensemble de ces dispositifs** en vue de leur harmonisation et de leur rationalisation par la création d'un article unique regroupant et soumettant à des règles communes douze régimes d'exonération aujourd'hui indépendants. L'objectif poursuivi est évidemment louable mais il conduit mécaniquement à des modifications substantielles de l'état du droit. Compte de l'ampleur de la réforme proposée par l'article 2, les conditions d'un examen parlementaire sérieux de ces modifications ne semblent pas réunies. Il est donc proposé, à titre conservatoire, de maintenir l'état du droit en renvoyant la réorganisation proposée des exonérations zonées à une date ultérieure.

La seconde option insatisfaisante retenue par l'article 2 s'agissant des exonérations zonées est de **limiter leur application à la seule cotisation locale d'activité**, qui représente environ un tiers de la nouvelle imposition économique locale. Il en découle deux conséquences :

– l'alourdissement, à l'occasion de la réforme, de l'imposition des entreprises actuellement bénéficiaires d'une exonération de taxe professionnelle et qui seraient demain soumises à la cotisation complémentaire dans les conditions de droit commun ;

– la forte diminution de l'avantage fiscal relatif des zones concernées au détriment de l'aménagement du territoire.

Ces conséquences, qui ne sont pas acceptables, découlent mécaniquement des choix opérés s'agissant sur la répartition locale de la cotisation complémentaire qui n'est :

– ni affectée à l'échelon communal, ce qui interdit le maintien au titre de cet impôt des exonérations communales facultatives,

– ni adossée à une localisation de l'assiette, ce qui interdit plus généralement la prise en compte de tout zonage.

Ces deux éléments constituent les faiblesses principales du **volet de l'article 2 consacré aux finances locales.**

2.– Garantir aux collectivités territoriales des ressources adaptées et dynamiques

Si la garantie individuelle des ressources des collectivités est, malgré des modalités techniques particulièrement complexes, bien assurée au titre de l'année de la réforme, les options prises en matière de répartition des impôts locaux présentent deux inconvénients majeurs dans une perspective de moyen terme.

En premier lieu, si le **bloc communal** bénéficie de transferts d'impôts limitant très fortement le volume global des subventions budgétaires qu'il percevra, ces impôts sont principalement des impôts des ménages.

Il en résulte que l'équilibre atteint au niveau de l'échelon communal tout entier n'est nullement assuré au niveau individuel de chaque établissement public de coopération intercommunale. Beaucoup des EPCI percevant aujourd'hui un produit important de TP ne seraient compensés que très partiellement par du produit fiscal la perte de ressources résultant de la suppression de l'assiette EBM. À l'inverse, les EPCI dans lesquels l'activité économique est limitée, mais où les bases d'imposition des impôts ménages sont élevées et les taux faibles, se retrouvent « sur-dotés » fiscalement.

En outre, le niveau limité de l'impôt économique transféré aux intercommunalités, c'est-à-dire à l'échelon de proximité où se prennent les décisions d'urbanisme, porte les germes de difficultés à venir d'implantation des activités économiques et notamment de celles d'entre elles qui provoquent des nuisances, faute de retour fiscal suffisant.

Pour ces deux raisons, il est nécessaire d'accroître l'impôt économique perçu par les intercommunalités, donc de leur **transférer une part de la cotisation complémentaire**.

La Commission propose de le faire en réduisant de 75 % à 55 % la part de la cotisation complémentaire affectée aux **départements**.

En contrepartie, ceux-ci deviendraient attributaires de produits fiscaux (TFPB régionale, concentration des FAR de TF et solde de la part État des DMTO) principalement acquittés par les ménages. Ils verraient ainsi accroître la part de leurs ressources fiscales au titre desquelles ils bénéficient d'un pouvoir de taux. Corrélativement, la concentration sur le bloc communal des impôts des ménages, qui produit des inégalités importantes d'autonomie fiscale, sera limitée.

Ce transfert de produits fiscaux ne permet pas de régler la seconde difficulté majeure posée par le dispositif proposé, à savoir **l'importance des dotations budgétaires** nécessaires pour assurer la garantie des ressources des collectivités, et, en particulier, pour les départements et les régions.

Chacun est conscient que le volume des dotations budgétaires pose problème en dynamique : il s'agira, en effet, d'une ressource constante en valeur donc tendanciellement décroissante. Une collectivité dont une part essentielle du financement reposera sur des dotations budgétaires, y compris les reversements du fonds de garantie des ressources, rencontrera donc rapidement des difficultés financières. À l'inverse, l'écrêtement des ressources fiscales excédentaires au titre de l'année de la réforme n'empêchera pas les collectivités concernées de bénéficier d'une dynamique de recettes réelle, accélérée par la sur-dotation fiscale de départ. Une collectivité qui disposerait, après la réforme, de ressources fiscales trois fois supérieures à ces ressources de référence serait, certes, écrêtée chaque année de 200 % de ces ressources, mais bénéficierait néanmoins d'une dynamique acquise sur le volume global de ressources. Une croissance du produit fiscal avant écrêtement de 3 % entraînera donc une croissance de 9 % de la ressource réellement disponible.

De ce constat découlent deux propositions.

En premier lieu, il importe d'éviter la concentration des dotations budgétaires sur des collectivités prises individuellement. Pour ce faire, il est proposé de modifier profondément les **modalités de répartition du produit de la TSCA**. La répartition proposée de ce produit, dont la dynamique a été significative par le passé, au poids des populations départementales aboutit, en effet, à distribuer de la TSCA à des départements dont l'autonomie fiscale n'est pas sensiblement dégradée par la réforme et même à des départements dont le panier de recettes sera saturé. Pour ces derniers, la TSCA versée vient donc directement alimenter le prélèvement au profit du FNGIR, ce qui serait absurde l'année de la réforme et fâcheux ensuite, la dynamique du produit restant acquise aux départements concernés.

La Commission propose donc de concentrer la TSCA sur ceux des départements dont les recettes fiscales représenteront, après la réforme, moins de 80 % de leurs recettes de référence, au prorata de cet écart.

En second lieu, il est nécessaire de mettre en place un **dispositif de péréquation** ambitieux visant à tenir compte non seulement des différences de dynamique entre les produits fiscaux de chaque collectivité, mais surtout du poids pour chacune d'entre elles de la part des ressources budgétaires gelées dans leur panier de recettes. Il faudra bien, par exemple, assurer un dynamisme pour la collectivité dont le panier de recettes sera désormais, à 50 %, constitué par des ressources budgétaires, et, symétriquement, limiter le dynamisme de celle disposant, avant écrêtement, du triple de ses recettes de référence.

C'est pourquoi il vous est proposé la création de deux fonds nationaux de péréquation, l'un pour les départements et l'autre pour les régions.

Le fonctionnement de ces fonds reposera sur la prise en compte de la dynamique du panier de recettes de substitution à la taxe professionnelle, c'est-à-dire de la somme des recettes de cotisation complémentaire, d'une part, et des dotations budgétaires (y compris reversement du FNGIR), d'autre part. Il reposera sur l'écrêtement de 50 % de la fraction de la progression de ce panier de recettes qui sera, le cas échéant, plus rapide que la croissance moyenne du produit national de cotisation complémentaire.

Une collectivité dont le panier de recettes est dominé par des dotations budgétaires stables en volume ne sera donc écrêtée qu'en cas de progression extrêmement rapide de sa recette de cotisation complémentaire. À l'inverse, une collectivité subissant un prélèvement important au titre du FNGIR, c'est à dire dont les recettes fiscales excèdent substantiellement les recettes de référence, alimentera la péréquation avec une dynamique réelle de ces bases bien moins rapides.

Le fonds de péréquation reversera ses recettes aux départements et régions dont la croissance du produit de cotisation complémentaire est inférieure à la croissance moyenne nationale de ce produit appliquée à leur panier de recettes (y compris dotations budgétaires), et les reversements seront opérés au prorata de l'écart entre la croissance du produit de cotisation complémentaire et l'application au panier de recettes de la croissance nationale moyenne du produit de cotisation complémentaire.

À ce stade, il apparaît difficile de mettre en place un mécanisme similaire à l'échelon communal, pour lequel :

- les évolutions de recettes résultent, en grande partie, des évolutions relatives aux impôts des ménages ;

- l'objectif même de l'affectation d'une part du produit de cotisation complémentaire est le renforcement du lien fiscal ;

- la diversité des situations et l'ampleur des variations sont bien plus considérables.

Il sera donc probablement nécessaire de procéder, s'agissant de l'échelon communal, à une remise à plat globale des mécanismes budgétaires de péréquation.

3.– Supprimer des dispositifs unanimement critiqués

La Commission propose de supprimer un certain nombre de dispositifs largement critiqués :

- le ticket modérateur au bénéfice d'un gel à l'année 2010 du taux de référence applicable au PVA,

– la cotisation nationale de péréquation, au profit d’une descente sur les communes du taux correspondant,

– le prélèvement France Télécom.

* *

*

Par ailleurs, en complément des modifications majeures précédemment présentées et de plusieurs centaines de modifications rédactionnelles, la Commission prévoit :

– de placer sous condition de chiffre d’affaires (7,6 millions d’euros) la disposition plafonnant la part de la valeur ajoutée dans le chiffre d’affaires, qui ne s’applique pas, en l’état du droit, au calcul de la CMTP due par les contribuables dont le chiffre d’affaires excède ce seuil ;

– d’étendre le champ des sociétés relevant de la définition financière de la valeur ajoutée à celles dont la gestion d’instruments financiers est l’activité principale sauf lorsqu’elles appartiennent à un groupe dont la gestion d’instruments financiers n’est pas l’activité principale ;

– d’évaluer les pertes des contribuables susceptibles d’ouvrir droit au dispositif d’écêtement en neutralisant les évolutions d’assiette ;

– de supprimer deux dispositions fiscales sans lien direct avec la réforme (création d’une taxe additionnelle sur les installations de stockage des déchets radioactifs et modification du montant de la taxe sur les installations d’élimination de déchets non dangereux).

* *

*

Certaines des dispositions proposées entraînent des pertes de recettes pour l’État. C’est le cas :

– du maintien au titre de la cotisation complémentaire des exonérations d’aménagement du territoire, dont la compensation par l’État est prévue lorsqu’elles sont de droit ;

– de la suppression du prélèvement France Télécom.

Ces mesures sont toutefois plus que compensées par des dispositions produisant un supplément de cotisation complémentaire et minorant conséquemment le coût, pour l’État, de la garantie de ressources des collectivités territoriales :

– la consolidation au niveau des groupes du chiffre d'affaires déterminant le barème de la cotisation complémentaire,

– la limitation du bénéfice du plafonnement de la valeur ajoutée en fonction du chiffre d'affaires pour le calcul de la cotisation complémentaire aux entreprises de moins de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires,

– l'extension du champ de la définition financière de la valeur ajoutée aux entreprises indépendantes dont la gestion d'instruments financiers est l'activité principale et aux entreprises membres de groupe dont la gestion d'instruments financiers est l'activité principale.

Le texte proposé par la Commission réduit donc le coût de la réforme pour les finances publiques.

* *

*

Article 2

Suppression de la taxe professionnelle

Le présent article modifie substantiellement l'architecture actuelle du code général des impôts, afin de privilégier dorénavant une structure distinguant à la fois les impositions et les personnes publiques bénéficiaires. Cette nouvelle organisation reprend pour partie les parties inchangées du code :

1) Bloc communal

– articles 1379 à 1379-0 *bis* : éligibilité générale des communes et des EPCI à la perception des impositions du bloc communal ;

– articles 1380 à 1406 : régime des taxes foncières ;

– articles 1407 à 1417 : régime de la taxe d'habitation ;

– articles 1447-0 à 1479 : régime de la nouvelle CLA ;

– articles 1494 à 1518 C : évaluation des biens soumis aux impôts locaux ;

– articles 1519 à 1530 : autres taxes communales (dont les nouvelles taxes sectorielles) ;

– articles 1584 à 1585 H *octies* : droits d'enregistrement perçus par le bloc communal (dont DMTO, TLE et TASCOT nouvelle formule) ;

2) Départements

– article 1586 : principes ;

– articles 1586 *ter* à 1586 *sexies* : régime de la nouvelle cotisation complémentaire ;

– articles 1586 A à 1586 E : exonération et dégrèvements propres aux impositions départementales ;

– articles 1587 à 1589 : redevance des mines ;

– articles 1594 A à 1595 *bis* A : droits de mutation à titre onéreux ;

3) Régions

– article 1599 *bis* : principes ;

– articles 1599 *ter* A à 1599 *ter* E : exonération et dégrèvements propres aux impositions régionales ;

– articles 1599 *octies* à 1599 *vicies* : autres impôts régionaux ;

4) Divers :

– articles 1600-0 C à 1605 *octies* : diverses taxes perçues au profit de divers organismes (Centre national du livre, chambres de commerce et d'industrie, etc.)

5) Taxes spéciales d'équipement : articles 1607 A à 1609 F ;

6) EPCI :

– articles 1609 *quater* à 1609 *nonies* D : règles de substitution de chaque type d'EPCI à ses communes membres pour la perception des impositions locales ;

7) Fixation des taux : articles 1636 B *sexies* à 1639 A *quater* ;

8) Frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et d'admission en non valeur : articles 1641 à 1647-00 A

9) PVA : articles 1647 B *sexies* ;

10) FDPTP : articles 1648 A et 1648 AA

1.- COTISATION LOCALE D'ACTIVITÉ

Outre diverses taxes sectorielles, le projet de loi substitue à l'actuelle taxe professionnelle deux impôts, la cotisation locale d'activité, d'une part, et la cotisation complémentaire, d'autre part, qui constituent **(1.2.1)** les deux composantes d'une nouvelle contribution économique territoriale, instituée par un nouvel article 1447-0 du code général des impôts.

Ces deux impôts ont des statuts très différents. Bien qu'elle succède pour partie à l'actuelle cotisation minimale de taxe professionnelle, la cotisation complémentaire est un impôt largement nouveau.

En revanche, la cotisation locale d'activité reste très proche de l'actuelle taxe professionnelle et peut, d'une manière générale, être présentée comme une taxe professionnelle expurgée de son assiette EBM et dont le produit est exclusivement affecté au bloc communal.

Ces deux aspects centraux de la réforme (suppression des EBM, modification des affectataires) commandent de nombreuses évolutions de conséquence. L'abrogation ou le toilettage de dispositions obsolètes est également proposée. Enfin, le Gouvernement a, en outre, choisi de proposer également quelques modifications de fond de sorte que la CLA proposée diverge davantage de l'actuelle taxe professionnelle que la réforme ne le commandait strictement.

Il convient de noter que l'état A annexé au présent projet de loi de finances évalue le produit de la cotisation locale d'activité pour 2010 (qui sera perçu par l'État) à 5 640 millions d'euros.

1.1.- CHAMP DE LA COTISATION LOCALE D'ACTIVITÉ

Le champ d'application de la CLA correspond, pour l'essentiel, à celui de l'actuelle taxe professionnelle. Les dispositions relatives au champ de la TP, y compris celles prévoyant des exonérations catégorielles ou territoriales, sont donc rendues applicables à la CLA.

Comme on le verra ultérieurement, le champ de la nouvelle cotisation complémentaire est aligné sur celui de la CLA. Bien qu'elle trouve leur place dans les dispositions du projet de loi relatives à la CLA, certaines des dispositions proposées concernent, en pratique, essentiellement ce second impôt.

1.– Les principes généraux

La taxe professionnelle est, en principe, due toutes les personnes physiques ou morales exerçant habituellement une activité professionnelle non salariée.

Ce principe général, posé par l'article 1447 du code général des impôts, est repris en matière de cotisation locale d'activité sous réserve de trois modifications.

a) L'extension du champ de la TP aux locations nues

L'assujettissement à la cotisation locale d'activité sera conditionné, comme l'est déjà l'assujettissement à la taxe professionnelle, à l'exercice professionnel d'une activité. En pratique, ce critère est aujourd'hui celui qui restreint le plus le champ de la taxe professionnelle pour deux raisons.

La première est qu'une activité n'est considérée comme exercée à titre professionnel que lorsqu'elle a un but lucratif. Indépendamment des exonérations légales spécifiques, c'est donc le critère de professionnalité, applicable en matière de TP et maintenu pour la CLA, qui exonère de nombreuses activités exercées dans un but non lucratif, notamment par des structures associatives, en particulier dans les domaines culturel, social ou sportif, ou par des personnes publiques (par exemple, les activités administratives de l'État ou des collectivités territoriales). Il n'est pas proposé de modification sur ce point.

La seconde raison qui fait que ce critère est restrictif est que ne sont pas considérées comme exercées à titre professionnel les activités limitées à la gestion d'un patrimoine privé. En conséquence, ne sont, par exemple, pas imposés à la taxe professionnelle, les inventeurs qui se bornent à céder leurs brevets ou à en concéder l'exploitation (mais qui ne les exploitent pas eux-mêmes) ainsi que les propriétaires donnant en location des terrains non équipés ou des locaux non meublés.

Le projet de loi (1.2.2) propose, sur ce point, une modification importante en assujettissant à la CLA l'activité de location nue d'immeubles autres qu'à usage d'habitation lorsqu'elle procure des recettes brutes supérieures à 100 000 euros par an.

Ce nouvel état du droit résulte de la combinaison de trois dispositions :

– la première prévoyant explicitement que les activités de location ou de sous-location d'immeubles sont réputées exercées à titre professionnel (la présomption ainsi établie étant irréfragable) ;

– la seconde prévoyant que, par dérogation, ce principe ne s'applique pas aux locations des immeubles à usage d'habitation, exclues du champ pour ne pas affecter le marché résidentiel ;

– la troisième disposant que la CLA n'est pas due par les personnes retirant des recettes brutes, au sens de l'article 29, de location ou de sous-location d'immeubles nus inférieures à 100 000 euros par an au titre de cette activité. Il est prévu que ce seuil soit apprécié au titre de la période de référence déterminant les bases d'imposition, définie à l'article 1467 A, à savoir lors de l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition ou du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette année s'il ne coïncide pas avec l'année civile.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de fournir d'éléments sur le nombre de redevables concernés par cette disposition non plus que sur le produit attendu. En tout état de cause, il convient de noter que cette disposition relative au champ de la cotisation locale d'activité ne produit son effet qu'en matière de cotisation complémentaire (le champ de cet impôt étant aligné sur celui de la CLA). L'assiette de la cotisation locale d'activité étant, comme on le verra, constituée par les locaux dont le redevable dispose, les locaux loués sont, en effet, imposés chez le locataire et chez le bailleur. L'assujettissement à la CLA des sociétés foncières a donc pour effet réel de taxer leur valeur ajoutée à la cotisation complémentaire, même s'il a, en outre, un impact marginal sur la CLA elle-même au titre des bureaux de ces sociétés.

Il convient également de noter que l'assujettissement proposé des sociétés financières permet d'harmoniser la valeur ajoutée des différentes catégories de contribuables puisque les loyers perçus par certaines sociétés financières (notamment les assureurs qui ont une activité locative importante) sont déjà retenus dans leur valeur ajoutée pour le calcul de la CMTP, ce qui les place actuellement, pour cette activité, dans une situation concurrentielle défavorable vis-à-vis des sociétés foncières relevant du régime général de définition de la valeur ajoutée.

b) L'assujettissement à la CLA des sociétés sans personnalité morale

La taxe professionnelle est due par les personnes physiques ou morales. Par extension, la doctrine⁽¹⁾ prévoit que « *lorsqu'une activité imposable est exercée par un organisme qui n'est pas doté de la personnalité morale (ex : régies municipales non dotées de la personnalité morale, indivisions, sociétés de fait), la taxe est due par la personne morale dont émane cet organisme ou, s'il regroupe des particuliers, par ceux des membres qui exercent effectivement la profession. L'imposition à la taxe professionnelle des sociétés de fait et des sociétés en participation est libellée au nom du ou des associés connus des tiers.* »

Il est proposé (9.1.1.1) de légaliser cette doctrine en étendant explicitement le champ des redevables aux sociétés non dotées de la personnalité morale.

(1) DB 6 E 11.

c) L'exonération des activités à l'étranger dont les bénéficiaires ne sont pas imposables en France

La taxe professionnelle est due par les personnes qui exercent une activité professionnelle en France⁽¹⁾. Cette déclinaison doctrinale du principe général de territorialité de l'impôt est confortée par le premier alinéa de l'article 1473, rendue applicable à la CLA, qui dispose que l'impôt est établi « *dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains* ».

L'état du droit paraît donc clair et ne semble pas appeler de modification s'agissant de CLA. Pourtant, il est proposé, au sein des dispositions diverses (9.1.1.3), de ne pas soumettre à la CLA ses redevables « *à raison de leurs activités qui ne sont assujetties ni à l'impôt sur les sociétés ni à l'impôt sur les revenus en raison des règles de territorialité propre à ces impôts.* »

Là encore, la disposition concerne, en pratique, la cotisation complémentaire. Son objet est d'exclure explicitement la valeur ajoutée de source étrangère lorsque le résultat correspondant n'aurait pas été imposé, à l'impôt sur les bénéficiaires, en France.

En pratique, les entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés et dont l'activité est partiellement exercée à l'étranger déclarent actuellement (en application de l'article 38 *terdecies* A de l'annexe III du code général des impôts) une liasse fiscale spécifique à leurs activités participant à la réalisation du résultat imposable en France. Pour ces entreprises, ce sont ces données comptables qui seront utilisées pour les calculs afférents à la cotisation complémentaire.

En revanche, les mécanismes neutralisant les doubles impositions (en particulier, les crédits d'impôt prévus par les conventions fiscales) sur des revenus imposables en tout ou partie en France ne seront pas applicables. Les produits correspondants seront donc retenus dans l'assiette de la cotisation complémentaire, sous réserve naturellement de ceux qui en sont exclus compte tenu de leur nature (les produits exceptionnels, par exemple).

Il convient également de noter que la disposition proposée vise à limiter le champ de l'assiette de la cotisation complémentaire au résultat imposable en France. Elle repose sur un critère essentiellement juridique. Le lieu de réalisation des produits et des charges n'est donc pas directement déterminant : une entreprise filmant à l'étranger, en tout ou partie, un documentaire pourra, le cas échéant, déduire de sa valeur ajoutée des charges correspondant à des dépenses effectuées à l'étranger et, symétriquement, intégrer dans ses produits ceux tirés de l'exploitation du documentaire.

(1) DB 6 E 122.

Aucune autre modification que le fait de le rendre applicable (**10.1**) à la CLA n'est apportée à l'article 1447 *bis* (assujettissement de certaines activités de défense). L'article 1448, qui pose des principes généraux d'imposition dénués de portée concrète, est abrogé (**9.1.26**).

2.– Les exonérations

Comme on le sait, le champ d'application de la TP, théoriquement très large, est fortement restreint par de nombreuses exonérations légales. La plupart de ces très nombreuses exonérations sont rendues applicables à la CLA. Ces exonérations peuvent être présentées en distinguant les exonérations permanentes et les exonérations temporaires.

a) Les exonérations permanentes

- Les exonérations catégorielles de plein droit

Comme on le sait, de nombreuses activités bénéficient d'une exonération de taxe professionnelle, de plein droit et sans limitation de durée. Ces exonérations ne donnent pas lieu à compensation de la part de l'État.

À l'occasion des travaux de la commission Fouquet, il avait été estimé que ces exonérations catégorielles, qui amputent le champ d'application de la taxe professionnelle d'environ un million de redevables, couvraient environ 6,7 milliards d'euros de bases brutes soit environ 5,8 % des bases brutes nationales.

Le projet de loi ne propose pas de modification substantielle autre que le fait de rendre applicables à la CLA (**10.1**) plusieurs des dispositions du code général des impôts établissant ces exonérations catégorielles à savoir :

– l'**article 1450** (exonération des exploitants agricoles pour leurs activités agricoles),

– l'**article 1453** (exonération des transporteurs de personnes propriétaires d'une ou deux voitures, tels que les taxis et les ambulanciers),

– l'**article 1455** (exonération de certains pêcheurs, inscrits maritimes et coopératives maritimes),

– l'**article 1456** (exonération de certaines coopératives ouvrières de production),

– l’**article 1459** (qui présente la spécificité de prévoir, d’une part, une exonération générale de certaines activités de location meublée et, d’autre part, une exonération sauf délibération contraire des collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre, d’autres activités de location meublée ⁽¹⁾), cet article faisant, par ailleurs, l’objet d’un toilettage proposé par le **9.1.8**,

– l’**article 1462** (exonération des groupements d’emprunt et de certaines associations de mutilés de guerre et d’anciens combattants),

– l’**article 1463** (exonération des concessionnaires de mines, y compris des mines de pétrole et de gaz combustibles, titulaires d’un titre minier et, de ce fait, imposés à la redevance des mines)

D’autres dispositions d’exonération, qui sont également rendues applicables à la CLA, font, en outre, l’objet d’un toilettage ou de modifications plus substantielles. À la différence des modifications proposées s’agissant des exonérations facultatives, il convient de noter que les modifications relatives aux exonérations de droit produiront, en l’état de la rédaction, un effet sur les entreprises actuellement bénéficiaires des exonérations.

S’agissant de l’**article 1449**, qui exonère, d’une part, les collectivités locales, les établissements publics et les organismes de l’État pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social ou touristique, et, d’autre part, les ports autonomes et les ports autres que les ports de plaisance gérés par les collectivités territoriales, les établissements publics ou les sociétés d’économie mixte, la seule modification substantielle (**9.1.2**) consiste à étendre l’exonération aux « *grands ports maritimes* », nouvelle catégorie d’établissements publics de l’État créée par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Les grands ports maritimes ayant vocation à remplacer les actuels ports autonomes, qui sont exonérés de taxe professionnelle, la modification proposée n’étend pas, en fait, le champ de l’exonération.

L’**article 1451** (exonération de certaines coopératives agricoles et vinicoles ou entités assimilées) ne fait que d’un toilettage abrogeant des dispositions obsolètes (**9.1.3**).

L’**article 1452** exonère certains artisans qui travaillent seuls ou avec l’aide de leur épouse, de leurs enfants, d’apprentis ou d’un « *simple manœuvre dont le concours est indispensable à l’exercice de la profession* ».

(1) L’exonération de portée générale couvre :

– la location « accidentelle », c’est-à-dire sans caractère périodique, d’une partie d’une « habitation personnelle » (notion précisée par la doctrine administrative comme correspondant à un logement utilisé par son propriétaire soit comme résidence principale, soit comme résidence secondaire),
– la location ou la sous-location d’une partie d’une résidence principale en tant que résidence principale du locataire ou du sous-locataire à un prix « fixé dans des limites raisonnables ».

L’exonération, sauf délibération contraire, couvre la location ou la sous-location de tout ou partie d’une « habitation personnelle », notamment à titre de gîte rural ou de meublé de tourisme. »

La rédaction de l'article, datée, évoque les artisans exonérés en évoquant des « *ouvriers* ». La doctrine administrative⁽¹⁾ et la jurisprudence ont précisé qu'au sens de l'article 1452, les « *ouvriers* » s'entendaient des travailleurs indépendants exerçant une activité où le travail manuel est prépondérant, sans « *spéculer sur la matière première* » (ce qui, en principe, exclut notamment les boulangers, les bouchers et les charcutiers) et n'utilisant pas des installations d'une importance telle qu'il soit possible de considérer qu'une partie importante de la rémunération de l'exploitant provient du capital engagé (ce qui exclut, par exemple, l'exploitant d'un établissement de nettoyage à sec utilisant des équipements automatiques importants).

Il est proposé (9.1.4) une modernisation de cette terminologie en évoquant les chefs d'entreprises individuelles immatriculés au répertoire des métiers (RCM) ainsi que les personnes physiques dispensées de l'obligation d'immatriculation au RCM. Cette modification d'apparence rédactionnelle a pour effet d'élargir sensiblement le champ de l'exonération au bénéficiaire, par exemple, des charcutiers, bouchers, boulangers et exploitants de pressing.

En l'état du droit, l'exonération de TP est maintenue aux artisans faisant appel à un compagnon pour remplacer un fils effectuant son service militaire ainsi qu'aux veuves continuant la profession précédemment exercée par leur défunt mari avec l'aide d'un seul ouvrier.

Il est également proposé (9.1.4) de supprimer :

– la dérogation prévue à raison du service militaire des fils d'artisan, qui n'a plus d'objet ;

– la dérogation prévue au bénéficiaire des veuves d'artisan, considérant que celles-ci, en cas de reprise de l'activité, deviennent éligibles à l'exonération de droit commun. Il convient de noter que cet alignement sur le droit commun ne permettra plus aux personnes concernées de continuer à bénéficier de l'exonération lorsqu'elles salarient un ouvrier, possibilité qui leur est ouverte par le droit existant. Le Gouvernement n'a pas d'information sur le nombre de contribuables susceptibles de perdre, en conséquence, le bénéfice de l'exonération ;

– la disposition ouvrant l'exonération en cas de recours à un « *simple manœuvre dont le concours est indispensable à l'exercice de la profession* », devenue obsolète.

Il est également proposé d'étendre les personnes susceptibles d'apporter leur aide à l'artisan bénéficiaire de l'exonération sans remettre celle-ci en cause au partenaire lié à lui par un PACS, par alignement sur la situation des époux.

(1) DB 6 E 134.

L'**article 1454** exonère certaines coopératives et unions de coopératives d'artisans ou de patrons bateliers. Dans un souci de modernisation terminologique, il est proposé (**9.1.5**) d'évoquer, en lieu et place des artisans, les chefs d'entreprises individuelles inscrits au répertoire des métiers. Il convient de noter que certains des associés des sociétés coopératives artisanales actuellement exonérées, définies par la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale, n'ont pas cette qualité.

L'**article 1457** exonère les vendeurs à domicile indépendants à revenus modestes (inférieurs à 16,5 % du plafond de la sécurité sociale) et diverses activités (dont l'énumération déroule un abécédaire poétique de petits métiers disparus en visant les chiffonniers au crochet, les rémouleurs ambulants et les vendeurs ambulants ne disposant ni d'un étal ni d'une place fixe et vendant des « *fleurs, de l'amadou, des balais, des statues et figures en plâtre, des fruits, des légumes, des poissons, du beurre, des œufs, du fromage et autres menus comestibles* »). Il est proposé (**9.1.6**) de supprimer l'exonération de ces activités, de fait disparues. L'exonération des vendeurs à domicile indépendants à revenus modestes instaurée par la loi de finances rectificative pour 2006 et qui trouve son origine dans un amendement présenté par M. Charles de Courson est, en revanche, maintenue.

L'**article 1458** exonère, sous certaines conditions, diverses entreprises de presse à savoir les entreprises éditant des périodiques, journaux et revues, les services de presse en ligne, les agences de presse et les correspondants locaux de la presse régionale ou départementale.

En l'état de sa rédaction, l'article 1458 exonère également les filiales des sociétés coopératives de messageries de presse qui leur confient l'exécution d'opérations de groupage et de distribution mais non les sociétés coopératives de messageries de presse elles-mêmes. Celles-ci bénéficient toutefois, en l'état du droit, d'une exonération doctrinale en étant assimilées aux entreprises de presse qui en sont les coopérateurs. Il est donc proposé (**9.1.7**) de légaliser cette doctrine en étendant l'exonération légale des filiales des sociétés coopératives de messageries de presse à ces coopératives elles-mêmes.

L'**article 1460** exonère certains établissements privés d'enseignement sous contrat, conventionnés ou reconnus d'utilité publique, et diverses activités non commerciales (artistes, auteurs et compositeurs, sportifs, avocats stagiaires, sages-femmes et gardes-malades⁽¹⁾, professeurs dispensant leur enseignement personnellement, soit à leur domicile ou au domicile de leurs élèves, soit dans un local dépourvu d'enseigne et ne comportant pas un aménagement spécial).

Il est proposé (**9.1.9**) d'étendre l'exonération aux professionnels de santé et anciens professionnels de santé au titre de leurs recettes perçues en tant que membre du corps de réserve sanitaire. Créé par la loi n° 2007-294 du 5 mars 2007

(1) Les infirmiers sont, en revanche, imposables.

relative à la préparation du système de santé à des menaces de grande ampleur et régi par les articles L. 3132-1 et suivants du code de la santé publique, le corps de réserve sanitaire a pour objet de compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en œuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes participant à des missions de sécurité civile.

Les périodes d'emploi ou de formation des réservistes étant indemnisées (mais non salariées), l'administration aurait considéré, dans certains cas, que l'activité correspondante (professionnelle et exercée à titre habituel) entrerait dans le champ de la taxe professionnelle. Une disposition légale vient donc régler ce cas particulier et place opportunément la réforme de la taxe professionnelle sous l'angle quelque peu inattendu mais éminemment actuel de la lutte contre les menaces sanitaires de grande ampleur.

L'**article 1461** exonère diverses activités à caractère social. Sont ainsi exonérés :

– les sociétés d'habitations à loyer modéré, les offices publics de l'habitat pour les opérations faites en application de la législation sur les habitations à loyer modéré ainsi que l'Union d'économie sociale ;

– les sociétés de bains-douches, les sociétés de jardins ouvriers et les organismes de jardins familiaux ;

– les syndicats professionnels et leurs unions ;

– les groupements de moyens, constitués en forme associative ou de GIE par des institutions de prévoyance pour exercer des activités au profit de l'AGIRC et de l'ARRCO.

En l'état du droit, l'article 1461 exonère également, jusqu'aux impositions au titre de 2009, les mutuelles et les unions de mutuelle pour les œuvres régies par les dispositions légales portant statut de la mutualité, c'est-à-dire pour leurs activités se rattachant à la couverture des risques vieillesse, accident, maladie, invalidité ou décès ainsi que pour leurs activités sociales (dispensaires, maternités, pharmacies, maisons de repos et, en général, toutes œuvres d'hygiène, de prévention ou de cure) agréées et exercées dans un but non lucratif.

L'article 88 de la loi de finances rectificative pour 2006 modifie toutefois ces dispositions à compter des impositions dues au titre de 2010 pour substituer à l'exonération existante au bénéfice des mutuelles pour certaines de leurs activités une exonération des opérations de gestion des contrats d'assurance-maladie dits solidaires et responsables, définies au 2 de l'article 207 du code général des impôts (qui les exonère d'impôt sur les sociétés), exercées par des mutuelles, des institutions de prévoyance ou des entreprises d'assurance.

Ne sont proposées à cet article que des modifications relevant d'un toilettage rédactionnel (9.1.10). La réforme prévue par la loi de finances rectificative pour 2006 s'appliquera donc en matière de cotisation locale d'activité.

- Les exonérations facultatives

Des exonérations catégorielles permanentes de taxe professionnelle peuvent également intervenir sur délibération. Elles sont prévues par :

– l'**article 1464**, pour les caisses de crédit municipal ;

– l'**article 1464 A**, pour certaines entreprises de spectacles vivants ou de spectacles cinématographiques ;

– l'**article 1464 H**, applicable aux activités des établissements publics administratifs d'enseignement supérieur ou de recherche gérées par des services d'activités industrielles et commerciales créés par eux ;

– l'**article 1464 I** qui permet d'exonérer des établissements disposant du label de « *librairie indépendante de référence* ».

Ces quatre articles ne font l'objet que de toilettages et d'adaptations de conséquence avec la création de la CLA, à laquelle ils sont rendus applicables. Il est ainsi prévu (9.1.11) de limiter les collectivités pouvant décider l'exonération prévue par les articles 1464 A, 1464 H et 1464 I aux communes et à leurs établissements publics de coopération dotés d'une fiscalité propre par coordination avec l'affectation à leur profit du produit de la CLA. Une telle adaptation n'est pas nécessaire s'agissant de l'exonération prévue par l'article 1464 (caisses de crédit municipal) qui n'est d'ores et déjà ouverte qu'aux communes.

b) Les exonérations temporaires

- une exonération générale

L'**article 1464 K** exonère de taxe professionnelle, pour une période de deux ans à compter de celle de la création de l'entreprise, les contribuables ayant opté pour le régime fiscal de l'auto-entrepreneur (option conditionnée notamment par le fait de réaliser un chiffre d'affaires inférieur au seuil du régime micro soit 80 000 euros par an pour le micro-BIC et 32 000 euros par an pour le micro-BNC). Cet article est applicable aux impositions établies à compter de 2009.

La taxe professionnelle n'étant pas due l'année de la création d'un établissement pour tous les contribuables, l'exonération prévue porte, en pratique, la durée de non-assujettissement à trois ans.

Cette exonération est maintenue pour la CLA.

Il convient de noter que la doctrine (BOI 6 E-4-09) précise que « l'exonération cesse définitivement de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle les conditions pour en bénéficier (...) ne sont plus remplies ». Cette solution restera applicable s'agissant de la CLA.

Un deuxième alinéa est inséré (**9.1.13**) au sein de cet article pour prévenir les abus tendant à prolonger la durée de l'exonération par la création d'une succession d'entreprises similaires. L'objectif est d'exclure du bénéfice de l'exonération les exploitants ayant personnellement exercé ou dont un membre de la famille la plus proche (conjoint, partenaire lié par un PACS, ascendant ou descendant) a exercé une activité similaire au cours des trois années précédant la création de l'entreprise.

- Les exonérations facultatives ou en l'absence de délibération contraire

Le code général comprend 21 dispositifs d'exonération temporaire de taxe professionnelle, sur délibération ou sauf délibération contraire.

Cinq de ces dispositifs sont applicables sur l'ensemble du territoire.

Trois d'entre eux, régis par les **articles 1464 E** (installations de désulfuration), **1464 F** (installations de stockage de gaz liquéfié) et **1464 J** (outillages de manutention portuaire) permettent l'exonération d'EBM. Ils sont donc sans objet s'agissant de la CLA et abrogés par le projet de loi (**9.1.26**).

Les deux autres concernent des activités nouvellement créées. Il s'agit de l'exonération relative à certaines entreprises nouvelles régie par les **articles 1464 B et 1464 C** et de celle relatives aux jeunes entreprises innovantes régie par l'**article 1466 D**. Ces articles sont supprimés (**9.1.26**), les dispositions correspondantes étant reprises dans un nouvel article rassemblant divers régimes d'exonération soumis à des règles communes, qui est présenté ci-après.

Il convient de noter que cette abrogation rend nécessaires des modifications de coordination de l'article 1383 A du code général des impôts, relatif à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des mêmes entreprises. Ces modifications sont proposées par le **9.1.29**.

Il convient de noter que les modifications de coordination proposées ont deux conséquences :

– l'exonération de TFPB est, en l'état du droit, conditionnée par l'exonération de TP. Il est logiquement proposé de la conditionner par une exonération de CLA. Elle ne peut conséquemment plus être décidée seulement par un conseil général ou, dans l'hypothèse où la région conserverait une part de TFPB, par un conseil régional ;

– les contribuables bénéficiant actuellement d’une exonération de TFPB et d’une exonération de la part départementale et/ou de la part régionale de la TP (mais non de sa part communale) perdront le bénéfice de cette exonération de TFPB (y compris sur les parts départementale et, éventuellement, régionale) si la commune ne décide pas une exonération de CLA.

Seize autres dispositifs sont applicables sur certaines parties du territoire.

Cinq d’entre eux sont en extinction : s’ils peuvent encore être applicables à certaines entreprises créées par le passé, les entreprises créées désormais n’y sont plus éligibles. Il s’agit de « *guichets* » aujourd’hui fermés. Il s’agit des quatre paragraphes *I bis*, *I ter*, *I quater* et *I quinquies* de l’**article 1466 A**, relatifs à des opérations réalisées dans des zones franches urbaines ou dans des zones de redynamisation urbaine, et des **articles 1466 B et 1466 B bis**, relatifs à des opérations réalisées en Corse. Ces exonérations sont applicables de plein droit, sauf délibération contraire.

Le projet de loi abroge donc ces dispositions (**9.1.26**).

Les onze autres dispositifs sont rendus applicables à la CLA.

L’un d’entre eux, l’**article 1466 F** relatif à l’abattement de taxe professionnelle applicable dans les DOM, ne fait l’objet, par ailleurs, que de modifications de coordination (**9.1.14**).

Il convient de noter que cet abattement est plafonné en valeur absolue, à 150 000 euros par an et par établissement. Il s’agit d’un plafond applicable au montant de base imposable abattu. Dans la mesure où la CLA sera, pour les contribuables relevant de la base d’imposition de droit commun, sensiblement inférieure à la TP en raison de la suppression de l’assiette EBM, le fait que le niveau de ce plafond soit maintenu constant le rend significativement moins contraignant. Cet effet est toutefois partiellement équilibré par la suppression opérée parallèlement de l’abattement de droit commun de 16 %, qui sera intégré dans les taux.

Ainsi, un établissement produisant des matériels pour les viviers d’aquaculture dont la base brute est de 500 000 euros et bénéficiant d’un abattement de 80 % (taux applicable jusqu’en 2015 dans les zones ne faisant pas l’objet d’une « *super-bonification* »⁽¹⁾) était, au titre de la taxe professionnelle, imposable sur 270 000 euros ($500\,000 \times 0,84 = 420\,000$ soit un abattement DOM théorique de 336 000 euros, plafonné à 150 000 euros) soit 54 % de sa base brute. Avec un taux de TP de 20 %, la cotisation due est de 54 000 euros. Si la distribution des éléments de l’assiette imposable de ce contribuable correspond à la distribution nationale moyenne, sa base brute de CLA sera d’environ 20 % de sa

(1) Cette *super-bonification* est également applicable sans zonage au titre de certains secteurs d’activité, comme l’agro-nutrition. Une fabrique de yaourts à boire, par exemple, serait donc intégralement exonérée où qu’elle soit sise.

base brute de TP soit 100 000 euros. Son abattement DOM ne sera donc plus plafonné et sa base imposable sera de 20 000 euros soit 20 % de la base brute. La cotisation de CLA due, au taux de 16,8 % (c'est-à-dire constant mais intégrant la suppression de l'abattement général de 16 %), est de 3 336 euros soit une cotisation de CLA inférieure de 94 % à la cotisation de TP.

Les dix autres dispositifs d'exonération de TP zonés sont également rendus applicables à la CLA mais sont, en outre, regroupés au sein d'un article unique, l'article 1466 G (créé au **9.1.15**), et font, par ailleurs, l'objet de certaines modifications de fond. Les dispositions actuellement applicables en matière de taxe professionnelle ⁽¹⁾ sont donc, par coordination, abrogées (**9.1.26**).

Cet article 1466 G comprend également les deux dispositifs non zonés relatifs aux exonérations facultatives au titre de certaines activités nouvelles précédemment évoquées.

Ce nouvel article comprend 6 paragraphes.

Les trois premiers définissent les activités susceptibles d'être exonérées. Le quatrième définit, sans modifier le droit actuellement applicable en matière de TP, celles de ces exonérations applicables sur délibération et celles d'entre elles qui sont applicables de plein droit sauf délibération contraire. Dans les deux cas, il est prévu qu'il s'agisse de délibérations des communes ou des établissements publics de coopération dotés d'une fiscalité propre, affectataires du produit de la CLA.

La liste des régimes concernés, les dispositifs d'exonération correspondant qui existent en matière de TP, leur insertion dans le nouvel article codifié et le type d'exonération dont il s'agit figurent dans le tableau ci-après.

(1) *articles 1464 D, 1465, 1465 A et 1465 B ; I, I quinquies A, I quinquies B et I sexies de l'article 1466 A ; articles 1466 C et 1466 E.*

Activité	Dispositif d'exonération de TP correspondant	Division du nouvel article 1466 G	Type d'exonération
Entreprises nouvelles ou reprise d'entreprises en difficulté	articles 1464 B et 1464 C	1 du I	Sur délibération
Médecins et auxiliaires médicaux s'installant dans certains territoires ruraux et certains vétérinaires sanitaires	Article 1464 D	2 du I	Sur délibération
Jeunes entreprises innovantes	1466 D	3 du I	Sur délibération
Entreprises implantées dans une zone de recherche et de développement relevant d'un pôle de compétitivité	1466 E	4 du I	Sur délibération
Extensions et créations d'établissements dans une zone urbaine sensible (ZUS)	I de l'article 1466 A	1 du II	Sur délibération
Extensions et créations d'établissements dans un bassin d'emplois à redynamiser (BER)	I <i>quinquies</i> A de l'article 1466 A	2 du II	Plein droit, sauf délibération contraire
Extensions et créations d'établissements dans une zone de restructuration de la défense (ZRD)	I <i>quinquies</i> B de l'article 1466 A	3 du II	Sur délibération
Extensions et créations d'établissements dans une zone franche urbaine (ZFU)	I <i>sexies</i> de l'article 1466 A	4 du II	Plein droit, sauf délibération contraire
Extensions et créations d'établissements en Corse	Article 1466 C	5 du II	Plein droit, sauf délibération contraire
Extensions, créations et reprises de certaines activités dans les zones d'aide à finalité régionale (AFR)	Article 1465	1 du III	Sur délibération
Extensions, créations et reprises de certaines activités dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	Article 1465 A	2 du III	Plein droit, sauf délibération contraire
Extensions, créations et reprises de certaines activités dans les zones d'aide à l'investissement des PME	Article 1465 B	3 du III	Sur délibération

Le paragraphe V définit des règles communes à l'ensemble des exonérations :

- le fait que les délibérations doivent porter sur la totalité de la part revenant à chaque commune ou EPCI,
- le maintien des exonérations pour leur période restant à courir en cas de changement d'exploitant,
- l'articulation par option entre les différents régimes,
- le fait que deux périodes d'exonération ne peuvent courir simultanément,
- la définition de l'extension d'établissement comme un accroissement des bases plus rapide que l'inflation,
- les obligations déclaratives,

– la fin de l'exonération lorsque l'entreprise ne remplit plus les conditions exigées (qui s'apprécient au titre de la période de référence de la TP – inchangée pour la CLA – c'est-à-dire de l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition),

– le remboursement des cotisations exonérées en cas de cessation volontaire d'activité au cours de la période d'exonération ou des cinq années en suivant le terme.

Le paragraphe VI précise les modalités de calcul du chiffre d'affaires lorsque le montant de celui-ci conditionne l'exonération en prévoyant notamment que le CA des sociétés appartenant à un groupe intégré fiscalement (au sens de l'article 223 A) est le CA du groupe.

L'uniformisation de certaines des règles applicables aux différents dispositifs est certainement souhaitable. Elle permet, en effet, de tempérer une complexité devenue extrême ⁽¹⁾. Il en résulte, en outre, une simplification qui peut être réelle pour les entreprises susceptibles d'opter pour les différents régimes (de la JEI s'implantant dans une ZFU d'un DOM au médecin créant son activité dans la zone rurale d'un BER ⁽²⁾).

Toutefois, et c'est l'inéluctable pendant de la simplification proposée, le fait d'appliquer ainsi des règles communes à douze régimes aujourd'hui autonomes aboutit naturellement à modifier sensiblement l'état du droit. Ces modifications multiples peuvent être présentées en distinguant, en premier lieu, l'état du droit actuel au regard des règles communes proposées et, en second lieu, celles des règles spécifiques abrogées.

Il convient de noter, en préalable, que les modifications proposées peuvent ⁽³⁾ ne pas être applicables au stock des entreprises bénéficiant actuellement d'exonérations sur la base du droit en vigueur. L'enjeu est donc simplement la modification des régimes et de leur attractivité relative pour l'avenir.

Le tableau ci-après présente ainsi, pour les différents dispositifs, celles des principales nouvelles règles proposées déjà applicables en matière de TP.

(1) Comme en sera probablement convaincu, au terme de son épreuve, tout courageux lecteur de la recension pourtant synthétique des multiples règles relatives aux exonérations zonées par le (au demeurant remarquable) précis de fiscalité 2009 de la DGFIP qui consacre au sujet 19 de ses 68 pages relatives à la taxe professionnelle.

(2) Ce dernier exemple n'étant pertinent qu'en l'état du droit puisqu'il est proposé, comme on le verra, d'exclure les titulaires de BNC du bénéfice de l'exonération au titre de l'installation dans un BER.

(3) Le texte proposé étant imprécis sur ce point puisqu'il prévoit deux dispositions contradictoires qui sont présentées ci-après à l'occasion de l'examen des modalités de mise en place des exonérations facultatives de CLA.

Dispositif	Application à la totalité de la part	Changement d'exploitant	Option entre les différentes exonérations	CA apprécié sur la base du groupe IS	Remboursement en cas de cessation volontaire d'activité	Fin en n+3 du non respect de ces conditions
Entreprises nouvelles ou reprises d'entreprises en difficulté	Oui	Non	Partiellement prévue	Sans objet (entreprises indépendantes)	Oui	Non, remise en cause immédiate
Médecins et auxiliaires médicaux s'installant dans certains territoires ruraux et certains vétérinaires sanitaires	Oui	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Non	Non
Jeunes entreprises innovantes	Oui	Non	Oui	Non, conditions ad hoc relatives à la composition du capital	Non	Oui
Entreprises implantées dans une zone de recherche et de développement relevant d'un pôle de compétitivité	Oui	Oui	Oui	Sans objet	Non	Oui
Extensions et créations d'établissements dans une zone urbaine sensible (ZUS)	Oui	Non	Oui	Exclusivement pour la société mère	Non	Oui
Extensions et créations d'établissements dans un bassin d'emplois à redynamiser (BER)	Non	Oui	Oui	Sans objet	Non	Non
Extensions et créations d'établissements dans une zone de restructuration de la défense (ZRD)	Oui	Oui	Oui	Sans objet	Non	Non
Extensions et créations d'établissements dans une zone franche urbaine (ZFU)	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Extensions et créations d'établissements en Corse	Oui	Oui	Oui	Sans objet	Non	Non
Extensions, créations et reprises de certaines activités dans les zones d'aide à finalité régionale (AFR)	Non	Non	Non	Sans objet	Oui	Non
Extensions, créations et reprises de certaines activités dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	Non	Non	Non	Sans objet	Oui	Non
Extensions, créations et reprises de certaines activités dans les zones d'aide à l'investissement des PME	Non	Non	Non	Exclusivement pour la société mère	Oui	Non

À ces modifications de l'état du droit résultant de l'application aux douze régimes concernés de règles communes, il convient d'ajouter celles résultant de la modification ou de l'abrogation de leurs règles spécifiques.

S'agissant du dispositif en faveur de **l'installation des médecins en zone rurale**, il est proposé :

– de supprimer la disposition excluant du bénéfice de l'exonération les transferts lorsque le contribuable a bénéficié de l'exonération au titre de l'installation dans une ZRR,

– de placer le dispositif sous *de minimis*.

S'agissant du dispositif en faveur des **entreprises implantées dans une zone de recherche et de développement**, il est proposé de supprimer la disposition excluant du bénéfice de l'exonération les transferts lorsque le contribuable a bénéficié de l'exonération au titre de l'installation dans une autre ZRD ou de l'exonération en faveur des JEI.

S'agissant du dispositif en faveur des **entreprises implantées dans une ZUS**, il est proposé :

– de supprimer le plafond de base nette exonérée ainsi que la disposition excluant du bénéfice de la mesure les entreprises dont au moins 25 % du capital est détenu par une entreprise qui n'est pas une PME au sens communautaire,

– de placer le dispositif sous *de minimis*.

S'agissant du dispositif en faveur des **entreprises implantées dans un BER ou dans une ZRD**, il est proposé de limiter les entreprises éligibles à celles exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale ouvrant droit à une exonération d'impôt sur les bénéfices dans les mêmes territoires, exonération régie par l'article 44 *duodecies* (BER) ou par l'article 44 *terdecies* (ZRD).

S'agissant du dispositif en faveur des **entreprises implantées dans une ZFU**, il est proposé :

– d'imposer le respect des plafonds applicables au nombre maximal de salariés (50), au CA (10 millions d'euros) et au total de bilan (10 millions d'euros) pendant la totalité de la période d'exonération et non plus seulement au titre de l'année de création ou d'implantation,

– de supprimer la période complémentaire de diminution progressive du taux d'exonération qui, au terme de la période initiale de cinq ans, prévoit un abattement de 40 % au titre de la sixième et de la septième années et un abattement de 20 % au titre de la huitième et de la neuvième années,

– de supprimer le plafond de base nette exonérée,

– de limiter les entreprises éligibles à celles exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale ouvrant droit à une exonération d'impôt sur les bénéfices dans les mêmes territoires, prévue par l'article 44 *octies* A, à l'exception des secteurs exclus au sens communautaire (transports routiers, construction automobile, construction navale, etc.).

S'agissant du dispositif en faveur des **entreprises implantées en Corse**, il est proposé de supprimer la disposition interdisant à une délibération de s'opposer à l'exonération sans viser l'ensemble des établissements créés ou étendus.

S'agissant du dispositif en faveur des entreprises implantées dans les **zones d'aide à l'investissement des PME**, il est proposé :

– d'aligner les critères de définition des PME éligibles sur la définition communautaire (ce qui revient à relever de 40 à 50 millions d'euros le plafond de chiffre d'affaires et à relever de 27 à 43 millions d'euros le plafond de total de bilan),

– de supprimer la condition relative à la détention du capital à 75 % par des personnes physiques (ou par certaines sociétés de financement du type FCPR) ou par des PME elles-mêmes détenues à 75 % au moins par des actionnaires répondant aux mêmes critères.

Enfin, et sans lien aucun avec la réforme, il convient de noter qu'il est également proposé (**9.1.30**) de **modifier les critères des zones de restructuration de la défense**, issus de la loi de finances rectificative pour 2008.

En l'état du droit, ces territoires sont soit des communes directement frappées par les restructurations de la défense et dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense, soit des bassins d'emploi comprenant au moins l'une de ces communes et satisfaisant à l'un des quatre critères démographique ou économique définis par la loi.

Le troisième de ces critères est le fait que le bassin d'emploi ait connu une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total sur une période de trois ans supérieure en valeur absolue à 0,75 %. Il est proposé de le modifier :

- en supprimant l'appréciation de cette variation en moyenne annuelle,
- en élargissant les territoires concernés à ceux dont la variation est égale (mais non supérieure) à la valeur prévue,
- en réduisant cette valeur de 0,75 % à 0,65 %.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, ces modifications visent à rendre effectivement éligibles au dispositif ceux des bassins d'emploi présentés au Parlement l'an dernier comme l'étant sur la base de données erronées.

c) La mise en place des exonérations de CLA sur délibération

S'agissant des exonérations facultatives, le basculement de la TP à la CLA soulève des questions relatives aux flux (dans quelles conditions les nouvelles exonérations se mettent-elles en place pour les implantations à venir ?) et des questions relatives au stock (comment évolue la situation des contribuables bénéficiant d'une exonération de TP dont le terme est postérieur au 1^{er} janvier 2010 ?).

• **Pour le flux**, il a été fait le choix de la simplicité : les délibérations d'exonération des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI applicables en 2009 en matière de TP s'appliquent, à compter de 2010, aux exonérations de CLA correspondantes (**II du 8.3.3**).

Cette disposition est impérative : les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI ne pourront pas rapporter leurs délibérations applicables en 2009. Par ailleurs, il n'est pas prévu de rendre applicables à la CLA les délibérations intervenues en 2009 et applicables en matière de TP en 2010. De fait, puisqu'ils ne peuvent pas prendre en 2009 des délibérations applicables en matière de CLA faute de base légale, les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI ne peuvent donc pas non plus instituer des exonérations nouvelles en 2010.

En pratique, la situation est donc gelée. Les exonérations applicables en matière de CLA en 2010 seront les exonérations appliquées en matière de TP en 2009.

Cette disposition est cohérente avec le fait que le produit de CLA perçu en 2010 ne sera pas perçu par les communes et leurs groupements mais par l'État. Il aurait été, en outre, techniquement difficile de prévoir un système alternatif qui aurait imposé des délibérations en 2010 dans un délai très court.

La mesure a toutefois un talon d'Achille. La translation sur la CLA des délibérations applicables en 2009 n'est, en effet, pas limitée dans le temps. Si cette rédaction n'exclut pas des délibérations nouvelles en 2010 applicables à compter de 2011, elle apparaît, en revanche, incompatible avec toute remise en cause ultérieure des délibérations applicables en 2009.

• **Pour le stock**, c'est-à-dire s'agissant de l'effet de la réforme sur les contribuables bénéficiant actuellement d'une exonération de taxe professionnelle dont le terme n'est pas échu, le présent article prévoit deux règles simples.

Premièrement, les délibérations des conseils généraux et régionaux en matière de taxe professionnelle cessent de produire leurs effets à compter des impositions au titre de 2010 (**I du 8.2.3**).

Deuxièmement, les redevables de la CLA ayant bénéficié d'une exonération de la part communale de la TP dont le terme n'est pas atteint bénéficient pour la période restant à courir d'une exonération de CLA (**III du 8.2.3** et concurremment VII du nouvel article 1466 G créé par le **9.1.15**).

Compte tenu de ces deux règles, trois cas de figure sont possibles.

1) La commune, comme le département et la région, ont délibéré pour prévoir l'exonération en matière de TP (ou ne s'y sont pas opposés). La situation *ex post* est identique pour le contribuable à la situation *ex ante*. Il reste intégralement exonéré.

2) La commune a délibéré pour prévoir l'exonération en matière de TP (ou ne s'y est pas opposée) alors que le département et/ou la région n'ont pas prévu l'exonération (ou s'y sont opposés), le contribuable est alors gagnant à la réforme. Il devient intégralement exonéré alors qu'il ne l'était pas.

3) La commune n'a pas délibéré pour prévoir l'exonération (ou s'y est opposée) alors que l'exonération sur la part départementale et/ou régionale.

Dans ce dernier cas, un ressaut d'imposition est possible mais n'est pas systématique. L'augmentation de l'imposition intervient en effet :

- soit pour les contribuables dont la base d'imposition est inchangée – titulaires de BNC et assimilés à moins de cinq salariés et contribuables aux régimes micro non assujettis sur leurs EBM ;
- soit dans l'hypothèse où le produit résultant de l'application du taux communal avant réforme à l'assiette EBM (qui correspond à la baisse de CLA par rapport à la TP du fait de la suppression de l'assiette EBM pour le contribuable exonéré de parts régionales et départementales) est inférieur à l'application des taux du département et de la région à l'assiette foncière (effet de la perte des exonérations sur la nouvelle assiette).

Dans les deux hypothèses, les contribuables concernés pourraient bénéficier du mécanisme d'écrêtement des pertes.

Il convient de noter que le bénéfice de l'exonération de TP sera maintenu, s'agissant de la CLA, sous conditions. Le **III du 8.2.3** et le VII du nouvel article 1466 G créé par le **9.1.15**, qui organisent tous deux la continuité des exonérations pour leurs bénéficiaires antérieurs et qui sont donc, pour l'essentiel, redondants, prévoient, sur ce point, des règles divergentes.

Le 9.1.15 prévoit que l'exonération est maintenue tant que les conditions prévues par le droit antérieur à la réforme sont respectées. Cette règle est adaptée à deux aspects de la réforme : la modification des conditions des exonérations facultatives (pour l'essentiel par le nouvel article 1466 G), d'une part, et la disparition de tout régime juridique applicable à la CLA pour celles des exonérations de TP correspondant à des dispositifs en extinction, d'autre part.

Le 8.2.3 conditionne, pour sa part, le maintien de l'exonération au respect des conditions applicables en matière de CLA. Pour des raisons exactement symétriques à celles légitimant la position inverse, cette solution pose des difficultés puisqu'elle est susceptible de faire perdre le bénéfice de l'exonération à certains contribuables (ceux respectant les anciennes règles mais pas les nouvelles) et qu'elle ne traite pas le sort des contribuables relevant d'un régime en extinction.

1.2.– BASES D'IMPOSITION DE LA COTISATION LOCALE D'ACTIVITÉ

L'assiette de la cotisation locale d'activité (définie au 1.3.1 qui modifie l'article 1467) correspond, sous réserve de deux modifications mineures, à celle de l'actuelle taxe professionnelle après suppression de l'assiette EBM.

Elle repose donc sur deux éléments d'assiette :

– pour tous les redevables, la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière,

– et, en sus pour ceux des redevables dont la taxe professionnelle est actuellement calculée sur une fraction des recettes (titulaires de bénéfices non commerciaux et agents d'affaires employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis à l'impôt sur les sociétés), 6 % de ces recettes.

Le second élément d'assiette correspond au maintien de la situation actuelle pour les contribuables concernés et n'appelle donc pas de commentaire particulier.

Pour les autres contribuables, la réforme conduit à aligner l'assiette de la CLA sur celles des taxes foncières. Il convient de rappeler que cette assiette est déjà celle applicable aux redevables de la TP dont les recettes annuelles sont inférieures à un seuil (61 000 euros s'il s'agit de prestataires de services ou de membres de professions libérales, 152 500 euros pour les autres redevables) qui ne sont pas actuellement taxés sur leurs EBM et pour lesquelles la réforme de la base d'imposition n'emporte donc pas de conséquence.

1.– Les modifications de l’assiette foncière

L’assiette de la CLA ne sera toutefois pas strictement identique à l’assiette foncière de la taxe professionnelle. Deux modifications sont proposées.

La première tend à préciser qu’est retenue la valeur locative des biens passibles d’une taxe foncière « *situés en France* ».

L’article 1380 disposant que la taxe foncière est « *établie annuellement sur les propriétés bâties sises en France* », l’intérêt de ladite modification apparaît rigoureusement nul.

La seconde tend à ne pas prendre en compte, dans la valeur locative des biens passibles de taxe foncière, deux catégories de biens qui en sont exonérés : d’une part, les outillages et les autres moyens matériels d’exploitation des établissements industriels (visés au 11° de l’article 1382) et, d’autre part, les immobilisations destinées à la production d’électricité photovoltaïque (visées au 12° du même article).

Là encore, l’opportunité de préciser qu’une assiette est constituée par les biens passibles d’une taxe à l’exception de certains de ceux qui en sont exonérés n’apparaît pas spontanément avec la force de l’évidence. Le lecteur en quête de sens fera, en outre, difficilement l’économie d’une interprétation *a contrario* concluant que les biens exonérés de taxe foncière autres que ceux expressément mentionnés entrent dans l’assiette de la CLA. Tel n’est toutefois pas l’intention et la précision apportée apparaît simplement superfétatoire : l’assiette foncière de la CLA sera constituée par les biens passibles d’une taxe foncière et donc notamment pas par ceux qui en sont exonérés, y compris ceux visés aux 11° et 12° de l’article 1382.

2.– L’évaluation des valeurs locatives

Il est prévu que la valeur locative des biens passibles d’une taxe foncière soit calculée suivant les règles fixées pour l’établissement de cette taxe.

Les règles d’évaluation des valeurs locatives propres à la taxe professionnelle figurent actuellement à l’article 1469 du code général des impôts qui serait, en conséquence, abrogé (**1.1.1**). La plupart des dispositions de cet article concernent, en effet, des modalités d’évaluation de certains EBM qui n’ont plus d’objet.

Il est toutefois prévu de maintenir l’exonération des biens destinés à la fourniture et à la distribution de l’eau lorsqu’ils sont utilisés pour l’irrigation pour les neuf-dixièmes au moins de leur capacité (exonération actuellement prévue au quatrième alinéa de cet article 1469).

L’article 1467 A, qui détermine la période de référence retenue pour déterminer les bases, est rendu applicable à la CLA (**10.1**).

L'article 1518 B définit des règles particulières d'encadrement de la valeur locative des immobilisations corporelles acquises à la suite d'apports, de scissions, de fusions de sociétés ou de cessions d'établissements qui, pour les opérations réalisées à compter du 1^{er} juillet 1992, ne peut être, en principe, inférieure à 80 % de son montant avant l'opération. Ce seuil :

– est relevé à 90 % du montant avant l'opération dans le cas d'opérations entre sociétés d'un même groupe intégré à l'IS,

– et diminué à 50 % de ce montant pour les opérations de reprise d'actifs de certaines entreprises en difficulté.

Ce dispositif est rendu applicable à la CLA sous réserve d'une modification de fond (**9.1.24**) consistant à étendre ce mécanisme de valeur locative minimum aux opérations de transmission universelle de patrimoine régies par l'article 1844-5 du code civil, réalisées à compter du 1^{er} janvier 2010 « *pour la valeur locative des seules immobilisations corporelles directement concernées par ces opérations* ».

La technique de la transmission universelle de patrimoine est couramment utilisée pour organiser l'absorption d'une société par dissolution sans liquidation de la fille au profit d'une mère associée unique. L'administration fiscale assimilait ces opérations à des cessions au sens de l'article 1518 B afin de lutter contre les optimisations des valeurs locatives à leur occasion. Une série d'arrêts du Conseil d'État du 13 décembre 2006 condamne cette interprétation au profit d'une lecture littérale de la loi en relevant que « *les "cessions d'établissements" visés par l'article 1518 B du code général des impôts, dont les termes renvoient à des catégories d'opération définies et régies par le droit des sociétés ne sauraient s'entendre comme incluant toutes autres opérations non mentionnées par ce texte qui, sans constituer des "cessions" proprement dites ont pour conséquence la mutation patrimoniale d'un établissement* ».

Il est donc proposé de tirer les conséquences en modifiant la loi pour permettre l'application du mécanisme de la valeur locative minimum aux opérations de transmission universelle de patrimoine.

Il est, par ailleurs, proposé (**9.1.25**) de neutraliser, au titre de l'année 2010, l'effet de la réforme sur l'application du mécanisme de valeur locative minimum prévu par l'article 1518 B en prévoyant que la valeur locative prise en référence ne comprend que les biens passibles d'une taxe foncière.

3.– Les mesures particulières de réduction des bases d'imposition

La plupart des mesures dérogatoires de réduction des bases d'imposition ne font pas l'objet de modifications de fond et sont donc soit abrogées, lorsque la suppression de l'imposition des EBM les rend sans objet, soit rendues applicables à la CLA sans autre modification.

Sont ainsi abrogés (9.1.26) :

– les dispositions de l’article 1469 B prévoyant un abattement dégressif visant à lisser l’effet du passage du seuil de recettes déterminant l’imposition des EBM ;

– les articles 1470 et 1471, qui organisent l’imposition des EBM de, respectivement, certains redevables non sédentaires et des entreprises exerçant une partie de leur activité en dehors du territoire national ;

– les articles 1472 et 1472 A, qui organisent un écrêtement de bases visant à lisser les effets de la réforme de 1975 ⁽¹⁾, et dont l’application depuis trente ans illustre la nécessité de mécanismes d’adaptation durable à l’occasion de réformes fiscales d’ampleur et démontre la possibilité de leur gestion.

Sont rendus applicables à la CLA :

– l’article 1468, qui prévoit un abattement de base en faveur de certains artisans, de coopératives et d’unions de coopératives et de sociétés d’intérêt collectif agricole, cet article faisant, en outre, l’objet d’un toilettage rédactionnel (9.1.16) ;

– l’article 1469 A *quater*, qui organise un abattement sur délibération en faveur des diffuseurs de presse, sans autre modification que le transfert de la compétence correspondante aux communes et aux EPCI dotés d’une fiscalité propre (9.1.17) ;

– l’article 1472 A *ter*, qui organise un abattement de 25 % des bases imposées en Corse, sous réserve de modifications de coordination et de toilettage (9.1.18). Il convient de noter qu’en matière de taxe professionnelle, cet abattement joue après application de l’abattement générale de 16 % et représente donc 21 % de la base brute. Il représentera, en matière de CLA, 25 % des bases brutes mais sans conséquence sur le niveau d’imposition compte tenu de la minoration corrélative des taux ⁽²⁾. Il convient également de noter que cet abattement ne joue, en matière de taxe professionnelle, qu’au seul titre des bases imposées au profit des communes et de leurs groupements. Il en sera de même s’agissant de la CLA. Cette restriction juridique est toutefois sans conséquence, les parts de taxe professionnelle des départements corses et de la collectivité territoriale de Corse ayant été supprimées depuis 1995 (articles 1586 *bis* et 1599 *bis*).

(1) Le Gouvernement n’est pas en mesure de préciser le nombre de contribuables encore concernés par ce dispositif.

(2) Soit une base brute de 100 imposée au taux de 20. En matière de taxe professionnelle, la base nette imposable est de 84 réduite, en Corse, à 63 d’où un impôt dû de 12,6. En matière de CLA, la base nette en Corse sera de 75 imposée au taux de 16,8 soit un impôt dû de 12,6.

Deux règles sont modifiées sur le fond.

En premier lieu, il est proposé l'abrogation de l'article 1472 A *bis*, qui prévoit la réduction générale des bases de 16 % (9.1.26). Cette modification est sans lien direct avec la réforme. Son effet est neutralisé par la minoration à due concurrence des taux auxquels sont appliqués un coefficient de 0,84 (7.1.2).

En second lieu, la disposition de l'article 1478 prévoyant, au titre de la première année d'imposition, une réduction de moitié de la base d'imposition des nouveaux établissements, est supprimée (9.1.22.1).

On notera que la modification proposée s'appliquera au titre de 2010 de sorte que des contribuables ayant créé ou repris un établissement en 2009 et s'attendant légitimement à en bénéficier n'en auront pas le bénéfice. Pour beaucoup d'entre eux, l'effet de la suppression de l'assiette EBM sera naturellement plus puissant que la perte du bénéfice de cette mesure de faveur. Cela sera moins vrai pour les redevables dont l'assiette d'imposition est inchangée, comme les redevables assujettis au titre de l'assiette recettes et les plus petites entreprises.

4.– Les dispositions relatives à la répartition des bases d'imposition

Quatre articles du code général des impôts sont consacrés à la répartition des bases de taxe professionnelle.

L'article 1473 pose le principe général de l'établissement de la taxe dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains en raison de la valeur locative des biens qui y sont situés ou rattachés.

Cet article est rendu applicable à la CLA (10.1) sous réserve d'une modification de coordination (9.1.19).

L'article 1474 prévoit des modalités particulières de répartition de la valeur locative des biens mobiliers de certains redevables (entreprises de transport, ou de travaux publics, banques et entreprises de vente à succursales multiples exerçant leur activité dans plus de cent communes). Ces règles n'ayant plus d'objet, cet article est abrogé (9.1.26).

Il en est de même pour l'article 1474 A relatif à la répartition des valeurs locatives des véhicules ferroviaires des entreprises de transport public.

L'article 1475 relatif à la répartition des valeurs locatives des barrages hydroélectriques demeure applicable à la CLA.

5.– Les dispositions relatives à l'établissement de la taxe

Sous réserve de l'abrogation (**9.1.26**) de deux articles – l'un (l'article 1478 *bis*) relatif aux modalités d'impositions des EBM transférés d'une commune à l'autre, devenu sans objet ; et l'autre (article 1479) relatif aux modalités d'imposition des chantiers de travaux publics, devenu obsolète –, la seule modification de fond aux règles d'établissement de la taxe qui sont rendues applicables à la CLA (**10.1**) est la suppression de la disposition de l'article 1478 prévoyant, au titre de la première année d'imposition, une réduction de moitié de la base d'imposition des nouveaux établissements, qui a été présentée à l'occasion de l'examen des mesures particulières de réduction des bases d'imposition.

6.– Les dégrèvements

Les sept dégrèvements actuels de taxe professionnelle peuvent être présentés en distinguant les dégrèvements de portée générale et les dégrèvements sectoriels.

a) Les dégrèvements généraux

Il existe quatre dégrèvements de portée générale : le dégrèvement en cas de diminution des bases d'imposition, le plafonnement à la valeur ajoutée (PVA), les dégrèvements pour certains investissements nouveaux (DIN) et le dégrèvement pour la part de cotisation relative à la valeur locative des immobilisations relevant du champ du crédit impôt recherche.

- Le dégrèvement en cas de diminution des bases d'imposition

En application de l'article 1647 *bis*, les redevables dont les bases d'imposition (appréciées au niveau de l'entreprise et non de l'établissement) diminuent entre l'année précédant celle de l'imposition (n-1) et l'année de référence (n-2) peuvent obtenir, par voie de réclamation, un dégrèvement d'une proportion de leur cotisation totale de TP égale au rapport entre ces bases brutes. Ce mécanisme permet, en pratique, d'anticiper la réduction d'impôt résultant de la diminution de l'activité (supposée reflétée par la diminution des bases, ce qui est particulièrement vrai pour les redevables imposés au titre de l'assiette recettes).

Le bénéfice de ce dégrèvement n'est pas ouvert au titre de la diminution des bases résultant de certaines évolutions législatives (par exemple, la suppression de la part salaires).

Il est proposé (**9.1.23**) de maintenir ce dispositif s'agissant de la CLA tout en élargissant la disposition neutralisant l'effet des modifications juridiques à toute modification d'une règle d'assiette décidée par le législateur.

En revanche, ce dispositif ne s'appliquera pas en 2010 et en 2011, faute d'une disposition transitoire organisant le passage d'un impôt à l'autre. Pour certains redevables, notamment relevant de l'assiette recettes, rencontrant des difficultés, le maintien de la mesure au titre de ces années pourrait pourtant être utile.

- Le plafonnement à la valeur ajoutée

Le PVA est profondément réformé (1.2.3) pour devenir un plafonnement commun à la CLA et à la cotisation complémentaire. Il est donc présenté après le commentaire de ces deux impôts.

- Les dégrèvements pour investissements nouveaux

Le dégrèvement temporaire au titre des investissements nouveaux (article 1647 C *quinquies* du code général des impôts) comme le dégrèvement permanent qui lui a succédé (article 1647 C *quinquies* A issu de la loi de finances rectificative pour 2008) aboutissent à exonérer de fait ⁽¹⁾ de taxe professionnelle la valeur locative de certains biens.

Il est proposé (9.1.26) de supprimer ces dégrèvements ainsi que le dégrèvement complémentaire, dit « micro-DIN », ouvert aux entreprises bénéficiant du PVA et régi par l'article 1647 B *nonies*.

Les biens concernés sont, pour l'essentiel, des EBM qui n'entrent pas dans la base d'imposition de la CLA.

Toutefois, pour le dégrèvement temporaire, les biens concernés peuvent ne pas être des EBM. Le dégrèvement temporaire concerne, en effet, les immobilisations corporelles entrant dans le champ d'imposition de la taxe professionnelle et éligibles à l'amortissement dégressif prévu par l'article 39 A du code général des impôts.

Or, certains biens passibles de la taxe foncière, et qui entrent donc dans la base d'imposition de la CLA, sont éligibles à l'amortissement dégressif et sont donc également éligibles au DIN temporaire. Il s'agit notamment des immeubles des entreprises hôtelières et des bâtiments industriels dont la durée normale d'utilisation n'excède pas 15 années.

(1) Sous réserve, pour les DIN temporaires, de l'imposition résultant de l'augmentation du taux global de TP depuis 2003.

- Le dégrèvement des immobilisations relevant du champ du crédit impôt-recherche

L'article 1647 C *quater* prévoit un dégrèvement de la part de la cotisation de taxe professionnelle relative à la valeur locative des immobilisations créées ou acquises à l'état neuf à compter du 1^{er} janvier 2003 et prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt recherche

Les biens concernés sont ceux affectés directement à la réalisation en France d'opérations de recherche scientifique et technique, y compris la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes. La doctrine administrative (BOI 6 E-1-04) précise que « *sont considérés comme affectés directement à des opérations de recherche les biens qui permettent, en eux-mêmes, la réalisation des programmes de recherche de l'entreprise. Tel est le cas des instruments de manipulation, des instruments de calcul, des ordinateurs, des machines servant à fabriquer les pièces entrant dans la composition d'un prototype.* »

Il s'agit donc, pour l'essentiel mais pas exclusivement, d'EBM ce qui conduit le Gouvernement à proposer (9.1.26) l'abrogation de ce dispositif.

b) Les dégrèvements sectoriels

Il existe trois dégrèvements sectoriels : le dégrèvement « camion », « autocar » et « bateau » de navigation intérieure, le dégrèvement « ambulances » et le dégrèvement en faveur des armateurs.

Il est proposé (9.1.26) d'abroger les articles (1647 C, 1647 C *bis* et 1647 C *ter*) qui prévoient ces différents dégrèvements.

Malgré la suppression de la part EBM, et donc de la taxation des véhicules correspondants, la suppression de ces divers dégrèvements peut entraîner des conséquences résultant des règles propres à chacun d'entre eux.

Le dégrèvement « camion », « autocar » et « bateau » de navigation intérieure prévu par l'article 1647 C est un dégrèvement forfaitaire par véhicule (par exemple, 1 000 euros par camion ou autocar conforme aux normes environnementales dites « Euro II »). Il s'impute sur la cotisation de TP y compris pour les entreprises dont les EBM ne sont pas taxés parce que l'entreprise réalise un chiffre d'affaires inférieur au seuil d'imposition des EBM ou parce qu'ils sont déjà totalement ou partiellement dégrévés en application d'un autre dégrèvement (le dégrèvement de l'article 1647 C s'appliquant à la cotisation nette des autres dégrèvements dont notamment du PVA, du dégrèvement « armateurs » ou du DIN). En pratique, le dégrèvement peut donc s'imputer sur la cotisation issue de l'imposition d'un immeuble.

Le dégrèvement « ambulances » régi par l'article 1647 C *bis* est conditionné par l'agrément de l'entreprise en qualité de transporteur sanitaire et par la disposition de véhicules spécialement aménagés. Ce dégrèvement ne porte toutefois pas sur la valeur locative de ces véhicules mais sur la totalité de la cotisation due. Il s'agit d'un dégrèvement proportionnel (75 % de l'imposition due au titre des années 2008 et 2009, 50 % de l'imposition due à compter des impositions établies au titre de 2010). Là encore, il peut donc, en pratique, s'imputer sur une cotisation issue de l'imposition d'un immeuble d'autant que ce dégrèvement, comme le précédent, bénéficie également aux entreprises dont les EBM ne sont pas taxés parce que l'entreprise réalise un chiffre d'affaires inférieur au seuil d'imposition.

Enfin, le dégrèvement « armateurs » prévu par l'article 1647 C *ter* est égal à une fraction de la cotisation due égale au rapport entre la valeur locative des bateaux éligibles et la base brute totale d'imposition. En règle générale, l'abrogation du dégrèvement corrélativement à la suppression de l'assiette EBM ne devrait donc pas produire d'accroissement de l'imposition des entreprises concernées. Le dégrèvement « armateurs » s'imputant sur la cotisation nette des autres dégrèvements à l'exception du dégrèvement « bateau », la valeur locative des navires peut toutefois être, en pratique, neutralisée en tout ou partie par un autre dégrèvement transversal (DIN ou PVA). Dans cette hypothèse, la suppression de l'assiette EBM peut ne pas compenser la suppression du dégrèvement « armateurs ».

Le Gouvernement n'a pas été en mesure d'apporter d'éléments sur les contribuables susceptibles de voir leurs cotisations nettes relevées du fait de la suppression de ces trois dégrèvements sectoriels.

7.— Les crédits d'impôt

Il existe deux crédits de taxe professionnelle.

Le premier est le crédit de taxe professionnelle en faveur des entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté, prévu par l'article 1647 C *sexies*. Il s'agit d'un crédit de 1 000 euros par salarié, attribué aux entreprises :

– exerçant une activité industrielle (à l'exclusion de certains secteurs exclus en application des règles communautaires comme l'automobile ou la construction navale), de recherche, de direction, d'étude et d'ingénierie ou de service informatique,

– dans une zone en grande difficulté au regard des délocalisations, ces zones étant reconnues par arrêté sur la base de critères légaux.

Le crédit d'impôt est attribué chaque année aux entreprises remplissant les critères. Il n'est donc pas directement limité dans le temps. Toutefois, la définition par arrêté des zones en grande difficulté au regard des délocalisations n'est prévue que jusqu'en 2009. Les vingt zones éligibles en 2009 ont été définies par arrêté du 24 juin 2009. Elles comprennent 2 174 communes ⁽¹⁾.

Il est également prévu que, lorsqu'une zone d'emploi n'est plus reconnue en grande difficulté, les salariés situés dans cette zone continuent à ouvrir droit au crédit d'impôt pendant un an pour les établissements en ayant bénéficié au titre de deux années, et pendant deux ans pour ceux en ayant bénéficié au titre d'une année ou n'en ayant pas bénéficié.

En l'état du droit, le crédit d'impôt peut donc être versé jusqu'en 2011. La dépense fiscale correspondante était évaluée à 200 millions d'euros au titre de 2009, ce qui correspond à l'attribution du crédit d'impôt au titre de 200 000 salariés.

Il est proposé d'abroger ce dispositif **(9.1.26)**.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure d'apporter d'éléments sur les contribuables susceptibles de voir leurs cotisations nettes relevées du fait de la suppression de ce crédit d'impôt.

Le second crédit d'impôt de taxe professionnelle, régi par l'article 1647 C *septies* issu de la loi de finances rectificative pour 2009, concerne les micro-entreprises implantées dans une zone de restructuration de la défense.

Ce crédit d'impôt est de 750 euros par salarié et est attribué pendant trois ans à compter de la reconnaissance de la commune comme ZRD.

Ce dispositif est rendu applicable à la CLA **(10.1)** sous réserve d'une modification de coordination **(9.1.22)**.

8.– La cotisation minimum

En application de l'article 1647 D du code général des impôts, la cotisation de taxe professionnelle du principal établissement d'un contribuable ne peut être inférieure à une cotisation minimum déterminée à partir de la taxe d'habitation théorique d'un logement de référence.

(1) Les territoires concernés sont : en région Champagne-Ardenne, les 362 communes de la zone d'emploi de la vallée de la Meuse ; en région Languedoc-Roussillon, les 84 communes de la zone d'emploi de Ganges-Le Vigan ; en région Lorraine, les 223 communes des zones d'emploi de Commercy et de Saint-Dié-des-Vosges ; en région Midi-Pyrénées, les 158 communes des zones d'emploi de Castres-Mazamet et de Lavelanet ; en région Nord-Pas de Calais, les 1 336 communes des zones d'emploi de Béthune-Bruay, du Boulonnais, du Calaisis, du Cambrésis, du Douaisis, de Dunkerque, de Roubaix-Tourcoing, de Saint-Omer, de la Sambre-Avesnois, de Chauny-Tergnier-La Fère, du Laonnois, de Saint-Quentin et de Soissons ; en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les 11 communes de la zone d'emploi d'Arles.

En raison de ce détour par la taxe d'habitation, le calcul de cette cotisation minimum est complexe :

– la première étape est la détermination d'un local de référence par le conseil municipal, à défaut de délibération de celui-ci, la valeur locative retenue est égale aux deux tiers de la valeur locative moyenne communale,

– la seconde étape est la détermination de la cotisation de TH théorique de ce local fictif par application à sa valeur locative sans abattement du taux global de TH de l'année précédente,

– la troisième étape consiste à obtenir une équivalence d'assiette de TP en divisant la cotisation de TH théorique par le taux global de TP (taxes annexes comprises) de l'année précédente,

– enfin, la quatrième étape est, après application de l'abattement de 16 %, la détermination de la cotisation minimale par application du taux global de TP à l'assiette précédemment définie.

En 2007, 1 038 482 redevables étaient assujettis à la cotisation minimum pour une base d'imposition moyenne de 953 euros (à laquelle on applique les taux locaux).

Il est proposé (**9.1.23**) de maintenir une cotisation minimum de CLA en en simplifiant le calcul. Désormais, le montant de la cotisation minimum sera directement fixé par le conseil municipal dans une fourchette définie par la loi (200 à 2 000 euros). À défaut de délibération, il sera fixé à 200 euros.

Pour les assujettis n'exerçant leur activité qu'à temps partiel ou moins de neuf mois dans l'année, la cotisation minimum de TP peut être réduite au plus de moitié par délibération du conseil municipal, une réduction de 50 % étant appliquée de droit lorsque le conseil municipal n'a pas déterminé de logement de référence (la cotisation minimum de ces contribuables étant alors égale au tiers de la valeur locative moyenne communale).

Il est proposé de maintenir cette faculté de minorer au plus de moitié la cotisation minimum de CLA pour les assujettis n'exerçant leur activité qu'à temps partiel ou moins de neuf mois dans l'année. En revanche, la cotisation minimum sera désormais due par ces assujettis sans réduction, au taux plancher national (soit 200 euros) en l'absence de délibération.

Il convient de noter qu'en l'état, la loi confie la compétence en matière de cotisation minimum aux seuls conseils municipaux. La doctrine administrative (DB 6 E 4121) a toutefois logiquement considéré que cette compétence était, le cas échéant, transférée aux groupements de communes à taxe professionnelle unique ou à taxe professionnelle de zone.

Il est proposé de légaliser cette doctrine. Toutefois, il est, à cette occasion, proposé de substituer aux conseils municipaux, les organes délibérants des EPCI anciennement à TPU (article 1609 *nonies*), ce qui est parfaitement logique, mais aussi les organes délibérants des EPCI anciennement à TP de zone (I de l'article 1609 *quinquies* C), y compris en dehors des zones d'activité économique, et ceux des EPCI anciennement à TP de zone éolienne (II de l'article 1609 *quinquies* C), compétence dont le lien avec la cotisation minimum apparaît, au mieux, relatif.

Enfin, deux modifications sont proposées, s'agissant des redevables ne disposant d'aucun local ou terrain, pour légaliser, le cas échéant en les adaptant, des solutions précisées par la doctrine administrative dans le silence de la loi.

La première concerne les entreprises domiciliées en application d'un contrat de domiciliation commerciale.

En l'état du droit, définie par la doctrine ⁽¹⁾, la base d'imposition de TP de ces entreprises correspond à une fraction de la valeur locative des locaux de l'entreprise domiciliante. Pour la cotisation minimum, la doctrine a distingué plusieurs cas, selon que l'entreprise domiciliée dispose ou non d'autres locaux ou qu'elle soit fiscalement domiciliée ou non à une adresse distincte de sa domiciliation commerciale.

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, en date du 18 décembre 2008, vient toutefois d'infirmer cette doctrine en estimant qu'une entreprise domiciliée ne disposait pas, au sens de l'assiette de la taxe professionnelle, d'un local mis à sa disposition dans le cadre d'un contrat de domiciliation commerciale.

Les sociétés domiciliées peuvent, en conséquence, n'avoir plus de base imposable. Il est donc proposé d'organiser leur imposition à la cotisation minimum.

La seconde modification de l'article 1647 D concerne les redevables non sédentaires. Il prévoit leur assujettissement à la cotisation minimum dans la commune de rattachement du récépissé de consignation, délivré en application de l'article 302 *octies* du code général des impôts, en garantie du recouvrement des impôts et taxes. Il s'agit de la légalisation d'une solution doctrinale ⁽²⁾ qui maintient le droit applicable pour les contribuables concernés, à la seule exception des patrons bateliers, pour lesquels une solution doctrinale différente est actuellement appliquée (la cotisation minimum étant, pour eux, due à leur adresse d'imposition à l'impôt sur les bénéfices ⁽³⁾).

(1) BOI 4 Q-1-96.

(2) DB 6 E 4121.

(3) BOI 6 E-3-01

9.– La cotisation nationale de péréquation

Il est proposé (**10.1**) de rendre applicable à la CLA l'actuelle cotisation nationale de péréquation perçue au profit de l'État dans les communes dont le taux global est inférieur au taux moyen national de l'année précédente et prévue par l'article 1648 D.

En 2010, la rédaction retenue est inapplicable en l'absence d'un taux moyen national de cotisation locale d'activité pour 2009.

L'état A annexé au présent projet de loi de finances évalue pourtant à 190 millions d'euros le produit attendu pour l'État (par comparaison, on rappellera que le produit attendu pour 2009 était de 950 millions d'euros).

Cette évaluation est probablement construite sur l'hypothèse hasardeuse d'une comparaison du taux global de CLA pour 2010 avec le taux global de TP pour 2009. Même en supposant qu'un début de base juridique puisse être trouvé à une telle lecture, une contorsion juridique supplémentaire serait nécessaire pour neutraliser l'effet de la minoration de 16 % des taux en 2010, ce qui n'est nullement prévu.

En tout état de cause, 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.

10.– Les dispositions diverses

Le **9.1.26** abroge également :

– l'article 1647 E relatif à la cotisation minimum de taxe professionnelle (CMTP) à laquelle succède la nouvelle cotisation complémentaire,

– l'article 1648 AA relatif aux modalités particulières de répartition de la taxe professionnelle de certains ensembles commerciaux,

– l'article 1649-0 relatif à une exonération dans des zones franches outre-mer devenue obsolète

2.- INSTAURATION DE LA COTISATION COMPLÉMENTAIRE

Seconde composante de la cotisation économique territoriale, la cotisation complémentaire est un impôt assis sur la valeur ajoutée des activités assujetties à la CLA dont le taux est déterminé par un barème progressif en fonction du chiffre d'affaires.

Cet impôt vient, de fait, succéder à l'actuelle cotisation minimum de taxe professionnelle (CMTP) dont elle reprend très largement les règles d'assiette définissant la valeur ajoutée. Ces règles, qui sont communes à la CMTP et au PVA pour lequel la même définition de la valeur ajoutée est utilisée, sont en grande partie d'origine doctrinale. Il est donc à plusieurs reprises proposé de légaliser les solutions doctrinales existantes.

Par rapport à la CMTP, la cotisation complémentaire présente toutefois trois différences essentielles :

– en premier lieu, la cotisation complémentaire est « *découplée* » par rapport à la cotisation locale d'activité : au contraire, la cotisation de TP s'imputait sur la cotisation de CMTP, qui n'était égale qu'à la différence entre 1,5 % de la valeur ajoutée du contribuable et sa cotisation de TP de sorte que la CMTP n'était pas due par ceux de ces assujettis dont la cotisation de TP excédait 1,5 % de la valeur ajoutée (soit 15 500 des 40 000 entreprises entrant dans le champ de la CMTP) ;

– en second lieu, son champ est **élargi** par l'abaissement de 7,6 millions d'euros (seuil d'assujettissement à la CMTP) à 500 000 euros (en droit) ou de 1,1 à 2 millions d'euros (en fait, compte de la réduction forfaitaire de 1 000 euros) du montant de chiffre d'affaires déclenchant l'assujettissement. Entre 150 000 et 250 000 entreprises ⁽¹⁾ acquitteront donc de la cotisation complémentaire. La cotisation complémentaire ne sera donc due que par moins de 10 % des 2,9 millions d'entreprises françaises mais sa population de redevables change néanmoins d'échelle par rapport à la CMTP ;

– en troisième lieu, alors que le taux de la CMTP était unique (le niveau de cotisation étant toutefois commandé par l'imputation de la cotisation de TP), le taux de la cotisation complémentaire sera **progressif** en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise.

La cotisation complémentaire sera régie par quatre nouveaux articles du code général des impôts, insérés dans sa partie consacrée aux impôts directs départementaux.

(1) Environ 100 000 entreprises ont un CA compris entre 1 et 2 millions d'euros et devront ou non acquitter de la CC en fonction de la part de la VA dans leur CA.

Aucun élément de chiffrage n'a été apporté par le Gouvernement. Il ressort toutefois de l'état A annexé au présent projet de loi de finances que le produit attendu de cotisation complémentaire perçu par l'État en 2010 sera de 10 224 millions d'euros. L'évaluation préalable de l'article annexé au projet de loi de finances chiffre le produit de cotisation complémentaire à 11,4 milliards d'euros. L'écart entre ces deux chiffres pourrait être constitué par le solde de cotisation complémentaire au titre de 2010 qui sera perçu en 2011, ce qui supposerait toutefois une progression de plus de 11 % du produit du fait de l'augmentation de la valeur ajoutée entre 2009 et 2010.

2.1.– CHAMP DE LA COTISATION COMPLÉMENTAIRE

Le champ de la cotisation complémentaire est régi par le nouvel article 1586 *ter* créé par le **2.1.1.**

Celui-ci prévoit que sont redevables de la cotisation complémentaire :

- les personnes exerçant une activité imposable au titre de la CLA,
- à l'exception des professionnels libéraux assujettis à la CLA sur la base de l'assiette « recettes »,
- dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros.

A.– LES PERSONNES IMPOSABLES

Sont redevables de la cotisation complémentaire, les personnes et, comme pour la CLA, les sociétés dépourvues de personnalité morale exerçant une activité les rendant redevables de la CLA. L'assujettissement à la CC suit donc l'assujettissement à la CLA sous réserve de certaines spécificités.

1.– L'alignement sur le champ de la cotisation locale d'activité

Comme pour la CLA, le principal critère d'assujettissement est donc l'exercice à titre habituel d'une activité professionnelle, c'est-à-dire à but lucratif et les dérogations légales à ce principe prévues en matière de CLA sont également applicables à la CC.

C'est le cas de celles des dérogations antérieurement applicables à la TP (assujettissement de certaines activités des arsenaux de l'État, article 1447 *bis*) comme des dérogations nouvelles proposées pour la CLA à savoir :

- l'assujettissement de fait de certaines foncières (**1.2.2** réputant comme exercée à titre professionnel, l'activité de location ou de sous-location nue d'immeubles autres que des immeubles à usage d'habitation lorsque les recettes brutes correspondantes excèdent 100 000 euros par an),

– le non-assujettissement à raison des activités non soumises à l'impôt sur les bénéfices à raison des règles de territorialité propres à ces impôts.

Aucun élément n'a été apporté par le Gouvernement sur l'impact de ces deux dispositions, commentées avec les dispositions relatives au champ de la CLA, sur le produit de la cotisation complémentaire.

2.– Les spécificités du champ de la cotisation complémentaire

Outre le seuil de chiffre d'affaires, le champ de la CC diffère de celui de la CLA sur deux points.

a) Le cas des contribuables imposés au titre de l'assiette recettes

Les **redevables de la CLA imposés au titre de l'assiette recettes** ⁽¹⁾ **ne sont pas soumis à la CC**, quel que soit leur chiffre d'affaires. Cette exclusion est doublement justifiée, d'une part, parce que ces contribuables ne profitent pas de la suppression de l'assiette EBM de la TP et, d'autre part, parce que le calcul de la CLA sur leurs recettes aboutit déjà à taxer leur valeur ajoutée.

Un exemple peut permettre d'illustrer le poids relatif de l'assiette « recettes » de la CLA et de la CC. Soit un cabinet d'avocats, non soumis à l'IS et employant moins de cinq salariés, dégageant une recette annuelle de 800 000 euros. Son assiette « recettes » au titre de la CLA (qu'il doit également payer, en outre, au titre de la valeur locative des immeubles dont il dispose) est donc de 6 % de ce montant soit 48 000 euros. Cette base brute d'imposition bénéficie de la réduction générale de 16 % soit une base nette imposable correspondante de 40 320 euros. Au taux de 27 % (taux global moyen national), la CLA due au titre de l'assiette « recettes » est donc de 10 886 euros. Le chiffre d'affaires de ce cabinet, net de la TVA qu'il facture, est d'environ 668 896 euros. En supposant sa VA égale à 80 % de ce chiffre d'affaires, la VA du cabinet est de 535 117 euros. La taxation à la CLA des recettes équivaut donc à 2,03 % de la VA, soit un taux très supérieur à celui applicable au calcul de la CC pour un même chiffre d'affaires (0,03 %, pas de cotisation due à raison de la réduction forfaitaire de 1 000 euros).

b) Les personnes exonérées de cotisation locale d'activité

Les **exonérations applicables en matière de CLA** ne sont pas directement applicables en matière de CC. En revanche, il est prévu d'exclure du chiffre d'affaires calculé pour déterminer le taux de la CC et de son assiette, le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée afférents à certaines activités exonérées de CLA. En pratique, cette disposition est donc d'effet équivalent à une exonération

(1) Titulaires de bénéfices non commerciaux, agents d'affaires, intermédiaires de commerce et fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission qui, d'une part, emploient moins de cinq salariés et, d'autre part, ne sont pas soumis de plein droit ou sur option à l'IS.

de CC pour les activités concernées. Elle reprend une solution doctrinale établie pour la VA utilisée en matière de taxe professionnelle ⁽¹⁾.

Il convient de noter que les exonérations de CLA, reprenant sur ce point le régime de la TP, sont, de manière presque systématique, définies sur une base personnelle (les sages-femmes) et non au regard d'une activité (par exception, l'activité des vendeurs à domicile indépendants).

Dans la généralité des cas, l'articulation des deux notions ne pose toutefois pas de difficulté : l'exonération prévue au 2° de l'article 1455 des inscrits maritimes qui se livrent personnellement à la pêche des poissons, crustacés, mollusques et autres produits de la pêche et effectuent eux-mêmes la vente de ces produits, applicable en matière de CLA, peut aisément être interprétée, s'agissant de la CC, comme la non prise en compte du chiffre d'affaires de la vente des mêmes produits par les inscrits maritimes les ayant pêchés eux-mêmes. Pour certaines exonérations (les sociétés d'HLM, par exemple), l'interprétation nécessaire sera toutefois moins évidente. Il reviendra à l'administration de préciser, le cas échéant, l'activité correspondant au statut ou à la qualité ouvrant droit à l'exonération.

Les activités exonérées de CLA, dont la CA et la VA ne sont pas pris en compte dans le calcul de la CC, sont celles exonérées en application des articles 1449 à 1463 et 1464 K.

Ces articles définissent les exonérations permanentes de droit de CLA qui sont toutes reprises en matière de cotisation complémentaire, y compris lorsqu'elles correspondent à des personnes ou à des activités dont il est douteux en fait compte tenu du seuil de chiffre d'affaires (artisans travaillant seuls, loueurs en meublé de pièces de leur habitation principale) ou exclu en droit (vendeurs à domicile indépendants dont la rémunération brute est inférieure à 16,5 % du plafond de la sécurité sociale) qu'elles entrent dans le champ cet impôt.

En revanche, les exonérations sur délibération des conseils municipaux (qu'elles soient applicables sur l'ensemble du territoire – par exemple, les exonérations possibles des caisses de crédit municipal, des jeunes entreprises innovantes ou des reprises d'entreprises en difficulté – ou zonées – par exemple, dans les ZUS, les ZRD ou les pôles de compétitivité) ainsi que les exonérations applicables sauf délibération contraire (au bénéfice d'entreprises implantées dans les BER, les ZUS, les ZRR, les DOM ou en Corse) ne sont pas prises en compte.

Le choix de ne pas appliquer ces exonérations s'explique sur le plan technique. Dans la mesure où la répartition du produit de la CC est indépendante de la distribution géographique de son assiette, il est, en effet, difficile de mettre à la charge de collectivités territoriales le coût d'exonérations qu'elles décideraient

(1) « Il convient d'exclure, le cas échéant, du montant des éléments servant au calcul de la valeur ajoutée, la fraction correspondant à des activités placées hors du champ d'application de la taxe professionnelle ou exonérées » (DB 4331, n° 21).

et il serait conséquemment impossible de les laisser les décider. Il serait, en outre, incohérent de les aligner sur les exonérations de CLA décidées par les communes ou les EPCI, qui ne sont pas attributaires d'une fraction du produit de la CC.

Pour les exonérations sauf délibération contraire, il aurait probablement pu être envisagé de les maintenir mais à la condition d'une localisation de l'assiette de la CC, qui n'est pas prévue.

Il convient de noter qu'il peut en résulter une augmentation significative de l'impôt local acquitté par les entreprises actuellement exonérées en tout ou partie de TP et assujetties, à compter de 2011, à la CC dans les conditions de droit commun.

Sur le plan de l'aménagement de territoire, on notera également que ce choix conduit à supprimer, au titre du principal impôt économique local résultant de la réforme, toute incitation à l'implantation dans des territoires défavorisés.

3.- Le seuil de chiffre d'affaires

L'assujettissement à la CC est conditionné par la réalisation d'un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros au cours de la période de référence.

Bien que la rédaction ne le précise pas, ce chiffre d'affaires a vocation à être celui utilisé pour le calcul de la valeur ajoutée taxable. Il s'agit donc, comme on le verra ci-après, d'un chiffre d'affaires légèrement majoré par rapport au chiffre d'affaires au sens comptable (ajout, pour les entreprises relevant de la définition commune de la valeur ajoutée, de trois éléments : les revenus de la propriété industrielle, les plus-values sur immobilisations réalisées à titre habituel et les refacturations de frais).

Il s'agit d'un chiffre d'affaires hors taxes. Pour une entreprise dont les ventes ou les prestations sont assujetties au taux normal de TVA, il correspond donc à 598 000 euros de CA TTC.

La période de référence de détermination du CA réalisé est déterminée par les dispositions d'un nouvel article 1586 *quater* dont les dispositions sont proches de celles, combinées, des articles 36 et 37 définissant la période dont les résultats servent de base à l'impôt sur les bénéfices.

En principe, le chiffre d'affaires retenu est donc celui réalisé au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie ou au cours du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile.

Toutefois, comme en matière d'impôt sur les bénéfices :

– lorsque l'exercice clos est d'une durée de plus ou de moins de douze mois, la CC est établie à partir du CA réalisé au cours de cet exercice quelle que soit sa durée,

– lorsque plusieurs exercices sont clos au cours d'une même année, la CC est établie à partir du CA réalisé au cours de chacun des exercices clos (il est donc procédé à la somme des CA correspondants), sous réserve de la non prise en compte de la fraction d'exercice se rapportant à une période déjà retenue au titre de l'imposition d'une année précédente,

– si aucun exercice n'est clos, la CC est établie à partir du CA réalisé à compter du premier jour suivant la fin de la période imposée au titre de l'année précédente et jusqu'au 31 décembre de l'année d'imposition,

– si aucun exercice n'est clos par une entreprise créée au cours de l'année d'imposition, la CC est établie à partir du CA réalisé à compter de sa date de création et jusqu'au 31 décembre de l'année d'imposition.

Lorsque la période de référence n'est pas égale à douze mois, le CA réalisé est corrigé pour correspondre à une année pleine. Le CA retenu pour le calcul de la CC d'une entreprise créée le 1^{er} octobre est donc le CA réalisé entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre multiplié par quatre.

2.2.– CALCUL DE LA COTISATION COMPLÉMENTAIRE DE DROIT COMMUN

Le montant de la cotisation complémentaire due est déterminé par l'application à la valeur ajoutée produite taxable d'un barème qui est fonction du chiffre d'affaires réalisé. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros, ce montant est réduit de 1 000 euros.

A.– LE BARÈME PROGRESSIF

Ce barème comprend quatre tranches, dont trois prévoient une progression linéaire du taux à l'intérieur de leurs bornes tandis que la dernière, applicable à partir de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires, correspond au taux de 1,5 %.

Les trois premières tranches de chiffre d'affaires sont :

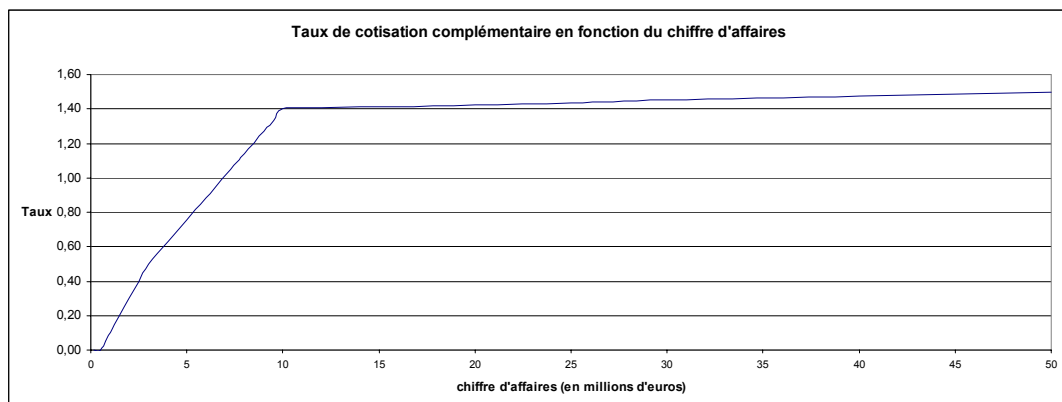
- 500 000 euros à 3 000 000 euros, avec un taux compris entre 0 et 0,5 %,
- 3 000 000 euros à 10 000 000 euros, avec un taux compris entre 0,5 % et 1,4 %
- 10 000 000 euros à 50 000 000 euros, avec un taux compris entre 1,4 et 1,5 %.

La linéarité de la progression du taux joue à l'intérieur de chacune des tranches. D'une tranche à l'autre, le rythme de la progressivité est, en revanche, très différent. Le taux progresse, en effet, de 0,9 point sur 7 millions d'euros de chiffre d'affaires au sein de la deuxième tranche mais de seulement 0,1 point sur 40 millions d'euros de chiffre d'affaires au sein de la troisième.

Le tableau ci-après présente le taux applicable à différents niveaux de CA :

Chiffre d'affaires	Taux de CC	
500 000	0,00	1 ère tranche
750 000	0,05	
1 000 000	0,10	
1 500 000	0,20	
2 000 000	0,30	
2 500 000	0,40	2 ème tranche
3 000 000	0,50	
4 000 000	0,63	
5 000 000	0,76	
6 000 000	0,89	
7 600 000	1,09	
8 000 000	1,14	3 ème tranche
9 000 000	1,27	
9 500 000	1,34	
10 000 000	1,40	
14 000 000	1,41	
16 000 000	1,42	
20 000 000	1,43	4 ème tranche
30 000 000	1,45	
40 000 000	1,48	
50 000 000 et +	1,50	

La progression du taux en fonction du chiffre d'affaires est présentée sur le graphique suivant.



Le principal impôt économique local sera donc progressif.

Sur le plan des principes, cette caractéristique appelle deux observations.

Il convient de noter, en premier lieu, qu'il s'agit d'une nouveauté radicale en matière de fiscalité locale. Aucun impôt local existant n'est progressif. Même s'il existe, notamment pour la taxe d'habitation, certains éléments de prise en compte de la capacité contributive des contribuables (indirectement, par les exonérations personnelles en faveur des titulaires de certaines allocations ou directement par le plafonnement en fonction du revenu), ceux-ci n'interviennent pas dans le calcul de l'impôt lui-même mais *ex ante* (exonérations personnelles) ou *ex post* (dégrèvement de la fraction d'impôt excédant le plafond de revenu). L'effet de ces mécanismes sur le rendement des impôts locaux existants est, en outre, compensé par l'État.

La cotisation complémentaire serait donc le premier impôt local progressif et dont la progressivité déterminerait effectivement le produit perçu par les collectivités territoriales. Le fait que cette innovation concerne un impôt dû par les entreprises, alors que la fiscalité locale des ménages prend mal en compte leur capacité contributive, invitera à réfléchir à l'évolution de celle-ci.

En second lieu, s'il existe des éléments de progressivité dans les impôts d'État des entreprises, ceux-ci sont limités et assortis de garanties.

S'il existe déjà un impôt de portée générale⁽¹⁾ dont le tarif progresse en fonction du chiffre d'affaires (celui étant, ce qu'il est important de noter, majoré des produits financiers), l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés (IFA), cet impôt sera supprimé pour l'ensemble des entreprises à compter du 1^{er} janvier 2011. Il existe, en revanche, des éléments de progressivité dans le calcul de l'impôt sur les sociétés et de la contribution sociale qui lui est liée sous la forme :

– du taux réduit applicable dans la limite de 38 120 euros de bénéfice par période de douze mois aux redevables de l'IS dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 millions d'euros,

– de l'exonération de contribution sociale sur l'IS (3,3 % du montant de l'impôt) des redevables de l'IS dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 millions d'euros.

Outre que la progressivité de ces dispositifs n'est que partielle, il convient de noter que, dans les deux cas, le bénéfice de la mesure est, en outre, réservé aux sociétés dont le capital est détenu de manière continue pour 75 % au moins ⁽²⁾ :

(1) Outre le cas particulier de la taxe sur les services de télévision.

(2) Pour l'appréciation de ce seuil, il n'est pas tenu compte des participations détenues par des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques, des sociétés de développement régional ou des sociétés financières d'innovation lorsqu'il n'existe pas de lien de dépendance entre ces sociétés ou fonds et la société dont la composition du capital est examinée.

– par des personnes physiques ou

– par d’autres sociétés réalisant elles-mêmes un chiffre d’affaires inférieur à 7,63 millions d’euros et dont le capital est détenu pour 75 % par des personnes physiques.

Pour les groupes de sociétés bénéficiant du régime de groupe prévu à l’article 223 A :

– le respect de la condition relative à la propriété du capital s’apprécie au seul niveau de la société mère, redevable pour le groupe de l’impôt sur les sociétés,

– en revanche, le seuil de chiffre d’affaires s’apprécie par référence à la somme des chiffres d’affaires réalisés par chacune des sociétés membres de ce groupe au titre de l’exercice considéré.

Les mesures existantes d’allègement de l’imposition en faveur des petites entreprises sont donc réservées aux petites entreprises indépendantes, le cas échéant organisées en groupe.

Il n’est pas proposé de disposition similaire s’agissant du barème de la cotisation complémentaire. Il en résulte qu’un groupe comptant quatre sociétés réalisant chacune un chiffre d’affaires de 3 millions d’euros sera taxé au taux de 0,5 % et qu’une société réalisant un chiffre d’affaires identique à celui de ce groupe, soit 12 millions d’euros, sera taxée au taux de 1,41 % soit près de trois fois plus.

Enfin, on notera qu’une autre originalité du dispositif est de proposer un barème de taxation qui n’est pas défini par référence à l’assiette taxable (barème assis sur le chiffre d’affaires et taxant la valeur ajoutée). Cette solution ne répond pas au souci de retenir un critère de barémisation mieux établi et plus immédiatement disponible que la valeur ajoutée, le chiffre d’affaires utilisé étant, de toute façon, un chiffre d’affaires *ad hoc* corrigé par rapport au chiffre d’affaires comptable.

Le Gouvernement justifie cette solution par le fait que la valeur ajoutée est définie sur la base d’une production qui n’est pas nécessairement commercialisée (typiquement, la variation positive des stocks) et qui n’est donc, *a fortiori*, pas encaissée. Cette justification est toutefois contradictoire avec la prise en compte dans le chiffre d’affaires *ad hoc* d’éléments qui ne sont pas encaissés (typiquement, certaines plus-values latentes des entreprises financières) et explique mal pourquoi la part des produits non encaissés taxables dans la production de l’exercice doit faire varier le taux de taxation, dans des proportions au demeurant variables selon le niveau de chiffre d’affaires (compte tenu de l’irrégularité de la progression du barème), cette proportion étant, par exemple, nulle au-delà de 50 millions d’euros de chiffre d’affaires.

Cette option, dont on verra qu'elle pose, par ailleurs, des problèmes techniques en ouvrant certaines possibilités d'optimisation, doit donc s'analyser comme une mesure visant, pour les contribuables dont le chiffre d'affaires *ad hoc* est inférieur à 50 millions d'euros, à alléger l'imposition des entreprises dont la part de la VA dans le CA est élevée par rapport à celle dont la part de la VA dans le CA est faible.

B.- LA RÉDUCTION DE COTISATION POUR LES PETITES ENTREPRISES

Une réduction d'un montant maximal de 1 000 euros de la cotisation complémentaire des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros est prévue par le nouvel article 1586 *sexies*.

Cette réduction sera égale au montant de la cotisation lorsque celle-ci est inférieure à 1 000 euros (elle l'annulera donc) et égale à 1 000 euros lorsque son montant est supérieur.

Compte tenu de cette réduction, le chiffre d'affaires à partir duquel la cotisation complémentaire sera effectivement due sera sensiblement supérieur au seuil théorique d'assujettissement.

Les chiffres d'affaires correspondant sont présentés, pour différents niveaux de VA dans le chiffre d'affaires ⁽¹⁾, dans le tableau ci-après.

Part de la valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires (en %)	Montant de chiffre d'affaires à partir duquel la cotisation complémentaire est effectivement due (en euros, arrondi à la dizaine de milliers la plus proche)
10	2 000 000 ⁽¹⁾
25	1 690 000
50	1 280 000
66,6	1 150 000
80 ⁽²⁾	1 080 000

(1) Assujettissement effectif à raison de la perte du bénéfice de la réduction de 1 000 euros.

(2) Le taux de 80 % de valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires correspond au plafond légal proposé de prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul de l'impôt.

Par construction, aucune entreprise dont le chiffre d'affaires hors taxes est inférieur à 1 080 000 euros (soit 1 290 000 euros environ TTC pour des activités taxées au taux normal de TVA) ne sera donc imposable à la cotisation complémentaire.

Parmi les 400 000 entreprises environ entrant dans le champ de la cotisation complémentaire, 160 000 (entreprises dont le CA est inférieur à 1 million d'euros) à 260 000 (entreprises dont le CA est inférieur à 2 millions

(1) La part de la VA dans le chiffre d'affaires peut beaucoup varier selon les secteurs et les entreprises. Pour les entreprises industrielles (hors IAA et énergie) de plus de salariés, par exemple, la valeur ajoutée, au sens de l'INSEE (valeur de la production diminuée des consommations intermédiaires) et qui ne correspond pas exactement à la définition fiscale proposée de la VA taxable, représente, en moyenne, 25 % du CA HT.

d'euros) ne seront donc que des redevables théoriques de la taxe. Les formalités déclaratives correspondantes (dont on verra toutefois qu'elles sont, en pratique, légères) qui leur seront imposées seront, pour elles, sans objet.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure d'apporter de précisions sur le nombre de ces « redevables fictifs ».

Il n'est pas prévu de lissage de l'effet de seuil résultant du dépassement du montant de chiffre d'affaires (2 millions d'euros) faisant perdre le bénéfice de la réduction forfaitaire de cotisation complémentaire. La cotisation complémentaire nette de cette réduction sera, à cette occasion, accrue de 1 000 euros, dans tous les cas.

Pour les entreprises dont la part de la valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires est la plus élevée (80 % ou plus), l'augmentation de la cotisation complémentaire résultant du dépassement de ce seuil sera de l'ordre de 25 % (la cotisation complémentaire passera d'environ 3 800 euros à environ 4 800 euros).

Cette augmentation relative sera d'autant plus forte que la part de la valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires est faible. Pour une entreprise dont la VA représente 50 % du chiffre d'affaires, l'augmentation sera ainsi de l'ordre de 50 % (de 2 000 à 3 000 euros).

Enfin, pour les entreprises dont la valeur ajoutée est la plus faible (moins de 17 % du chiffre d'affaires), le montant brut (avant réduction forfaitaire) de la CC n'atteint pas 1 000 euros à des niveaux de chiffre d'affaires inférieurs au seuil de 2 millions d'euros. Le dépassement du seuil de chiffre d'affaires fait donc passer la CC due de zéro à 1 000 euros (soit 0,5 % de leur chiffre d'affaires et 5 % de leur valeur ajoutée pour les entreprises dont la valeur ajoutée représente 10 % du chiffre d'affaires).

C.- LES RÈGLES COMMUNES DE CALCUL DE LA VALEUR AJOUTÉE

La valeur ajoutée retenue est celle produite au cours de la période de référence définie pour la détermination du chiffre d'affaires pris en compte.

À la différence du chiffre d'affaires, la valeur ajoutée produite n'est toutefois pas corrigée pour correspondre à une année pleine si la période de référence retenue n'est pas de douze mois. La valeur ajoutée n'est donc pas fictivement majorée lorsque cette période est inférieure à douze mois (un choix contraire aurait, en effet, conduit à taxer une valeur ajoutée qui n'a pas été produite), ni minorée dans le cas contraire (les règles définissant la période de référence garantissant qu'une même période ne sera pas prise en compte au titre de deux années d'imposition, un choix contraire aurait conduit à ne pas taxer une fraction de la valeur ajoutée).

Dans le cas particulier des **entreprises de navigation aérienne ou maritime** qui exercent des activités conjointement en France et à l'étranger, il est tenu compte de la seule valeur ajoutée « *provenant des opérations directement liées à l'exploitation de navires ou d'aéronefs correspondant à l'activité exercée en France* », les modalités d'application de cette règle dérogatoire devant être précisées par décret en Conseil d'État.

La rédaction retenue est perfectible dès lors que l'intention est d'exclure la valeur ajoutée dégagée par l'exploitation de navires ou d'aéronefs hors de France et non d'exclure également, comme le fait le texte proposé, la valeur ajoutée dégagée en France au titre d'activités autres que l'exploitation de navires ou d'aéronefs.

Sur le fond et selon les informations communiquées par le Gouvernement, il s'agirait d'étendre aux entreprises concernées un régime de faveur actuellement applicable en matière de taxe professionnelle à certaines d'entre elles. Ce régime de faveur n'a pas fait l'objet d'une publicité.

D.— LA DÉFINITION DE LA VALEUR AJOUTÉE TAXABLE

L'assiette de la cotisation complémentaire est la valeur ajoutée, telle que définie par le nouvel article 1586 *quinquies*.

1.— Le concept de valeur ajoutée

Le code général des impôts donne actuellement, pour le calcul du PVA et de la CMTP (les dispositions relatives à la CMTP renvoyant à celles applicables au PVA), une définition synthétique de la valeur ajoutée comme « *l'excédent hors taxe de la production sur les consommations de biens et services en provenance de tiers* » avant de préciser, pour plusieurs catégories d'activités, la notion de production de l'exercice.

Cette définition est proche de la définition comptable dite soustractive, selon laquelle la valeur ajoutée est « *la différence entre la production globale de l'exercice (marge commerciale qui constitue la production des commerces et production proprement dite) et les consommations de biens et de services fournis par les tiers pour cette production* »⁽¹⁾, la valeur ajoutée pouvant également se définir, de manière additive, comme la somme de la rémunération des facteurs de production.

Il convient de noter que ces deux définitions de la comptabilité privée découlent de ce que le concept de valeur ajoutée est, avant tout, un concept de comptabilité nationale, utilisé pour mesurer l'évolution du produit intérieur brut qui est la somme des valeurs ajoutées. Conséquemment, la valeur ajoutée microéconomique est construite pour éviter tout double compte.

(1) *Mémento comptable Francis Lefebvre 2009, p. 1111.*

Il en résulte deux conséquences importantes pour l'utilisation de la valeur ajoutée comme assiette d'imposition.

La première est que sont déductibles de la valeur ajoutée les achats de service externes et non les salaires⁽¹⁾. Une entreprise qui fait appel directement ou indirectement au personnel d'une autre entreprise, en sous-traitant partiellement sa production, en employant des intérimaires, des personnels détachés ou des consultants extérieurs ou en confiant certaines tâches (gardiennage, propreté, services informatiques) à un prestataire extérieur a une valeur ajoutée moindre qu'une entreprise faisant appel à ses propres salariés pour fournir les mêmes prestations.

Du point de vue de la comptabilité nationale, cette situation ne crée aucune difficulté. La valeur ajoutée qui n'est pas produite par l'entreprise utilisatrice l'est par l'entreprise prestataire. Du point de vue fiscal, il n'en résulte pas non plus de difficulté si la valeur ajoutée des deux entreprises est taxée dans les mêmes conditions. Dans le cas contraire, si le prestataire est ou peut être moins taxé que l'utilisateur, deux difficultés se posent manifestement. La première est un encouragement fiscal à l'externalisation, difficulté qu'une taxation identique du prestataire et de l'utilisateur éviterait puisque le prestataire répercuterait le coût de l'impôt dans le prix de ses services. La seconde difficulté est le risque d'une perte de produit à raison, d'une part, du développement de l'externalisation et, d'autre part, des possibilités d'optimisation ouvertes.

Comme le rappelait déjà le rapport Fouquet⁽²⁾, « *une forme classique d'optimisation de la VA consiste, pour une entreprise, à recourir à une main-d'œuvre facturée par une autre entreprise, plutôt qu'à ses propres salariés. Comme il s'agit comptablement de consommation de service en provenance de tiers, les facturations viennent artificiellement minorer la valeur ajoutée de l'entreprise utilisatrice de personnel alors que les salaires ne sont pas déductibles de la valeur ajoutée. On assiste fréquemment à ce genre de montages entre sociétés d'un même groupe, surtout lorsqu'elles ne sont pas dans la même situation au regard de la VA (l'une est plafonnée ou à la cotisation minimale, l'autre non)* ».

Le choix d'une taxation partielle de la valeur ajoutée exonérant les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil et d'une taxation progressive de la valeur ajoutée des entreprises entrant dans le champ de la cotisation complémentaire n'est donc pas pleinement satisfaisant. L'enjeu est toutefois limité par le niveau très faible du taux de taxation et par l'écart, évidemment plus faible, encore entre les taux applicables à divers niveaux de chiffres d'affaires.

(1) La rémunération du travail représentait, en 2007, 67 % de la valeur ajoutée des sociétés non-financières au sens de l'INSEE (rapport Cottis sur le partage de la valeur ajoutée).

(2) Annexe 19.

La seconde conséquence importante pour le législateur fiscal qui découle du caractère originellement macroéconomique du concept est que la valeur ajoutée ne prend pas en compte les opérations de répartition du revenu et notamment les revenus que perçoit le propriétaire d'un actif au titre de sa mise à disposition.

Il en résulte, d'une part, que les produits financiers ne sont, en principe, pas retenus dans le calcul de la valeur ajoutée et, d'autre part, que les règles communes de calcul de la valeur ajoutée ne rendent pas compte de l'activité du secteur financier et de celui des assurances. Il est donc nécessaire en comptabilité nationale, comme cela a été également le cas en matière fiscale, de construire une définition *ad hoc* de la valeur ajoutée des secteurs financiers. La valeur ajoutée construite par cette définition est évidemment un enjeu important mais le champ des entreprises auxquelles elle est applicable ne l'est pas moins.

On peut, là encore, renvoyer au rapport Fouquet : « *Les produits et charges constitutifs du résultat financier ne sont retenus que pour les établissements de crédit, d'assurance et les entreprises qui ont pour activité exclusive la gestion de valeurs mobilières alors qu'ils peuvent constituer une composante essentielle du résultat dans d'autres secteurs d'activité (holdings, secteur du BTP, de la distribution ou de l'achat-revente avec des stocks importants)* »⁽¹⁾.

2.- La définition de valeurs ajoutées sectorielles

Outre une définition de la valeur ajoutée « normale » pour la généralité des entreprises, il est prévu la définition de valeurs ajoutées spécifiques pour certaines activités.

Pour deux d'entre elles, les catégories des établissements de crédit et celle des entreprises d'assurance, il existe déjà une définition légale spécifique de la valeur ajoutée pour le calcul du plafonnement de la TP (PVA).

Deux nouvelles définitions spécifiques sont donc ajoutées par rapport au plafonnement à la valeur ajoutée :

– l'une applicable aux entreprises dont l'activité exclusive est la gestion d'instruments financiers, dont la valeur ajoutée est, au regard du PVA, assimilée, pour certaines d'entre elles, à la valeur ajoutée bancaire,

– l'autre applicable aux sociétés créées pour la réalisation d'une opération unique de financement d'immobilisations corporelles, dont la valeur ajoutée pour le calcul du PVA a fait l'objet d'une définition par rescrit.

(1) Annexe 19.

3.– La méthode de définition

Pour la définition de l'assiette de la cotisation complémentaire, il n'est pas proposé une définition synthétique comparable et la valeur ajoutée est définie de manière pratique par référence à des éléments des comptes.

Le calcul prévu comprend trois temps :

– le premier est la définition d'un chiffre d'affaires *ad hoc* (dont il importe de rappeler qu'il est celui déterminant le taux de contribution applicable),

– le deuxième est l'ajout à ce chiffre d'affaires de divers éléments, pour appréhender ce que l'on pourrait qualifier de production de l'exercice,

– le troisième est la soustraction de charges.

4.– La valeur ajoutée « normale »

a) La définition du chiffre d'affaires

Au sens comptable, le chiffre d'affaires net correspond au montant du compte 70 « ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises » qui est l'un des sept comptes de produits du plan comptable général.

Cette définition étant étroite, la comptabilité emploie également la notion de produits d'exploitation. Ces produits sont ceux qui se rapportent à l'exploitation normale et courante de l'entreprise, soit tous les produits à l'exception des produits financiers, des produits exceptionnels, des reprises sur amortissements et provisions et des transferts de charges.

Le solde des produits et des charges d'exploitant forme le résultat d'exploitation et, après prise en compte du résultat financier, le résultat courant.

La définition fiscale vise donc à prendre en compte tous les produits se rapportant à une activité normale de l'entreprise, comme cela était déjà le cas pour la définition de la production de l'exercice au sens du PVA.

Pour la généralité des entreprises, le chiffre d'affaires retenu résulte de la somme :

- 1° des ventes de produits fabriqués, prestations de service et marchandises,
- 2° des redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires,
- 3° des plus-values de cession d'éléments d'immobilisations corporelles et incorporelles lorsqu'elles se rapportent à une activité normale et courante.
- 4° des refacturations de frais inscrits au compte de transferts de charges.

Chacun de ces éléments appelle un commentaire.

- **les ventes de produits fabriqués, prestations de service et marchandises**

Il s'agit du chiffre d'affaires dans sa définition stricte.

- **les revenus de la propriété industrielle**

Les revenus de la propriété industrielle mentionnés au 2° sont enregistrés au compte 751, qui est l'un des comptes du compte 75 enregistrant les « autres produits de la gestion courante ». Les produits enregistrés dans le compte 75 sont des produits d'exploitation qui ne sont pas inclus dans le chiffre d'affaires pour une raison statistique. Du point de vue de la comptabilité nationale, ces produits ne correspondent pas à une production mais à une opération de répartition du revenu. Pour ne pas être retenus dans la valeur ajoutée nationale, ils sont exclus de la valeur ajoutée de l'entreprise en étant isolés de son chiffre d'affaires.

Du point de vue de l'entreprise, ces produits sont toutefois des produits d'exploitation. Il est donc cohérent de les réintégrer dans le calcul de la VA ajoutée. En matière fiscale, ces produits sont d'ailleurs pris en compte au titre du PVA parmi les « produits accessoires » (terminologie de l'ancien plan comptable général). Comme on le verra ci-après, cette réintégration est effectivement proposée pour tous les comptes du compte 75 à l'exception de l'un d'entre eux. Cette réintégration n'est toutefois pas proposée au stade de la construction du chiffre d'affaires au sens fiscal mais à l'étape suivante où celui-ci est corrigé pour le calcul de la VA, sauf pour l'un des comptes du compte 75, le compte 751 correspondant aux revenus de la propriété industrielle qu'il est proposé de retenir dès la première étape, pour le calcul du chiffre d'affaires.

- **les plus-values courantes**

La même préoccupation conduit à prendre également en compte certaines plus-values (correspondant, sur le plan comptable, à la différence positive entre les comptes 775 « produits des cessions d'éléments d'actif » et 675 « valeurs comptables des éléments d'actifs cédés ») mentionnées au 3°.

Il s'agit de plus-values dont il est expressément prévu qu'elles se « rapportent à une activité normale et courante ». Il est donc proposé de légaliser la solution issue de la jurisprudence « *Algeco* »⁽¹⁾ prévoyant la prise en compte dans la valeur ajoutée comme produits d'exploitation des plus-values de cession d'immobilisations revêtant un caractère habituel compte tenu des spécificités de l'activité de la société qui les comptabilisaient d'ailleurs comme tels.

On verra qu'il sera proposé, par cohérence, la prise en compte des moins-values similaires parmi les charges déductibles.

(1) CE, 6 décembre 2006.

● **les autres refacturation de frais**

Le 4° correspond aux refacturations de frais, qui sont des remboursements obtenus par l'entreprise de frais qu'elle a engagés. Ils peuvent être enregistrés soit comme des produits des activités annexes (compte 708, inclus dans la définition comptable du chiffre d'affaires net donc dans le 1°) soit comme des transferts de charges (compte 79, non inclus dans le 1°). En l'absence de prise en compte de ceux des produits correspondant enregistrés comme des transferts de charges, le libre choix comptable de l'entreprise permettrait donc de minorer le chiffre d'affaires par rapport à celui qui résulterait de l'enregistrement des mêmes produits comme produits des activités annexes. Il est donc nécessaire de prendre en compte, comme cela est proposé, les refacturations de frais inscrits au compte de transferts de charges (les autres refacturations étant déjà prises en compte au 1°). Sont notamment concernées les refacturations correspondant à la rémunération de la société prêteuse d'un personnel détaché à l'intérieur d'un groupe.

b) Le passage du chiffre d'affaires à la production de l'exercice

Il est proposé de majorer le chiffre d'affaires précédemment défini de cinq éléments :

- 5° les autres produits de gestion courante à deux exceptions près,
- 6° la production immobilisée, à hauteur des charges déductibles qui ont concouru à sa formation,
- 7° les subventions d'exploitation ou d'équilibre,
- 8° la variation positive des stocks,
- 9° les transferts de charges déductibles non pris en compte dans le chiffre d'affaires.

Là encore, chacun de ces éléments peut être commenté.

En préalable, il convient de noter qu'à la différence de ceux retenus dans les chiffres d'affaires, les produits retenus à ce stade du calcul n'ont pas de conséquence sur le barème de la cotisation complémentaire.

Pour certains d'entre eux (la variation des stocks, la production immobilisée), il peut être cohérent de les traiter de manière particulière parce que, bien que constituant une production qui doit évidemment être retenue dans le calcul de la valeur ajoutée, aucun encaissement n'intervient lorsqu'ils sont produits. Pour d'autres (les subventions, les autres produits de gestion courante), on voit moins bien la justification de leur prise en compte à ce stade du calcul et non dans le chiffre d'affaires.

Par ailleurs, il convient de noter que la combinaison d'un barème assis sur le chiffre d'affaires et de la taxation d'une assiette construite à partir de produits non retenus pour le calcul de ce chiffre d'affaires aboutit à des effets fâcheux. L'entreprise qui stocke sans vendre ou en vendant peu a de la valeur ajoutée mais peu ou pas de chiffre d'affaires. Cette valeur ajoutée est donc peu ou pas taxée. Lorsqu'au titre de l'exercice suivant, la même entreprise déstocke et vend, son chiffre d'affaires augmente et sa valeur ajoutée est taxée ou plus taxée mais cette valeur ajoutée est faible ou nulle, le produit correspondant à la vente étant équilibré par la charge que constitue la variation négative du stock.

• Les autres produits de gestion courante

Le 5° couvre les produits enregistrés au compte 75 « autres produits de gestion courante » à deux exceptions :

– les revenus de la propriété industrielle enregistrés au compte 751, dont la prise en compte est déjà prévu dans le chiffre d'affaires,

– les quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun, enregistrées au compte 755.

Compte tenu de ces deux exclusions, les produits visés sont donc concrètement :

– les revenus des immeubles non affectés à des activités professionnelles (compte 752), enregistrés dans ce compte et non inclus dans le chiffre d'affaires puisqu'ils ne proviennent pas des activités ordinaires de l'entreprise,

– les jetons de présence et rémunérations assimilées (compte 753),

– les ristournes perçues des coopératives (compte 754),

– les produits divers de gestion courante (compte 758) qui peuvent inclure, par exemple, des plus-values de cessions d'immobilisation revêtant un caractère courant, les restitutions communautaires à la production ou des indemnités d'annulation (perçues auprès des clients).

L'exclusion des revenus de la propriété industrielle est de coordination avec leur prise en compte dans le chiffre d'affaires.

L'exclusion des quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun s'explique par la nature du produit correspondant. Celui-ci enregistre, indépendamment de son éventuelle distribution, le résultat éventuellement réalisé dans le cadre d'une société dépourvue de personnalité morale (cet enregistrement étant alors fiscalement obligatoire) ou transparente, cas dans lequel l'enregistrement relève du choix comptable de l'entreprise. La valeur ajoutée correspondante sera taxée lors de sa production (y compris lorsque la société est dépourvue de personnalité morale) et le résultat correspondant est donc exclu de l'assiette taxable pour neutraliser la double imposition.

• La production immobilisée, à hauteur des charges déductibles qui ont concouru à sa formation

Le 6° correspond à la production de l'exercice conservée dans l'entreprise en vue de son immobilisation, par exemple la machine produite en interne par l'entreprise elle-même et qu'elle conserve. Sur le plan comptable, cette production est enregistrée à son coût de production ce qui équilibre les charges correspondantes (frais de personnel, achats de composants, etc...).

Il est prévu de la retenir pour le calcul de la valeur ajoutée à hauteur des charges déductibles qui ont concouru à sa formation. Par construction, la prise en compte de cette production immobilisée n'a donc pas d'impact sur la VA puisqu'elle est mécaniquement équilibrée par des charges correspondantes. Il en est de même lorsque la production de l'immobilisation s'étale sur plusieurs exercices, les mouvements comptables intervenant au fur et à mesure de la production, le cas échéant via le compte 23 qui enregistre les immobilisations en cours.

La production immobilisée est actuellement prise en compte dans la VA pour le calcul du PVA dans les mêmes conditions, en application du rescrit n° 2005/47, lequel a autorisé la non prise en compte de la production immobilisée à hauteur des charges non déductibles (comme les salaires) l'ayant produite.

La prise en compte de la production immobilisée est cohérente avec la prise en compte, elle-même évidemment nécessaire, de la variation des stocks afin, par exemple, de traiter dans les mêmes conditions l'actif produit en vue de sa vente puis conservé par l'entreprise et celui destiné à être conservé par elle dès l'engagement de sa production.

Il se trouve toutefois que l'homogénéité de traitement avec les stocks n'est pas assurée compte tenu de la prise en compte de la production immobilisée à hauteur des seules charges déductibles qui constitue une mesure de faveur importante.

Un équipement dont le coût de production réel est de 80 et que l'entreprise le produisant aurait vendu 100 n'est, en effet, pris en compte dans sa valeur ajoutée que pour, par exemple, 30 si, sur son coût de production, les charges non déductibles de la VA (principalement les salaires) représentent 50. Le même équipement, vendu ou stocké, aurait évidemment été pris en compte pour 100. On notera que, dans l'hypothèse où cet équipement est ultérieurement vendu, le produit de cette vente n'est pas pris en compte dans la VA sauf si une plus-value est réalisée (évidemment par rapport à sa valeur comptable qui sera, brute, de 100) et que la réalisation de telles plus-values correspond à une activité normale et courante. Même dans ce cas, la plus-value pour le calcul de la VA sera la plus-value réellement enregistrée de sorte que, si l'immobilisation précédemment

évoquée était vendue 105, elle sera prise en compte pour le calcul de la VA à hauteur de 30 au titre de l'exercice de sa production et à hauteur de 5 l'année de sa cession.

Par exception, un régime encore plus favorable est prévu dans le cas particulier de la production immobilisée afférente à des œuvres audiovisuelles ou cinématographiques inscrites à l'actif du bilan d'une entreprise de production audiovisuelle ou cinématographique qui n'est pas prise en compte du tout (les charges afférentes dépensées lorsque l'entreprise filmaut restant, elles, déductibles) lorsque les œuvres correspondantes sont susceptibles de bénéficier de l'amortissement fiscal accéléré sur douze mois (régime doctrinal) sauf pour la part des coproducteurs.

Ceux-ci, qui sont des tiers, financent des charges qui sont déductibles. Afin que le producteur délégué ne déduise pas, en face d'un produit nul, des charges qu'il ne supporte en réalité pas, la production immobilisée (l'œuvre filmée par l'entreprise) est enregistrée comme produit à hauteur de celles des charges payées par ce tiers ce qui revient, probablement de la manière la plus complexe possible, à un résultat équivalent à celui qu'aurait produit une règle excluant la déductibilité des charges que ne supporte pas le producteur délégué.

• Les subventions d'exploitation ou d'équilibre

Le plan comptable distingue, outre les subventions d'investissement, les subventions d'exploitation (qui visent à compléter des produits d'exploitation ou à compenser des charges d'exploitation) et les subventions d'équilibre (destinées à équilibrer le résultat d'ensemble d'une entreprise qui, sinon, serait déficitaire).

Les subventions d'exploitation sont enregistrées comme des produits d'exploitation au compte 74 et constituent des produits d'exploitation courante au même titre que les recettes qu'elles complètent. Leur prise en compte dans la VA est donc logique et correspond à l'état du droit en matière de taxe professionnelle.

Le plan comptable général de 1999 a prévu un compte dédié à l'enregistrement des subventions d'équilibre qu'il ne définit plus, à la différence du plan comptable de 1982. Ce compte est un compte de produit exceptionnel (le compte 7715). La comptabilisation comme produit exceptionnel de subventions, éventuellement récurrentes, et destinées à équilibrer un résultat d'exploitation n'est toutefois pas pleinement satisfaisante. Elle aboutit en effet à traiter différemment une subvention destinée à majorer un produit d'exploitation pour équilibrer ces charges et une subvention destinée à rééquilibrer un déficit résultant de l'insuffisance d'un produit d'exploitation. La doctrine comptable admet donc la comptabilisation comme subvention d'exploitation de subventions d'équilibre destinées à équilibrer un résultat d'exploitation. Sur le plan fiscal, c'est également la solution qui a été retenue par le juge ⁽¹⁾ s'agissant de subventions d'équilibre perçues par la SNCF et destinées à compenser l'insuffisance de

(1) CE, 29 décembre 2000, ministre c/ SNCF.

recettes d'exploitation qui ont été considérées comme des subventions d'exploitation au sens des dispositions relatives au PVA. Il est proposé d'étendre cette solution à l'ensemble des subventions d'équilibre.

● La variation positive des stocks

La variation des stocks est prise en compte dans toutes les définitions de la valeur ajoutée. Sur le plan fiscal, pour la taxe professionnelle, elle est actuellement appréciée par la variation, entre le début et la fin de l'exercice, des comptes de stocks du bilan (comptes de classe 3).

Par cohérence avec l'utilisation des comptes du compte de résultat pour la définition des autres éléments de la VA, il est proposé d'enregistrer la variation des stocks à partir des comptes du compte de résultat en prenant en compte dans la production de l'exercice la variation positive des stocks, c'est-à-dire la somme des soldes des comptes 71, production stockée, et 603, variation des stocks issus des achats, lorsque cette somme est positive, sachant qu'elle sera retenue, comme on le verra ci-après, en charge lorsqu'elle est négative.

Sur le plan comptable, cette modification a pour effet de ne pas prendre la dépréciation des stocks et en cours, enregistrée au bilan au compte 39 et au compte de résultat aux comptes 68 et 78 (et donc pas aux comptes 71 et 603). Cette solution légalise la doctrine administrative prévoyant, pour le calcul de la VA au sens de la TP, la prise en compte des stocks pour leur montant brut⁽¹⁾.

● Les transferts de charges déductibles non pris en compte dans le chiffre d'affaires

Les transferts de charges déductibles ainsi que les transferts de charges de personnel mis à disposition d'une autre entreprise sont actuellement pris en compte dans la valeur ajoutée au sens du PVA. La doctrine administrative⁽²⁾ rappelle que « *doivent être comptabilisés en transferts de charges les produits correspondant aux opérations suivantes :*

– *remboursement forfaitaire de charges par l'État ou toute autre entité de droit public (ne sont donc pas concernés les remboursements de frais réels) ;*

– *perception d'indemnités d'assurances à la suite d'un sinistre couvrant soit une immobilisation partiellement détruite (sont exclus les vols et les destructions totales, au titre desquels les indemnités d'assurances perçues constituent le prix de cession de l'immobilisation), soit un stock, soit un risque (exemples : assurance-vol et assurance obligatoire dommages construction) ;*

– *transferts d'une catégorie de charges à une autre catégorie de charges. »*

(1) DB 4331, n° 21.

(2) BOI 6-E 3 07.

Il est proposé de maintenir cette solution pour le calcul de l'assiette de la cotisation complémentaire sous deux réserves :

– l'exclusion de ceux des transferts de charges déjà pris en compte dans le calcul du chiffre d'affaires (celles des refacturations de frais inscrits au compte transfert de charges, déjà présentées),

– l'exclusion des transferts de charges de personnel mis à disposition d'une autre entreprise, qui, comme les charges de personnel en général, ne sont pas déductibles de la valeur ajoutée.

c) Les principaux produits non pris en compte

Deux grandes catégories ne sont pas prises en compte :

- les produits financiers,
- les produits exceptionnels.

Naturellement, les charges correspondantes ne seront pas, non plus, prises en compte.

Il peut en résulter un risque d'optimisation s'agissant des produits exceptionnels. Comme le rappelait le rapport Fouquet, « *le plan comptable ne définissant pas précisément la notion d'exceptionnel, l'entreprise peut avoir intérêt à comptabiliser en produits exceptionnels des produits accessoires, les premiers n'étant pas inclus dans la VA, à l'inverse des seconds* ». On peut, en revanche, penser que seules des charges incontestablement exceptionnelles seront enregistrées comme telles.

d) Les charges déductibles

La valeur ajoutée taxable est obtenue par soustraction à la production de l'exercice de 8 catégories de charges :

1° les achats (achats stockés de matières premières et autres approvisionnements,

2° la variation négative des stocks,

3° les services extérieurs, à l'exception de certains loyers,

4° Les dotations aux amortissements pour dépréciation de certains biens loués ou donnés en crédit-bail,

5° les taxes,

6° les autres charges de gestion courante,

7° les abandons de créance à caractère financier déductibles de l'impôt sur les bénéfices,

8° Les moins-values sur les cessions d'immobilisations constituant une activité normale et courante.

Elles sont présentées ci-après.

● **Les achats**

Cette catégorie de charges correspond aux achats non stockés, pour leur valorisation prenant en compte les rabais et ristournes obtenus sur achat. Il s'agit donc de tous les comptes du compte 60, « achats », sauf le compte 603 « variation de stocks », soit les comptes suivants :

- 601 : achats stockés de matières premières et fournitures,
- 602 : achats stockés d'autres approvisionnements,
- 604 : achats d'études et prestations de service,
- 605 : achats de matériel, équipement et travaux
- 606 : achats non stockés de matières et fournitures,
- 607 : achats de marchandises (revendues en l'état),
- 608 : frais accessoires d'achat.
- 609 : rabais, remises et ristournes obtenus sur achats.

● **La variation négative des stocks**

Il s'agit de la somme des soldes des comptes 71, production stockée, et 603, variation des stocks issus des achats, lorsque cette somme est négative. Comme précédemment indiqué, cette somme est retenue en produit lorsqu'elle est négative.

● **Les services extérieurs à l'exception de certains loyers**

Les charges afférentes à des prestations de service acquises (enregistrées aux comptes 61 et 62) sont, en principe, déductibles à l'exception des redevances de crédit-bail et de certains loyers.

On notera que, parmi ces prestations, figurent la rémunération des sous-traitants (compte 611) et la rémunération du personnel extérieur à l'entreprise, intérimaire, détaché ou prêté (compte 621). La déductibilité de ces charges, alors que les charges de personnel ne sont, elles, pas déductibles, est la conséquence

nécessaire d'une assiette constituée par la valeur ajoutée. Elle soulève la question de savoir dans quelle mesure il n'en résultera pas un encouragement fiscal de fait à l'externalisation.

Par détermination de la loi, il est proposé d'exclure des charges déductibles (comme cela est déjà le cas en matière de taxe professionnelle), les loyers afférents aux biens corporels pris en location ou en sous-location pour une durée de plus de six mois, les redevances afférentes à ces biens qui résultent d'une convention de location-gérance ainsi que les redevances afférentes à des biens corporels pris en crédit-bail.

Comme on le sait, ces règles visent à traiter dans des conditions comparables le contribuable acquérant un bien (dont les amortissements ne sont pas déductibles) et celui le louant pour une longue durée (dont les loyers sont comptablement, avant cette rectification fiscale extra-comptable, déductibles) et à éviter les optimisations.

Par exception à cette exception, les charges constituées par les loyers versés au titre de biens donnés en sous-location pour une durée de plus de six mois seront déductibles à concurrence du produit de cette sous-location (ce qui est déjà prévu, en matière de taxe professionnelle, mais à la condition que le locataire final soit redevable de cet impôt et ce qui constitue donc un assouplissement supplémentaire de la mesure de faveur doctrinale).

• Les dotations aux amortissements pour dépréciation afférentes aux biens corporels donnés en location ou en sous-location pour une durée de plus de six mois, donnés en crédit-bail ou faisant l'objet d'un contrat de location-gérance

Il est proposé de permettre la déductibilité par le bailleur des amortissements pour dépréciation afférents aux biens loués ou donnés en crédit-bail ou en location-gérance pour plus de six mois à l'exception de ceux sous-loués dont le sous-locataire final n'est pas assujéti à la CLA. Dans tous les cas, la déductibilité est limitée à des dotations proportionnelles à la période de location.

Cette mesure constitue une mesure de faveur nouvelle par rapport au droit applicable en matière de taxe professionnelle. Elle vise à aligner la situation des loueurs relevant de la définition générale de la VA sur celle des établissements de crédit, pour lesquels ces dotations sont déductibles.

• les taxes sur le chiffre d'affaires et les contributions indirectes

Il est proposé de rendre déductibles du chiffre d'affaires :

– les taxes sur le chiffre d'affaires et les taxes assimilées (qui correspondent aux anciennes taxes parafiscales),

– les contributions indirectes,

- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques,
- la taxe carbone.

Il est donc proposé de reprendre et d'étendre une solution doctrinale applicable en matière de taxe professionnelle à la seule TVA des contribuables tenant une comptabilité brute ⁽¹⁾. Cette solution tire les conséquences d'un arrêt du Conseil d'État ⁽²⁾ jugeant « *que l'excédent de la production sur les consommations en provenance de tiers qu'il convient de retenir pour calculer la valeur ajoutée en fonction de laquelle les cotisations de taxe professionnelle sont plafonnées est déterminé après déduction non seulement de la taxe sur la valeur ajoutée mais également des taxes grevant le prix des biens et des services vendus par l'entreprise* ».

Il convient de noter que la solution proposée a pour effet d'imputer sur l'assiette d'un impôt dont le produit est affecté aux collectivités territoriales le produit d'impôts qui sont essentiellement des impôts d'État.

• **Les abandons de créance à caractère financier déductibles de l'impôt sur les bénéfices**

On distingue, en matière comptable et fiscale, les abandons de créance à caractère commercial (définis comme ceux consentis dans l'intérêt commercial de l'entreprise créancière) des abandons de créance à caractère financier.

Dans tous les cas, l'abandon de créances ne constitue une charge déductible pour l'entreprise qui le consent que s'il est satisfait simultanément aux deux conditions suivantes :

- l'abandon de créance doit procéder d'un acte de gestion normal,
- la créance abandonnée ne doit pas constituer un élément du prix de revient d'une participation dans une autre société.

Lorsque ces conditions sont satisfaites, les abandons de créance à caractère commercial sont déductibles de l'impôt sur les bénéfices. Sur le plan comptable, ils sont enregistrés comme des charges exceptionnelles et ne sont donc pas déductibles de la valeur ajoutée. Symétriquement, ils constituent, pour l'entreprise débitrice, un produit exceptionnel qui n'est pas non plus retenu dans le calcul de sa valeur ajoutée.

(1) « Calcul de la valeur ajoutée hors TVA.

Les éléments de calcul de la valeur ajoutée doivent être retenus pour leur montant hors TVA, ce qui ne présente aucune difficulté pour les entreprises qui comptabilisent leurs opérations hors TVA.

Dans le cas contraire, il convient de déterminer d'abord la valeur ajoutée TVA comprise et de calculer ensuite la valeur ajoutée hors TVA, selon la formule suivante :

Valeur ajoutée hors TVA = Valeur ajoutée TVA comprise - TVA incluse dans les ventes et les produits accessoires de l'exercice et TVA déductible incluse dans les stocks à la fin de l'exercice + TVA déductible incluse dans les achats, dans les autres charges et dans les stocks au début de l'exercice » (DB 4331, n° 20). »

(2) CE. 7 juillet 2004, SEVABEL, n° 250761.

En matière de taxe professionnelle, les abandons de créance à caractère financier peuvent être assimilés à des subventions d'exploitation et donc être inclus dans la valeur ajoutée de l'entreprise débitrice. Par mesure de faveur, la doctrine⁽¹⁾ admet, symétriquement la déductibilité des abandons de créance consentis à concurrence du montant déductible du bénéfice imposable.

Ce montant déductible du bénéfice imposable est, en principe, limité à la somme du montant de la situation nette négative de la société bénéficiaire de l'abandon (un abandon de créance après lequel la situation nette de la société débitrice reste négative est donc intégralement déductible) et, le cas échéant, du montant de la situation nette positive (après abandon de créance), dans le rapport du capital de la société bénéficiaire de l'abandon détenu par les autres sociétés (ce qui correspond à l'aide apportée aux autres associés)⁽²⁾. La logique sous-jacente étant qu'il convient de n'autoriser la déduction que de ce qui correspond à une charge réelle pour la société abandonnant la créance à l'exclusion de la fraction de cet abandon qui constitue, pour elle, une augmentation du prix de revient de sa participation.

Selon les informations apportées par le Gouvernement, le produit correspondant pour l'entreprise débitrice bénéficiaire de l'abandon de créance, qui a comptablement la nature d'un produit exceptionnel, aurait néanmoins vocation à être pris en compte dans le calcul de la valeur ajoutée comme subvention d'équilibre.

• Les moins-values de cession d'immobilisations corporelles et incorporelles se rapportant à une activité normale et courante

Ces charges déductibles sont le symétrique des produits correspondant pris en compte dans le chiffre d'affaires.

• Les autres charges de gestion courante, autres que les quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun

Ces charges déductibles sont le symétrique des produits correspondant pris en compte dans le chiffre d'affaires ou dans sa correction.

d) Les définitions particulières du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée

Outre les activités (comme la banque ou l'assurance) pour lesquelles il est proposé des définitions sectorielles particulières du CA et de la VA, il est également prévu des définitions du CA et de la VA de certaines entreprises relevant du régime général à raison de leur régime fiscal.

(1) Rescrit 2005/8.

(2) DB 4 A 2163, n° 10.

Il s'agit, en premier lieu, des titulaires de bénéfices non commerciaux n'ayant pas opté, en application de l'article 93 A du code général des impôts, pour une comptabilité commerciale et appliquant donc une comptabilité de caisse. Pour ces contribuables, il est proposé de retenir un chiffre d'affaires constitué par le montant hors taxes des honoraires ou recettes encaissés en leur nom diminué des rétrocessions majoré des gains divers.

Leur valeur ajoutée fait également l'objet d'une définition spécifique. Elle correspond à leur chiffre d'affaires diminué des dépenses de même nature que les charges déductibles de la généralité des entreprises (c'est-à-dire des dépenses qui auraient été enregistrées comme des charges déductibles s'ils tenaient une comptabilité commerciale), à l'exception de la TVA déductible ou décaissée.

En second lieu, pour les personnes dont les revenus imposables à l'impôt sur le revenu relèvent de la catégorie des revenus fonciers, le chiffre d'affaires est constitué par les recettes brutes. La valeur ajoutée correspond à ce chiffre d'affaires minoré des charges foncières déductibles des revenus fonciers en matière d'impôt sur le revenu à l'exception des impositions à la charge du propriétaire (principalement les taxes foncières) et des intérêts d'emprunt. Les dépenses d'amélioration et, le cas échéant, les amortissements légaux sont donc déductibles.

e) Le plafonnement de la valeur ajoutée par rapport au chiffre d'affaires

Pour tous les contribuables relevant de la définition générale de la valeur ajoutée (y compris les deux catégories particulières constituées par les BNC en comptabilité de caisse et par les titulaires de revenus fonciers), la VA taxable est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires.

Il convient de noter que le plafonnement s'applique par rapport au chiffre d'affaires corrigé (1^{ère} étape du calcul) utilisé dans le calcul de la valeur ajoutée et non par rapport à la production de l'exercice (2^{ème} étape).

f) Le dispositif transitoire d'assujettissement des foncières

Pour les activités de location et de sous-location réputées exercées à titre professionnel pour l'assujettissement à la CLA (et qui ne sont pas actuellement dans le champ de la TP), il est proposé une prise en compte progressive des charges et des produits correspondant, à raison de 10 % de leur montant en 2010 et de 10 points supplémentaires au titre de chacune des années suivantes jusqu'en 2018. Ce système aboutit à un assujettissement dans les conditions de droit commun en 2019.

5.– Le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée des activités financières

En matière de taxe professionnelle, le 3 du II de l'article 1647 B *sexies* prévoit deux régimes spécifiques de calcul de la valeur ajoutée, applicables respectivement :

– aux établissements de crédit et aux entreprises ayant pour activité exclusive la gestion des valeurs mobilières,

– aux entreprises d'assurance, de capitalisation et de réassurance de toute nature.

Outre le maintien d'un régime particulier pour les entreprises d'assurance, il est proposé de substituer au régime unique des établissements de crédits et gestionnaires de valeurs mobilières, trois régimes applicables respectivement :

– aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement agréées par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI),

– aux entreprises ayant pour activité exclusive la gestion d'instruments financiers et aux entreprises ayant pour activité principale la gestion de tels instruments détenues majoritairement par un ou des établissements de crédit,

– aux sociétés créées pour la réalisation d'une opération unique de financement d'immobilisations incorporelles.

a) le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée des banques et des entreprises d'investissement agréées

Le premier régime particulier sera applicable :

– aux établissements de crédit, que l'article L. 511-1 du code monétaire et financier définit comme les personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque (réception de fonds du public, opérations de crédit, mise à la disposition de la clientèle ou gestion de moyens de paiement) et qui sont agréées par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI),

– aux entreprises d'investissement mentionnées à l'article L. 531-4 du code monétaire et financier, c'est-à-dire les personnes morales, autres que les établissements de crédit, qui fournissent des services d'investissement⁽¹⁾ à titre de profession habituelle, et qui sont agréées par le CECEI.

(1) Article L. 321-1 du code monétaire et financier : « Les services d'investissement portent sur les instruments financiers énumérés à l'article L. 211-1 et comprennent les services et activités suivants :

1. La réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;
2. L'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;
3. La négociation pour compte propre ;
4. La gestion de portefeuille pour le compte de tiers ;

Cette définition exclut les sociétés de gestion de portefeuille dont l'agrément relève de l'autorité des marchés financiers ainsi que les sociétés ne délivrant que des services connexes aux services d'investissement (notamment fourniture de conseil aux entreprises en matière de structure de capital, de stratégie industrielle et de questions connexes ainsi que la fourniture de conseil et de services en matière de fusions et de rachat d'entreprises et recherche en investissements et l'analyse financière ou toute autre forme de recommandation générale concernant les transactions sur instruments financiers) pour lesquelles l'agrément n'est pas obligatoire.

Il est proposé de définir le chiffre d'affaires de ces entreprises comme la somme des produits d'exploitation bancaire et des produits divers d'exploitation (ce qui correspond aux produits actuellement retenus en matière de taxe professionnelle) sous réserve de six exceptions (qui ne sont, elles, pas prévues par la législation applicable en matière de taxe professionnelle). Ces exceptions sont présentées ci-après.

● **95 % des dividendes sur titres de participation et parts dans des entreprises liées.**

Au sens comptable, constituent des titres de participation, les titres dont la possession durable est utile à l'activité de l'entreprise notamment parce qu'elle permet d'exercer une influence sur la société émettrice ou de la contrôler. Il convient de noter qu'une définition plus précise et plus restrictive est donnée par le code de commerce dont l'article L. 233-2 qualifie de participation comme la détention d'une fraction du capital comprise entre 10 et 50 %.

Au sens fiscal et en matière d'impôt sur les sociétés, la définition comptable des titres de participation est reprise et étendue au a *quinquies* de l'article 219 ⁽¹⁾ qui exonère les plus-values à long terme afférentes à ces titres sous réserve d'une quote-part représentative des frais et charges fixée forfaitairement à 5 % (ce qui correspond à une exonération de 95 %). Les dividendes correspondants sont, en revanche, taxés à l'IS dans les conditions de droit commun et donc notamment sous réserve de l'application du régime d'intégration fiscale).

5. *Le conseil en investissement ;*

6-1. *La prise ferme ;*

6-2. *Le placement garanti ;*

7. *Le placement non garanti ;*

8. *L'exploitation d'un système multilatéral de négociation au sens de l'article L. 424-1. »*

(1) *Elle couvre :*

– *les titres de participation revêtant ce caractère sur le plan comptable,*

– *les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice et*

– *les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères si ces actions ou titres sont inscrits en comptabilité au compte titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable, à l'exception des titres des sociétés à prépondérance immobilière.*

Il est proposé pour le calcul de la valeur ajoutée de retenir une exonération similaire mais relative aux dividendes (les plus-values étant, comme on le verra, intégralement exonérées). Il convient de noter qu'il ressort clairement de la terminologie retenue, qui reprend celle du plan comptable, que cette disposition s'appliquera aux titres de participation au sens comptable.

Il s'agit de la reprise d'une mesure de faveur applicable en matière de taxe professionnelle qui n'a pas fait l'objet d'une publicité. Elle se justifie par le caractère patrimonial des titres concernés pour l'établissement de crédit.

• **des plus-values de cession sur immobilisations autres que celles portant sur les autres titres détenus à long terme.**

Il est proposé de minorer le chiffre d'affaires de l'intégralité des plus-values de cession à long terme (d'immobilisations corporelles, incorporelles ou sur titres) à la seule exception des plus-values sur autres titres détenus à long terme (ATDLT).

• **des reprises de provisions spéciales et de provisions sur immobilisations.**

Ces reprises de provisions sont celles afférentes à des opérations de crédit-bail ou de location. Elles sont déduites du chiffre d'affaires au motif qu'elles ne sont pas encaissables comme l'est également, par exemple, la variation des stocks pour la généralité des entreprises et, s'agissant des reprises de provisions spéciales, réintégrées à l'étape suivante du calcul. Il convient toutefois de noter que ce critère relatif au caractère encaissable des produits connaît une importante exception s'agissant des établissements de crédit pour lesquels les gains latents sur titres de transaction sont pris en compte comme produits (les pertes correspondantes constituant symétriquement des charges déductibles).

Cette réintégration n'est pas proposée s'agissant des reprises de provisions sur immobilisations afférentes à des opérations de crédit-bail ou de location, les dotations correspondantes étant conséquemment exclues des charges déductibles.

• **des quotes-parts de subventions d'investissement.**

L'exclusion de ces produits est de cohérence avec la situation des entreprises relevant du régime de droit commun de définition de la valeur ajoutée pour lesquelles ces produits sont enregistrés parmi les produits exceptionnels non pris en compte.

• **des quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun.**

Il s'agit d'une solution identique à celle retenue pour les entreprises relevant du régime de droit commun de définition de la valeur ajoutée, pour lesquelles elle s'analyse comme un alignement sur la règle applicable aux produits financiers (pas de double taxation des revenus distribués). S'agissant des

établissements de crédit, les produits financiers sont toutefois pris en compte sous réserve d'exceptions importantes comme l'exonération de 95 % des dividendes des titres de participation.

Comme pour la généralité des entreprises, le chiffre d'affaires des établissements de crédits est majoré pour le calcul de la valeur ajoutée, en l'espèce par l'ajout des reprises de provisions spéciales précédemment évoquées.

Les charges déductibles sont :

– les charges d'exploitation bancaires autres que les dotations aux provisions sur immobilisations données en crédit-bail ou en location simple précédemment évoquées, donc notamment les intérêts payés, les pertes (y compris latentes) sur titres de transaction et les frais d'acquisition et les moins-values sur les titres de transaction et sur les titres de l'activité de portefeuille,

– les services extérieurs à l'exception de certains loyers et redevances de crédit-bail, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que pour la généralité des entreprises,

– les charges diverses d'exploitation à l'exception des moins-values de cession sur immobilisation autres que celles portant sur les autres titres détenus à long terme et des quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun.

b) le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée des entreprises de gestion d'instruments financiers

Le deuxième régime particulier de définition du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée propres à des activités financières couvre :

– les entreprises qui ont pour activité exclusive la gestion d'instruments financiers au sens de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier ⁽¹⁾,

– les entreprises qui ont pour activité principale la gestion de tels instruments et dont au moins 50 % des droits de vote sont détenus, directement ou indirectement, par un établissement de crédit ou conjointement par plusieurs établissements de crédit.

Les entreprises dont l'activité principale est la gestion d'instruments financiers sont limitativement définies comme celle remplissant au moins une des deux conditions suivantes :

(1) Cet article est reproduit ci-après :

« I. - Les instruments financiers sont les titres financiers et les contrats financiers.

II. - Les titres financiers sont :

1. Les titres de capital émis par les sociétés par actions ;

2. Les titres de créance, à l'exclusion des effets de commerce et des bons de caisse ;

3. Les parts ou actions d'organismes de placement collectif.

III. - Les contrats financiers, également dénommés " instruments financiers à terme ", sont les contrats à terme qui figurent sur une liste fixée par décret ».

– les immobilisations financières et les valeurs mobilières de placement détenues ont représenté en moyenne au moins 75 % de l’actif de l’entreprise au cours de la période de référence pour l’établissement de l’impôt,

– le chiffre d’affaires de l’activité de gestion d’instruments financiers correspondant aux produits financiers et aux produits sur cession de titres est supérieur au chiffre d’affaires des autres activités.

On se souvient que le rapport Fouquet déplorait qu’ *« une société qui n’est ni un établissement de crédit ni une entreprise d’assurance et qui, en plus de son activité de gestion de valeurs mobilières nettement prépondérante, exerce une activité de gestion de filiales ou une mission d’études et de conseils qui représente moins de 1 % de son activité se voit accorder un dégrèvement au titre du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée si son résultat d’exploitation présente un solde déficitaire. Or, son résultat financier peut être largement bénéficiaire »*. Il en restera donc de même dans le dispositif proposé, sauf si ladite société est majoritairement détenue par un établissement de crédit.

Il s’agit, en effet, d’entreprises relevant du plan comptable général mais qui exerce des activités financières dont le régime général de définition de la valeur ajoutée ne permet pas d’organiser une taxation effective.

Pour ces entreprises, le CA correspond à celui défini pour la généralité des entreprises majoré :

– des produits financiers à l’exception :

- des reprises sur provisions pour dépréciation de titres, exclues car constituant des produits calculés et non encaissés (les dotations correspondantes étant symétriquement exclues des charges déductibles),
- de 95 % des dividendes sur titres de participation et parts dans des entreprises liées (libelle comptable différent de celui du plan de comptes des établissements mais correspondant aux mêmes titres) ;

– des produits sur cession des titres, à l’exception des plus-values de cession de titres de participation.

Pour le calcul de la valeur ajoutée de ces entreprises, les charges déductibles sont :

– les services extérieurs mentionnés au 2° du I (ceux déductibles pour la généralité des entreprises),

– les charges financières à l’exception (symétriquement à la non prise en compte des reprises correspondantes) des dotations aux amortissements et des provisions pour dépréciation de titres,

– les charges sur cession de titres autres que les titres de participation.

• le chiffre d’affaires et la valeur ajoutée des sociétés créées pour la réalisation d’une opération unique de financement d’immobilisations corporelles

Un régime spécifique est également prévu pour les sociétés créées pour la réalisation d’une opération unique de financement d’immobilisations corporelles.

Ce régime reprend, pour l’essentiel, une mesure de faveur doctrinale établie par le rescrit 2009/02. Il vise de fait à permettre la déductibilité des charges financières (exclu par le régime de droit commun) dans le cadre d’opérations de crédit-bail, montées notamment par la constitution de GIE.

Les sociétés concernées doivent remplir l’une des trois conditions suivantes :

– être détenue à 95 % au moins par un établissement de crédit et réalisant l’opération pour le compte d’un établissement de crédit ou d’une société elle-même détenue à 95 % au moins par l’établissement de crédit,

– être soumis au régime prévu par le II de l’article 39 C de limitation de l’amortissement des biens donnés en location ou mis à disposition sous toute autre forme,

– bénéficiaire de la déduction pour investissements productifs outre-mer prévue par l’article 217 *undecies*.

Pour ces entreprises, le chiffre d’affaires de droit commun est majoré par :

– les produits financiers,

– les plus-values résultant de la cession au crédit-preneur des immobilisations financées dans le cadre de l’opération unique pour laquelle la société est créée.

Les charges déductibles de la valeur ajoutée sont :

– les services extérieurs déductibles en application du droit commun,

– les dotations aux amortissements,

– les charges financières et les moins-values résultant de la cession au crédit-preneur des immobilisations financées dans le cadre de l’opération unique pour laquelle la société est créée.

• le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée des entreprises d'assurance, des mutuelles et des institutions de prévoyance

Un régime spécifique est prévu pour :

- les mutuelles et leurs unions pratiquant des opérations d'assurance, de réassurance et de capitalisation,
- les institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale ou par le code rural,
- les entreprises d'assurance et de réassurance régies par le code des assurances.

La comptabilité de ces entreprises est, en effet, spécifique, d'une part, parce que leur métier l'est et, d'autre part et peut-être surtout, parce que le législateur a fixé des règles visant à garantir la solvabilité des entreprises d'assurance et leur capacité à tenir, si nécessaire, leurs engagements.

Il leur est donc notamment imposé de disposer, face à ces engagements, d'actifs équivalents en couverture en constituant des provisions dites techniques. Ces actifs sont placés. Les produits de ces placements, d'une part, et les primes et cotisations perçues, d'autre part, constituent les produits afférents au cœur de métier de l'assurance.

Pour le calcul de leur valeur ajoutée au sens de la cotisation complémentaire, il est donc proposé de définir le chiffre d'affaires de ces entreprises comme la somme :

- des primes ou cotisations,
- des autres produits techniques,
- des produits non techniques (produits, par exemple, tirés de l'activité bancaire),
- des parts et commissions reçues des réassureurs à l'exception de la part des réassureurs afférente aux variations de provisions pour sinistres à payer et des autres provisions techniques,
- des produits de placements à l'exception :
 - d'une part, des reprises de provisions pour dépréciation,
 - d'autre part, de 95 % des dividendes afférents aux placements dans des entreprises liées ou dans des entreprises avec lien de participation (ce qui correspond, à la terminologie comptable près, au régime applicable aux établissements de crédit).

Pour le calcul de la valeur ajoutée, ce chiffre d'affaires est majoré :

- des subventions d'exploitation ou d'équilibre,
- de la production immobilisée à hauteur des seules charges déductibles qui ont concouru à sa formation (comme dans le régime général),
- des transferts

Les charges déductibles de ce chiffre d'affaires majoré sont :

- les prestations et frais payés,
- les achats,
- les autres charges externes,
- les autres charges de gestion courante,
- les variations de provisions pour sinistres ou prestations à payer et des autres provisions techniques, y compris les provisions pour risque d'exigibilité pour la seule partie qui n'est pas admise en déduction du résultat imposable à l'impôt sur les bénéfices,
- les charges de placement à l'exception des dotations aux provisions pour dépréciation,

La déductibilité des loyers et redevances est encadrée dans les conditions du droit commun.

2.3.– RÈGLES DE GESTION ET DE PAIEMENT DE LA COTISATION COMPLÉMENTAIRE

a) Établissement de l'impôt

La cotisation complémentaire est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée (3 du I de l'article 1586 *ter*).

Il est prévu que les déclarations soient faites par voie électronique (nouveau IV de l'article 1649 *quater B quater*). Cette obligation s'applique à tous les redevables, sachant qu'elle est imposée en matière de TVA aux entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes excède 760 000 euros.

Un nouvel article 1586 *septies* précise que la CC est due par le redevable qui exerce l'activité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Cette règle est applicable en matière de taxe professionnelle (article 1478) mais est, pour cet impôt, entourée de nombreuses exceptions notamment pour les entreprises nouvellement créées.

Le même article dispose que les déclarations sont faites auprès du service des impôts dont relève le principal établissement de l'entreprise l'année suivant celle au titre de laquelle l'impôt est dû, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai.

b) Régime d'acomptes de la CC

Il est proposé une nouvelle rédaction de l'article 1679 *septies* (qui régit actuellement les acomptes de CMTP) pour organiser les acomptes de CC.

En application de l'article 1679 *quinquies*, la TP fait l'objet d'un acompte versé avant le 1^{er} avril et égal à 50 % de la cotisation mise en recouvrement au titre de l'année précédente lorsque celle-ci excède 3 000 euros. Le solde est exigible à partir du 1^{er} décembre.

Pour la CC, les acomptes sont également prévus lorsque la cotisation de l'année précédant celle de l'imposition excède 3 000 euros, cette condition ne s'appliquant toutefois pas au titre de 2010 (2.2.5).

Deux acomptes sont prévus, chacun d'un montant égal à 50 % de la cotisation complémentaire, au 15 juin et au 15 septembre. Le règlement de l'éventuel solde intervient à l'occasion de la déclaration, en mai suivant.

La valeur ajoutée pour le calcul des acomptes est déterminée d'après la valeur ajoutée mentionnée dans la dernière déclaration de résultats prévue pour les entreprises imposées au régime du bénéfice réel normal, qui doit être déposée au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai (pour les entreprises à l'IR) et dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice et au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai (pour les entreprises à l'IS).

La liquidation définitive de la cotisation complémentaire intervient au stade de la déclaration qui doit, le cas échéant, être accompagnée du solde dû. Si la déclaration établit que la somme des acomptes excède l'impôt dû, l'excédent, déduction faite des autres impôts directs dus, est restitué dans les trente jours suivant la déclaration.

c) Calendrier de liquidation et de paiement de la CC

La chronologie des opérations est donc la suivante :

Année	Date	Étape
N	Mai	Déclaration de CC pour l'année N-1 et versement, le cas échéant, du solde de CC de l'année N-1.
	Juin (dans les 30 jours suivant la déclaration)	Restitution de l'éventuel excédent de CC de l'année N-1.
	15 juin	1 ^{er} acompte de CC de l'année N
	15 septembre	2 ^d acompte de CC de l'année N
N+1	Mai	Déclaration de CC pour l'année N et versement, le cas échéant, du solde de CC de l'année N
	Juin (dans les 30 jours suivant la déclaration)	Restitution de l'éventuel excédent de CC de l'année N
	15 Juin	1 ^{er} acompte de CC de l'année N+1
	15 septembre	2 ^d acompte de CC de l'année N+1

d) Organisation d'un régime transitoire au titre de 2010

La CC est un impôt affecté aux collectivités territoriales (*cf.* volet 5), versé sous forme de douzièmes comme les autres impositions locales. En régime de croisière, ces modalités de reversement sont compatibles avec le tuilage des acomptes et des soldes des exercices successifs.

Cependant, le cas du premier exercice de versement de la CC (2011) pose une difficulté, dans la mesure où l'État n'aura perçu, en 2010, que les acomptes de cet exercice, et non pas le solde de l'exercice 2009 (inexistant). Au 1^{er} janvier 2011, la CC que l'État pourra reverser ne sera donc que partielle.

C'est pourquoi le présent article (alinéa 779) propose d'affecter aux bénéficiaires de la CC le solde de la CMTP que l'État percevra en 2010 (au titre des exercices 2008 et 2009). Ce solde serait ainsi ajouté aux acomptes de CC de 2010, pour constituer une masse critique suffisante aux versements par douzièmes dès le mois de janvier. Il représente 611 millions d'euros, dans les prévisions associées au présent projet de loi de finances.

Cette solution conservatoire ne règle pas complètement le problème, puisque la CC totale versée sur 2011 devra coïncider avec celle perçue par l'État au titre de 2010. Or, le solde de la CC payé en mai 2011 sera sans rapport avec celui de la CMTP payé en 2010. La solution proposée n'évitera donc pas qu'une régularisation des douzièmes intervienne une fois le solde réel perçu.

3.- DISPOSITIONS COMMUNES À PLUSIEURS IMPÔTS

3.1.- MINORATION DES VALEURS LOCATIVES DE CERTAINS ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS

Comme on le sait, les règles d'évaluation des valeurs locatives foncières sont communes à la taxe professionnelle et aux taxes foncières. Deux méthodes d'évaluation coexistent.

La règle générale est **l'évaluation à la valeur cadastrale**, qui s'applique à tous les locaux autres que les établissements industriels et qui est également appliquée pour calculer la valeur locative des locaux d'habitation. Elle repose sur des rôles d'imposition dont la dernière révision, qui est intervenue en 1974, a fixé les valeurs locatives de référence au 1^{er} janvier 1970. Ces valeurs locatives ont été réévaluées pour la dernière fois en 1980.

En application de cette méthode :

– la valeur locative des locaux loués dans des conditions normales au 1^{er} janvier 1970 est déterminée à partir du loyer prévu par le bail (5,7 % des locaux dont la valeur locative est évaluée à la valeur cadastrale relèvent de cette modalité de calcul ⁽¹⁾);

– la valeur locative des autres locaux est déterminée par comparaison avec des locaux de référence situés dans la même commune à partir desquels l'administration détermine une valeur locative au m² pondéré (92,7 % des locaux dont la valeur locative est évaluée à la valeur cadastrale relèvent de cette modalité de calcul ⁽²⁾);

– dans certains cas particuliers, la valeur locative est appréciée directement par l'application d'un taux d'intérêt à une estimation de la valeur vénale (1,5 % des locaux dont la valeur locative est évaluée à la valeur cadastrale relèvent de cette modalité de calcul ⁽³⁾).

La valeur locative de l'immense majorité des locaux est donc évaluée par comparaison avec la valeur d'un local de référence. Comme la Cour des comptes l'a relevé dans son dernier rapport public annuel, la méthode suivie est complexe, opaque pour le contribuable et source d'inéquités entre contribuables, notamment en raison de l'obsolescence des bases.

Par exception, et en application de l'article 1499 du code général des impôts, pour les **établissements industriels**, la valeur locative est, en principe, évaluée au prix de revient inscrit au bilan selon **la méthode dite comptable**.

(1) Source : rapport public annuel 2009 de la Cour des comptes.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

Au sens de l'article 1499 du code général des impôts, les établissements industriels sont :

– les usines et ateliers où s'effectuent, à l'aide d'un outillage relativement important, la transformation des matières premières ainsi que la fabrication ou la réparation des objets ;

– les établissements n'ayant pas ce caractère mais où sont réalisées :

- soit des opérations d'extraction (carrières de pierres, par exemple),
- soit des opérations de manipulation ou de prestation de services (marchands de gros utilisant notamment des engins de levage de grande puissance tels que grues, ponts roulants et monte-charge ou des installations de stockage de grande capacité telles que réservoirs et silos, blanchisseries automatiques, teintureries, entreprises de conditionnement, etc.) et dans lesquels le rôle de l'outillage et de la force motrice est prépondérant.

Ils correspondent donc principalement à des usines et ateliers et donc aux locaux de production des entreprises industrielles.

Alors que la valeur locative des autres locaux est largement obsolète, la valeur locative des établissements évalués selon la valeur comptable a évolué avec leur valeur réelle. Cette valeur locative a donc augmenté au fil des années, compte tenu de l'augmentation des prix du foncier et de celle des coûts de la construction.

En revanche, les valeurs locatives cadastrales ne font l'objet que d'une réévaluation annuelle selon un taux fixé en loi de finances pour tenir compte de l'évolution des prix. Comme l'ont rappelé MM. Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur dans leur rapport d'information de juillet dernier, le cumul de ces réévaluations depuis 1980 équivaut à une majoration de 175 %. Par comparaison, on notera que, depuis 1980, l'index national du prix du bâtiment établi par l'INSEE a progressé de 265 % tandis que, sur la même période, l'indice du prix des logements a augmenté de 336 %. La comparaison de l'évolution récente de la valeur locative moyenne des locaux commerciaux et de celle des locaux industriels fait donc logiquement apparaître un accroissement significativement plus rapide de celle des locaux industriels.

ÉVOLUTION DE LA VALEUR LOCATIVE MOYENNE PAR CATÉGORIE DE LOCAUX

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/2001
Local commercial	6 963	7 124	7 348	7 539	7 751	7 996	8 234	18,26 %
Local industriel	55 698	58 003	60 678	63 279	66 293	68 393	69 928	25,55 %

Source : Annuaire statistique de la DGFIP.

Ces données ne permettent pas d'apprécier précisément le montant du renchérissement de la valeur locative des locaux industriels relativement à celle des locaux commerciaux, ce qui nécessiterait de neutraliser les éventuelles évolutions « qualitatives » des assiettes (toutes choses égales par ailleurs, la valeur locative moyenne des locaux industriels augmentera si, par exemple, au cours d'une même année un petit atelier ferme et qu'une grande usine se crée). L'existence même de ce renchérissement paraît, en revanche, avérée. En conséquence, principalement faute de réévaluation suffisante des valeurs cadastrales, la part des établissements industriels dans les bases brutes foncières a mécaniquement cru pour atteindre, en 2007, près de 47 % de celles-ci.

Il est donc proposé (**1.3.2**) de minorer de 15 % la valeur locative des établissements industriels évaluée selon la méthode comptable en modifiant l'article 1499 du code général des impôts.

Cette minoration s'appliquera donc dans le calcul de la cotisation locale d'activité et de la taxe foncière.

L'articulation de cette minoration avec les autres dispositions du code général des impôts est précisée s'agissant des dispositions anti-abus visant à prévenir une minoration des valeurs locatives à l'occasion d'opérations de crédit-bail ou de location (article 1499-0 A) ou de certaines mutations de propriété (article 1518 B). Dans ces deux cas, il est prévu que la minoration de 15 % s'appliquera après la disposition anti-abus.

La minoration s'appliquera à compter des impositions établies au titre de 2010.

Toutefois, cette application en 2010 ne concernera que la cotisation locale d'activité. Il est, en effet, expressément prévu (**8.2.1**) que la minoration des valeurs locatives des établissements industriels ne s'appliquera pas à la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre de 2010. En revanche, un dégrèvement d'office d'effet équivalent sera accordé aux contribuables.

Du point de vue des entreprises, tout se passera donc comme si la minoration s'appliquait à la taxe foncière comme à la CLA dès 2010. En revanche, du côté des collectivités, les recettes de taxe foncière qu'elles continuent de percevoir en 2010 (alors que le produit de CLA est perçu par l'État) ne sont pas

impactées ce qui évite de prévoir une compensation spécifique. La compensation se fera dans le « pot commun » de comparaison des recettes à raison de l'effet sur la recette de taxe foncière qui apparaîtra, du côté des collectivités, en 2011.

3.2.– PLAFONNEMENT DE LA COTISATION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE EN FONCTION DE LA VALEUR AJOUTÉE

De même que la cotisation de taxe professionnelle d'une entreprise est actuellement plafonnée au regard de sa valeur ajoutée (article 1647 B *sexies*), la cotisation économique territoriale, c'est-à-dire la somme de la cotisation locale d'activité et de la cotisation complémentaire, fera l'objet d'un plafonnement régi par le même article codifié (article 1647 B *sexies*) dont le présent article propose (1.2.3) une nouvelle rédaction.

a) la valeur ajoutée prise en compte

La valeur ajoutée prise en compte, qui fait, en l'état du droit, l'objet d'une définition spécifique au calcul de PVA, sera, en principe, la même que celle servant d'assiette à la cotisation complémentaire, y compris pour les contribuables qui n'en sont pas redevables.

Toutefois, pour les contribuables relevant des régimes des micro-entreprises ou du régime déclaratif spécial des titulaires de bénéfices non commerciaux (chiffre d'affaires inférieur à 80 000 ou 32 000 euros hors taxes par an selon la nature de leur activité), la valeur ajoutée fait l'objet d'une définition spécifique (80 % de la différence entre le montant hors taxes des recettes et celui des achats) qui est la reprise du droit existant en matière de TP.

La période de référence au titre de laquelle la VA produite est retenue est celle prise en compte pour l'appréciation du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée dans le calcul de la cotisation complémentaire, y compris pour les contribuables relevant des régimes micro.

Toutefois, il est prévu de corriger, le cas échéant, la valeur ajoutée pour qu'elle corresponde à celle d'une année pleine, sauf en cas de cession ou de cessation d'entreprise.

b) Les impôts plafonnés

Les impositions plafonnées sont :

– la cotisation économique territoriale effectivement due, c'est-à-dire la somme de la cotisation locale d'activité (et, le cas échéant, la somme des CLA acquittées par les différents établissements de l'entreprise) et de la cotisation complémentaire acquittée par l'entreprise, nette de l'ensemble des réductions et dégrèvements dont ces cotisations peuvent faire l'objet à la seule exception du crédit de taxe professionnelle applicable dans les zones de restructuration de la défense,

– les taxes spéciales d'équipement (déjà prises en compte en l'état du droit dans le plafonnement applicable en matière de taxe professionnelle), y compris la TSE de la région Île-de-France (pourtant abrogée à compter de 2010).

En revanche, comme pour le plafonnement applicable en matière de taxe professionnelle, ne sont pas prises en compte :

– la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (article 1600 du code général des impôts) et de chambres de métiers et d'artisanat (article 1601 B du code général des impôts),

– les frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et d'admission en non-valeurs perçus par l'État sur les taxes consulaires,

– la cotisation minimum.

À la différence de l'actuel PVA, la cotisation nationale de péréquation n'est pas prise en compte, ce qui semble résulter d'un oubli.

c) Le taux de plafonnement

Le taux du plafonnement est fixé à 3 % de la valeur ajoutée.

Il est actuellement de 3,5 %, sauf pour les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers (ETARF) pour lesquelles il est de 1,5 %.

Le dégrèvement ne pourra avoir pour effet de ramener la cotisation économique territoriale à un montant inférieur à celui résultant de l'application des dispositions de l'article 1647 D du code général des impôts.

d) Les modalités d'application

Comme dans l'état du droit, le plafonnement interviendra *ex post*, sur demande des contribuables concernés (I de l'article codifié) et sera ordonnancé dans les six mois suivant celui du dépôt de la demande (VI de l'article codifié).

Il est prévu des règles nouvelles (V de l'article codifié) organisant la reprise des sommes éventuellement indûment versées, alignées sur celles applicables en matière de CLA.

Il est proposé de supprimer le plafonnement du plafonnement, c'est-à-dire le montant maximal de dégrèvement pouvant être obtenu par une même entreprise au titre du plafonnement qui était fixé, s'agissant de la taxe professionnelle, à 76,225 millions d'euros.

Enfin, il est précisé que le PVA s'impute sur la CLA (III de l'article codifié).

e) L'effet des évolutions proposées

La réforme proposée comprend deux aspects principaux :

- la baisse du taux du PVA,
- son application non plus à la TP mais à la CET.

La combinaison de ces dispositions produit des conséquences variables selon la situation des contribuables.

Pour ceux de redevables de la TP qui ne sont pas imposés sur une assiette EBM et qui ne seront pas non plus imposés à la cotisation complémentaire, la réforme correspond à un abaissement du taux du PVA sur une assiette de fait inchangée.

Pour ceux des redevables de la TP qui sont imposés à la TP sur une assiette EBM et qui ne seront pas imposés à la cotisation complémentaire, le PVA s'appliquera sur leur assiette foncière actuelle (qui représente, en moyenne, environ 20 % de l'assiette totale) au taux réduit. La plupart des contribuables actuellement plafonnés verront donc le poids de leur imposition diminuer en deçà du seuil du PVA à raison de la réforme de l'assiette.

Pour les redevables de la TP qui seront imposés à la cotisation complémentaire (ces contribuables étant, *a priori*, tous actuellement imposés sur une assiette EBM), tout se passe comme si le PVA s'appliquait à la cotisation locale d'activité (sur laquelle il s'impute d'ailleurs juridiquement) à un taux égal à 3 % moins le taux de cotisation complémentaire applicable. Ce taux est progressif en fonction du chiffre d'affaires.

Dans une certaine mesure, **tout se passera donc comme si était en place un plafonnement de la CLA à un taux décroissant avec le chiffre d'affaires** (compris entre 1,5 %, pour les entreprises dont le CA excède 50 millions d'euros, et 3 %, pour celles dont il est inférieur au seuil d'assujettissement effectif à la cotisation complémentaire compris entre 1 et 2 millions d'euros selon la part de la VA dans le CA).

La cotisation de CLA n'est pas directement proportionnelle au CA, ni à la VA. On pourrait donc penser que le poids de la CLA relativement à la VA (en %) diminuera avec la croissance de celle-ci (en valeur absolue) donc avec le CA. Économiquement, on notera toutefois que l'assiette foncière est un facteur de production et qu'elle est donc, de fait, corrélée avec le CA, au moins par paliers (à un moment donné, l'augmentation de CA conduit à agrandir les locaux). En pratique, on constate même que la TP foncière représente une part de la VA croissante, de manière presque linéaire, avec le CA entre 0,36 % (pour les plus petites entreprises) et 0,57 % (pour les entreprises dont le CA excède 7,6 millions d'euros).

Même si l'écart reste, comme on le voit, limité, on ne constate donc pas d'effet de baisse du poids de la TP foncière relativement à la VA avec le CA. Tout se passera donc bien comme si, compte tenu du plafonnement juridique de la CET, la progression du CA donc de la CC abaissait le niveau du plafonnement de la CLA en transférant en quelque sorte l'impôt de la CLA vers la CC.

Cet effet est toutefois évidemment largement indifférent au redevable. En revanche, il apparaît difficilement conciliable avec le maintien d'un ticket modérateur de PVA puisque c'est la CC, qui ne dépend évidemment pas des décisions de taux des communes, qui déterminera le seuil d'application effectif du PVA sur la CLA.

3.3.– RÉGIME PARTICULIER D'IMPOSITION DE LA POSTE

La Poste est soumise à un régime particulier d'imposition en matière d'impôts locaux.

L'établissement public est, en effet, théoriquement assujetti aux impositions locales mais sur la base des taux moyens nationaux pondérés. Le produit correspondant est affecté au budget général à l'exception des produits de TEOM et de taxe de balayage.

En matière de taxe professionnelle, l'imposition de La Poste fait, en l'outre, l'objet de deux adaptations :

- un abattement de 85 % sur les bases d'imposition,
- une réduction de 70 % de la valeur ajoutée pour le calcul de la CMTP.

Outre un toilettage des dispositions correspondantes, qui figurent à l'article 1635 *sexies* du code général des impôts, il est proposé (9.1.27) de maintenir ces règles s'agissant de la CLA et d'appliquer l'abattement de 70 % à la VA retenue pour le calcul de la cotisation complémentaire.

3.4.– DISPOSITIF TRANSITOIRE D'ÉCRÈTEMENT DES PERTES

Il est proposé (8.1) d'instaurer un mécanisme transitoire de dégrèvement en faveur des contribuables subissant un accroissement de leur impôt local du fait de la réforme.

Le fonctionnement général du dispositif est le suivant :

- le contribuable compare l'impôt local dû au titre de 2009 et celui dû au titre de 2010,

– s’il constate une augmentation d’impôt entre 2009 et 2010 supérieure à 10 % de l’impôt dû au titre de 2009 et à 500 euros, il a droit à un dégrèvement, et ce jusqu’aux impôts établis au titre de 2013, quelles que soient les évolutions ultérieures de sa situation,

– ce dégrèvement est égal à la fraction de l’augmentation supérieure à 10 % au titre de 2010 et à une part décroissante (75 %, 50 % puis 25 %) de cette fraction au titre de chacune des trois années suivantes.

Soit, par exemple, une entreprise dont l’impôt local payé en 2009 est de 5 000 euros. Son impôt payé en 2010 (le périmètre précis des deux termes de la comparaison sera présenté ci-après) est de 5 900 euros (+ 18 %). Elle a droit, en 2010, à un dégrèvement de 400 euros (100 % de la fraction de sa perte excédant 10 %). En 2011, le dégrèvement est de 300 euros puis de 200 euros en 2012 et de 100 euros en 2013.

a) La définition de la perte ouvrant droit à dégrèvement

Pour le calcul, l’impôt au titre de 2009 correspond à la somme des cotisations de TP et de TFPB, nettes de l’ensemble des dégrèvements.

L’impôt au titre de 2010 correspond à la somme de :

- la CLA,
- la CC,
- la TFPB,
- les taxes sectorielles (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux).

On trouve donc dans le champ de l’écêtement, d’une part, la taxe professionnelle et le bloc d’impôts (CLA, CC, taxes sectorielles) lui succédant et, d’autre part, la TFPB.

Ce périmètre peut surprendre à trois titres.

Il peut surprendre, en premier lieu, en raison de la présence de la TFPB. Celle-ci s’explique toutefois par le fait que cet impôt sera allégé dans le cadre de la réforme du fait de la minoration des VLF des établissements industriels ⁽¹⁾. Il est donc légitime de ne pas considérer comme perdant à la réforme un contribuable dont la somme CLA+CC pour 2010 serait, par exemple, supérieure de 5 000 euros à sa cotisation de TP pour 2009 si sa TFPB a, elle, diminué d’un montant équivalent ou supérieur d’une année sur l’autre.

(1) Il convient de noter que la TFPB est, en revanche, majorée dans le cas particulier de l’exploitant de centrales nucléaires.

En second lieu, on peut également s'étonner de la prise en compte des taxes sectorielles, instaurées pour assurer la reprise de gains à la réforme, dans un mécanisme conçu pour écreter les pertes. Le Gouvernement l'explique par la possibilité d'une fixation à un niveau trop élevé du rendement de ces taxes sectorielles au regard des gains effectivement constatés.

En troisième lieu, on notera que ne sont pas prises en compte :

– les taxes spéciales d'équipement, dont la conversion proposée en taxes additionnelles à la CLA à produit constant par rapport à celui antérieurement obtenu peut toutefois produire ou accroître des pertes, notamment pour les contribuables dont la base d'imposition à la CLA est identique à celle applicable en matière de TP et qui supporteront donc une charge accrue au titre des TSE ;

– les taxes consulaires, dont l'article 3 du présent projet de loi organise pourtant une baisse systématique qui justifierait leur prise en compte dans les termes de la comparaison ;

– la cotisation nationale de péréquation, qui va également baisser mécaniquement par fonte de son assiette.

Par ailleurs, et surtout, il convient de noter qu'aucune neutralisation des bases n'est prévue.

Une entreprise nouvelle, qui n'a pas payé d'impôt local en 2009 et qui en paiera en 2010, sera donc systématiquement considérée comme perdante et écrêtée de la somme de ses impôts locaux dus au titre de 2010.

Une entreprise perdante, en 2010, le bénéficiaire d'un régime d'exonération temporaire applicable jusqu'en 2009 sera également considérée comme perdante.

De même, pour une entreprise créée en 2008 et bénéficiaire, à ce titre, en 2009 d'un abattement de 50 % de sa base d'imposition, l'évolution de sa cotisation d'impôt résultant du simple fait que cet abattement exceptionnel ne s'applique qu'un an sera considérée comme une perte.

Enfin, il convient de noter que le dégrèvement joue au niveau de l'entreprise. Il n'est donc pas tenu compte de la situation d'autres entreprises appartenant à un même groupe ou liées. Le fait que 29 des 30 sociétés d'un groupe soient gagnantes à la réforme ne privera donc ce groupe du bénéfice du dégrèvement pour écretement des pertes au titre des pertes de la trentième. En revanche, les gains et les pertes à la réforme des différents établissements d'une même entreprise s'annulent mutuellement.

Un exemple permet d'illustrer les conséquences de ces règles. Soit deux amis, camarades de promotion, qui décident, tous deux, de travailler dans le secteur de l'édition. L'un des amis développe une entreprise spécialisée dans les abécédaires pour enfants et l'autre, marchant sur les talons de son père, reprend

l'entreprise familiale traditionnellement centrée sur les livres de cuisine mais exerçant également, pour compte propre et pour des tiers, une activité d'imprimerie. Inspiré par l'exemple de son ami, le chef de l'entreprise d'édition d'abécédaires décide, lui aussi, d'intégrer verticalement son activité et reprend une imprimerie existante.

En 2009, chacun des deux entrepreneurs est à la tête de deux établissements, l'un, siège historique, où sont exercées l'activité d'édition et l'activité commerciale, l'autre où est sise l'imprimerie. L'entreprise d'édition d'abécédaires constitue fiscalement un groupe intégré constitué de deux sociétés, l'imprimerie reprise et l'éditeur d'abécédaires créé par l'entrepreneur. En revanche, l'entreprise familiale de livres de cuisine constitue une société unique.

En 2009, les deux entreprises acquittent une TP nette de 50 000 euros et une TFPB de 7 000 euros. La somme des deux impôts est donc de 57 000 euros.

En 2010, leur CLA est de 8 500 euros, leur TFPB est de 6 000 euros et leur cotisation complémentaire est de 12 000 euros. La somme des trois impôts est de 26 500 euros.

Avant prise en compte de l'organisation juridique des entreprises, leur gain est donc de 30 500 euros et est naturellement identique.

Pour l'entreprise de livres de cuisine, société unique, la répartition de l'impôt entre les établissements est indifférente et n'a, de toute façon, pas de sens puisque la cotisation complémentaire n'est pas ventilable entre eux. Cette entreprise est gagnante à la réforme et n'est donc pas concernée par le dispositif d'écrêtement des pertes.

Pour l'entreprise d'abécédaires, l'impôt se répartit en :

– 7 000 euros de cotisation complémentaire, 3 000 euros de CLA et 2 000 euros de TFPB pour la société d'édition tête du groupe, qui dégage environ 58 % de la VA du groupe (soit 12 000 euros),

– 5 000 euros de cotisation complémentaire, 5 500 euros de CLA et 4 000 euros de TFPB pour la société d'imprimerie (soit 14 500 euros).

En 2009, l'impôt acquitté par l'entreprise d'abécédaire se répartissait à raison de :

– 7 000 euros de TP et 2 000 euros de TFPB pour la société d'édition tête du groupe, qui ne dispose que de peu d'EBM (soit 9 000 euros),

– 43 000 euros de TP et 5 000 euros de TFPB pour la société d'imprimerie, où sont concentrés les EBM de l'entreprise (soit 48 000 euros).

La société d'imprimerie est donc gagnante à la réforme pour un gain total de 33 500 euros.

La société d'édition est, en revanche, perdante et son impôt total augmente de 3 000 euros (soit un tiers). Elle bénéficie donc, en 2010, d'un dégrèvement de 2 100 euros.

Au total, le groupe spécialisé dans les abécédaires pour enfants acquitte donc, en 2010, une somme d'impôt nette de ce dégrèvement égale à 24 400 euros. La somme des impôts de l'entreprise spécialisée dans les livres de cuisine, qui lui est strictement identique en tous points, est supérieure de 2 100 euros.

b) Le montant du dégrèvement

Le dégrèvement prévu sera égal, au titre de 2010, à la fraction du supplément d'imposition excédant 110 % de l'impôt au titre de 2009. Aucun contribuable ne pourra donc voir la somme des impôts pris en compte augmenter de plus de 10 % en 2010, sauf ceux pour lesquels cette augmentation est inférieure à 500 euros.

En revanche, le dégrèvement sera ensuite égal à une part de cette fraction, égale à 75 % au titre de 2011, à 50 % au titre de 2012 puis à 25 % au titre de 2013.

Prenons l'exemple de deux entreprises, l'une de services financiers et l'autre de conseil juridique, dont la somme des impôts 2009 pris en compte est de 10 000 euros. La somme des impôts 2010 de l'entreprise financière est de 12 500 euros (+ 25 %) et la somme des impôts 2010 de l'entreprise juridique est de 20 000 euros (+ 100 %). Tous deux ont droit à un dégrèvement, égal à la fraction de la différence entre leur impôt 2010 et 110 % de leur impôt 2009. Le dégrèvement de l'entreprise financière est donc de 1 500 euros et celui de l'entreprise juridique est de 9 000 euros.

En 2010, tous deux ont droit à l'intégralité de ce dégrèvement. Ils acquittent donc, en définitive, un impôt 2010 de 11 000 euros. Indépendamment du montant relatif de leur perte respective, leur cotisation totale est donc plafonnée à 110 % de leur impôt 2009.

En revanche, en 2011, tous deux ont droit à un dégrèvement de 75 % de leur dégrèvement au titre de 2010 :

- l'entreprise financière a droit à un dégrèvement de 1 125 euros,
- l'entreprise juridique a droit à un dégrèvement de 6 750 euros.

En conséquence, et en supposant que les bases et taux restent inchangés, l'impôt de l'entreprise financière en 2011 net du dégrèvement sera de 11 375 euros (soit 113,75 % de l'impôt 2009) et l'impôt de l'entreprise juridique sera de 13 250 euros (soit 132,5 % de l'impôt 2010).

L'organisation d'une décroissance progressive du montant des dégrèvements, nécessaire pour éteindre le dispositif, et le décalage à 2011 de son application signifient donc qu'il y aura, pour tous les contribuables, un plafonnement en 2010 de la perte relative (à 110 % de l'impôt 2009) mais que ce plafonnement cesse à compter de 2011.

c) Le fonctionnement du dégrèvement

Le dégrèvement fonctionnera sur réclamation du contribuable, dans les mêmes conditions que le PVA applicable à la CLA.

4.– INSTAURATION D'UNE IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAUX

Le **3.1 du présent article** insère un article 1635-0 *quinquies* dans le code général des impôts créant une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) perçue au profit des collectivités territoriales ou de leurs EPCI.

Cette imposition comprend sept composantes qui font l'objet de sept nouveaux articles dans le code général des impôts institués par le **3.2 du présent article** : les articles 1519 D à 1519 H et 1599 quater A et 1599 quater B. Chacun de ces articles définit, pour la composante qui le concerne, l'assiette de l'imposition, son tarif, les redevables et les modalités de déclaration, recouvrement et contrôle applicables.

En sus de cette nouvelle imposition forfaitaire, la fiscalité applicable aux entreprises nucléaires et aux installations d'élimination des déchets non dangereux est renforcée, respectivement, par les **3.8 à 3.10** (suppression de l'abattement du tiers, modification de la taxe sur les installations nucléaires de base et création d'une taxe additionnelle) et par le **3.11 du présent article** (relèvement du plafond de la taxe).

Ces dispositions remplissent ainsi un double objectif :

– maintenir à l'issue de la réforme, à un niveau quasi-constant (90 à 95 %), le montant d'impôt acquitté par quelques entreprises qui profiteraient à défaut d'un très fort effet d'aubaine. Huit entreprises de secteurs peu exposées à la concurrence internationale et peu sujettes à délocalisation engrangeraient en effet à elles seules un gain de l'ordre de 1,6 milliard d'euros. Pour l'une d'entre elles, le gain se chiffrerait à 540 millions d'euros ;

– garantir pour les collectivités territoriales une recette fiscale qui favorise l'implantation de certaines installations peu attractives (installations nucléaires, incinérateurs et centres de stockage).

En conséquence, l'ensemble de ces dispositions entre en vigueur à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et s'appliqueront donc dès 2010.

Le produit de 2010 des différentes impositions est affecté au budget général de l'État par application :

– du **3.12 du présent article** pour l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, dans toutes ses composantes, et la nouvelle taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) ;

– du **8.2.2 du présent article** instituant un prélèvement exceptionnel correspondant au produit résultant de la suppression de l'abattement du tiers ;

– de la nécessité, pour majorer la taxe sur les installations d'élimination des déchets non dangereux, d'avoir adopté une délibération en ce sens avant le 15 octobre de l'année précédente ;

– d'une affectation non remise en cause de la taxe INB intégralement au budget général de l'État. C'est la seule recette fiscale générée par la réforme qui n'est pas du tout affectée aux collectivités territoriales à compter de 2011.

Le produit attendu de l'ensemble des mesures nouvelles ci-après présentées est évalué à 1,6 milliard d'euros.

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux devrait rapporter à l'État en 2010 1,293 milliards d'euros puisqu'il percevra dès la première année le montant des frais de gestion perçus par l'État, fixés à 3 % à l'article 1641 dans la rédaction issue du 6.1.1 présent article (commenté dans la section 7.5 du présent rapport). La recette perçue par les collectivités territoriales à compter de 2011 devrait s'élever à 1,255 milliard d'euros, ainsi décomposés :

– secteur communal : 556 millions d'euros ;

– départements : 43 millions d'euros ;

– régions : 656 millions d'euros.

Le produit de chaque composante de l'IFER et le montant perçu par les collectivités et établissements y afférant est précisé dans le commentaire relatif aux dites composantes figurant ci-après. Il en est de même pour les modifications apportées à l'imposition des entreprises nucléaires et des installations d'élimination des déchets non dangereux.

4.1.– IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ÉOLIENNES TERRESTRES

Cet article propose la création d'un nouvel article 1519 D dans le code général des impôts (CGI) instituant une taxe spécifique sur les éoliennes terrestres. Il décline le principe selon lequel « est institué au profit des collectivités locales une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux », conformément à la rédaction du nouvel article 1635-0 *quinquies*. L'objectif poursuivi par cette taxation sur les entreprises réalisant un gain important du fait de la réforme de la taxe professionnelle et peu exposées à la concurrence, est de constituer un nouveau vivier de recettes pour les collectivités territoriales.

À l'instar des établissements produisant de l'énergie électrique, les éoliennes terrestres sont imposables à compter du raccordement au réseau en vertu de l'article 1447 et du III de l'article 1478 du CGI. L'assiette de la taxe est composée des installations de production d'électricité utilisant l'énergie

mécanique du vent et dont la puissance électrique installée au sens de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, est supérieure ou égale à 100 kilowatts. Ce critère soumet à l'imposition la majorité des éoliennes du parc français, dont la puissance optimale représente en moyenne de 100 à 300 kilowatts.

	Puissance installée en France <i>(en mégawatt)</i>	Nombre de sites
Éoliennes terrestres	3 404	370 (parcs)

Cette taxe serait due par l'exploitant de l'installation au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Son montant serait fixé de manière uniforme sur tout le territoire à 2,2 euros par kilowatt de puissance installée à la même date.

Les obligations déclaratives de l'exploitant sont précisées au paragraphe IV du nouvel article. Le redevable de la taxe déclare, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre d'unités de production dont il dispose par commune et, pour chacune d'elles, le nombre de mégawatts installés. Dans le cas de la création d'une nouvelle installation, d'un changement d'exploitant ou d'une cessation d'activité, le contribuable est tenu d'en faire la déclaration au service des impôts avant le 1^{er} janvier de l'année suivant ces événements.

Conformément au nouvel article 1379, les communes perçoivent le produit de cette imposition.

Les modalités de contrôle, de recouvrement, de contentieux, des garanties, sûretés et privilèges sont régies comme en matière de cotisation locale d'activité.

Selon le Gouvernement, le montant attendu de la nouvelle taxe est cinq fois moins important que le montant perçu par les collectivités territoriales au titre de la taxe professionnelle sur les éoliennes terrestres. En effet, les exploitants bénéficiaient jusqu'alors d'un plafonnement de leur cotisation à concurrence de 3,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise en vertu de l'article 1647 B *sexies*. Le coût de cette mesure était pris en charge par l'État. Or, la recette de la nouvelle taxe est calibrée en fonction du montant dont s'acquittaient les exploitants après plafonnement. Par conséquent, l'intéressement à l'implantation d'éoliennes sur le territoire des collectivités est réduit.

Au sein du Voies et moyens annexé au présent projet de loi, la recette de cette imposition est agrégée à celle de l'imposition sur les installations photovoltaïques et correspond à 7 millions d'euros, frais d'assiette et de recouvrement compris (soit 6,8 millions d'euros hors frais de gestion).

4.2.– IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE NUCLÉAIRE, THERMIQUE À FLAMME OU HYDRAULIQUE

Il s'agit de créer un nouvel article 1519 E dans le code général des impôts qui prévoit l'assujettissement des installations de production d'électricité d'origine nucléaire, thermique à flamme ou hydraulique à une imposition forfaitaire instituée au profit des collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article 1635-0 *quinquies*. Ce dernier article vise à constituer un vivier de nouvelles recettes permettant de remplir deux objectifs : maintenir l'équilibre des budgets locaux et imposer les entreprises de réseaux, peu soumises à la concurrence et grandes bénéficiaires de la réforme de la taxe professionnelle.

Les installations concernées sont celles dont la puissance électrique installée, au sens de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, est supérieure ou égale à 50 mégawatts. Pour rappel, la puissance installée correspond à l'énergie produite par heure par l'installation à sa capacité maximale.

	Puissance installée en France <i>(en mégawatts)</i>	Nombre de sites
Nucléaire	63 200	19
Thermique à flamme	25 000	15
Hydraulique	12 000	399 (barrages)

L'imposition forfaitaire est due chaque année par l'exploitant au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Son montant est fixé à 2 913 euros par mégawatt de puissance installée à la même date. Le redevable de la taxe doit déclarer au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre d'installations dont il dispose par commune et, pour chaque d'elle, la puissance électrique installée.

Le produit de cette taxe est perçu par les communes, en vertu du nouvel article 1379.

Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de cotisation locale d'activité.

Le produit de l'imposition correspond à 314 millions d'euros, FAR inclus (soit 304,5 millions d'euros hors frais de gestion).

4.3.– IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE PHOTOVOLTAÏQUE

Un nouvel article 1519 F est introduit dans le code général des impôts. Il prévoit l'assujettissement des centrales de production électrique d'origine photovoltaïque à la taxe sur les entreprises de réseaux à destination des

collectivités territoriales prévue au nouvel article 1635-0 *quinquies*. Cette taxe participe à la création d'un nouveau vivier de recettes locales visant à compenser la disparition de la taxe professionnelle.

Les centrales visées sont celles dont la puissance électrique installée, au sens de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, est supérieure ou égale à 100 kilowatts.

	Puissance installée en France (en mégawatts)	Nombre de sites
Installations photovoltaïques	104	3 300

L'imposition forfaitaire est due par le redevable au 1er janvier de l'année d'imposition. Son montant est fixé à 2,2 euros par kilowatt de puissance installée à la même date.

L'exploitant devra déclarer au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1er mai de l'année d'imposition, le nombre de centrales dont il dispose par commune et, pour chacune d'elle, la puissance électrique installée. En cas de création d'installation, de changement d'exploitant ou de cessation d'activité, le contribuable est tenu d'en faire la déclaration au service des impôts avant le 1er janvier de l'année suivant ces événements.

Les communes perçoivent cette nouvelle recette en application du nouvel article 1379.

Les modalités de contrôle, de recouvrement, de contentieux, des garanties, sûretés et privilèges sont régies comme en matière de cotisation locale d'activité.

La recette de cette imposition est agrégée à celle de l'imposition sur les éoliennes terrestres et correspond à 7 millions d'euros, frais d'assiette et de recouvrement inclus (soit 6,8 millions d'euros hors frais de gestion).

4.4.– IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES TRANSFORMATEURS ÉLECTRIQUES

Le projet de loi introduit un nouvel article 1519 G dans le code général des impôts qui, en application du nouvel article 1635-0 *quinquies*, assujettit à une imposition forfaitaire les transformateurs électriques relevant des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité tels que régis par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service de l'électricité.

Conformément au décret n° 2005-172 du 22 février 2005, le réseau public de transport d'électricité assure les fonctions d'interconnexion des réseaux publics, de distribution entre eux et avec les principales installations de production, et les

fonctions d'interconnexion avec les réseaux de transport d'électricité des pays voisins.

Le réseau de transport de l'électricité comprend ainsi deux sous-ensembles :

– le réseau de grand transport, constitué de 20 000 kilomètres d' « autoroutes de l'électricité » à 400 kilovolts et qui transportent l'électricité sur de très longues distances ;

– le réseau de répartition qui assure le transport à l'échelle locale de l'électricité en 225, 90 ou 63 kilovolts (soit la gamme de tension correspondant à la haute tension B).

Le réseau de distribution assure, quant à lui, l'alimentation en électricité de l'ensemble des consommateurs. À cette fin, 700 000 transformateurs abaissent la haute tension B du réseau de répartition en haute tension A (20 kilovolts) ou basse tension (400 ou 230 volts).

Les transformateurs sont les appareils statiques qui modifient la tension électrique soit en l'élevant pour la transporter sur de longues distances, soit pour l'abaisser en fonction des besoins de l'utilisateur final.

En conséquence, l'imposition proposée porte sur des installations détenues par des entreprises peu exposées à la concurrence et fortement bénéficiaires de la suppression de la taxe professionnelle. Par ailleurs, elle participe à la constitution d'un vivier de recettes pour les budgets locaux.

L'imposition est due par le propriétaire des transformateurs électriques au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Dans le cas d'un contrat de concession, elle est due par le concessionnaire.

Le montant de cette imposition varie en fonction de la tension électrique en amont des transformateurs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Le barème suivant présente les différents tarifs applicables :

Tension en amont en kilovolts	Tarif par transformateur en euros
Supérieure à 350	138 500
Supérieure à 130 et inférieure ou égale à 350	47 000
Supérieure à 50 et inférieure ou égale à 130	13 500

Source : Direction de la législation fiscale

Le redevable doit déclarer au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre de transformateurs électriques dont il dispose par commune et, pour chacun d'eux, la tension en amont.

Cette taxe est perçue par les communes conformément aux règles d'affectation des ressources aux collectivités locales, prévues au nouvel article 1379.

Les règles en matière de contrôle, de recouvrement, de contentieux, de garanties, sûreté et privilèges sont régies comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le produit de l'imposition est de 162 millions d'euros, FAR inclus (soit 157 millions d'euros hors frais de gestion).

4.5.- SUPPRESSION DE L'ABATTEMENT DU TIERS POUR LES USINES NUCLÉAIRES

Il est proposé de supprimer l'abattement du tiers du montant de la valeur locative des immobilisations des usines nucléaires, tel que prévu par l'article 1518 A, alinéa 1 du code général des impôts (CGI).

Les usines nucléaires sont définies par l'article 310 *unvicies* de l'annexe II du CGI comme l'ensemble des usines qui traitent ou qui utilisent un combustible nucléaire. La valeur locative de leurs immobilisations est calculée en appliquant la méthode comptable réservée aux établissements industriels, définie à l'article 1499 du CGI.

Ainsi, est appliqué au prix de revient des différents éléments un taux d'intérêt déterminé par la nature des biens et leur date d'acquisition ou de construction. Pour rappel, le prix de revient s'entend de la valeur d'origine pour laquelle les immobilisations doivent être inscrites au bilan.

Pour les sols et les terrains, le taux d'intérêt à appliquer au prix de revient corrigé (par l'application d'une majoration spéciale de la valeur d'origine et, le cas échéant, par un coefficient de réévaluation des bilans) est de 8 %.

Pour les constructions et installations foncières, le taux à appliquer est de 12 %, mais la valeur locative obtenue est diminuée d'une réfaction de 25 % si le bien a été acquis ou construit avant le 1^{er} janvier 1976 ou de 33 % si le bien a été acquis ou construit à partir de cette date. En pratique, la valeur locative des biens acquis avant 1976 est donc égale à 9 % (12 %*25 %) et celle des biens acquis postérieurement est égale à 8 % (12 %*33 %).

En vertu du droit existant, les usines nucléaires diminuent d'un tiers la valeur locative ainsi calculée pour déterminer le montant de la taxe foncière et de la taxe professionnelle dont elles doivent s'acquitter. La présente mesure propose la suppression de ce bénéfice.

Le rendement de cette mesure serait de 91 millions d'euros.

4.6.– MODIFICATION DE LA TAXE SUR LES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE

Le présent article vise à modifier le montant de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) portant sur les réacteurs nucléaires de production d'énergie, autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche.

L'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 (loi de finances pour 2000) a introduit une taxe sur les INB acquittée par l'exploitant de la centrale à compter de l'autorisation de création de l'installation et jusqu'à la décision de radiation de la liste des installations nucléaires de base. L'article 16 de la même loi précise que la taxe est perçue au profit du budget de l'État. Néanmoins, une fraction de cette taxe est affectée depuis la loi de finances pour 2007 à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au titre du financement des charges de démantèlement lui incombant et d'une partie de ses investissements stratégiques. Cette fraction s'élevait à 10 millions d'euros en 2009.

Le montant de cette taxe est égal au produit d'une imposition forfaitaire par un coefficient multiplicateur. Ces coefficients sont fixés par décret en Conseil d'État en fonction du type et de l'importance de l'installation dans les limites fixées pour chaque catégorie. Pour la catégorie des réacteurs nucléaires de production d'énergie, la taxe est due pour chaque tranche de l'installation.

Le présent article propose d'augmenter l'imposition forfaitaire relative aux réacteurs nucléaires, autres que ceux consacrés à la recherche, dont le montant serait porté de 2 118 914,54 euros à 3 535 305 euros. Le coefficient multiplicateur resterait inchangé, soit de 1 à 4.

Pour rappel, la précédente augmentation des impositions forfaitaires avait été votée en loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005). Elle avait permis notamment de financer la réduction de 50 % du montant de l'imposition forfaitaire applicable à une INB à compter de l'année civile suivant l'autorisation de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement de cette INB.

Selon le Gouvernement, l'objectif poursuivi par cette nouvelle augmentation est d'uniformiser les reprises de gains pour l'ensemble des entreprises fortement bénéficiaires de la suppression de la taxe professionnelle. La mesure agit comme une variable d'ajustement permettant d'atteindre le seuil de 95% de reprise souhaité. Néanmoins, conformément aux règles d'attribution de la taxe, les recettes attendues ne bénéficient pas aux budgets locaux, mais à celui de l'État. Cette mesure a donc une finalité strictement budgétaire. Elle procurerait une recette de 216 millions d'euros.

4.7.– TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SUR LES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES

Le présent article prévoit de compléter l'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) par un paragraphe VI qui instaure une nouvelle taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), portant sur les installations destinées au stockage définitif de substances radioactives.

Cette taxe, dite de « stockage », s'ajoute aux trois taxes additionnelles introduites par l'article 15 de la loi de programme relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs (loi n° 2006-739 du 28 juin 2006).

Pour mémoire, ces trois taxes sont la taxe dite de « recherche » affectée au financement du fonds de recherche de l'ANDRA, la taxe dite « d'accompagnement », affectée au financement des groupements d'intérêt collectif (GIP) prévus à l'article 542-11 du code de l'environnement et la taxe de « diffusion technologique » destinée à financer les actions des GIP dans ce domaine.

Ces groupements sont constitués dans tout département sur le territoire duquel est situé tout ou partie du périmètre d'un laboratoire souterrain ou d'un centre de stockage en couche géologique profonde. Ils sont compétents pour gérer des équipements favorisant l'exploitation du laboratoire ou du centre de stockage, mener des actions d'aménagement du territoire, notamment dans la zone de proximité de ces installations et soutenir des actions en faveur du développement et de la diffusion des connaissances scientifiques, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie.

Sous déduction des frais de collecte fixés à 1 % des sommes recouvrées, le produit de la taxe stockage est, quant à lui, réservé aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale situés dans un rayon maximal de vingt-cinq kilomètres autour de l'accès principal aux installations de stockage. Par ailleurs, il est précisé que ce rayon et la répartition du produit de la taxe entre les communes sont fixés par décret en Conseil d'État.

L'assiette de la taxe repose sur les installations nucléaires de base destinées au stockage définitif de substances radioactives, qui versent actuellement 8 millions d'euros de taxe professionnelle. Néanmoins, il n'est pas fait de distinction entre les sites en activité et les sites fermés et maintenus sous surveillance. Ainsi, le périmètre de l'assiette tel que défini par le projet de loi soumet à cette nouvelle imposition un site dont l'activité a cessé et qui, par conséquent, n'est pas redevable de la taxe professionnelle. À défaut d'une meilleure définition des redevables cibles, cette taxe aurait donc une assiette plus large que celle de la taxe professionnelle.

Les modalités de calcul de la taxe de stockage combinent, à l'instar des autres taxes existantes, un montant forfaitaire et un coefficient multiplicateur fixé par un décret en Conseil d'État, dans une fourchette définie par la loi.

Le montant forfaitaire correspond à 2,2 euros par mètre cube de stockage. Les coefficients sont fixés par décret en Conseil d'État après avis des collectivités territoriales concernées et dans les limites indiquées par le présent projet de loi. Ils varient en fonction des caractéristiques des déchets stockés et à stocker en termes d'activité et de durée de vie.

Catégorie	Coefficient multiplicateur
Déchets de très faible activité	0,05 - 0,5
Déchets de faible activité et déchets de moyenne activité à vie courte	0,5 - 5
Déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue	5 - 50

Source : Direction de la législation fiscale

La taxe additionnelle est recouvrée dans les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions que la taxe sur les INB.

La création d'un dispositif fiscal incitatif répond à la nécessité de compenser la proximité géographique des installations et la prise de risque acceptée par les collectivités. Son produit pourra s'ajouter aux recettes de la taxe additionnelle d'accompagnement actuellement versées aux communes. En effet, une fraction de cette dernière, déterminée par un décret en Conseil d'État, est reversée par les groupements d'intérêt public, dans la limite de 20 % du produit recouvré, aux communes du département situées dans un rayon de moins de dix kilomètres de l'accès principal des installations et au prorata de leur population.

Les communes comprises dans ce rayon de dix kilomètres recevront ainsi la fraction de taxe d'accompagnement qui leur est due et le produit de la taxe de stockage, tandis que celles situées dans un rayon de vingt-cinq kilomètres recevront uniquement le produit de la nouvelle taxe additionnelle.

Le rendement de cette taxe additionnelle n'est pas connu puisque la détermination des coefficients multiplicateurs est conditionnée par la parution d'un décret en Conseil d'État. Le projet de loi ne l'inclut pas dans le schéma de compensation des collectivités pour 2011, bien qu'elle constitue une reprise de gains.

4.8.– PRÉLÈVEMENT SUR LES USINES NUCLÉAIRES EN 2010

Il s'agit d'opérer un prélèvement égal, pour chaque collectivité ou établissement public de coopération intercommunale, au produit correspondant au tiers des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties versée par les usines nucléaires situées sur leur territoire.

Ce prélèvement exceptionnel, puisqu'il n'est applicable qu'au titre de l'année 2010, serait effectué directement au profit du budget de l'État.

La mesure proposée vise à annuler l'effet d'une double compensation de la perte de recettes des collectivités du fait de la réforme de la taxe professionnelle.

En effet, les collectivités territoriales bénéficient pour l'année 2010 d'une compensation-relais destinée à neutraliser l'impact de cette réforme sur les budgets locaux. La suppression de l'abattement du tiers de la valeur locative des immobilisations des centrales nucléaires, présentée supra, vise le même objectif, soit assurer un niveau de recettes équivalent à celui qui aurait été perçu par ses bénéficiaires en dehors de toute réforme. Cette mesure complète, en ce sens, les nombreuses taxes sectorielles sur les entreprises de réseaux proposées par le projet de loi.

Ce prélèvement ne s'applique pas aux bases de la cotisation locale d'activité, bien qu'elles connaissent une augmentation identique du fait de la suppression de l'abattement du tiers, puisque celle-ci n'est pas perçue par les collectivités territoriales en 2010.

4.9.– IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES STATIONS RADIOÉLECTRIQUES

Le **3.2 du présent article** propose de créer un article 1519 H dans le code général des impôts afin d'appliquer l'IFER prévue au nouvel article 1635-0 *quinquies* aux stations radioélectriques. Une station radioélectrique (ou antenne radioélectrique) est un dispositif permettant de rayonner (émetteur) ou, de capter (récepteur) les ondes électromagnétiques. Une station est composée d'un ou plusieurs émetteurs ou récepteurs. On peut avoir, pour une même localisation, plusieurs stations qui se superposent puisque correspondant à des équipements exploités par des opérateurs différents.

L'implantation d'une station radioélectrique doit, soit recueillir l'avis ou l'accord de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), soit être déclarée à cette Agence. L'arrêté du 17 décembre 2007 pris en application de l'article R. 20-44-11 du code des postes et des communications électroniques et relatif aux conditions d'implantation de certaines installations et stations radioélectriques qui définit la procédure applicable en fonction de la nature des installations et de la puissance isotrope rayonnée équivalente (selon qu'elle est supérieure ou non à 5 watts). Le rôle de l'Agence est ainsi de garantir la meilleure compatibilité électromagnétique d'ensemble et de s'assurer du respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques ⁽¹⁾.

L'ANFR classe les stations en trois catégories :

– la radiotéléphonie correspondant aux « antennes relais » du téléphone mobile, c'est-à-dire les stations de base pour la téléphonie mobile (GSM et UMTS) et les faisceaux hertziens associés à ces installations ;

(1) Depuis 1997, cette tâche est accomplie par le service des Sites et Servitudes qui consulte une Commission des Sites et Servitudes (COMSIS).

– la radiodiffusion correspondant aux émetteurs de télévision, aux émetteurs de radios FM et aux radios qui diffusent sur les ondes courtes, moyennes ou en numérique (DAB) ;

– les autres stations couvrant un ensemble hétérogène allant des stations de réseaux radioélectriques privés aux radars météo, par exemple.

Toujours selon les données de l'ANFR, en janvier 2009, 124 600 stations étaient autorisées, départements et collectivités d'outre-mer inclus, dont 47 500 stations de radiotéléphonie utilisant du GSM 900 ou du GSM 1800, 26 800 stations utilisant de l'UMTS et 725 stations de base WIMAX.

Le champ de la taxe qu'il est proposé d'instituer est défini au **I du nouvel article 1519 H**. Y sont visées les stations radioélectriques réglementées par le code des postes et des télécommunications électroniques, dont la puissance impose un avis, un accord ou une déclaration à l'Agence nationale des fréquences. Ne sont donc pas visées les stations de radioamateurs par exemple.

Sont expressément exclues les installations de l'État, plus précisément :

– les installations de l'État établies pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique, ou utilisant des fréquences ou des bandes de fréquence attribuées par le Premier ministre à une administration (1° de l'article L. 33 du code des postes et des télécommunications électroniques) ;

– les installations permettant de rendre inopérants, tant pour l'émission que pour la réception, les téléphones mobiles de tous types, dans les salles de spectacles, les établissements pénitentiaires et certains établissements affectés aux besoins de la défense et de la sécurité nationale (3° et 4° de l'article L. 33-3).

Sont également exonérés de taxation forfaitaire les réseaux indépendants et les réseaux et installations pouvant être librement établis et exploités sans autorisation préalable, à savoir :

– les réseaux indépendants, s'entendant des réseaux réservés à l'usage d'une ou plusieurs personnes constituant un groupe fermé d'utilisateurs en vue d'échanger des communications internes au sein de ce groupe (réseaux d'entreprises ou réseaux professionnels entre deux bâtiments par exemple). Un exploitant de réseau indépendant ne peut conférer à son réseau le caractère de réseau ouvert au public sans déclaration préalable (article L.33-2 du même code) ;

– les installations radioélectriques n'utilisant pas des fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur telles que les bornes Wi-Fi (1° de l'article L. 33-3 du même code).

Enfin, sont exonérées :

– les installations permettant de rendre inopérants tant pour l'émission que pour la réception, les téléphones mobiles de tous types dans les salles de spectacles (2° de l'article L. 33-3),

– les stations de télévisions et les stations de radio-diffusion (relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

Sont en revanche maintenues dans le champ de la taxe les stations utilisées pour les opérations de transport audiovisuel (par exemple les faisceaux hertziens destinés à transporter les émissions d'un studio vers le site de radiodiffusion).

Le Gouvernement recense 85 000 stations radio-électriques dans le champ de l'IFER. Elles sont détenues, pour l'essentiel, par les opérateurs de téléphonie mobile, et, pour une très petite part, par des entreprises effectuant du transport audiovisuel.

Le **II du nouvel article 1519 H** met le paiement de l'IFER à la charge du propriétaire des stations radioélectriques au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. L'impôt est dû chaque année.

Le **III du nouvel article 1519 H** définit l'assiette de l'IFER comme se composant des stations radioélectriques dont le redevable est propriétaire au 1^{er} janvier. Il fixe le montant de l'IFER à 1 530 euros par station. La taxe n'est donc due qu'en cas d'installation nouvelle. Le tarif s'applique ainsi une seule fois à une station émettant sur plusieurs fréquences, le fait que chaque ajout de fréquence donne lieu à déclaration n'ayant pas d'effet pour la détermination de l'assiette. En revanche, l'IFER s'applique que la station soit ou non en service, la mise en service et l'accord de l'ANFR n'étant pas nécessairement concomitant (un opérateur peut par exemple attendre que la couverture soit suffisante pour mettre en service une station).

Sur la base de 85 000 stations existantes, le produit escompté de cette composante de l'IFER est donc en 2010 de 134 millions d'euros, frais de gestion de 3 % perçus par l'État inclus (130 millions d'euros hors frais de gestion). Par rapport aux autres composantes de l'IFER, ce montant ne correspond pas à, au moins, 90 % des gains bruts de la réforme que réaliseraient à défaut les opérateurs de téléphonie mobile. Ces gains sont évalués à 200 millions d'euros. Le nombre de stations diffère en effet fortement d'un opérateur de téléphonie mobile à l'autre et la fixation d'un tarif unique oblige à maintenir ce tarif à un niveau suffisamment bas pour qu'aucun opérateur ne devienne perdant net de la réforme.

D'un point de vue dynamique, le produit de la taxe dépendra des évolutions technologiques. C'est dans les zones – urbaines – déjà très couvertes que ces évolutions devraient se traduire par l'augmentation du nombre de stations la plus forte, donc de l'accroissement de produit le plus important à compter de 2012.

Le **III du nouvel article 1519 H** prévoit un tarif réduit pour les stations mises en service à compter du 1^{er} janvier 2010 assurant la couverture par un réseau de radiocommunications mobiles de « zones blanches ». Il est prévu dans ce cas que le tarif est réduit de moitié, à 625 euros. Les zones « *qui n'étaient couvertes par aucun réseau de téléphonie mobile* » au 1^{er} janvier 2010 seront définies par arrêté. La notion de stations mises en service n'étant pas opérante, un autre critère serait nécessaire.

Ce tarif réduit peut sembler cohérent avec le programme national d'extension de la couverture du territoire. Cependant, l'introduction d'un montant réduit s'apparente à la création d'une incitation nouvelle et non à une simple modification du panier d'impôts pour une charge fiscale quasi-constante. Tel n'est pas l'objet du présent article. L'écart de tarif entre les implantations en zones blanches dans le cadre du programme d'extension de la couverture mobile, qui s'achève en 2011, selon qu'elles sont intervenues avant ou après le 1^{er} janvier 2010, peut susciter des interrogations. Surtout, s'agissant des communes, il s'agit d'une disposition qui pénalise celles actuellement en zone blanche, c'est-à-dire qui sont dans une situation défavorable du fait de leur géographie. Par rapport à toutes celles qui hébergeaient déjà des stations, elles percevront un produit d'IFER moindre. Elles ne devraient pas non plus bénéficier d'une dynamique d'assiette exceptionnelle à compter de 2012. Pour les communes et départements concernés, cette situation peut sembler injuste. Un tel tarif réduit ne paraît donc opportun que s'il est facultatif, sur délibération de la collectivité territoriale et du groupement.

Les zones blanches

Dans son rapport d'août 2009 faisant le bilan de la couverture du territoire en téléphonie mobile au 1^{er} janvier 2009, l'Autorité de régulation communications électroniques et des postes (ARCEP) évalue les zones blanches à 0,18 % de la population, soit environ 100 000 habitants, ce qui correspond à 2,3 % du territoire métropolitain. Cela signifie que plus de 99,8 % de la population métropolitaine est couverte par au moins un des trois opérateurs de téléphonie mobile. « *Les zones non couvertes sont principalement concentrées dans certains départements difficiles à couvrir, en particulier dans les zones montagneuses (Alpes, Pyrénées, Massif Central et Corse). En effet, la plupart des départements comptent peu de zones blanches. Sur les 96 départements métropolitains, 88 départements comptent moins de 1% de leur population en zone blanche, et 45 moins de 0,1 %. En termes de surface, 58 départements ont moins de 1% de leur territoire en zone blanche, et 83 départements moins de 5 %.* »

Le **premier alinéa du IV du nouvel article 1519 H** fixe les obligations déclaratives pesant sur les redevables de l'IFER. Il prévoit que les redevables déclarent au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre de stations radioélectriques, sous-entendu dont il est propriétaire au 1^{er} janvier de l'année, par commune et département.

Cette déclaration permet non seulement de disposer de l'assiette pour déterminer le montant dû, mais également de procéder à la répartition du produit entre les communes et leurs groupements et entre les départements après ventilation du produit total entre ces deux échelons.

À compter de 2011 en effet, aux termes des articles 1379, 1379-0 *bis* et 1586 du code général des impôts dans les rédactions proposées par le présent article à ses **4.1** et **4.2**, l'IFER applicable aux stations radio-électriques est affectée aux communes et leurs groupements et aux départements. La clé de répartition fixée à ces articles est la suivante : deux tiers aux communes ou EPCI (87 millions d'euros) et un tiers aux départements (43 millions d'euros). Il s'agit de la seule composante de l'IFER qui sera partiellement perçue par les départements. Ces derniers déploient en effet très souvent des politiques de réduction de la fracture numérique.

Le **deuxième alinéa du IV du nouvel article 1519 H** prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux et les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties. C'est la solution qui est systématiquement retenue pour les composantes de l'IFER pour lesquelles le redevable est le propriétaire du bien taxé. Il s'agit d'une imposition recouvrée par voie de rôle, émis dans les deux mois suivant la déclaration, qui devrait bénéficier d'une procédure simplifiée à l'image de celle prévue pour la taxe sur les pylônes. Le propriétaire redevable produirait ainsi une seule déclaration pour l'ensemble des stations qu'il possède.

4.10.– IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES RÉPARTITEURS PRINCIPAUX

Le **3.7 du présent article** insère un article 1599 *quater* B dans le code général des impôts prévoyant l'application de la nouvelle imposition forfaitaire aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre.

Le **I du nouvel article 1599 quater B** renvoie à l'article L. 323 *ter* du code des postes et télécommunications électroniques qui définit la boucle locale comme « *l'installation qui relie le point de terminaison du réseau dans les locaux de l'abonné au répartiteur principal ou à toute installation équivalente d'un réseau de communications électroniques fixe ouvert au public* ». Dans le cas du réseau téléphonique commuté, la boucle locale est une paire de cuivre torsadée dénommée « boucle locale cuivre ». La « sous-boucle locale cuivre » désigne le tronçon de la boucle locale cuivre reliant l'abonné au sous-répartiteur ⁽¹⁾. Le réseau téléphonique est donc constitué d'une multitude de lignes téléphoniques (une paire

(1) En 2000, l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) a imposé à France Télécom des conditions techniques et financières d'ouverture de la boucle locale cuivre, afin de permettre une concurrence effective entre tous les opérateurs sur les offres de service DSL. Au 30 juin 2009, 4 265 répartiteurs étaient ainsi raccordés par les opérateurs alternatifs, couvrant plus de 75 % de la population.

de fils de cuivre par abonné), qui convergent vers des sous-répartiteurs, eux-mêmes reliés à des répartiteurs principaux, bâtiments contenant les équipements nécessaires au fonctionnement des lignes.

Le **II du nouvel article 1599 quater B** met le paiement de l'IFER à la charge du propriétaire des répartiteurs principaux au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. De fait, France Telecom est l'unique redevable. L'impôt est dû chaque année.

Le **III du nouvel article 1599 quater B** définit l'assiette de l'IFER comme se composant, pour chaque répartiteur principal, des lignes en service qu'il comporte au 1^{er} janvier. Le tarif de l'imposition forfaitaire est fixé à 12 euros par ligne. Un répartiteur pouvant contenir de quelques centaines de lignes à plusieurs dizaines de milliers, il n'était pas possible d'appliquer un tarif unique par répartiteur, d'où un tarif par ligne. Le fait de viser les lignes « *en service* » s'explique par le fait que l'opérateur ne connaît que les lignes faisant l'objet d'un contrat.

Il y a aujourd'hui 33 millions de lignes en service. Le produit attendu de cette composante de l'IFER est donc de 396 millions d'euros, le montant acquitté, frais de gestion de 3 % perçus par l'État inclus, s'établissant à 408 millions d'euros.

Le **premier alinéa du IV du nouvel article 1599 quater B** fixe les obligations déclaratives pesant sur les redevables de l'IFER. Il prévoit que le redevable déclare au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre de répartiteurs principaux, sous-entendu qu'il possédait au 1^{er} janvier, par région. Cette déclaration permet de procéder à la répartition du produit entre les régions au regard du nombre de lignes que comporte chaque répartiteur.

À compter de 2011 en effet, aux termes de l'article 1599 *bis* du code général des impôts dans la rédaction proposée par le **4.3 du présent article**, l'IFER applicable aux répartiteurs principaux est affectée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse. Afin de disposer des éléments composant l'assiette de l'imposition et permettant donc d'en établir le montant, il serait utile de prévoir également la déclaration du nombre de lignes en service au 1^{er} janvier.

Le **deuxième alinéa du IV du nouvel article 1599 quater B** prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux et les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties. C'est la solution qui est systématiquement retenue pour les composantes de l'IFER pour lesquelles le redevable est le propriétaire du bien taxé. Il s'agit d'une imposition recouvrée par voie de rôle, émis dans les deux mois suivant la déclaration, qui devrait bénéficier d'une procédure simplifiée à l'image de celle prévue pour la taxe sur les pylônes. Le redevable –en l'espèce unique – produirait ainsi une seule déclaration pour l'ensemble des répartiteurs qu'il possède.

4.11.– IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LE MATÉRIEL ROULANT DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL

Le **3.2 du présent article** institue également un article 1559 *quater* A dans le code général des impôts prévoyant l'application de la nouvelle imposition forfaitaire au matériel roulant. La SNCF est essentiellement concernée.

Le **I du nouvel article 1559 quater A** vise le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs. En conséquence :

– le matériel roulant affecté à des opérations de transport de marchandises est exclu de l'assiette de la taxe, ce qui préserve le fret aujourd'hui dans une situation difficile (les pertes de la SNCF sur cette activité en 2009 pourraient atteindre 600 millions d'euros) ;

– l'imposition ne s'applique qu'au matériel utilisé sur le réseau ferré national, à l'exclusion des matériels, soit inutilisés – il s'agit de ne pas couvrir le matériel désaffecté –, soit utilisés sur des réseaux urbains (métro, tramway), soit encore sur des réseaux étrangers – activité économique sans lien avec le territoire.

Le **II du nouvel article 1559 quater A** met le paiement de l'imposition forfaitaire à la charge de la personne ou de l'organisme qui dispose pour les besoins de son activité professionnelle de matériel roulant (**II du nouvel article 1559 quater A**). Le redevable n'est donc pas le propriétaire du matériel mais l'exploitant. Il en est redevable dès lors qu'il dispose au 1^{er} janvier de l'année d'imposition de matériel roulant qui a été utilisé l'année précédente sur le réseau ferré national.

Peuvent donc être redevables de l'IFER les entreprises de transport ferroviaires étrangères assurant le transport de voyageurs sur le réseau ferré national, par exemple la Deutsche Bahn. La condition tenant à l'utilisation du matériel sur le réseau ferré national l'année précédente implique que l'entreprise n'est pas redevable de l'IFER la première année où elle fait circuler du matériel sur le réseau ferré national (ou si pendant toute l'année précédente elle n'y a pas opéré). À l'inverse, si elle cesse d'utiliser le réseau ferré national, elle demeure redevable de la taxe pour cette année.

Le **dernier alinéa du III du nouvel article 1559 quater A** définit l'assiette de l'IFER comme se composant des matériels roulants dont les entreprises de transport ferroviaire ont la disposition au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont destinés à être utilisés sur le réseau ferré national.

Le nouveau matériel acquis en cours d'année n'est donc pas assujéti la première année de son utilisation sur le réseau ferré national. A contrario, un matériel qui cesse d'être utilisé en cours d'année sur le réseau ferré national est maintenu dans champ de la taxe pour cette année. La précision quant à la destination a pour conséquence ne pas inclure dans le champ de l'IFER les matériels de la RATP destinés au réseau ferré urbain, mais uniquement les matériels destinés à circuler sur le réseau ferré national (RER).

Les **trois premiers alinéas du III du nouvel article 1559 quater A** prévoient que le montant de l'IFER est modulé en fonction de la nature du matériel et de son utilisation, conformément à un barème comprenant sept catégories. Elles sont précisées par arrêté conjoint du ministre chargé du transport et du budget en fonction de la capacité de traction, de captation de l'électricité, d'accueil des passagers et de performance des matériels. Ces critères ventileront les matériels entre les catégories.

Le barème varie de 4 800 euros pour les remorques à 35 000 euros pour les motrices de matériel à grande vitesse :

Catégorie de matériels roulants	Tarifs en euros
Engins à moteur thermique	
Automoteur	30 000
Locomotive diesel	30 000
Engins à moteur électrique	
Automotrice	23 000
Locomotive électrique	20 000
Motrice de matériel à grande vitesse	35 000
Engins remorqués	
Remorque pour le transport de passagers	4 800
Remorque pour le transport de passagers à grande vitesse	10 000

Le produit attendu est de 260 millions d'euros.

Le **premier alinéa du IV du nouvel article 1559 quater A** fixe les obligations déclaratives pesant sur les redevables de l'IFER. Il prévoit que le redevable déclare au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre de matériels roulants par catégorie – sous-entendu dont il disposait au 1^{er} janvier – et destinés à être utilisés sur le réseau ferré national. Cette déclaration permet de disposer des éléments composant l'assiette de l'imposition et donc d'en établir le montant par application du tarif fixé par catégorie.

Le **deuxième alinéa du IV du nouvel article 1599 quater B** prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux et les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de cotisation locale d'activité. C'est la solution retenue dès lors que le redevable n'est pas le propriétaire mais l'exploitant. Il s'agit d'une imposition recouvrée par voie de rôle, émis dans les deux mois suivant la déclaration.

À compter de 2011, aux termes de l'article 1599 *bis* du code général des impôts dans la rédaction proposée par le **4.3 du présent article**, cette composante de l'IFER est affectée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse. Cette affectation est pertinente dès lors que les régions assurent l'organisation des services de transports régionaux de voyageurs. Les modalités de répartition du produit entre les régions sont prévues au nouvel article 1649 *A ter* (**3.6 du présent article** ci-dessous commenté).

4.12.— RÉPARTITION PAR SILLON-KILOMÈTRE

Il est proposé, par une disposition non codifiée figurant au **3.6 du présent article**, de répartir entre les régions l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant du réseau ferré national du nouvel article 1599 *quater A*, à proportion du nombre de sillons-kilomètres réservés par les entreprises de transport ferroviaire auprès de Réseau ferré de France (RFF) dans chaque région pour des opérations de transport de voyageurs.

La formule de répartition est donc la suivante : nombre de sillons-kilomètres réservés dans chaque région pour des opérations de transport de voyageurs / nombre total de sillons-kilomètres réservés pour des opérations de transport de voyageurs.

Sont pris en compte les sillons-kilomètres réservés l'année qui précède l'année d'imposition, en cohérence avec la détermination des redevables et de l'assiette de l'IFER.

Bien qu'aucune entrée en vigueur ne soit fixée, en pratique, cette répartition accompagnera l'affectation du produit aux régions à compter de 2011.

Le **3.4 du présent article** crée un nouvel article 1649 *A ter* dans le code général des impôts fixant les conditions permettant à l'administration de procéder à des vérifications et à la répartition de l'imposition forfaitaire par région. Le nouvel article impose en effet à RFF l'obligation de déclarer les sillons-kilomètres réservés et il définit l'expression « sillons-kilomètres ».

Le **deuxième alinéa du nouvel article 1649 A ter** définit le sillon-kilomètre comme le trajet réservé sur une ligne ferroviaire à un horaire donné auprès de RFF par une entreprise de transport ferroviaire.

Le sillon-kilomètre est une notion usitée, figurant déjà dans des textes réglementaires pour la fixation du montant des redevances à verser à RFF pour l'accès des trains aux lignes et sections, tarifées au sillon-kilomètre. RFF assure en effet la répartition des « sillons », qui permettent d'organiser, dans l'espace et dans

le temps, la circulation des trains sur plus de 500 millions de kilomètres chaque année⁽¹⁾. Un droit de réservation est facturé sur chaque sillon réservé, fonction de la période horaire de réservation et du trafic sur chaque ligne.

Le **premier alinéa du nouvel article 1649 A ter** prévoit que RFF doit déclarer chaque année à l'administration des impôts :

– les sillons-kilomètres réservés par des entreprises de transport ferroviaire pour des opérations de transport de voyageurs, ce qui permet d'identifier les redevables ;

– le nombre de sillons-kilomètres réservés pour de telles opérations répartis par régions, ce qui permet de procéder à la répartition par régions.

Il est renvoyé à un décret le soin de fixer les conditions et délais de cette déclaration, comme c'est traditionnellement le cas pour les obligations des tiers déclarants.

Comme toute obligation déclarative, elle s'accompagne d'un mécanisme de sanctions. Le **3.5 du présent article** propose de compléter l'article 1736 du code général des impôts, relatif aux infractions commises par les tiers déclarants, par un V instituant une amende de 100 euros par sillon-kilomètre non déclaré, plafonnée à 10 000 euros par déclaration.

4.13.– MODIFICATION DU MONTANT DE LA TAXE SUR LES INCINÉRATEURS ET LES CENTRES DE STOCKAGE

La taxe sur les installations d'élimination des déchets non dangereux régie par les articles L. 2333-92 à L. 2333-96 du code général des collectivités territoriales vise à faciliter l'implantation de nouvelles installations d'élimination des déchets non dangereux, compte tenu du risque de saturation des équipements existants. Sont concernées les installations d'incinération de déchets non dangereux et les centres de stockage de déchets non dangereux. Cette taxe facultative peut être instaurée dans les cas suivants :

– la présence sur le territoire de la commune d'un centre de stockage de déchets non dangereux, soumis à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ou d'incinération de déchets ménagers,

– la présence sur le territoire de la commune d'une installation de traitement s'étant implantée ou agrandie après le 1^{er} janvier 2006 ou qui résulte d'une autorisation préfectorale obtenue avant le 1^{er} juillet 2002,

(1) Le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national transpose la directive 2001/14/CE définissant la répartition et l'attribution des sillons (premier paquet ferroviaire dit « infrastructure »).

– la commune a bénéficié, avant le 1^{er} juillet 2002, d'une aide versée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en faveur de l'installation ou de l'extension d'une telle installation.

L'assiette est constituée par le tonnage des déchets réceptionnés dans le centre de stockage ou l'usine d'incinération. Son montant est fixé par délibération du conseil municipal l'année précédant celle de l'imposition. Les exploitants redevables acquittent la taxe sous la forme d'une déclaration annuelle et d'un versement simultané devant parvenir à la commune au plus tard le 10 avril de l'année n+1 pour l'année n.

Le tarif de la taxe est plafonné à 1,5 euro la tonne entrant dans l'installation.

Le **3.11 du présent article** relève le plafond de la taxe à 3 euros la tonne, ce qui était le plafond fixé initialement par l'article 90 de la loi de finances pour 2006 qui, modifié par l'article 73 de la loi de finances pour 2007 ayant fixé le tarif en vigueur, n'avait pas trouvé d'application pratique.

Aucune commune n'avait en effet institué la taxe sur les déchets réceptionnés en 2006. En revanche, 69 communes l'ont instituée en 2007. On dénombre 17 cas de répartition du produit de la taxe entre plusieurs communes. Ces données reposent sur un recensement effectué auprès de 65 préfetures.

À défaut de disposition contraire, ce relèvement du plafond entre en vigueur à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour autant, aucune majoration de tarif au-delà du précédent plafond ne pourra s'appliquer en 2010, dès lors qu'aucune délibération n'aura pu être prise en ce sens avant le 15 octobre 2009.

Ce relèvement tend à assurer aux communes qui accueillent des centres de stockage et des incinérateurs une recette fiscale complémentaire. Le gain correspondant ne s'inscrit pas dans les mesures de compensation des effets de la réforme de la taxe professionnelle.

Toutefois, si le tarif avait été abaissé par la loi de finances pour 2007, c'était afin de limiter le coût de la taxe pour les EPCI titulaires de la compétence. En effet, cette taxe s'apparente à un transfert de charges entre collectivités locales : certaines supportant par la voie des tarifs des installations ce qu'une seule d'entre elles perçoit par la voie de la taxe.

5.– NOUVELLES RÈGLES D’AFFECTATION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le quatrième volet du présent article prévoit l’affectation des impositions directes locales aux différents échelons de collectivités locales et à leurs groupements. Tandis que pour les départements et les régions ce volet décline simplement au plan juridique la nouvelle spécialisation fiscale ⁽¹⁾, il procède à une redéfinition des catégories d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour tenir compte de la disparition de la taxe professionnelle dite « unique » (TPU) et modifie les règles de partage du pouvoir fiscal entre un EPCI et ses communes membres.

5.1.– COMMUNES

Le volet 4 du présent article propose tout d’abord une nouvelle rédaction de **l’article 1379** du code général des impôts afin de présenter les impositions directes pouvant être perçues par les communes et les EPCI.

A.– L’AFFECTATION GÉNÉRALE DES IMPOSITIONS DIRECTES AUX COMMUNES

Le I du nouvel **article 1379** prévoit tout d’abord que les communes continueront de percevoir les quatre vieilles, la taxe professionnelle étant remplacée par la cotisation locale d’activité (CLA), ainsi que les autres impositions directes obligatoires : redevance des mines, imposition forfaitaire sur les pylônes et taxe annuelle sur les éoliennes maritimes.

Ce paragraphe prévoit également la perception par les communes des nouvelles taxes obligatoires :

- la taxe sur les éoliennes terrestres, créée à l’article 1519 D ;
- la taxe sur les centrales électriques, créée à l’article 1519 E ;
- la taxe sur les centrales photovoltaïques, créée à l’article 1519 F ;
- la taxe sur les transformateurs électriques, créée à l’article 1519 G ;
- la taxe sur les stations radioélectriques, créée à l’article 1519 H, dont une fraction seulement sera affectée au bloc communal ;

(1) *Suppression de la part régionale de taxes foncières et de la part départementale de taxe d’habitation, affectation de la cotisation complémentaire (cf. tome 1).*

– et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties créée à l'article 1519 I (c'est-à-dire le transfert des parts départementale et régionale de cette taxe), lorsque la commune n'appartient pas à un EPCI à fiscalité propre.

Toutes ces taxes sont créées par le volet 3 du présent article, et leur régime propre a été commenté précédemment. Par ailleurs, l'article 1379 ne précise pas que les communes perçoivent une fraction (majorée par le présent article) des droits de mutation à titre onéreux. Il ne prévoit pas non plus la perception de la taxe sur les surfaces commerciales, que le présent article affecte pourtant au bloc communal.

Enfin, le II de cet article rappelle, à droit constant, les impositions directes facultatives que les communes peuvent instituer : TEOM, taxe de balayage et taxe forfaitaire sur les cessions de terrains devenus constructibles.

B.– LE SCHÉMA DE FINANCEMENT COMMUNAL EN L'ABSENCE D'EPCI

Pour les communes et les EPCI, la compensation de la réforme de la taxe professionnelle s'opère par le transfert de plusieurs impositions directes nouvelles ou existantes. Afin d'en donner une première description aussi lisible que possible, le mécanisme juridique de déplacement des recettes fiscales à destination du bloc communal est décrit ci-après pour le cas d'une commune isolée n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre.

1.– La commune perçoit l'intégralité de la CLA

Juridiquement, ce transfert des parts régionale et départementale de l'actuelle taxe professionnelle s'opèrera, en 2011, par addition au taux 2010 de la commune des taux 2009 de ses département et région d'appartenance. Cette majoration du taux de CLA de référence constituera d'abord le taux effectif de CLA pour les entreprises en 2010 (1 du I de l'article 1640 C – point 7.1.2), puis servira de base aux délibérations à compter de 2011 (A du II du même article – point 7.1.2).

2.– La commune obtient les produits des parts départementale de taxe d'habitation et régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties

De façon similaire, le transfert de ces impositions départementales et régionales s'opèrera également par addition des taux de référence calculés pour 2010, en vue uniquement des délibérations à compter de 2011 (neutre sur la perception des produits en 2010) :

– Le taux communal de TFPB de 2010 sera augmenté du taux de la région en 2010 (1 du B du II de l'article 1640 C – point 7.1.2).

– Le taux communal de TH de 2010 sera augmenté de celui du département en 2010 (1 du C du II de l'article 1640 C – point 7.1.2).

3.– La commune bénéficie d'une majoration de produit équivalente à la baisse des FAR

La minoration des FAR perçus par l'État sur le produit des impositions locales doit permettre, à pression fiscale constante pour les contribuables, de majorer les produits perçus par les collectivités territoriales (*cf.* volet 6 ci-après). Le Rapporteur général précise que cette baisse des frais de gestion perçus par l'État, qui concerne tous les impôts directs locaux, bénéficiera exclusivement au bloc communal, y compris celle appliquée à la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont, pourtant, les départements conserveront une part.

Cette baisse des FAR prévue par le nouvel article 1641 sera convertie en hausse à due concurrence des taux du bloc communal applicables à compter de 2011, en vertu du V de l'article 1640 C (point 7.1.2) :

– Le nouveau taux de taxe d'habitation communal (majoré de l'ancienne part départementale) sera multiplié par 1,034 afin de réaffecter la baisse de 4,4 % à 1 % des FAR, prévue par le nouvel article 1641.

– Le nouveau taux de taxe foncière communale sur les propriétés bâties (majoré de l'ancienne part régionale) sera multiplié par 1,0485 afin de réaffecter la baisse de 8 % à 3 % des FAR, prévue par le nouvel article 1641. Ce taux sera également majoré à concurrence de la baisse des FAR perçus sur la TFPB départementale (taux départemental multiplié par 0,0485).

– Le taux communal de taxe foncière sur les propriétés non bâties sera également multiplié par 1,0485, pour les mêmes raisons.

– Enfin, le taux de CLA communal subira, quant à lui, deux corrections successives :

- la transformation de l'abattement général à la base de 16 % actuellement en vigueur pour la taxe professionnelle en une minoration de taux de CLA (suppression de l'article 1472 A *bis* du code général des impôts), qui conduit à multiplier les taux par 0,84 (5 du I de l'article 1640 C – point 7.1.2) ;

- la réaffectation de la baisse des FAR perçus par l'État, prévue par le nouvel article 1641, de 8 % à 3 %, qui conduit à multiplier les taux par 1,0485 (6 du I du même article).

4.– La commune perçoit, en outre, plusieurs impositions nouvelles

a) La TA-TFPNB

Afin d'organiser le transfert vers le bloc communal des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties, le présent article crée, à l'article 1519 I du code général des impôts, une nouvelle taxe additionnelle à cette taxe foncière (cf. point 9.2.1).

Cette nouvelle taxe est affectée aux communes, ou aux EPCI à fiscalité propre dans les conditions commentées ci-après. Le Rapporteur général précise que son taux sera figé au niveau de celui appliqué par les départements et les régions en 2010.

b) Les nouvelles taxes sectorielles

Le bloc communal bénéficie également de la création de nouvelles taxes sectorielles. En effet, sous l'appellation globale « imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux » consistant à donner l'image de la création d'une seule taxe, le point 3 du présent article met en place un vivier de nouvelles recettes constitué de neuf impositions nouvelles. Ces taxes, conçues pour reprendre à certaines entreprises peu exposées à la concurrence internationale des gains massifs déclenchés par la réforme de la taxe professionnelle, sont également un moyen de compensation des pertes de recettes des collectivités territoriales par de nouvelles recettes fiscales.

Le Rapporteur général souligne que derrière le capharnaüm né de cette apparente multiplication des impositions locales, la réalité devrait s'avérer plus simple pour les collectivités. En effet, le tarif de toutes ces taxes relèvera uniquement du législateur, de sorte que les collectivités percevront uniquement un produit sans qu'il leur soit demandé de délibérer. De plus, il convient de noter que les collectivités locales ne percevront pas toutes un produit de chacune de ces taxes, qui ne fourniront une compensation qu'à celles disposant sur leur territoire d'une ou plusieurs des nouvelles assiettes taxées.

S'agissant des communes, l'article 1379 prévoit l'affectation de la nouvelle taxe sur les éoliennes terrestres (article 1519 D), de la taxe sur les centrales électriques (1519 E), de la taxe sur les centrales photovoltaïques (1519 F), de la taxe sur les transformateurs électriques (1519 G). Il prévoit également que le bloc communal perçoive les deux tiers de la taxe sur les stations radioélectriques (1519 H).

5.– Enfin, la commune bénéficie du transfert de la TASCOM et d'une part supplémentaire des DMTO

Par ailleurs, la commune bénéficiera du transfert d'impositions actuellement perçues par l'État :

– les articles 1557 H *bis* et suivants (point 6.2 commenté sous le volet 6 ci-après) prévoient l'affectation au bloc communal de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), dont la commune pourra dorénavant moduler le tarif ;

– enfin, la minoration du droit de mutation perçu par l'État (prévue au point 6.3 commenté ci-après) permet une majoration à due concurrence de la fraction des DMTO perçue par les communes.

5.2.– ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Le présent article modifie également les régimes fiscaux des EPCI, pour tenir compte, notamment, de la disparition de la taxe professionnelle dite « unique ». Le nouvel **article 1379-0 bis** (point 4.1.2) fixe les différentes catégories d'EPCI selon le régime fiscal applicable.

Quel que soit ce régime fiscal, il importe de noter que le schéma de financement du bloc communal décrit précédemment dans le cas d'une commune seule n'est pas modifié : le bloc bénéficie des mêmes transferts et des mêmes impositions nouvelles. En revanche, les conditions de partage des recettes, actuelles ou nouvelles, entre groupement et communes membres diffèrent selon les régimes d'EPCI décrits ci-après.

À l'issue de la réforme, trois types de groupements émergeront ainsi :

A.– LES NOUVEAUX EPCI À FISCALITÉ MIXTE

1.– Définition

Cette catégorie, prévue par le I de l'**article 1379-0 bis**, regroupera à la fois les EPCI actuellement à TPU (I de l'actuel article 1609 *nonies* C) et ceux qui avaient déjà adopté une fiscalité mixte avant la réforme (II du même article). *De facto*, tous les EPCI à TPU bénéficiant, en vertu du nouvel article 1609 *nonies* C commenté ci-après, des transferts de recettes vers le bloc communal en lieu et place de leurs communes membres, tous bénéficieront de plein droit, au minimum, d'une fraction de la taxe d'habitation (l'ancienne part départementale) et d'une fraction des taxes foncières (les anciennes parts régionales). En pratique, tous ces EPCI deviendront donc à fiscalité mixte (CLA, taxe d'habitation et taxes foncières), que cette mixité résulte de leurs décisions antérieures, ou des nouveaux transferts.

Il s'agit des EPCI actuellement à TPU de plein droit : les communautés urbaines (sauf celles ayant rejeté la TPU avant 2002), les communautés d'agglomération, les communautés de communes ayant résulté de la transformation d'un district ou d'une communauté de ville, ainsi que les syndicats et communautés d'agglomération nouvelle. On notera que le nouvel **article 1379-0 bis** intègre également de plein droit dans cette catégorie les communautés de communes de plus de 500 000 habitants, en supprimant l'actuelle faculté de s'y opposer dont disposait la majorité des conseils municipaux des communes membres. Cette modification des conditions juridiques de transformation du régime fiscal des communautés de communes est dépourvue de lien avec la réforme de la taxe professionnelle. Cependant, le Rapporteur général précise qu'aucune communauté de communes ne dépasse aujourd'hui les 300 000 habitants.

2.- Régime fiscal applicable : adaptation du schéma de financement du bloc communal

Le régime des futurs EPCI à fiscalité mixte est précisé par le nouvel **article 1609 nonies C** (point 4.1.4), qui modifie les conditions de perception des nouvelles impositions communales ou des impositions transférés. Il en ressort que les communes membres des nouveaux EPCI à fiscalité mixte ne conserveront que leurs fractions actuelles de taxe d'habitation et des taxes foncières, l'ensemble des autres recettes, nouvelles ou transférées, étant perçu par l'EPCI.

a) La substitution aux communes au regard des impositions nouvelles à taux fixe

Le I de l'**article 1609 nonies C** prévoit que les EPCI de cette catégorie sont intégralement substitués à leurs communes membres pour les dispositions relatives à la CLA. Il s'agit donc d'une conversion mécanique de la TPU actuellement perçue en CLA unique perçue par le groupement (CLA-U). Cette conversion est déclinée par coordination, à droit constant, dans les dispositifs d'évaluation, de liquidation et de versement des attributions de compensation et des dotations de solidarité communautaire aux communes membres dans quatre nouveaux articles L. 5211-30-1 à L. 5211-30-4 du code général des collectivités territoriales (qui reprennent à l'identique les IV à VIII de l'actuel article 1609 *nonies C* du code général des impôts).

Le I *bis* de l'**article 1609 nonies C** prévoit également que les EPCI de cette catégorie sont intégralement substitués à leurs communes membres en ce qui concerne les cinq nouvelles taxes sectorielles, instituées par le présent article (art. 1519 D à 1519 H, *cf. supra*).

Enfin, les dispositions de l'article 1519 I (commenté ci-après) indiquent implicitement que les EPCI à fiscalité mixte seraient également substitués à leurs communes membres pour la perception de la taxe additionnelle à la TFPNB, venant en remplacement des actuelles parts régionale et départementale de cette taxe.

b) La substitution aux communes pour les transferts d'impositions existantes autres que communales

Les nouveaux EPCI à fiscalité mixte bénéficieront non seulement de l'intégralité de la CLA et des impositions nouvelles, mais également de la totalité des transferts de ressources propres à destination du bloc communal en lieu et place des communes : CLA des régions et départements, part régionale de taxes foncières, part départementale de la taxe d'habitation et TASCOM.

● S'agissant des parts des impositions locales actuelles, leur transfert aux EPCI à fiscalité mixte s'opèrera par une majoration corollaire des taux communautaires, comme décrit précédemment dans le cas d'une commune n'appartenant à aucun groupement (*cf. supra*). Les II et III de l'**article 1609 nonies C** prévoient ainsi que ces EPCI voteront les taux de CLA, de taxe d'habitation et de taxes foncières, dans les limites juridiques applicables (nouvel article 1636 B *sexies* commenté ci-après), et sur la base d'un taux de référence qui sera la sommation du taux communautaire initial (nul si l'EPCI était seulement à TPU) et des taux transférés :

– taux communautaire de référence de CLA : somme du taux communautaire 2010 et des taux départemental et régional de 2009 ;

– taux communautaire de référence de TH : somme du taux communautaire 2010 et du taux départemental 2010 ;

– taux communautaire de référence de TFPB : somme du taux communautaire 2010 et du taux régional 2010.

Pour le cas où un EPCI couvrirait un périmètre recoupant plusieurs départements et/ou régions, le 7 du I de l'article 1640 C (point 7.1.2) pour la CLA et le IV du même article, pour les autres impositions, prévoient que le taux départemental ou régional soit égal à la moyenne des taux pondérés par l'importance relative des bases de l'EPCI dans chaque département ou région.

● S'agissant de la la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), les articles 1557 H *bis* et suivants (point 6.2 commenté ci-après) prévoient qu'elle sera perçue par l'EPCI à fiscalité mixte, lorsque celui-ci existe. Celui-ci se substitue donc intégralement à la commune pour ce qui concerne cette taxe. Par conséquent, l'article 1557 H *octies* prévoit que l'EPCI dispose en lieu et place de la commune de la faculté d'en moduler le tarif.

c) Le bénéfice de la baisse des FAR

Par ailleurs, les nouveaux EPCI à fiscalité mixte sont les bénéficiaires exclusifs sur leur territoire de la baisse des frais de gestion perçus par l'État sur les impositions locales. Ceci implique notamment que, à l'instar des départements, les communes membres d'un tel EPCI ne bénéficieront pas du mécanisme de relèvement de leurs taux à due concurrence de la baisse des FAR prévue par le nouvel article 1641.

Ainsi, en vertu des 5 et 6 du I et du V de l'article 1640 C (point 7.1.2) :

– Le nouveau taux de taxe d'habitation intercommunal (majoré de l'ancienne part départementale) sera multiplié par 1,034 afin de réaffecter la baisse de 4,4 % à 1 % des FAR, prévue par le nouvel article 1641. Il est également majoré à due concurrence de la baisse de ces mêmes frais de gestion sur la taxe d'habitation de ses communes membres. Au taux intercommunal ainsi corrigé sera ajoutée la moyenne pondérée des taux 2010 de TH de ses communes membres, multipliée par 0,034.

– Le nouveau taux de taxe foncière intercommunal sur les propriétés bâties (majoré de l'ancienne part régionale) sera multiplié par 1,0485 afin de réaffecter la baisse de 8 % à 3 % des FAR, prévue par le nouvel article 1641. Ce taux sera également majoré à concurrence de la baisse des FAR perçus sur la TFPB départementale (taux départemental multiplié par 0,0485) et sur la TFPB des communes membres de l'EPCI (moyenne pondérée des taux multipliée par 0,0485).

– Le taux intercommunal de taxe foncière sur les propriétés non bâties sera également multiplié par 1,0485, pour les mêmes raisons, et majoré à concurrence de la baisse des FAR perçus sur la TFPNB des communes membres de l'EPCI (moyenne pondérée des taux multipliée par 0,0485).

Le Rapporteur général souligne que cette captation de l'effet de minoration des FAR par l'EPCI peut conduire à des situations paradoxales. Ainsi, un actuel EPCI à TPU, qui ne perçoit ni taxe d'habitation ni taxes foncières, captera la hausse des taux de ses communes membres pour l'ajouter aux taux départemental et régional (selon la taxe) qui lui sera transféré. Pis, cela conduirait un tel EPCI à percevoir la taxe foncière sur les propriétés non bâties alors même que son taux de référence est nul. Le fruit de cette captation n'est pas négligeable. En effet, il convient de rappeler que la majoration de produit permise par la baisse des FAR, sur les seules taxe d'habitation et taxes foncières communales, représentera 966 millions d'euros.

– Enfin, le taux de CLA intercommunal (majoré des taux départemental et régional) subira deux corrections successives :

- la transformation de l'abattement général à la base de 16 % actuellement en vigueur pour la taxe professionnelle en une minoration de taux de CLA (suppression de l'article 1472 A *bis* du code général des impôts), qui conduit à multiplier le taux par 0,84 ;

- la réaffectation de la baisse des FAR perçus par l'État, prévue par le nouvel article 1641, de 8 % à 3 %, qui conduit à multiplier le taux par 1,0485.

d) Réduction des écarts de taux de CLA-U

Enfin, le III de l'article 1609 *nonies* C reproduit à droit constant les dispositions actuellement en vigueur concernant :

– le mécanisme de droit commun de réduction des écarts de taux de référence de CLA ;

– la faculté de l'EPCI d'allonger la durée de la période de réduction des écarts ;

– le cas particulier de réduction des écarts de taux lors du passage à CLA-U d'un EPCI à fiscalité de zone (*cf. infra*).

Dans l'hypothèse où un EPCI serait engagé en 2010 dans un processus de réduction des écarts de taux, le 4 du I de l'article 1640 C (point 7.1.2) prévoit que le taux de référence de CLA de ses communes est, comme indiqué précédemment, la somme du taux communal 2010 et des taux départemental et régional de taxe professionnelle de 2009, elle-même majorée de la différence entre le taux communal et le taux de taxe professionnelle applicable.

B.– LES EPCI À FISCALITÉ ADDITIONNELLE OU DE ZONE

1.– EPCI à fiscalité additionnelle

a) Définition

Le II de l'**article 1379-0 bis** maintient une catégorie des EPCI à fiscalité additionnelle. Celle-ci regroupera, comme actuellement, les communautés urbaines qui ont rejeté le régime de la TPU avant 2002 ⁽¹⁾ et les communautés de communes autres que celles percevant de plein droit la TPU.

(1) En l'espèce, trois communautés urbaines entrent dans cette catégorie : la CU d'Alençon, celle de Cherbourg et Le Mans Métropole.

b) Régime fiscal applicable : adaptation du schéma de financement du bloc communal

Le régime prévu par le présent article pour les EPCI à fiscalité additionnelle ne diffère pas des dispositions actuellement en vigueur, hormis pour le passage de la taxe professionnelle à la CLA et les transferts de nouvelles ressources. D'une manière générale, l'article 1640 C (point 7.1.2) prévoit une règle de proportionnalité pour le partage entre l'EPCI et ses communes membres des recettes fiscales nouvelles ou transférées.

● Premièrement, EPCI et communes se partagent la CLA des départements et des régions, la taxe d'habitation départementale et la taxe foncière sur les propriétés bâties régionale. La clé de partage de ces taxes est la suivante :

– l'EPCI perçoit une fraction représentant le poids de son propre taux de CLA dans la pression fiscale totale de CLA sur son périmètre (les taux communaux étant ramenés à une moyenne pondérée) ;

– les communes membres perçoivent la fraction complémentaire des produits perçus sur les bases localisées sur leur territoire.

Exemple : la communauté de communes du pays talonnais, à fiscalité additionnelle, regroupe trois communes :

	bases de CLA	Taux de CLA (TP)
Talon	100 000	12%
Talon sur l'isle	25 000	9%
Cheville sur l'isle	45 000	6%
CC du talonnais	170 000	2%

La moyenne pondérée des taux communaux est 9,97 %. La pression fiscale moyenne du bloc communal sur le périmètre de l'EPCI est donc de 11,97 %.

Par conséquent, le poids relatif de l'EPCI dans la CLA est de $2\% / 11,97\% = 16,71\%$

L'EPCI percevra donc 16,71 % de chaque imposition transférée.

Chaque commune percevra quant à elle 83,29 % de ces impositions sur les bases de son territoire.

● Deuxièmement, EPCI et communes se partagent également la majoration de taux concomitante de la baisse des FAR. Le V de l'article 1640 C (point 7.1.2) prévoit à cet égard, conformément au mécanisme expliqué précédemment :

– que les taux de TH des communes et de l'EPCI (intégrant chacun une fraction de la taxe d'habitation départementale, cf. supra) sont multipliés par 1,034 ;

– que les taux de TFPNB des communes et de l'EPCI sont multipliés par 1,0485 ;

– que les taux de CLA intercommunal et communaux (qui intègrent chacun une fraction des taux départemental et régional) subiront tous deux corrections successives :

- la transformation de l'abattement général à la base de 16 % actuellement en vigueur pour la taxe professionnelle en une minoration de taux de CLA (suppression de l'article 1472 A *bis* du code général des impôts), qui conduit à multiplier le taux par 0,84 ;

- la réaffectation de la baisse des FAR perçus par l'État, prévue par le nouvel article 1641, de 8 % à 3 %, qui conduit à multiplier le taux par 1,0485 ;

– que les taux de TFPB des communes et de l'EPCI (intégrant chacun une fraction de la taxe foncière régionale, *cf. supra*) sont multipliés par 1,0485. Ces taux seront également majorés à concurrence de la baisse des FAR perçus sur la TFPB départementale (taux départemental multiplié par 0,0485). Cette majoration est également partagée entre EPCI et communes membres selon la clé de partage calculée pour la répartition des transferts.

• Troisièmement, l'article 1519 I, instaurant une taxe additionnelle à la TFPNB (transfert des parts régionale et départementale), et le V de l'article 1379-0 *bis*, prévoient que cette taxe soit perçue par l'EPCI, et non par ses communes membres, dès lors qu'il dispose d'une fiscalité propre.

• En revanche, il ressort implicitement de la rédaction de l'article 1379 que les EPCI, hors la nouvelle catégorie de ceux à fiscalité mixte mentionnée précédemment, ne percevront aucune des nouvelles taxes sectorielles créées aux articles 1519 D à 1519 H de manière automatique, fut-ce une fraction d'entre elles.

Les articles 1557 H *bis* et suivants (point 6.2 commenté ci-après) ne prévoient pas davantage qu'un EPCI à fiscalité additionnelle perçoive mécaniquement la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Celle-ci demeurera donc perçue intégralement par les communes.

2.– Les EPCI à fiscalité de zone

a) Définition

Le III de l'article **1379-0 bis** reconduit également les dispositions applicables aux EPCI à fiscalité spécifique sur une zone (II de l'article 1609 *quinquies* C), tout en distinguant désormais les régimes des zones d'activités économiques et des zones de développement de l'éolien.

Le 1 du III de l'article **1379-0 bis** prévoit à nouveau que les communautés de communes et communautés urbaines ne percevant pas la TPU, lorsqu'elles gèrent une zone d'activités économiques, peuvent se substituer à leurs communes membres pour la perception de la CLA acquittée par les entreprises de la zone (CLA-Z). Les EPCI éligibles à ce régime sont les mêmes que ceux pouvant

instaurer actuellement une taxe professionnelle de zone (TPZ). Ce régime est décliné au I du nouvel **article 1609 quinquies C** (point 9.2.2.1.1 du présent article).

Le 2 du III de l'**article 1379-0 bis** règle la question de l'actuelle taxe professionnelle dite « éolienne » (TPE). Il prévoit que les communautés de communes pouvant actuellement instaurer cette taxe professionnelle de zone pourront à l'avenir instaurer dans les mêmes conditions une CLA de zone éolienne (CLA-E). Le nouvel **article 1379-0 bis** prévoit cependant deux nouveautés :

– le deuxième alinéa du 2 prévoit, sauf délibération contraire, un mécanisme de tacite conversion de la TPE en CLA-éolienne, à compter de 2011, dans les communautés de communes qui l'avait instaurée avant le 31 décembre 2010 ;

– de plus, tout EPCI à CLA-Z bénéficiera en sus, de plein droit, à compter de 2011, de la nouvelle taxe sur les éoliennes terrestres instaurée à l'article 1519 D (commenté précédemment), en lieu et place de ses communes membres. Le nouveau régime de CLA-E est prévu par le II de l'**article 1609 quinquies C**.

b) Régime fiscal

Le III de l'**article 1609 quinquies C** reprend à l'identique les actuelles dispositions applicables aux TPZ et TPE, afin de les adapter au passage à la CLA, qu'il s'agisse :

– des votes des taux propres à chaque type de zone (**1^oa du III**) ;

– du mécanisme de rattrapage progressif du taux communautaire de CLA à partir des taux de TP initiaux des communes sur le territoire desquelles est implantée la zone (**1^ob du III**) ;

– des dispositions relatives à l'extension du périmètre d'une zone à une nouvelle commune (**2^o du III**) ;

– ou des compensations pouvant être versées aux communes : attribution de droit commun en CLA-Z (4^o du II de l'actuel **article 1609 quinquies C** du code général des impôts et **3^o du III du nouvel article**) et compensation de la nuisance environnementale en CLA-E (5^o du II du même article actuel et **4^o du III dans sa nouvelle rédaction proposée**).

En revanche, l'**article 1609 quinquies C** ne prévoit plus, à compter de 2011, que l'EPCI soit substitué à ses communes membres pour percevoir la compensation éventuelle des pertes de bases de CLA dans la zone, ni les modalités de calcul d'une telle compensation. Ceci est la conséquence de la suppression plus général du mécanisme de compensation pour l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI.

3.– Option pour la fiscalité mixte

Quel que soit le régime de ces EPCI, le IV de l'**article 1379-0 bis** reconduit la faculté actuelle dont ils disposent actuellement d'opter pour la TPU, sous forme d'une option exercée une année pour la suivante en faveur de la fiscalité mixte (nouvelle formule incluant la CLA-U, *cf. supra*).

Les conditions de délibérations actuellement prévues pour un passage en TPU d'une communauté urbaine (article 1609 *ter* A du code général des impôts) ou d'une communauté de communes (III de l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts) sont reconduites à l'identique.

C.– LA FACULTÉ DE TRANSFERT DES AUTRES IMPOSITIONS COMMUNALES

1.– La TEOM

Le VII de l'**article 1379-0 bis** prévoit que les EPCI peuvent percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à la place de leurs communes membres. Il fixe les conditions de cette substitution, qui sont similaires à celle en vigueur actuellement. La substitution est automatique dès lors que l'EPCI exerce la compétence de gestion et d'élimination des déchets, et en assure au moins la collecte.

2.– La taxe de balayage

Le VIII de l'**article 1379-0 bis** prévoit que les EPCI peuvent percevoir la taxe de balayage à la place de leurs communes membres, dans des conditions similaires à celle en vigueur actuellement. La substitution est automatique dès lors que l'EPCI exerce la compétence afférente.

3.– Les autres impositions communales

Les points 9.2.2.3.1.3 et 9.2.2.3.1.4 du présent article prévoient que les communautés d'agglomération et les communautés de communes peuvent percevoir la taxe sur les fournitures d'électricité à la place de leurs communes membres, dans des conditions similaires à celles en vigueur actuellement. La substitution est automatique dès lors que l'EPCI exerce la ou les compétences afférentes.

Par ailleurs, le VI de l'article 1379-0 *bis* prévoit également que les EPCI, quel que soit leur régime fiscal, et leurs communes membres peuvent décider, par délibération concordante, de transférer au groupement :

- l'imposition forfaitaire sur les pylônes (art. 1519 A),
- et les nouvelles taxes sectorielles affectées au bloc communal, à l'exception notoire de celle sur les éoliennes terrestres (art. 1519 E à 1519 H).

D.– LA SITUATION DES SYNDICATS DE COMMUNES ET/OU D'EPCI

Enfin, l'article 1609 *quater*, réécrit par le point 4.1.3, règle la question des syndicats de communes et/ou d'EPCI. A droit constant, il prévoit que les syndicats de communes ou mixtes peuvent lever une fiscalité additionnelle sur les quatre principales taxes (taxe d'habitation, taxes foncières et CLA), en remplacement de tout ou partie des contributions communales.

Le mécanisme de répartition de cette imposition additionnelle n'est modifié qu'au titre de la coordination visant à remplacer la taxe professionnelle par la CLA (article 1636 B *octies*, point 9.3.2).

S'agissant de la TEOM, les syndicats mixtes ou de communes se substituent à ces dernières pour l'instauration et la perception de la taxe. Ils se substituent également aux EPCI à fiscalité propre qui adhèrent en vue de leur transférer la compétence afférente, les prérogatives actuelles des EPCI étant conservées à l'identique par le 2 du VII de l'article 1379-0 *bis*.

5.3.– DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS

A.– DÉPARTEMENTS

1.– Les recettes fiscales affectées aux départements

L'article 1586, réécrit au point 4.2 du présent article, dresse la liste des impositions directes qui seront perçues par les départements :

- ils conserveront la taxe foncière sur les propriétés bâties et la redevance des mines, au taux et dans les conditions actuellement en vigueur ;

- ils ne percevront plus ni la taxe professionnelle, ni la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ni la taxe d'habitation (transférées au bloc communal) ;

- ils bénéficieront de la fraction non affectée aux communes de la nouvelle taxe sectorielle, créée à l'article 1519 H, assise sur les stations radioélectriques ;

- enfin, principalement, ils bénéficieront des trois quarts de la cotisation complémentaire.

Bien que l'article 1586 ne le précise pas, il convient néanmoins de rappeler que les départements conserveront également leur part actuelle des DMTO et bénéficieront du transfert intégral du solde de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance actuellement perçu par l'État (article L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales, point 6.4.).

En outre, le II de cet article prévoit explicitement la faculté des départements d'instaurer la taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) prévue à l'article 1599 B du code général des impôts.

2.- La répartition de la CC

a) Philosophie générale : une dotation fiscale répartie forfaitairement

La question de l'affectation et de la répartition de la contribution complémentaire (CC) constitue assurément le talon d'Achille de la réforme proposée. En effet, la CC est incontestablement, du point de vue de ses contribuables, un impôt. Cependant, le mode de répartition de son produit, prévu au III de l'article 1586 (point 4.2), déconnecte complètement les collectivités locales bénéficiaires tant du tarif de la taxe que de son assiette.

Alors que les travaux de concertation conduits, en amont de la réforme, par le Gouvernement et la commission des Finances avaient clairement fait émerger la nécessité de conserver un lien fiscal entre les entreprises et leurs territoires d'implantation, ce mode de répartition forfaitaire dilue l'activité économique d'un département (ou d'une région, *cf. infra*) au sein d'un vaste ensemble national dont les retombées financières dans la collectivité dépendent de facteurs exogènes : la population, l'effectif salarié et soit les bases de CLA, soit la surface des immeubles soumis à la CLA (l'article ne précisant pas davantage).

b) Un mécanisme de répartition coupant tout lien entre les entreprises et les territoires

Voici, filmé étape par étape, le schéma de répartition de la CC :

i) Les entreprises acquittent la CC avec une année de décalage sur la constatation de leurs bases (VA), au taux du barème qui leur est applicable (*cf.* volet 2). Chaque entreprise paie un impôt unique calculé sur l'ensemble des VA de ses établissements, quelle que soit leur implantation géographique.

ii) Ce produit est national. La VA des entreprises comptant des établissements dans plusieurs collectivités territoriales n'est pas répartie géographiquement.

> Le Gouvernement a opté pour la solution consistant à donner à l'ensemble des départements une fraction du *taux moyen national constaté l'année précédente*. Ce taux est évidemment une pure construction mathématique, sans rapport avec l'impôt acquitté par les entreprises.

> Il est calculé en rapportant le produit perçu par l'État pour l'année N en application du barème aux bases totales constatées cette même année N sans considération de barème. Ce taux doit bien sûr être recalculé chaque année.

> Ce « taux moyen national de l'année précédente » est ensuite multiplié par 75 % afin d'en isoler la fraction départementale de celle affectée aux régions.

iii) Ce produit ainsi mutualisé est réparti entre les départements selon une clé de répartition forfaitaire, chacun disposant d'une fraction de l'assiette nationale (comme pour la TSCA).

iv) Le présent article renvoie à un décret ultérieur l'établissement de la liste de ces pourcentages départementaux. Cependant, afin d'orienter l'action du pouvoir réglementaire dépositaire d'une délégation du législateur qui paraît peu conforme à la Constitution (*cf. infra*), l'article 1586 pose trois directives de portées inégales :

> Premièrement, le pourcentage de chaque département devra tenir compte de la part du département dans l'effectif salarié national, de sa part dans les bases nationales de CLA ou dans la surface nationale des immeubles soumis à la CLA, et de sa part dans la population française. Il appartiendra au décret de fixer la pondération exacte de chacun de ces critères, et, vraisemblablement, de préciser le deuxième d'entre eux (valeurs locatives ou surfaces occupées).

> Deuxièmement, l'avant-dernier alinéa fixe également une forme d'objectif moral au pouvoir réglementaire en disposant que la pondération des critères devra conduire à une répartition du produit qui soit en adéquation avec les ressources fiscales individuelles actuelles de chaque département et, dans le même temps, qui prenne en compte la situation des départements défavorisés à raison « *de leur potentiel fiscal ou de l'importance de leurs charges* ».

Le Rapporteur général ne peut que souscrire à l'intention à la fois généreuse et raisonnable de ces trois directives. Cependant, outre son absence totale de portée normative, il ne peut que constater qu'il sera sans doute difficile, avec une même clé de répartition, d'affecter davantage de produit aux départements qui disposaient d'importantes bases fiscales et, à la fois, d'affecter davantage de produit aux départements qui disposaient de très faibles bases

fiscales. Quant à « *l'importance de leurs charges* », une clé construite sur la population, l'effectif salarié et les bases foncières risque de ne pas permettre une prise en compte satisfaisante des dépenses de RSA, d'allocation personnalisée d'autonomie ou de personnels TOS des collègues.

> Troisièmement, le dernier alinéa de l'article imposera au Gouvernement de respecter des fourchettes encadrant la pondération de chaque critère. Ainsi, la population ne peut entrer en compte pour plus de 20 %, l'effectif salarié pour moins de 40 % ou plus de 70 % et les VLF pour moins de 20 % ou plus de 40 %.

v) Bien que l'article soit muet sur ce point, il semble inévitable que ce décret fixant les pourcentages départementaux de l'assiette nationale soit révisé tous les ans pour tenir compte des évolutions de la situation de chaque critère.

vi) Une fois le décret publié, le produit de CC perçu au titre de l'année précédente par l'État est réparti selon le pourcentage de chaque département.

c) Exemple de répartition forfaitaire pouvant résulter du dispositif

Afin de mesurer les effets de la répartition forfaitaire envisagée par le Gouvernement, il est proposé de se reporter à la simulation construite sur les hypothèses suivantes :

– le produit total de CC est estimé à 11 400 millions d'euros pour une assiette nationale de 824 802 millions d'euros (estimations 2007) ;

– les données départementales sont celles de 2007, sauf la population issue du dernier recensement ;

– la clé proposée prend en compte la population pour 15 %, les bases VLF pour 25 % et l'effectif salarié pour 60 %, ce qui constitue une solution médiane.

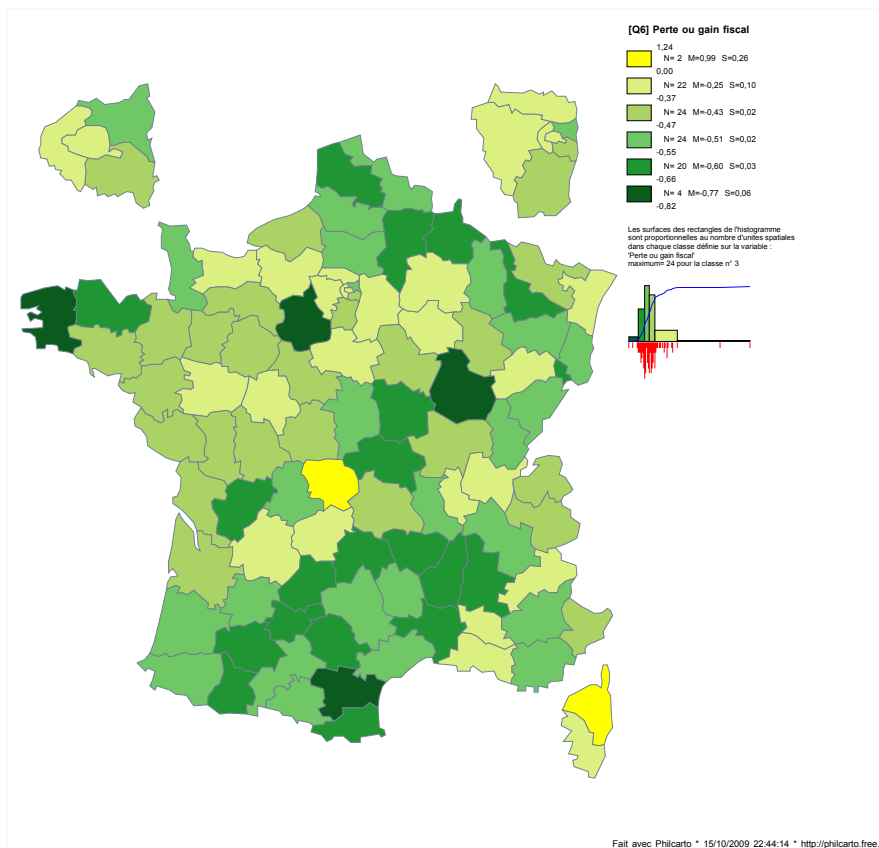
L'application de la clé proposée conduirait à la répartition détaillée dans le tableau suivant.

Pour compléter cette simulation, les cartes suivantes illustrent respectivement :

– Le gain ou la perte réalisée à l'occasion de la réforme en termes de produits fiscaux perçus. Cette carte distingue la part de CC en pourcentage de la somme des produits de taxe d'habitation, de taxe professionnelle et de taxe foncières sur les propriétés non bâties.

– Le taux de couverture des actuelles recettes fiscales par les futures recettes fiscales (y compris la TSCA et la taxe foncière sur les propriétés bâties).

LES GAGNANTS/PERDANTS DU CHANGEMENT D'ARCHITECTURE FISCALE

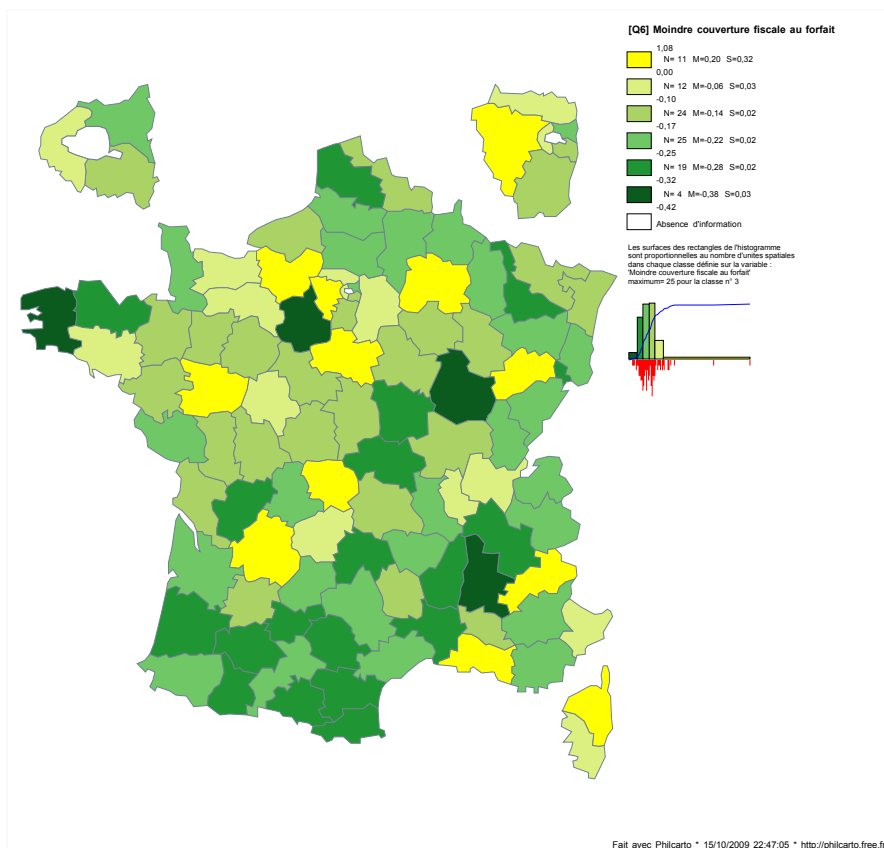


Les départements en vert perdent de la fiscalité à la réforme. Les départements en jaune gagnent. Les chiffres sont en pourcentage de la CC par rapport aux produits fiscaux que le projet de réforme envisage de retirer à l'échelon départemental.

Nom du département	Population INSEE	VLF (en M€)	Effectif salarié	Clé 15/25/60	Produit perçu
AIN	566 740	258	142 590	0,90 %	76 417 967
AINSE	537 061	155	102 561	0,64 %	54 724 352
ALLIER	343 309	92	71 760	0,42 %	36 094 640
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	154 501	79	28 495	0,22 %	18 671 650
HAUTES-ALPES	130 752	61	41 917	0,24 %	20 351 215
ALPES-MARITIMES	1 073 184	371	280 074	1,60 %	136 595 127
ARDÈCHE	306 238	121	58 509	0,40 %	34 262 411
ARDENNES	285 653	119	53 959	0,38 %	32 356 187
ARIEGE	146 289	61	35 676	0,22 %	18 878 491
AUBE	299 704	137	82 881	0,50 %	42 604 924
AUDE	341 022	76	49 652	0,33 %	28 221 955
AVEYRON	273 377	106	62 046	0,39 %	33 207 796
BOUCHES-DU-RHÔNE	1 937 405	613	1 099 430	4,83 %	411 314 517
CALVADOS	671 351	174	174 358	0,94 %	79 775 279
CANTAL	149 682	38	26 013	0,16 %	14 029 531
CHARENTE	347 037	95	77 534	0,45 %	38 103 868
CHARENTE-MARITIME	598 915	120	112 832	0,65 %	55 643 546
CHER	314 675	117	63 902	0,42 %	35 603 219
CORSE-DU-SUD	240 363	78	53 380	0,32 %	27 440 322
HAUTE-CORSE	135 718	182	136 826	0,69 %	58 942 084
CORRÈZE	158 400	130	127 288	0,61 %	51 807 260
CÔTE-D'OR	517 168	22	18 804	0,21 %	17 902 590
CÔTES-D'ARMOR	570 861	82	94 615	0,54 %	46 306 524
CREUSE	123 401	188	130 842	0,68 %	57 540 592
DORDOGNE	404 052	207	128 252	0,75 %	64 252 641
DOUBS	516 157	184	133 219	0,77 %	65 791 726
DRÔME	468 608	136	97137	0,59 %	50 009 919
EURE	567 221	194	222 706	1,10 %	93 382 803
EURE-ET-LOIR	421 114	34	32 262	0,25 %	20 935 235
FINISTÈRE	883 001	31	39 658	0,38 %	32 115 349
GARD	683 169	180	119 038	0,76 %	64 735 473
HAUTE-GARONNE	1 186 330	433	330 850	1,87 %	159 220 345
GERS	181 375	39	33 476	0,20 %	16 901 021
GIRONDE	1 393 758	388	365 672	1,99 %	169 178 814
HERAULT	1 001 041	228	275 466	1,41 %	120 444 300
ILLE-ET-VILAINE	945 851	268	272 370	1,43 %	122 181 897
INDRE	232 959	59	51 553	0,29 %	24 990 711
INDRE-ET-LOIRE	580 312	161	130 542	0,75 %	64 172 165
ISÈRE	1 169 491	568	311 740	1,95 %	166 031 939
JURA	257 399	98	54 651	0,35 %	30 019 077
LANDES	362 827	114	83 772	0,49 %	41 986 123
LOIR-ET-CHER	325 182	120	72 856	0,45 %	38 660 109
LOIRE	741 269	218	191 387	1,06 %	90 180 019
HAUTE-LOIRE	219 484	59	46 207	0,27 %	23 187 408
LOIRE-ATLANTIQUE	1 234 085	365	358 866	1,90 %	161 849 450
LOIRET	645 325	265	186 417	1,07 %	91 211 246
LOT	169 531	40	31 425	0,19 %	16 167 687
LOT-ET-GARONNE	322 292	76	66 721	0,38 %	32 730 503
LOZÈRE	76 800	15	11 141	0,07 %	6 146 193

Nom du département	Population INSEE	VLF ⁽¹⁾ (en M€)	Effectif salarié	Clé 15/25/60	Produit perçu
MAINE-ET-LOIRE	766 659	194	187 928	1,03 %	87 458 905
MANCHE	492 563	225	116 323	0,75 %	64 310 559
MARNE	565 841	217	166 374	0,93 %	79 375 955
HAUTE-MARNE	187 652	56	44 974	0,26 %	21 909 936
MAYENNE	299 000	87	82 210	0,44 %	37 722 990
MEURTHE-ET-MOSELLE	725 302	208	150 178	0,91 %	77 122 445
MEUSE	193 696	59	33096	0,22 %	18 911 667
MORBIHAN	694 821	183	173 704	0,95 %	80 904 364
MOSELLE	1 036 776	416	233 521	1,49 %	126 737 038
NIÈVRE	222 220	50	40 269	0,24 %	20 700 906
NORD	2 565 257	890	626 305	3,69 %	314 446 019
OISE	792 975	270	192 188	1,13 %	96 317 855
ORNE	292 879	71	67 272	0,37 %	31 825 757
PAS-DE-CALAIS	1 453 387	418	312 207	1,85 %	157 881 536
PUY-DE-DOME	623 463	227	151 228	0,91 %	77 139 836
PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	636 849	190	155 395	0,88 %	75 143 835
HAUTES-PYRÉNÉES	227 736	75	40 797	0,27 %	23 301 448
PYRÉNÉES-ORIENTALES	432 112	90	81 113	0,47 %	40 381 972
BAS-RHIN	1 079 016	469	342 324	1,92 %	163 701 414
HAUT-RHIN	736 477	379	205 347	1,28 %	109 135 612
RHONE	1 669 655	719	589 401	3,17 %	269 772 757
HAUTE-SAÔNE	235 867	64	87 173	0,42 %	35 716 261
SAÔNE-ET-LOIRE	549 361	179	123 322	0,74 %	63 161 977
SARTHE	553 484	170	136 487	0,78 %	66 173 344
SAVOIE	403 090	310	122 709	0,85 %	72 277 704
HAUTE-SAVOIE	696 255	318	183 281	1,13 %	96 299 605
PARIS	2 181 371	1 519	1 367 553	6,78 %	577 743 022
SEINE-MARITIME	1 243 834	607	324 291	2,05 %	174 776 432
SEINE-ET-MARNE	1 273 488	530	312 036	1,93 %	164 666 888
YVELINES	1 395 804	560	393 430	2,27 %	193 252 167
DEUX-SÈVRES	359 711	96	90 920	0,50 %	42 286 596
SOMME	564 319	174	134 320	0,78 %	66 146 074
TARN	365 335	78	67 347	0,40 %	33 967 432
TARN-ET-GARONNE	226 849	80	44 985	0,29 %	24 950 224
VAR	985 099	214	164 811	1,02 %	87 128 526
VAUCLUSE	534 291	152	224 668	1,05 %	89 351 014
VENDÉE	597 185	193	174 313	0,94 %	80 038 898
VIENNE	418 460	136	89 439	0,55 %	46 791 349
HAUTE-VIENNE	367 156	84	77 333	0,44 %	37 424 653
VOSGES	379 975	143	103 367	0,59 %	50 655 505
YONNE	340 088	107	81 936	0,47 %	40 345 878
TERRITOIRE DE BELFORT	141 201	42	28 687	0,18 %	14 997 678
ESSONNE	1 198 273	508	360 766	2,05 %	175 041 202
HAUTS-DE-SEINE	1 536 100	1 174	806 647	4,36 %	371 823 518
SEINE-ST-DENIS	1 491 970	600	386 549	2,31 %	196 967 585
VAL-DE-MARNE	1 298 340	466	381 052	2,10 %	178 946 402
VAL-D'OISE	1 157 052	330	247 531	1,47 %	125 139 499
GUADELOUPE	400 736	106	164 770	0,77 %	65 197 222
MARTINIQUE	397 732	129	225 879	1,00 %	84 784 722
GUYANE	205 954	67	27 125	0,21 %	18 198 016
RÉUNION	781 962	196	156 720	0,93 %	79 019 602

COUVERTURE DU NIVEAU ACTUEL DE RECETTES FISCALES PAR DES IMPÔTS, EN SCENARIO CIBLE DU PLF



Les départements en jaune percevraient davantage d'impôt qu'aujourd'hui. Les départements en vert disposeraient de moins d'impôt.

d) Une répartition dont la conformité à la Constitution remettrait en cause le concept même de ressources propres

La répartition ainsi proposée soulève une difficulté d'ordre juridique. Il convient de rappeler que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *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.* »

Or, en proposant :

– de neutraliser l'assiette départementale (qui n'est pas recensée) au sein d'un ensemble national,

– de répartir forfaitairement cette assiette en fonction de critères exogènes,

le présent article semblerait vouloir appliquer à la CC un régime similaire à celui de la TSCA. Cependant, la ressemblance apparente est trompeuse et il s'agit là d'un faux ami dont il faut distinguer les particularités d'avec les régimes de la TIPP ou de la TSCA :

– Chaque hectolitre de carburant vendu sur le territoire national est soumis à une fraction de la TIPP pour chacun des départements. Ainsi, par exemple, en vertu de l'article 49 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 29 décembre 2008), un hectolitre de supercarburant sans plomb vendu dans la Meuse en 2009 était taxé de 15,38 centimes d'euros au profit du département du Gard, en compensation des transferts de compétences. **Le produit fiscal perçu par ce dernier est donc strictement lié à l'assiette de la TIPP**, fut-elle nationale.

– Il en va de même pour le régime de la TSCA, puisque l'assiette de cette taxe est fractionnée par avance entre tous les départements.

– Au contraire, le produit de CC départemental serait constitué de l'assiette nationale multipliée par une fraction d'un taux moyen auquel aucune entreprise n'aura été spécifiquement assujettie au cours de l'année de référence. Il n'est donc pas proposé au Parlement de fixer par avance une fraction du taux de la CC nationale dont bénéficierait ultérieurement le département du Gard, mais de renvoyer à 2011 la constatation d'une masse financière, dont une fraction sera alors attribuée par décret au département du Gard. Le produit fiscal perçu par celui-ci ne sera donc aucunement lié à l'impôt réellement acquitté. Il variera, d'une part, en fonction de l'assiette de la CC, mais surtout, d'autre part, en fonction des critères forfaitaires de la répartition.

TYPLOGIE DES IMPOSITIONS PERÇUES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FONCTION DÉCROISSANTE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Assiette	Taux	Exemple
Locale	Local	taxe professionnelle ou taxe foncière ou CLA
Locale	National	taxes sectorielles ou TIPP régionale
Localisée forfaitairement	National	TSCA départementale
Nationale	Fraction forfaitaire du tarif national	TIPP départementale
Forfaitairement distribuée en fonction de la population	Fraction forfaitaire d'un taux moyen national recalculé <i>ex-post</i>	CC

Ainsi, une hausse ou une baisse de la VA enregistrée dans un département donné sera répartie sur l'ensemble du territoire selon la clé décrite ci-dessus. De même, le produit perçu par chaque collectivité dépendra de l'évolution de ses critères propres, et non de la matière fiscale elle-même. Seront ainsi avantagés les départements à forte population, à fortes bases foncières ou dont l'effectif salarié est important.

B.– RÉGIONS

1.– Les recettes fiscales affectées aux régions

L'article 1599 *bis*, réécrit au point 4.3 du présent article, dresse la liste des impositions directes qui seront perçues par les régions :

- elles ne percevront plus ni la taxe professionnelle, ni les taxes foncières (transférées au bloc communal) ;

- elles bénéficieront de deux nouvelles taxes sectorielles :

- celle frappant les matériels roulants de la SNCF, répartie au prorata des sillons-kilomètres de chaque région (article 1599 *quater* A et 1649 A *ter*, points 3.3 à 3.6) ;

- et celle frappant les répartiteurs principaux (article 1599 *quater* B) ;

- enfin, principalement, elles bénéficieront d'un quart de la cotisation complémentaire.

2.– La répartition de la CC

L'article 1599 *bis* prévoit, pour les régions, une répartition de la CC reposant sur les mêmes mécanismes que pour les départements. Cette répartition n'est pas davantage satisfaisante que pour les départements, et ne gomme nullement l'inégale distribution de la richesse sur le territoire national.

a) L'application aux régions du mécanisme prévu pour les départements encourt les mêmes critiques

Le dispositif proposé par le présent article pour répartir la CC au profit des régions est globalement identique à celui décrit précédemment s'agissant des départements.

– Le taux moyen national constaté l'année précédente serait affecté d'un coefficient de 25 % afin d'isoler la part régionale de celle affectée au départements.

– L'assiette nationale de l'année précédente serait également fractionnée selon une clé forfaitaire composée d'un panel de critères (identique à celui utilisé pour les départements).

– Ce panel et la pondération de chaque critère serait également fixés par décret, sous les mêmes limites que celles prévues pour les départements, et dans un objectif comparable à la fois de répartir la CC au profit des régions à fort potentiel fiscal et de la répartir au profit des régions ayant un faible potentiel fiscal.

Ce mécanisme encourt les mêmes critiques que celui prévu pour les départements : la CC sera une dotation fiscale indexée sur des critères relativement extérieurs à l'impôt et déconnectée des entreprises.

b) Exemple de répartition forfaitaire

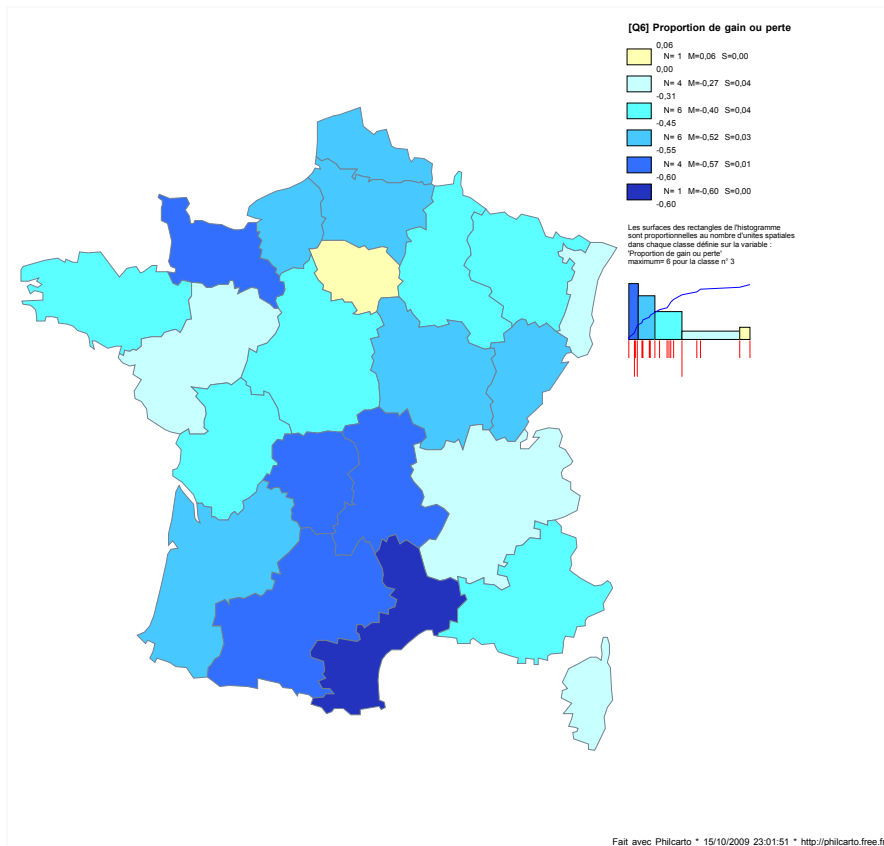
Afin de prendre toute la mesure de l'argument selon lequel la répartition proposée permettrait une certaine péréquation de la CC entre les régions, il peut être procédé à une simulation. Les hypothèses retenues ci-après sont les mêmes que pour les départements et la clé de distribution est calculée avec la même pondération des critères (option médiane).

Il en résulterait la distribution suivante :

Nom	effectif salarié	VLf entreprises	population 1999	Clé 60/25/15	CC perçue	Fiscalité supprimée ou transférée ⁽¹⁾
Île de France	4 255 564	5 687 364 713	11 188 455	23,91 %	679 199 142	642 166 103
Champagne-Ardenne	348 188	528 941 631	1 392 981	2,15 %	60 940 156	96 661 459
Picardie	429 069	598 639 968	1 914 463	2,63 %	74 786 480	155 303 046
Haute-Normandie	457 510	791 333 084	1 832 887	2,93 %	83 160 911	184 292 107
Centre	602 407	857 516 619	2 539 129	3,68 %	104 501 153	191 731 724
Basse-Normandie	357 953	469 572 271	1 487 170	2,14 %	60 670 330	138 454 339
Bourgogne	382 353	516 442 066	1 677 397	2,32 %	65 901 265	127 148 898
Nord-Pas de Calais	938 512	1 308 235 535	4 077 018	5,73 %	162 771 000	360 800 553
Lorraine	520 162	827 134 539	2 389 343	3,32 %	94 374 089	165 765 783
Alsace	547 671	847 936 637	1 778 237	3,29 %	93 473 702	118 500 175
Franche-Comté	301 353	392 607 910	1 166 988	1,77 %	50 395 562	106 595 393
Pays de la Loire	939 804	1 009 801 975	3 410 112	5,24 %	148 721 755	215 186 447
Bretagne	796 068	774 742 818	3 130 018	4,40 %	125 096 436	201 983 311
Poitou-Charentes	370 725	447 117 063	1 744 907	2,22 %	63 017 784	103 437 214
Aquitaine	766 175	848 801 003	3 070 980	4,37 %	124 095 340	241 216 633
Midi-Pyrénées	646 602	911 741 552	2 730 977	3,94 %	111 929 943	257 222 778
Limousin	149 517	183 775 417	745 285	0,91 %	25 816 306	59 206 239
Rhône-Alpes	1 727 869	2719971912	5 915 080	10,51 %	298 464 124	431 237 645
Auvergne	295 208	416 736 705	1 368 025	1,83 %	51 965 194	127 708 999
Languedoc-Roussillon	536 410	588 724 186	2 424 053	3,12 %	88 621 975	220 200 366
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 839 395	1 490 263 776	4 634 760	9,20 %	261 317 013	403 612 128
Corse	71 920	64 942 064	267 000	0,39 %	11 030 341	14 363 658

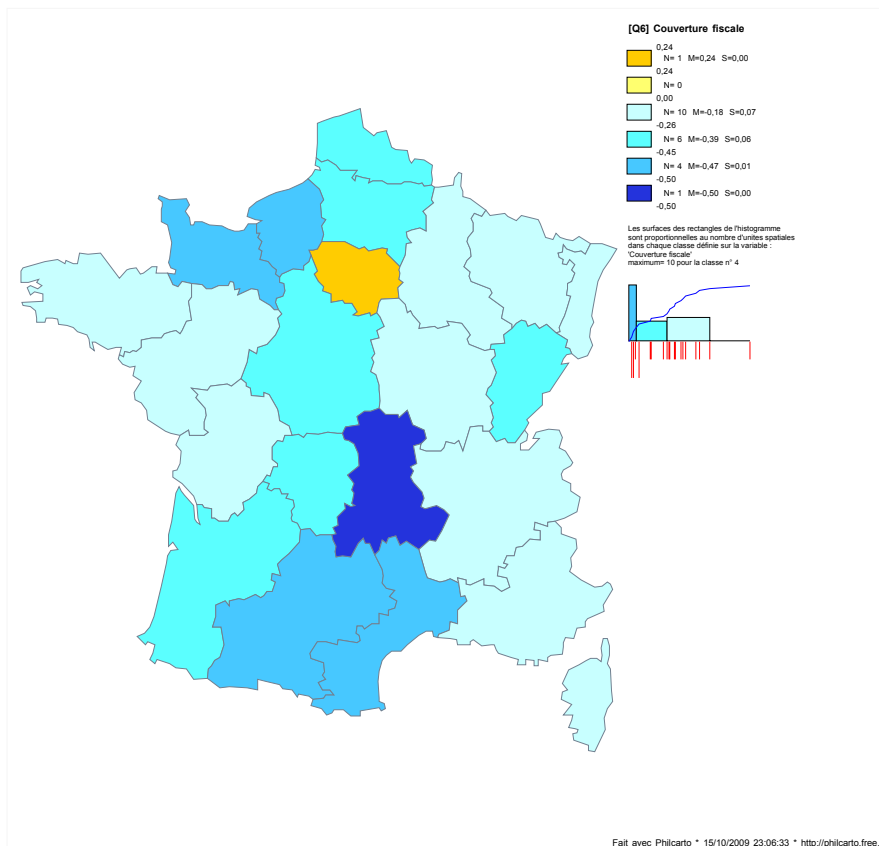
(1) C'est-à-dire les taxes foncières et la taxe professionnelle. On observe ainsi que la répartition proposée, loin de garantir une correction péréquatrice de la mauvaise distribution des bases sur le territoire, conduira au contraire certaines régions à boire le calice de la réforme jusqu'à la lie. Ainsi, la région Limousin, qui bénéficiait du plus petit volume de recettes fiscales, pointe également au dernier rang des parts régionales de l'assiette de la CC (0,92 %), dont le produit ne suffirait même pas à couvrir la moitié de la fiscalité transférée ou supprimée.

LES GAGNANTS/PERDANTS DU CHANGEMENT D'ARCHITECTURE FISCALE



Les régions en bleu perdent de la fiscalité à la réforme. La région en jaune en gagne. Les chiffres sont en pourcentage de la CC par rapport aux produits fiscaux que le projet de réforme envisage de retirer à l'échelon régional.

COUVERTURE DU NIVEAU ACTUEL DE RECETTES FISCALES PAR DES IMPÔTS, EN SCENARIO CIBLE DU PLF



La région en jaune percevrait davantage d'impôt qu'aujourd'hui (y compris IFR). Les régions en bleu disposeraient de moins d'impôt.

6.– ENCADREMENT DE LA FIXATION DES TAUX DE FISCALITÉ LOCALE ET RÉGIME TRANSITOIRE APPLICABLE EN 2010

Le point 5.1 du présent article fixe les nouvelles règles qui seront applicables, à compter de 2011, à la fixation des taux des impôts directs locaux. Le point 9.2.2.1.3. adapte pour sa part le mécanisme actuel de modulation du taux de la TEOM à la nouvelle architecture fiscale. Enfin, le point 7.1 du présent article organise les conditions de la transition entre les années 2009, 2010 et 2011, tant du point de vue des taux applicables que de la perception des produits et des compensations.

6.1.– NOUVELLES RÈGLES DE FIXATION DES TAUX DES IMPOSITIONS COMMUNALES À COMPTER DE 2011

Les limites à l'intérieur desquelles les collectivités locales peuvent exercer leur liberté de fixation des taux sont prévues par les articles 1636 B *sexies* et 1636 B *septies* du CGI. Les collectivités locales sont tenues de respecter des règles générales, constituées par le plafonnement des taux et la liaison des taux. Dans certains cas, elles ont la possibilité de déroger à la liaison des taux en réduisant la pression fiscale sur les ménages ou, au contraire, en majorant celle sur les entreprises.

Il convient de noter que le présent article conserve et adapte les règles de plafonnement des taux des impôts directs locaux et celles de différenciation des taux de TEOM. En revanche, le point 5.1.1 propose de supprimer la plupart des exceptions et dérogations qui affaiblissent aujourd'hui la liaison stricte des taux.

A.– LE RETOUR À UNE STRICTE LIAISON DES TAUX COMMUNAUX

1.– Le maintien du principe de liaison des taux

Le principe général de la liaison des taux consiste à imposer aux collectivités locales de faire varier de façon parallèle leur taux de taxe d'habitation, plus souvent protégée par les collectivités, et les taux des autres impositions frappant les propriétaires et les entreprises.

a) Le lien CLA-TH

Le principal intérêt de la liaison des taux consiste à préserver l'impôt économique de la tentation de le faire croître plus rapidement que l'impôt des habitants. Compte tenu des enjeux de la réforme pour les entreprises et des modalités finalement retenues, notamment l'institution d'une CET composée d'une CLA et d'une CC indépendantes l'une de l'autre, le présent article réaffirme la règle de liaison.

Le I et le III du nouvel article 1636 B *sexies* maintiennent donc l'actuel dispositif de liaison et l'adapte au passage de la taxe professionnelle à la CLA :

- la coordination formelle est opérée ;
- il n'est plus fait mention des taux votés par les conseils généraux (qui ne sont pas bénéficiaires de la CLA) ;
- l'article 1636 B *sexies* A, qui répliquait la règle à l'échelon régional, est remplacé par de nouvelles dispositions (*cf. infra*).

Il en ressort que les communes et leurs EPCI à fiscalité propre (quel qu'en soit le régime fiscal, à l'instar de la règle prévalant aujourd'hui) devront :

- soit faire varier de façon identique tous leurs taux ;
- soit plafonner leur hausse de taux de CLA à hauteur de celle du taux de taxe d'habitation ou de celle du taux moyen pondéré de taxe d'habitation et des taxes foncières si elle est plus faible ;
- soit diminuer leur taux de CLA au moins autant que leur taux de taxe d'habitation ou que leur taux moyen pondéré de taxe d'habitation et de taxes foncières, si la baisse de celui-ci est plus conséquente.

Par ailleurs, le I *bis* de l'article 1636 B *sexies* reconduit à l'identique les règles applicables aux premiers exercices d'imposition, tant pour les communes que pour les EPCI à fiscalité additionnelle : le rapport du taux de CLA au taux moyen ne peut excéder celui du taux moyen pondéré des autres taxes au taux moyen.

En outre, le III reconduit les règles de calcul du taux moyen pondéré de taxe d'habitation et des taxes foncières des EPCI actuellement à TPU, en vue de l'appliquer aux futurs EPCI à fiscalité mixte (*cf. supra* volet 5).

Le II du même article actualise également, à droit constant, les règles applicables lors de la première année de perception des taxes par un EPCI.

b) Le lien TFNB-TH

Historiquement, il a pu paraître légitime de lier strictement l'évolution du taux de TFNB et celui de la taxe d'habitation, afin de préserver les agriculteurs d'une tentation de hausse du seul taux de TFNB. Compte tenu du faible montant des bases totales de cette taxe et des nombreuses exonérations dont bénéficient les agriculteurs, l'impérieuse nécessité d'une telle liaison paraît cependant moins actuelle.

Néanmoins, le dernier alinéa du I de l'article 1636 B *sexies* reconduit le dispositif actuellement en vigueur, c'est-à-dire que les communes et les EPCI à fiscalité propre devront calquer strictement l'évolution de leur taux de TFNB sur celle de leur taux de taxe d'habitation.

Toutefois, le I *ter* du même article introduit une règle novatrice de plafonnement du taux de la TFNB, applicable à la première année au titre de laquelle une commune ou un EPCI à fiscalité additionnelle vote un taux non nul. Cette innovation, d'apparence baroque compte tenu de l'ancienneté de l'assiette foncière non bâtie dans les communes, puise sa justification dans la situation dans laquelle se sont placés certaines communes et certains EPCI ayant voté, pour diverses raisons, au titre d'une année donnée, un taux nul de TFNB. *Qui a fait la faute, la boit*, comme dit le proverbe : ces collectivités et EPCI se sont retrouvés prisonniers par la suite de la règle de liaison stricte des taux de taxe d'habitation et de TFNB, qui les a empêchés de voter à nouveau un taux quelconque⁽¹⁾. La nouvelle règle prévue par le I *ter* de l'article 1636 B *sexies* s'apparente donc à une déliaison très exceptionnelle des taux de taxe d'habitation et de TFNB, quoique la rédaction de l'article pourrait être davantage explicite sur ce point.

2.– La suppression des exceptions

En réalité, l'innovation qui accompagne la réforme de la taxe professionnelle et qui semble de nature à protéger le bénéfice que les entreprises en tireront, réside dans la suppression de tous les mécanismes d'assouplissement ou de dérogation à la liaison des taux.

a) La fin de la déliaison partielle à la hausse du taux de CLA (TP)

La rédaction du nouvel article 1636 B *sexies* supprime purement et simplement le 4 du I de l'article actuellement en vigueur, qui organisait la principale dérogation à la liaison des taux : la déliaison partielle du taux de taxe professionnelle.

En effet, les articles 31 et 32 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre) ont autorisé les collectivités territoriales à augmenter leur taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières. Cette faculté est donc supprimée par le présent article.

b) La fin de la déliaison partielle à la baisse du taux de CLA (TP)

L'article 103 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) avait institué une déliaison à la baisse du taux de la taxe professionnelle perçue par les communes, les départements ainsi que par les EPCI

(1) En effet, toute augmentation proportionnelle d'un taux nul conduit à un taux nul.

à fiscalité propre. Ces collectivités peuvent diminuer leur taux de taxe professionnelle, par rapport à l'année précédente dans une proportion égale à seulement la moitié :

– soit de la diminution de la taxe d'habitation ou de celle du taux moyen pondéré de taxe d'habitation et des taxes foncières,

– soit de la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont à la baisse.

Cette faculté est également supprimée.

c) La fin de la réduction autonome des taux de TH et de TF

Depuis 1989, l'article 1636 B *sexies* I-2 du CGI a ouvert à toutes les collectivités locales – communes et groupements à fiscalité propre, départements et régions – la possibilité de diminuer, quand ils dépassent certains seuils, leurs taux de taxe d'habitation et de taxes foncières, sans avoir à baisser parallèlement le taux de la taxe professionnelle et/ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les taxes susceptibles de voir leur taux diminuer sont celles dont le taux est supérieur à la fois :

– au taux moyen national constaté l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature (première condition) ;

– au taux de taxe professionnelle voté l'année précédente par la collectivité concernée (seconde condition).

L'article 120 de la loi de finances pour 1997 a introduit un assouplissement à ce régime, lui-même dérogatoire : depuis le 1^{er} janvier 1997, lorsque les conditions précédentes ne sont pas applicables, le taux de la taxe d'habitation peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe d'habitation, si le taux de taxe professionnelle de l'année précédente est inférieur au taux moyen national de taxe professionnelle, sans que cette diminution n'entraîne l'application de la règle de la liaison des taux.

Ces possibilités de réduction autonome des taux de la taxe d'habitation ou des taxes foncières sont supprimées.

d) La fin de la majoration spéciale du taux de CLA (TP)

L'article 1636 B *sexies* ouvre actuellement également aux communes et aux départements (mais non aux groupements à fiscalité additionnelle et aux régions) une seconde possibilité de déroger à la liaison des taux. Ces collectivités peuvent appliquer au taux de la taxe professionnelle, dans certaines conditions, une « majoration spéciale ». La même faculté est ouverte aux groupements de communes à taxe professionnelle unique.

Cette faculté d'appliquer une majoration spéciale est réservée aux collectivités où :

– le taux de taxe professionnelle déterminé selon les règles de liaison entre les taux (éventuellement corrigées par la réduction dérogatoire) reste inférieur à la moyenne constatée l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature ;

– le taux moyen pondéré des trois autres taxes était, l'année précédente, supérieur ou égal à la moyenne constatée dans l'ensemble des collectivités de même nature.

Les collectivités qui remplissent les deux conditions requises peuvent appliquer une majoration spéciale, au plus égale à 5 % du taux moyen de taxe professionnelle constaté l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature. Cette majoration ne peut avoir pour effet de dépasser cette moyenne.

Ce dispositif de majoration spéciale est également abrogé par le nouvel article 1636 B *sexies*.

e) La fin de la déliaison partielle du taux de TFNB des communes dont l'EPCI opte pour la TPU

La loi de finances pour 2006 a aménagé, au travers de son article 88, la règle du lien entre les taux pour les communes qui adhèrent à un EPCI à fiscalité additionnelle et qui décide d'appliquer le régime de la taxe professionnelle unique. Rappelons qu'en principe, si une commune décide de diminuer son taux de taxe d'habitation, cela entraîne mécaniquement une diminution du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties au moins égale à la diminution de son taux de taxe d'habitation. Par ailleurs, toute augmentation du taux de sa taxe foncière sur les propriétés non bâties contraint d'augmenter dans une proportion au moins égale le taux de sa taxe d'habitation.

Depuis 2006, les communes ont la possibilité de fixer librement leur taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties uniquement pour la première année au titre de laquelle l'EPCI auquel elles adhèrent, et jusqu'alors à fiscalité additionnelle, opte pour la TP unique.

Cette faculté est également supprimée.

B.– LE MAINTIEN DES RÈGLES DE PLAFONNEMENT GLOBAL DES TAUX

1.– La reconduction des plafonnements des impositions communales et intercommunales

Le nouvel article 1636 B *septies*, réécrit par le point 5.1.3, reconduit le mécanisme actuel de plafonnement des taux des impôts directs locaux, qui ne concerne que les communes et les EPCI à TPU (ou de zone, dans celle-ci). Ce plafonnement des taux est différent selon qu'ils portent sur la taxe professionnelle ou sur les impôts des ménages :

– le taux plafond de la taxe professionnelle est égal à *deux fois* le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes, des départements ou des régions ;

– le taux plafond de la taxe d'habitation et des taxes foncières est égal à *deux fois et demie* le taux moyen de chaque taxe constaté l'année précédente soit au niveau *national*, soit, s'il est plus élevé, au niveau *départemental*. Il peut donc y avoir des taux plafonds différents selon les départements.

Ces règles sont maintenues par le nouvel article 1636 B *septies*.

2.– Le nouveau plafonnement des taux des EPCI à fiscalité additionnelle

Par ailleurs, les IV et V du nouvel article 1636 B *septies* soumettent à ces règles de plafonnement les EPCI à fiscalité additionnelle, qui jusqu'à présent n'étaient pas tenus de les respecter.

Ceux-ci devront dorénavant observer des taux plafonds similaires à ceux applicables aux communes :

– deux fois le taux moyen national des EPCI à fiscalité additionnelle, en ce qui concernera la CLA ;

– deux fois et demie les taux moyens nationaux des EPCI à fiscalité additionnelle, en ce qui concernera la taxe d'habitation et les taxes foncières.

Ce nouveau plafonnement appelle deux remarques distinctes.

Premièrement, il convient de rappeler que le plafonnement des taux applicables aux communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle s'applique après déduction des taux de cet EPCI des taux plafonds. Par conséquent, une commune est plafonnée à raison de son propre taux et de celui du groupement auquel elle adhère. Cette règle, d'enjeu jusqu'ici modéré, pourrait se révéler plus épineuse pour les communes dès lors que les EPCI bénéficieront du

transfert d'une fraction des taux départementaux et régionaux de taxe professionnelle (*cf.* volet 5). Le nouveau plafonnement proposé vise donc à répartir le plafonnement entre les communes et leur groupement.

Deuxièmement, telle que la rédaction du présent article l'instaure, le taux plafond applicable aux EPCI à fiscalité additionnelle serait le taux moyen national de cette catégorie d'EPCI. Or, il faut relever que cette catégorie ne saurait être regardée comme homogène, dès lors que l'intégration fiscale y est d'une diversité abécédaire. Ainsi, dans le seul département du Maine-et-Loire, on constate que le taux intercommunal de TFNB varie de 0,01 % à 18,31 %. Dans la Sarthe, le taux de TFPB de *Le Mans Métropole* est de 11,56 % tandis que celui de la *Communauté de communes des Portes du Maine Normand* est de 0,93 %. Le Rapporteur général s'interroge donc, au-delà de la pertinence incontestable d'un tel dispositif, sur la nécessité de prévoir des catégories plus fines au sein des EPCI à fiscalité additionnelle, afin d'élaborer des taux moyens plus homogènes.

3.– Le plafonnement du taux de taxe foncière des départements

Enfin, le nouvel article 1636 B *sexies* A et le VII du nouvel article 1636 B *septies* adaptent les règles de plafonnement aux nouvelles compétences fiscales des départements.

Ces derniers ne percevant plus que la taxe foncière sur les propriétés bâties, seul le taux de cette dernière sera plafonné à deux fois et demie la moyenne nationale des taux départementaux.

C.– LES RÈGLES DE MODULATION DU TAUX DE LA TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

Conformément à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages.

En effet, les communes peuvent transférer à un EPCI ou à un syndicat mixte la totalité ou certaines compétences relatives à ce service (collecte, élimination, valorisation, etc.).

Au regard de ces éventuels transferts, le présent projet de loi propose de codifier dans un même article certaines des dispositions affectant de manière similaire les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (notamment les communautés de communes, les syndicats de communes et les syndicats mixtes) lorsqu'ils exercent la compétence en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Ainsi, le nouvel article 1636 B *undecies* du CGI est constitué des dispositions relatives à la modulation des taux de la taxe, actuellement prévues aux articles 1609 *quater*, 1636 B *sexies* A et 1609 *quinquies* C.

Contrairement aux quatre impôts directs locaux existants, la TEOM ne peut être perçue qu'à un seul niveau.

Ainsi, peuvent instituer et percevoir la TEOM :

– les communes qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers afin de pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal (article 1520 du CGI) ;

– les syndicats de communes et les syndicats mixtes qui se substituent aux communes pour l'institution de la TEOM lorsqu'ils bénéficient du transfert de compétence (article 1609 *quater*);

– les EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes) qui exercent cette compétence et assurent au moins la collecte des déchets (articles 1609 *bis*, 1609 *nonies* D, 1609 *quinquies* C) ;

– les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) dans les mêmes conditions (1609 *nonies* B).

La nouvelle codification proposée reprend, à droit constant, les règles associées à chacune des collectivités en matière de modulation de taux.

Les paragraphes 1, 2 et 3 sont issus de la rédaction en vigueur à l'article 1636 B *sexies* A.

Le premier paragraphe rappelle le principe selon lequel les communes et leurs EPCI ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères votent le taux de cette taxe dans les conditions fixées à l'article 1639 A. Le texte proposé supprime la précision selon laquelle les EPCI concernés sont des EPCI à fiscalité propre afin d'inclure le cas des syndicats de communes et des syndicats mixtes compétents. De plus, il est fait référence au nouvel article 1379-0 *bis* introduit par le présent projet de loi qui fixe les nouvelles règles d'affectation des ressources des collectivités territoriales.

Le premier alinéa du deuxième paragraphe précise la faculté pour ces collectivités de moduler les taux de TEOM grâce à la création de zones de perception aux taux différenciés. Il s'agit de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu en fonction des conditions de sa réalisation et de

son coût. Un taux spécifique peut également être voté dans le cas de la création d'une zone d'un rayon d'un kilomètre au maximum autour d'une installation de transfert ou d'élimination des déchets prévu par un plan départemental d'élimination des déchets. Dans ce cas, la collectivité compétente ne peut définir pas sur ce périmètre des zones en fonction du service rendu.

Le deuxième alinéa du même paragraphe rappelle, qu'à titre dérogatoire, l'EPCI peut délimiter des zones sur lesquelles des taux différents sont votés pour une période qui ne peut excéder dix ans, afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement. Il s'agit d'un assouplissement au mécanisme de lissage des taux de la TEOM au sein des EPCI, afin de prendre en compte les augmentations de cotisations éventuelles résultant de l'unification des modes de financement de la taxe.

L'article rappelle que les dispositions du deuxième paragraphe peuvent être appliquées simultanément.

Le a. du paragraphe 3 dispose que, pour les EPCI qui perçoivent la taxe dans les conditions prévues par la nouvelle rédaction proposée au b du 2 du VII de l'article 1379-0 *bis*, soit en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical, ce sont ces syndicats mixtes qui sont compétents pour définir les zones de perception de la taxe en fonction du service rendu ou pour limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation des modes de financement.

Par ailleurs, le b. du paragraphe 3 précise la période durant laquelle des taux différents peuvent être votés pour assouplir le mécanisme de lissage des taux de la TEOM en application du deuxième alinéa du paragraphe 2.

Cette période s'applique à compter du 1^{er} janvier 2005 pour tous les syndicats de communes et les syndicats mixtes qui perçoivent la taxe à cette date (conformément à l'article 1609 *quater*). Elle court à partir de la première année au titre de laquelle l'EPCI perçoit la taxe pour les nouveaux groupements ou pour ceux qui se mettent en conformité avec la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (article 1636 B *sexies* A). Enfin, en cas de rattachement de communes, elle s'applique à compter de l'année qui suit celle du rattachement.

Le paragraphe 4 reprend la rédaction en vigueur au dernier alinéa du I. de l'article 1609 *quinquies* C. Il introduit une exception aux dispositions du paragraphe 2 du présent article pour les communautés de communes qui instituent la TEOM dans les conditions prévues au 2 du VII du nouvel article 1379-0 *bis*. Ces communautés exercent la totalité de la compétence TEOM et adhèrent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte. À ce titre, elles peuvent soit instituer la taxe avant le 15 octobre d'une année et la percevoir pour leur propre

compte dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée au 1^{er} juillet de la même année, soit décider de ne pas appliquer la délibération du syndicat si celle-ci est intervenue après cette date.

L'exception introduite par ce paragraphe limite la capacité de modulation du taux de la TEOM par les communautés qui relèvent de ces conditions. En effet, elles ne peuvent voter que le taux de la taxe la première année, à l'exclusion de toute modification de ses règles d'établissement. De plus, il est précisé que, si les communes, appartenant à un syndicat percevant la TEOM, décident de le transformer en une communauté de communes postérieurement au 15 octobre, alors les zones de perception en fonction de l'importance du service rendu instituées par le syndicat restent applicables l'année qui suit cette transformation.

6.2.– RÉGIME TRANSITOIRE APPLICABLE EN 2010

A.– QUI PERÇOIT QUEL IMPÔT EN 2010 ?

Les différentes affectations pérennes de recettes fiscales, à compter de 2011, ont été commentées sous le volet 5 du présent rapport. 2010 constitue, elle, une année de transition de la réforme de la taxe professionnelle. Au cours de cette année, la réforme produit la quasi-totalité de ses effets pour les entreprises, amplifiés par le décalage de perception de la CC (*cf. supra*, volet 2), tandis que les collectivités locales voient le niveau de leurs recettes fiscales inchangé.

Afin de préparer l'entrée en vigueur de ce deuxième pan de la réforme en 2011, le présent article distingue les impositions qui seront perçues en 2010 par les collectivités territoriales, et celles dont la perception est différée d'un an.

1.– Les impositions perçues par les collectivités locales en 2010

a) La taxe d'habitation

En 2010, la taxe d'habitation sera perçue par ses bénéficiaires actuels, c'est-à-dire le bloc communal et les départements. Aucun transfert de cet impôt ne sera donc réalisé à ce stade.

b) Les taxes foncières

En 2010, la taxe foncière sur les propriétés bâties sera également perçue par les mêmes collectivités territoriales qu'actuellement : régions, départements, EPCI et communes.

La TFNB sera également perçue par les mêmes bénéficiaires.

2.– Les recettes dont la perception est différée à 2011

a) La CLA

Les entreprises n’acquittent plus de taxe professionnelle en 2010, mais la CLA et la CC. Néanmoins, en vue d’assurer une année de transition et de préparation pour les collectivités territoriales, le nouvel article 1640 B propose que l’État soit le seul bénéficiaire de la CLA en 2010, les collectivités territoriales étant compensées intégralement de leur perte de recettes.

Cet article, dont l’application se limitera à l’année 2010, prépare cependant la future perception de la CLA à l’échelon communal en recomposant le taux global de taxe professionnelle au niveau de la commune et/ou de l’EPCI (*cf. infra*). Les délibérations des collectivités locales continuent de s’appliquer aux bases taxables en 2010.

b) Les impositions ayant vocation à être transférées aux collectivités locales

Les recettes fiscales transférées aux divers échelons locaux en compensation pérenne de la réforme doivent, en principe, n’être perçues par les collectivités territoriales qu’en 2011. En effet, comme indiqué ci-dessus, les collectivités n’enregistreront aucune perte en 2010 qui ne soit compensée par la compensation relais (*cf. infra*).

Tel est bien le cas s’agissant de la TASCOM et de la TSCA, dont les points 6.2.6 et 6.4. prévoient que le transfert entrera en vigueur en 2011.

Le transfert au bloc communal des parts départementale et régionale de TFNB, sous la forme d’une nouvelle taxe additionnelle prévue à l’article 1519 I, s’appliquera également en 2011, en vertu dudit article.

c) Les nouvelles taxes sectorielles

Il en va de même des nouvelles taxes sectorielles instaurées sous les articles 1519 D à 1519 H, 1599 *quater* A et 1599 *quater* B, qui ne devraient être perçues par les collectivités territoriales qu’à compter de 2011.

En 2010, ces taxes peuvent donc être levées, afin notamment de reprendre à certaines entreprises les gains massifs occasionnés par la suppression de la part EBM de la taxe professionnelle, mais au bénéfice de l’État.

Tel est bien le régime d’entrée en vigueur prévu pour les taxes sur les éoliennes terrestres, sur les centrales électriques, sur les centrales photovoltaïques, sur les transformateurs électriques et sur les stations radioélectriques, créées aux articles 1519 D à 1519 H, ainsi que celle sur les répartiteurs principaux instaurée à l’article 1599 *quater* B.

B.– TAUX ET RÉGIME DES DÉLIBÉRATIONS APPLICABLES EN 2010

Afin que les trois exercices de la réforme (2009, 2010 et 2011) se raccordent du point de vue du contribuable, le présent article assure plusieurs corrections juridiques des règles de fixation des taux des impositions locales en 2010, année de transition.

1.– Quels taux seront applicables en 2010 ?

La question ne se pose à l'évidence pas dans des termes aussi complexes dans le cas de la taxe d'habitation et des taxes foncières que dans le cas de la CLA.

a) Les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières

Le présent article ne prévoit pas de régime transitoire de vote des taux de taxe d'habitation et des taxes foncières en 2010, c'est-à-dire que les règles en vigueur en 2009 (articles 1636 B *sexies* et suivants) continueront de s'appliquer.

Pendant, il convient ici de distinguer deux séries de taux 2010 :

– d'une part, ceux votés par les collectivités locales en 2010, qui ne sont pas mentionnés expressément dans cet article, mais serviront au calcul des cotisations dues par les contribuables ;

– d'autre part, les taux 2010 désignés par le présent article comme les « taux 2010 de référence ». Ceux-ci ont pour base les taux votés mentionnés ci-dessus, mais subissent également des corrections visant à prendre en compte diverses compensations (transfert de taux équivalent à la baisse des FAR et transferts de bloc d'impositions d'un échelon à l'autre). Ces taux dits « de référence » ne serviront qu'en tant que points de départ des délibérations de 2011.

b) Construction de taux relais de CLA

La question du taux de CLA applicable en 2010 est davantage épineuse, pour trois raisons :

– l'État perçoit l'intégralité de la CLA, à des taux qui ne sont pas les siens, et qui sont regroupés à l'échelon communal ;

– l'assiette de la CLA est majorée à due concurrence de la suppression, dès 2010, de l'abattement général à la base de 16 % (article 1472 A) actuellement applicable ;

– la CLA, imposition nouvelle, ne supporte pas les FAR actuellement perçus au titre de la taxe professionnelle.

Pour neutraliser ces obstacles tout en maintenant une imposition cohérente pour le contribuable, le présent article propose d'ajouter au capharnaüm juridique une troisième catégorie de taux 2010 : les taux relais. Il s'agit, en pratique, des taux que les communes et les EPCI voteront en 2010, les régions et les départements étant dessaisis, eux, dès 2010, du pouvoir de voter un taux de CLA.

Ces taux relais sont ensuite majorés des taux des échelons départemental et régional, qui sont figés à leur niveau de 2009 (I de l'article 1640 C), afin d'obtenir les « taux de référence 2010 » de la CLA. Contrairement aux régimes applicables à la taxe d'habitation ou aux taxes foncières, ces taux dits « de référence » serviront bel et bien *in fine*, sous les réserves décrites ci-après, au calcul des cotisations.

c) La prise en compte des moindres FAR et de la suppression de l'abattement général pour le calcul de la CLA

Ces taux de référence 2010 de CLA sont toutefois corrigés *avant* de servir au calcul de la cotisation du contribuable, afin de prendre en compte les glissements du régime de l'actuelle taxe professionnelle à celui de la future CLA :

– En vertu du 5 du I de l'article 1640 C, le taux de référence est tout d'abord multiplié par 0,84. Cette opération permet de neutraliser, pour le contribuable et les bénéficiaires du produit, la suppression de l'abattement à la base de 16 %.

– En vertu du 6 du I du même article, le taux ainsi obtenu est ensuite multiplié par 1,0485. Cette opération permet de neutraliser de manière similaire le fait que la CLA ne sera pas grevée, en 2010, des mêmes frais d'assiette et de recouvrement que la taxe professionnelle en 2009. Ainsi, tandis que les cotisations de taxe professionnelle subissaient des FAR à hauteur de 8 %, la CLA ne fera l'objet que de 3 % de FAR en 2010 (en cohérence avec le niveau des FAR applicable à compter de 2011, prévu à l'article 1641, *cf.* volet 7). Dès lors, à taux constant, le contribuable verrait sa cotisation diminuer de 5 %. Afin de stabiliser celle-ci, le taux d'imposition doit donc être majoré à due concurrence (soit +4,85 %).

Ainsi corrigé, le taux de référence sera le taux indiqué sur l'avis d'imposition du contribuable. Il sera complété par des FAR, que le I de l'article 1640 B fixe à 3 % au titre de l'année 2010.

d) Exemple d'imposition à la CLA en 2010

Reprenons l'exemple précédent afin d'illustrer l'application de la réforme en 2010.

TAUX DE TP APPLICABLES EN 2009 SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA CC DU TALONNAIS

	Talon	Talon sur l'Isle	Cheville sur l'Isle	CC du Talonnais	Département	Région	FAR (État)
Taux 2009	12%	9%	6%	2%	8%	5%	8%

À Talon, le bar-restaurant *Le rendez-vous des amis* est imposé sur des valeurs foncières de 15 000 euros. À Talon-sur-l'Isle, la PME de fabrication de viviers en plastique *Viviplast* dispose d'un établissement dont la valeur foncière est également évaluée à 15 000 euros. Leurs impositions théoriques à une taxe professionnelle *foncière* en 2009 sont les suivantes :

TP THÉORIQUE 2009, HORS EBM

	Base brute	Abattement 16 %	Base nette 2009	Taux communal	Taux global	FAR	Cotisation 2009
Le rendez-vous des amis	15 000	2 400	12 600	12 %	27 %	8 %	3 674
Viviplast	15 000	2 400	12 600	9 %	24 %	8 %	3 266

Dans un premier temps, les communes et l'EPCI votent un taux relais, auquel sont ajoutés ensuite les taux pour 2009 du département et de la région ⁽¹⁾, puis qui est corrigé comme décrit précédemment :

CLA 2010, UNE DES DEUX COMMUNES AUGMENTANT SON TAUX

	Taux <u>relais</u>	Taux de <u>référence</u>	Correction liée à l'abattement de 16 %	Correction liée aux moindres FAR	FAR 2010
Talon	majoré : 13%	13+6,66+4,16 = 23,82 %	x0,84 = 20 %	x1.0485 = 20,97 %	3 %
Talon sur l'isle	inchangé : 9%	9+6,66+4,16 = 19,82 %	x0,84 = 16,65 %	x1.0485 = 17,46 %	
CC du talonnais	inchangé : 2%	2+1,34+0,84 = 4,18 %	x0,84 = 3,51 %	x1.0485 = 3,68 %	
Département	Tx 2009 transféré				
Région	Tx 2009 transféré				

CLA 2010

	Base brute	- 16 %	Base nette	Taux communal	Taux EPCI	Taux global	FAR	Cotisation
Le rendez-vous des amis	15 000	2 400	15 000	20,97 %	3,68 %	24,65 %	3 %	3 808
Viviplast	15 000	2 400	15 000	17,46 %	3,68 %	21,14 %	3 %	3 266

On constate que la cotisation de l'entreprise installée dans la commune dont le taux n'a pas augmenté demeure inchangée au terme de l'opération.

(1) Répartis entre commune et EPCI selon la clé de répartition prévue à l'article 1640 B (cf. volet 5).

2.– Conditions de délibération

Les points 9.2.2.1.7 à 9.2.2.1.11 assurent la coordination des règles actuelles encadrant les délibérations des collectivités territoriales avec la réforme de la taxe professionnelle. Ces corrections sont opérées à droit constant, à l'exception de suppressions de dispositions devenues obsolètes.

Il convient de noter que les délais de délibération applicables en 2010 demeurent les mêmes que ceux actuellement en vigueur :

– celles fixant les taux ou les produits doivent être notifiées avant le 31 mars, les facultés de report étant maintenues ;

– les autres, principalement celles concernant les bases, doivent avoir été prises avant le 1^{er} octobre 2009 pour s'appliquer en 2010 (*cf.* volet 1 pour l'application à compter de 2010 des exonérations de base de taxe professionnelle).

C.– LA COMPENSATION RELAIS VERSÉE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2010

L'entrée en vigueur en deux temps de la réforme impose de découpler deux mécanismes distincts de compensation. L'un sera pérenne, à compter de 2011, et assurera l'équilibre pour chaque collectivité entre ses ressources propres antérieures et postérieures à la réforme (*cf.* volet 8). L'autre vise à assurer la neutralité pour les collectivités territoriales d'une réforme qui entrera d'abord en vigueur sur son volet entreprises en 2010 : il s'agit de compenser la perte de recettes née de la destruction de la part EBM de l'actuelle assiette de la taxe professionnelle.

1.– Principes généraux de compensation

Compte tenu des modalités d'entrée en vigueur du volet entreprises de la réforme, le dispositif de compensation relais prévu pour 2010 doit respecter plusieurs principes.

a) L'impossibilité de compenser la suppression des EBM proprement dite impose de compenser la totalité de la taxe professionnelle, l'État percevant la CLA pour lui-même en 2010

En premier lieu, les collectivités territoriales percevant selon un régime juridique inchangé la taxe d'habitation et les taxes foncières, il n'y a pas lieu d'organiser une compensation d'une éventuelle perte de recettes sur ces impositions. En pratique, compte tenu de la survivance sous la forme de la CLA de la taxe professionnelle sur les immobilisations foncières, la perte de recettes enregistrées par les collectivités territoriales en 2010 est équivalente à la taxe professionnelle sur la part EBM de l'assiette. Or, il convient de noter que cette assiette EBM ne peut être isolée en 2010, puisqu'elle disparaît.

En second lieu, les impositions de remplacement instituées par le présent article, qu'il s'agisse de la CC ou des taxes sectorielles, n'obéiront pas au même régime de perception que l'actuelle taxe professionnelle. Ainsi, la CC ne sera perçue que sous la forme d'acomptes courant 2010, pour un recouvrement définitif en 2011, au titre de la VA 2010. Par conséquent, il est indispensable que l'État prenne à sa charge l'année de transition, avant que les impositions puissent être réellement perçues par les collectivités locales à compter de 2011.

Deux alternatives étaient donc envisageables :

– Soit la CLA était perçue par les collectivités locales, c'est-à-dire par les communes et les EPCI, et la compensation était versée :

> Pour les départements et régions sur la totalité de leurs bases de taxe professionnelle, y compris les EBM disparus ;

> Pour les communes et les EPCI sur la seule fraction EBM de leurs bases de taxe professionnelle.

– Soit la CLA était perçue par l'État en 2010, plaçant ainsi toutes les collectivités en situation de devoir être compensée sur l'ensemble des bases de taxe professionnelle.

Le choix entre ces deux alternatives est largement commandé par l'impossibilité d'isoler précisément les bases EBM en 2010. Celle-ci conduit d'une part à privilégier une compensation homogène sur l'ensemble de la recette de taxe professionnelle de référence (l'État percevant la CLA), et d'autre part, à retenir pour référence l'exercice 2009, au titre duquel la taxe professionnelle frappait encore les EBM.

b) La question de la compensation de l'évolution des taux en 2010

Cet arbitrage ne règle cependant pas toutes les questions, puisque, dès lors qu'elles seront compensées sur la base de leur taxe professionnelle de 2009, se pose la question des effets pour les collectivités locales d'une part de l'exercice de leur pouvoir de vote de taux en 2010, et d'autre part, de l'évolution de leur assiette foncière en 2010.

Premièrement, la question de la compensation de l'évolution des taux de CLA du bloc communal en 2010 mérite d'être posée. En effet, dès lors que cet impôt sera perçu par l'État pour cet exercice et qu'il sera assis sur une assiette nouvelle (donc distribuée différemment entre contribuables et géographiquement entre collectivités locales bénéficiaires), une compensation actualisée du vote de taux 2010 ne semble pas une évidence. Toutefois, elle présente un avantage

majeur. En 2011, les communes et EPCI percevront une compensation définitive (positive ou négative) en fonction de leurs produits fiscaux calculés avec les taux 2010. Dès lors, compenser en 2010 sur des taux 2009 figés ferait naître ultérieurement des distorsions entre les collectivités locales comme le montre l'exemple ci-après :

**METHODE 1 :
COMPENSATION RELAIS CALCULÉE SUR LES SEULS TAUX 2009**

	Talon	Talon sur l'isle	Cheville sur l'isle	CC du talonnais
Base 2009-2011	100	100	100	100
Taux 2009	12 %	9 %	6 %	2 %
Taux 2010	15 %	5 %	4 %	2 %
Produit perçu par l'État en 2010	15	5	4	2
Compensation 2010	12	9	6	2
Compensation ou écrêtement 2011	-3	4	2	0

On observe que cette méthode de calcul n'incite pas à augmenter les taux en 2010, puisque la commune de Talon ne bénéficiera jamais de sa hausse : sa compensation ne la prend pas en compte en 2010 et donc elle sera écrêtée tous les ans à compter de 2011.

En revanche, elle incite clairement à diminuer le taux de CLA en 2010. Les deux communes qui y procèdent, non seulement obtiendront une compensation 2010 ne tenant pas compte des baisses, mais surtout bénéficieront d'une compensation de la réforme, à compter de 2011, qui pérennisera cette prise en compte du taux 2009. Ainsi, ces communes auront transformé du produit fiscal en recette budgétaire provenant automatiquement de l'État, qu'elles pourront par ailleurs compléter à compter de 2011 par des hausses de produit fiscal résultant d'un retour au taux 2009.

**METHODE 2 :
COMPENSATION RELAIS CALCULÉE SUR LES TAUX 2010**

	Talon	Talon sur l'Isle	Cheville sur l'Isle	CC du Talonnais
Base 2009-2011	100	100	100	100
Taux 2009	12 %	9 %	6 %	2 %
Taux 2010	15 %	5 %	4 %	2 %
Produit perçu par l'État en 2010	15	5	4	2
Compensation 2010	15	5	4	2
Compensation ou écrêtement 2011	0	0	0	0

Avec cette autre méthode de calcul, la commune qui augmente son taux en 2010 ne sera pas pénalisée par rapport à celle qui y procède en 2011 (pas d'écèlement en 2011) : elle bénéficie, en compensation, de l'équivalent du produit réellement perçu par l'État en 2010 sur la base de sa hausse de taux.

c) La question de la prise en compte de l'assiette réelle de 2010

Au plan des principes, il n'est pas contestable que la compensation relais doit tenir compte des évolutions des bases taxables enregistrées pour 2010. Du point de vue des collectivités locales, une telle prise en compte est également souhaitable afin que la compensation ne fige pas une assiette 2009, tandis qu'en 2011 les produits fiscaux perçus seraient la résultante de deux années (et non d'une) d'évolution des bases. En outre, le décalage actuel d'un an entre réalité de l'activité économique et imposition à la taxe professionnelle (déclaration année N sur l'activité au titre de N-1, imposition en N+1) conduirait à des situations paradoxales.

Ainsi, une collectivité ayant favorisé avec succès les investissements d'une entreprise sur son territoire (hors cas de création d'établissement) en 2008, aurait dû, à droit constant, en ressentir les retombées dans ses bases imposables (EBM et foncier) de 2010. Que cette collectivité ne perçoive jamais le bénéfice des EBM taxables peut paraître légitime dès lors que la réforme entrant en vigueur en 2010 vise précisément à ne plus les imposer. En revanche, il serait très délicat de justifier que cette collectivité perçoive une taxe professionnelle théorique 2010 ne prenant pas en compte l'effet de ses investissements sur ses bases foncières.

Enfin, l'absence de prise en considération des effets d'assiette en 2010 poserait un problème en raison du mode de compensation de la réforme en 2011. Celle-ci sera adossée à la compensation relais 2010, qui constituera la référence de taxe professionnelle pour chaque collectivité. Dès lors, toutes les bases non prises en compte en 2010 dans la compensation seront ensuite considérées comme excédentaires à compter de 2011, et conduiront à un écèlement.

EXEMPLE

Dans une commune, une société de mise à disposition d'équipements cinématographiques construit, en 2008, un studio supplémentaire – dont la VLF sera estimée à 9 524 euros – et s'équipe en caméras permettant de filmer en infrarouge – pour un montant de 37 202 euros. La société déclare ces acquisitions en 2009. Elles devraient constituer une majoration globale de sa base brute de TP de : $9\,524 + (16\% \times 37\,202) = 15\,476$ euros. Après abattement de 16 %, la base nette de TP serait de 13 000 euros, 8 000 euros de foncier au titre du studio et 5 000 euros d'EBM (les caméras). En toute hypothèse, la société ne sera imposée, à la CLA, en 2010, que sur son studio, au profit de l'État.

Supposons que le taux de TP de la commune soit de 20 % en 2009, inchangé en 2010, et que sa base de TP totale soit de 75 000 euros, dont 20 000 euros de foncier et 55 000 euros d'EBM. Abstraction faite des taux des autres échelons, l'État percevrait donc 5 600 euros de CLA en 2010, sur une assiette totale de 20 000 (base 2009) + 8 000 (le studio) = 28 000 euros.

Faute de prise en compte de l'assiette 2010 dans la compensation relais, la commune percevrait pour sa part 4 000 euros, sur des bases limitées à 20 000 euros (celles de 2009). Plus encore, au regard de la réforme, sa TP de référence serait considérée, à compter de 2011, comme étant de 4 000 euros. Par conséquent ⁽¹⁾, dès 2011, son produit ($28\,000 \times 20\% = 5\,600$ euros) sera considéré comme excédentaire et donnera lieu à un écrêtement de 1 600 euros, reconductible tous les ans. **En pratique, la CLA sur le studio (construit en 2008) aura été captée indéfiniment par le budget de l'État.**

Compte tenu de cette série d'arguments, le Rapporteur général considère qu'il serait difficile de ne pas ajuster la compensation relais des collectivités territoriales en fonction des bases réelles, sinon de TP, du moins de CLA en 2010.

2.– Le dispositif proposé

Il résulte de ce qui précède que la compensation relais devrait souscrire aux principes suivants : compenser toute la TP 2009 (l'État percevant la CLA), prendre en compte l'évolution des taux 2009-2010, prendre en compte *a minima* l'évolution de l'assiette foncière (CLA) en 2010. Le dispositif prévu au II de l'article 1640 B ne décline pas de façon totalement satisfaisante ces principes.

La compensation relais proposée est composée de deux parts. La première (1a et 1b du II) constitue la base de la compensation, c'est-à-dire la totalité de la taxe professionnelle que la collectivité aurait dû percevoir, mais calculée selon des modalités dont la complexité ne paraît pas justifiée. La seconde part vise à prendre en considération l'évolution des taux de CLA de 2009 à 2010

(1) Toutes choses étant égale par ailleurs, cet exemple fait abstraction de l'effet des transferts de taux, de FAR, et de nouvelles recettes de compensation, et du bilan gains/pertes qui sera réalisé sur l'ensemble des recettes.

a) Une compensation relais adossée à la taxe professionnelle 2009, qui prive les collectivités territoriales des dynamiques des bases

● La première part de la compensation relais est constituée de la taxe professionnelle de référence perçue par la collectivité. Elle serait calculée en retenant le plus élevé des deux modes de calculs suivants :

– le produit de taxe professionnelle de 2009 (base 2009, délibérations applicables en 2009, taux votés en 2009) ;

– un produit théorique calculé en retenant : les bases 2010 (y compris les EBM tels que déclarés en 2009 par les entreprises pour les impositions de 2010), les taux 2008 et les délibérations applicables en 2009.

Ce second mode de calcul appelle les remarques suivantes :

> Ce deuxième calcul possible de la taxe professionnelle de référence inclut l'ensemble de l'assiette au titre de 2010, à l'exception notable des bases précédemment exonérées qui ne le seraient plus à raison d'une nouvelle délibération prise à la fin de l'année 2009.

> Cependant, cette assiette est multipliée par un taux figé au niveau de celui de 2008, afin, sans doute, de neutraliser les hausses de taux intervenues en 2009.

Par conséquent, la première part de la compensation relais serait égale à la TP de 2009, lorsque la hausse de taux constatée en 2009 est proportionnellement supérieure à la hausse de l'assiette en 2010. En revanche, elle serait égale à une TP théorique de référence (base 2010, taux 2008) dans le cas contraire.

● Concrètement, le Rapporteur général ne peut que supposer que ce mode de calcul alambiqué vise à minorer la compensation des collectivités locales ayant fortement augmenté leur taux en 2009. Il semble pourtant inutilement complexe de priver les collectivités locales de leur dynamique d'assiette en 2010, pour quatre raisons :

– Premièrement, il semble peu opportun, pour limiter les effets des hausses de 2009, de sanctionner la collectivité en ne prenant pas en compte ses bases de 2010. À cet égard, il convient de relever que, dans de nombreuses collectivités, compte tenu du contexte économique, les bases de 2010 seront inférieures à celles de 2009, de sorte que le mode de calcul supposé défavorable serait finalement avantageux dans certains cas.

– Deuxièmement, comme le Rapporteur général l’a démontré précédemment, le calcul de la compensation relais doit être analysé en fonction de ses conséquences sur la compensation pérenne de la réforme à compte de 2011. Or, de ce point de vue, il ne paraît pas évident qu’un calcul visant à retenir le niveau de référence le plus élevé, quitte à s’écarter des assiettes fiscales les plus récentes, soit moins onéreux pour les finances de l’État.

– Troisièmement, dès lors qu’en application des principes inévitables décrits précédemment (*cf.* également *infra* le calcul de la deuxième part) il sera nécessaire d’accorder aux collectivités locales une compensation liée à leurs hausses de taux en 2010, il semble paradoxal de neutraliser celles de 2009. Ceci aurait notamment pour conséquence de favoriser *in fine*, et durablement en raison de la compensation à compter de 2011, celles qui ont augmenté leur taux en 2010 par rapport à celles qui l’ont augmenté en 2009 : les premières bénéficieront de l’effet taux 2010 et de l’effet assiette 2010, tandis que les secondes ne bénéficieront ni de l’un, ni de l’autre.

– Quatrièmement, une collectivité dont les bases augmentent en 2010, mais dont la compensation relais est égale à sa taxe professionnelle 2009 en raison de ses hausses de taux 2009, taxera néanmoins, en 2011, ses bases les plus récentes. Par conséquent, même si son assiette réelle est inchangée de 2010 à 2011, la collectivité sera écrêtée, indéfiniment, pour le seul motif que son produit de taxe professionnelle de référence prenait en compte les bases 2009 (*cf.* précédemment l’exemple du studio de cinéma).

b) Une prise en compte parcellaire des hausses de taux en 2010

Déjà discutable sur le calcul de la première part, le dispositif de compensation perd toute cohérence avec celui de la seconde part.

Celui-ci vise à traduire le principe, décrit précédemment, selon lequel les évolutions de taux pratiquées en 2010 doivent être prises en compte dans la compensation relais, au risque de susciter des comportements d’optimisation budgétaire sur l’ensemble de la transition 2009-2011.

Toutefois, le Rapporteur général relève que le dispositif proposé n’est pas davantage satisfaisant que le mode de calcul de la première part. Le 2 du II de l’article 1640 B dispose en effet que cette première part est augmentée du produit des bases de CLA de 2010 par l’écart de taux entre 2010 et 2009. Ce mode de calcul entraîne trois conséquences directes :

– il réintègre l’évolution de l’assiette en 2010 dans le calcul de la compensation, mais uniquement sur sa fraction foncière, et uniquement sur la hausse de taux ;

– par conséquent, phénomène inévitable décrit précédemment, il conduit à majorer la compensation perçue – quel que soit le mode de calcul de la première part – si la collectivité augmente ses taux ;

– par conséquent également, compte tenu du calcul de la première part, cette méthode de compensation conduit à ne faire bénéficier de la dynamique de l’assiette que les collectivités territoriales ayant majoré leur taux en 2010 (encore n’en bénéficient-elles que sur l’écart des taux).

c) Un dispositif qui doit être revu, simplifié et assaini

Cette deuxième part instaure donc une double prime aux collectivités qui augmentent leurs taux en 2010 : l’une, inévitable, résultant des taux eux-mêmes, l’autre consistant à leur faire bénéficier partiellement d’une dynamique d’assiette intégralement refusée aux autres collectivités.

Le Rapporteur général observe également que le dispositif présente le double risque, d’une part, de générer des différences de traitement importantes entre les collectivités locales qui ne seraient nullement justifiées, et, d’autre part, de constater, en 2011, que des collectivités comptent des bases totalement écrêtées indéfiniment pour la seule raison qu’elles n’ont pas majoré leurs taux en 2010.

Il estime vain, à ce stade, de rechercher la cohérence dans la complexité du dispositif proposé. Il constate qu’à vouloir, par des techniques toujours moins lisibles, neutraliser les politiques fiscales des collectivités en 2009, le présent article aboutit à un dispositif d’une rare complexité dont sortiront gagnantes celles qui augmentent leurs taux 2010, et perdantes celles dont les bases augmentent, mais pas les taux.

Un mécanisme plus simple de compensation relais pourrait être envisagé, reposant à la fois sur l’assiette EBM 2009 et l’assiette CLA 2010, pour toutes les collectivités locales, quitte à retenir le plus faible des deux taux entre celui de l’année 2009 et celui de l’année 2010.

7.- TRANSFERT D'IMPÔTS D'ÉTAT VERS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

7.1.- TAXE SUR LES SURFACES COMMERCIALES

Parmi les mesures tendant à affecter aux collectivités territoriales des ressources fiscales nouvelles, le **6.2 du présent article** propose de transférer au bloc communal le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, ancienne TACA). Comme pour toutes les affectations de ressources nouvelles aux collectivités et leurs groupements, le **6.2.6 du présent article** prévoit l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions organisant ce transfert à compter du 1^{er} janvier 2011.

Cette taxe ⁽¹⁾, créée par la loi du 13 juillet 1972, instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, et récemment réformée par l'article 99 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) qui lui a attribué ce nouveau nom, est actuellement affectée au budget général de l'État, le recouvrement étant assuré par la Caisse Nationale du Régime Social des Indépendants, conformément à l'article 9-1 de l'ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005. Elle est due quelle que soit la forme juridique de l'entreprise exploitante, frappe les établissements ouverts depuis le 1^{er} janvier 1960 dont la surface de vente des magasins de commerce de détail dépasse 400 m² et dont le chiffre d'affaires annuel est au moins égal à 460 000 euros. Toutefois, le seuil de 400 m² ne s'applique pas aux établissements contrôlés directement ou indirectement par une même personne et exploités sous une même enseigne commerciale (chaîne de distribution commerciale intégrée) lorsque la surface de vente cumulée de l'ensemble de ces établissements excède 4 000 m²

Quelques 27 091 magasins sont actuellement assujettis à la TASCOM. Le produit de la taxe en 2008 approchait les 605 millions d'euros. Le produit révisé pour 2009 s'établit à 595 millions, l'évaluation pour 2010 reconduisant le même montant ⁽²⁾. Le produit qui serait transféré au secteur communal, retenu sur la base 2008, s'établirait à 580,125 millions d'euros, et non à 600 millions comme le laisse supposer le dossier de presse de présentation du projet de loi de finances (ressource nouvelle de 0,6 milliard). En effet :

– L'intégralité du produit est transférée, fraction affectée au FISAC comprise. L'article 100 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a institué un article L. 750-1-1 du code de commerce prévoyant notamment, à son II, l'affectation d'une fraction de 15 % de la TASCOM au profit

(1) La TASCOM est due quelle que soit la forme juridique de l'entreprise exploitante, frappe les établissements ouverts depuis le 1^{er} janvier 1960 dont la surface de vente des magasins de commerce de détail dépasse 400 m² et dont le chiffre d'affaires annuel est au moins égal à 460 000 euros. Toutefois, le seuil de 400 m² ne s'applique pas aux établissements contrôlés directement ou indirectement par une même personne et exploités sous une même enseigne commerciale (chaîne de distribution commerciale intégrée) lorsque la surface de vente cumulée de l'ensemble de ces établissements excède 4 000 m².

(2) Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2010, Tome I.

du FISAC, dans la limite d'un plafond de 100 millions d'euros. L'abrogation de la loi du 13 juillet 1972 à laquelle l'article L. 750-1-1 du code de commerce renvoie pour viser la taxe ne se traduit pas, à escient, par une substitution de référence dans ledit article pour viser le nouvel article 1531 du code général des impôts. L'intention du présent article est de réaffecter le produit au secteur communal. Le FISAC perd donc la ressource qui venait de lui être affectée ;

— Le **6.2.5 du présent article** insère un XVI à l'article 1647 du code général des impôts énonçant que l'État effectue un prélèvement de 2,5 % sur le montant de la TASCOM pour frais d'assiette et de recouvrement. Si les frais sont ainsi incorporés ⁽¹⁾, le produit transféré aux collectivités territoriales est donc amputé de près de 15 millions d'euros.

LE FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE

La création du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) découle de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, qui prévoit une aide de l'État aux opérations visant la sauvegarde et la modernisation des très petites entreprises. Concrètement, cette aide a pris la forme du FISAC, dont la gestion financière relève de la Caisse nationale du Régime social des indépendants (RSI). Le FISAC représente donc une réponse aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales du fait, notamment, de la désertification de certains espaces ruraux, du développement de la grande distribution et des difficultés des zones urbaines sensibles (ZUS).

Dispositif fondé sur la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises commerciales et artisanales, le FISAC a longtemps été alimenté par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA). Depuis la loi de finances pour 2003, cependant, le produit de cette taxe était affecté au budget général de l'État et les dotations relatives au FISAC déléguées à partir de ce budget au RSI. L'article 100 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a donné une réelle base législative au FISAC et prévu l'affectation d'une fraction de 15% de la TASCOM à son profit, dans la limite d'un plafond de 100 millions d'euros. Ce même article a réorienté les interventions du fonds en priorité vers le milieu rural, les zones de montagne, les halles et marchés ainsi que les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Sa gouvernance a été réformée et son champ d'action élargi (cf. décrets et arrêtés du 30 décembre 2008).

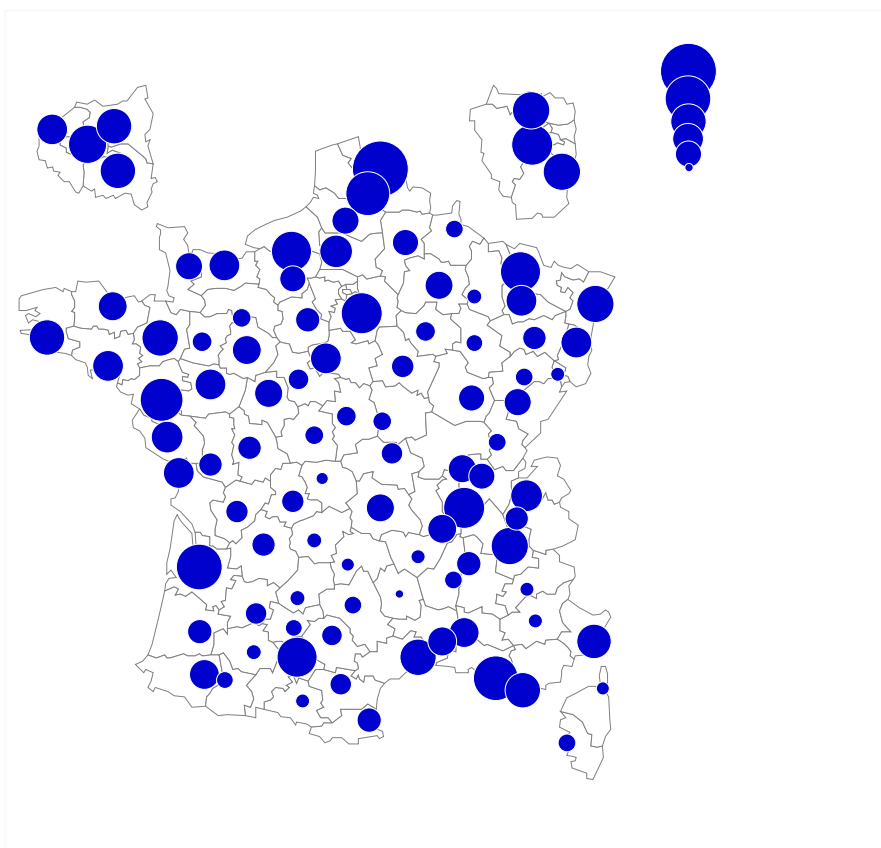
Pour procéder au transfert de la TASCOM, le **6.2.1 du présent article** codifie, dans le code général des impôts, les dispositions relatives à cette taxe par l'institution de sept articles : les articles 1531 à 1537, regroupés dans une section nouvelle « Taxe sur les surfaces commerciales » d'un chapitre premier *bis* « Taxes sur les chiffres d'affaires et assimilées » créé dans le titre premier « Impositions communales » de la deuxième partie « Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes » du livre premier « Assiette et liquidation de l'impôt » du code général des impôts. En conséquence, le **6.2.2 du présent article** abroge la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 est abrogée.

● **Le nouvel article 1531** instituant la taxe prévoit son affectation aux nouveaux EPCI à fiscalité mixte (anciens EPCI à TPU et EPCI à fiscalité mixte, visés à l'article 1609 *nonies* C dans sa nouvelle rédaction) sur le territoire desquels

(1) Si les FAR venaient en sus de la TASCOM, la charge de l'impôt pour le redevable en serait alourdie (augmentation moyenne par établissement de 60 euros). Le montant de taxe acquitté par les redevables serait au maximum compris, selon le chiffre d'affaires, entre 5,88 et 34,973 euros par mètre carré, hors modulation décidée par la collectivité.

sont situés les établissements imposables ou, à défaut, aux communes d'implantation. Les EPCI à fiscalité additionnelle et les EPCI à fiscalité de zone (visés aux II et III du nouvel article 1379-0 *bis*) peuvent se substituer à leurs communes membres sur délibérations concordantes de l'établissement public et des communes concernées pour la perception de la taxe.

Le choix d'une affectation au secteur communal de la TASCOM, taxe parfaitement localisable, paraît au premier abord une compensation opportune des pertes liées à la suppression de la taxe professionnelle, d'autant que les communes disposent de la compétence en matière d'urbanisme commercial. Toutefois, ce raisonnement ne doit pas masquer les très fortes inégalités qui résulteront de la répartition géographique de la TASCOM. Le produit de cette taxe sur le territoire d'une commune va de quelques centaines d'euros à près d'1,6 million d'euros. Pour 41 EPCI, la taxe représente plus de 2 millions d'euros de produit. Pour 3 d'entre eux, ce sont plus de 10 millions d'euros de nouvelles recettes qui leur seraient affectés. La répartition départementale est en tout état de cause bien plus équilibrée, comme le montre la carte suivante :



- Cette nouvelle affectation au bloc communal s'accompagne de l'instauration d'une faculté de modulation du taux de la TASCOM par l'EPCI ou la commune affectataire, dans les conditions fixées au nouvel article 1537 du code général des impôts.

Le **premier alinéa du nouvel article 1537** prévoit que l'organe délibérant de l'affectataire de la taxe pourra appliquer aux montants de la taxe un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 et ne comportant qu'une seule décimale. En d'autres termes, l'EPCI ou la commune peut minorer ou majorer le montant de la taxe de 10 % ou 20 % par rapport au barème qui figurera désormais à l'article 1534 du code général des impôts. Pour les établissements ne vendant pas de carburant, les taux maximum seront ainsi compris selon le chiffre d'affaires, entre 6,888 et 40,944 et les taux minimum entre 4,592 et 27,296.

Cette faculté sera applicable à la taxe due à compter de 2012, c'est-à-dire la deuxième année où le produit sera affecté au secteur communal. Les communes et EPCI ne disposeront en effet qu'en 2011 des ressources fiscales qui leur sont affectées dans le cadre de la réforme. Ils seront alors en mesure d'apprécier les évolutions de taux qui leurs seront opportunes et pourront, cette même année 2011, délibérer en faveur de l'application d'un coefficient multiplicateur.

Le **deuxième alinéa du nouvel article 1537** prévoit que les EPCI et communes décidant d'utiliser cette faculté de modulation doivent faire connaître aux services fiscaux compétents, au plus tard le 15 octobre, leurs décisions relatives au coefficient multiplicateur pour qu'il soit applicable à la taxe due au titre de l'année suivante. Ce délai est cohérent avec un recouvrement avant le 15 juin (*cf. infra*). En renvoyant à l'article 1369 A *bis*, les délibérations seront elles-mêmes soumises au délai fixé dans cet article, à savoir une adoption avant le 1^{er} octobre.

Ces décisions demeurent applicables tant que de nouvelles décisions ne les rapportent ou modifient (**troisième alinéa du nouvel article 1537**).

LE BARÈME DE LA TASCOM (EN EUROS PAR MÈTRE CARRÉ) – NOUVEL ARTICLE 1534 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Taux en vigueur	Établissement ne vendant pas de carburants	Établissement vendant des carburants (hors ceux dont l'activité principale est la vente ou la réparation de véhicules automobiles), sur un même site ou au sein d'un ensemble commercial
Le chiffre d'affaires annuel par m ² est inférieur à 3 000 €	5,74 €	8,32 €
Le chiffre d'affaires annuel par m ² est situé de 3 000 € à 12 000 €	$[(CA \text{ au m}^2 - 3000) \times 0,00315] + 5,74 \text{ €}$	$[(CA \text{ au m}^2 - 3000) \times 0,00304] + 8,32 \text{ €}$
Le chiffre d'affaires annuel par m ² est supérieur à 12 000 €	34,12 €	35,70 €

Si la surface est supérieure à 5 000 m² et le chiffre d'affaires hors taxes supérieur à 3 000 € par m², le montant de la taxe est majoré de 30%.

Des réductions de taux sont prévues par le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 modifié et cumulables :
 – 30 % en faveur des professions dont l'exercice requiert des superficies de vente anormalement élevées (vente exclusive de meubles meublants, véhicules automobiles, machinismes agricoles, matériaux de construction) ;

– 20 % pour les établissements dont la surface de vente au détail est comprise entre 400 et 600 m², lorsque le chiffre d'affaires annuel par m² est au plus égal à 3 800 euros.

Le montant de la taxe est majoré de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 m² et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 3 000 euros par m².

Les établissements situés à l'intérieur des zones urbaines sensibles bénéficient d'un abattement de 1 524,49 euros sur le montant de la taxe dont ils sont redevables.

LE MONTANT DE LA TASCOM (EN EUROS PAR MÈTRE CARRÉ) AVEC MODULATIONS MAXIMALES (HORS ABATTEMENTS ET MAJORATIONS)

Taux en vigueur	Établissement ne vendant pas de carburants		Établissement vendant des carburants (hors ceux dont l'activité principale est la vente ou la réparation de véhicules automobiles), sur un même site ou au sein d'un ensemble commercial	
	Coefficient de 0,8	Coefficient de 1,2	Coefficient de 0,8	Coefficient de 1,2
Le chiffre d'affaires annuel par m ² est inférieur à 3 000 €	4,592 €	6,888 €	6,656 €	9,984 €
Le chiffre d'affaires annuel par m ² est situé de 3 000 € à 12 000 €	$[(CA \text{ au m}^2 - 3000) \times 0,00315] + 4,592 \text{ €}$	$[(CA \text{ au m}^2 - 3000) \times 0,00315] + 6,888 \text{ €}$	$[(CA \text{ au m}^2 - 3000) \times 0,00304] + 6,656 \text{ €}$	$[(CA \text{ au m}^2 - 3000) \times 0,00304] + 9,984 \text{ €}$
Le chiffre d'affaires annuel par m ² est supérieur à 12 000 €	27,296 €	40,944 €	28,56 €	42,840 €

• Hormis l'introduction d'une faculté de modulation, plusieurs modifications sont proposées par rapport au dispositif actuel.

En premier lieu, la codification du texte de la loi du 13 juillet 1972 dans le code général des impôts s'accompagne de quelques améliorations rédactionnelles et précisions textuelles. **Le nouvel article 1532** intègre une correction de référence en visant les articles L. 752-1 et L. 752-2 du code de commerce modifiés par la loi de modernisation de l'économie précitée (l'article actuellement visé a été abrogé par ordonnance en 2006 ⁽¹⁾). **Le nouvel article 1533** :

– précise expressément que la surface de vente et le chiffre d'affaires pris en compte pour le calcul de la taxe sont ceux afférents à l'année civile précédente ;

– fixe expressément le fait générateur de la taxe au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle elle est due. Est assujetti le redevable qui existe à cette date.

Comme aujourd'hui, cela implique que la déduction du résultat pour le calcul de l'impôt sur les sociétés ne peut être opérée que sur le résultat de l'exercice en cours au 1^{er} janvier, comme le prévoit l'article 39-1 du code général des impôts. Jusqu'à présent, le régime de la TASCOM n'étant pas fixé dans le code général des impôts, la taxe était expressément mentionnée parmi les charges admises en déduction, énoncées au 1 de l'article 39 du code général des impôts (6^o du 1 de l'article 39). **Le 6.2.3 du présent article** supprime cette référence, qui était en réalité une référence, obsolète, à la TACA de la loi de 1972.

En second lieu, compte tenu du changement d'affectation de la TASCOM, il est proposé de transférer son recouvrement à la direction générale des finances publiques, ce qui implique aussi des modifications de délai et de procédures administratives. Il convient de rappeler que ces nouvelles dispositions n'entrent en vigueur qu'en 2011. Même à compter de cette date, le recouvrement, le contentieux et le contrôle de la TASCOM due au titre des années antérieures resteront de la compétence de la Caisse nationale du régime social des indépendants (**6.2.4 du présent article**).

– **Le nouvel article 1533** établit au 15 mai l'exigibilité de la taxe, contre le 1^{er} février actuellement.

– **Le nouvel article 1534** prévoit que les redevables procèdent à leurs obligations déclaratives, en elles-mêmes inchangées, au service des impôts des entreprises du lieu où se situe l'établissement concerné, sur un imprimé établi par l'administration fiscale ⁽²⁾. Cette déclaration devra être effectuée avant le 15 juin.

(1) L'article 720-5 a été abrogé par l'ordonnance n°2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale (partie Législative).

(2) Le fait de prévoir de façon aussi détaillée les obligations déclaratives dans le code général des impôts dans sa partie législative n'était pas indispensable, d'autant que l'article 1531 à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'application de la TASCOM et les adaptations nécessaires à son application dans les départements d'outre-mer. Pour autant, ces dispositions éclairent les modalités de recouvrement.

La rédaction de l'alinéa relatif aux obligations des personnes qui contrôlent directement ou indirectement des établissements exploités sous une même enseigne commerciale – qui ne se substituent pas aux obligations déclaratives de chacun des établissements – est améliorée : ces personnes doivent ainsi communiquer « *les éléments nécessaires au calcul de la taxe due pour chaque établissement* ». Une date-limite est également instituée pour se conformer à cette obligation : le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai.

– **Le nouvel article 1535** prévoit également que le paiement de la taxe accompagne la déclaration et intervient donc au plus tard le 15 juin (aujourd'hui, le versement se fait au plus tard le 15 avril, conformément au décret n°95-85 du 26 janvier 1995).

– **Le nouvel article 1536** prévoit que la TASCOM sera désormais contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée⁽¹⁾. Les dispositions afférentes à la TVA sont connues des redevables et il s'agit aussi d'une taxe auto-liquidée, ce qui justifie l'adossment. Compte tenu des modalités de calcul de la taxe, les contrôles devraient intervenir à l'occasion d'une vérification sur place. Les réclamations devront être présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à la TVA.

7.2.– DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

En 2008, les mutations immobilières ont rapporté globalement 9,74 milliards d'euros, qui se décomposent ainsi :

- 6,9 milliards d'euros au profit des départements ;
- 2,14 milliards d'euros au profit des communes ;
- 0,7 milliard d'euros au profit de l'État, hors frais d'assiette et de recouvrement.

Le **6.3 du présent article** propose de transférer au bloc communal la taxe additionnelle de 0,2 % perçue par l'État sur les mutations immobilières et actes assimilés soumis au tarif de droit commun départemental. Il s'agit d'une taxe additionnelle aux droits d'enregistrements et à la taxe de publicité foncière⁽²⁾. Les départements perçoivent en effet, en vertu de l'article 1594 D du code général des impôts, les droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière exigibles sur

(1) Actuellement, lorsque le versement de la taxe n'est pas effectué aux dates prévues et à défaut de déclaration à la date d'exigibilité de la taxe, le montant de celle-ci est fixé d'office, à titre provisionnel, par l'organisme chargé du recouvrement. Une majoration de 10 % est appliquée de plein droit aux contributions qui n'ont pas été acquittées à la date limite de versement. Toute contribution restée impayée plus d'un an après cette date est augmentée de 3,5 % du montant des cotisations dues par trimestre écoulé au-delà de ce délai.

(2) Étant précisé que la formalité fusionnée de l'enregistrement et de la publicité foncière s'applique dans la quasi-totalité des cas.

les mutations à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers, ainsi que la taxe de publicité foncière perçue sur les inscriptions d'hypothèques, décisions, actes, attestations de transmissions par décès ou documents notariés, lorsqu'ils concernent des immeubles ou droits immobiliers.

Comme toutes les mesures tendant à affecter des ressources fiscales nouvelles aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ce transfert entre en vigueur en 2011. Le **6.3.4 du présent article** prévoit ainsi une entrée en vigueur des modifications du code général des impôts proposées au 6.3 aux actes conclus et conventions passées à compter du 1^{er} janvier 2011.

S'agissant du régime de droit commun, les mutations immobilières sont soumises à un droit de mutation unifié de 5,09 % décomposé en :

– un droit départemental de 3,60 % (article 1594 D du code général des impôts précité) ;

– une taxe additionnelle de 1,20 % au profit des communes de plus de 5.000 habitants et de celles classées stations de tourisme (article 1584) ou au profit d'un fonds de péréquation départemental pour les autres (article 1595 *bis*) ;

– un prélèvement perçu au profit de l'État de 2,5 % (frais d'assiette et de recouvrement), calculé sur le montant du droit départemental, soit 0,09 % (article 1647) ;

– une taxe additionnelle de 0,2 % au profit de l'État (article 678 *bis*),

– une taxe de 0,1 % au salaire du Conservateur des hypothèques.

Le taux du droit départemental peut être modifié tous les ans par les conseils généraux sans pouvoir être inférieur à 1 % ni supérieur à 3,60 % (articles 1594 D et 1594 E). Le taux du droit commun est donc compris entre 2,425 % et 5,09 %.

Les taux communal et départemental de la taxe additionnelle peuvent être réduits, chacun, jusqu'à 0,5 % en cas de maintien du statut locatif d'un logement vendu occupé dans le cadre d'une opération de vente à la découpe (article 1584 *bis* et 1594 F *sexies*). Le taux minimal qui résulte de l'application de cette possibilité par les communes et départements est de 1,20 %.

Le **6.3.1 du présent article** modifie l'article 678 *bis* du code général des impôts relatif au droit budgétaire afin de supprimer la taxe additionnelle perçue par l'État au taux de 0,2 %.

Corrélativement, sont relevés à due concurrence (0,2 %) :

– le taux de la taxe additionnelle communale (articles 1584 et 1595 *bis* du code général des impôts), qui passe à 1,40 % (**6.3.2 du présent article**) ;

– le taux réduit minimal en présence d'une opération de vente à la découpe, qui passe à 0,7 % (**6.3.3 du présent article**).

Le total des droits applicables demeurera donc inchangé (les frais d'assiette et de recouvrement sont également inchangés).

En revanche, aucune modification n'est apportée, en l'état actuel du texte, aux ventes bénéficiant d'un taux départemental réduit. Certaines mutations immobilières ⁽¹⁾ bénéficient en effet d'un taux départemental réduit à 0,60 %, s'accompagnant d'un taux réduit de la taxe additionnelle perçue au profit de l'État à 0,1 % et d'une exonération de la taxe additionnelle communale, ce qui les assujettit au total à un droit, frais d'assiette et de recouvrement de 2,5 % compris, de 0,715 %.

Cela signifie que l'État continuera à percevoir un droit sur des mutations immobilières, alors qu'il eut été envisageable, soit de le transférer aux départements par la fixation d'un taux réduit départemental de 0,7 %, soit de le transférer au secteur communal par la création d'un taux réduit de 0,1 % en lieu et place de l'exonération actuelle.

Le montant perçu par l'État en 2008 sur les mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers, hors frais d'assiette et de recouvrement, était de près de 698 millions d'euros ⁽²⁾. Il n'est pas possible de ventiler ce montant en fonction du montant de la taxe additionnelle (0,2 % ou 0,1 %). Le Gouvernement estime le produit transféré à 400 millions d'euros, ce qui peut sembler une estimation basse. Toutefois, le produit global est évalué pour 2009 à 520 millions d'euros.

S'agissant de la répartition géographique, il est inutile de préciser qu'il s'agit d'un produit très inégalement réparti, du fait des écarts de valorisation des biens. Cette remarque n'est pas anodine dans l'optique d'une reprise des transactions immobilières voire un retour à la hausse des prix, l'année 2009 servant de référence étant une très mauvaise année.

(1) *Les acquisitions d'immeubles ruraux à bail et décisions ou actes contenant des dispositions sujettes à taxe de publicité foncière et ni exonérés ni tarifés, acquisition d'immeubles ruraux par les fermiers ou situés dans une ZRR, acquisitions dans le cadre d'une cession bail, ainsi que les ventes d'immeubles neufs qui supportent déjà la TVA immobilière, les inscriptions à la conservation des hypothèques, les achats effectués en vue de la revente par un marchand de biens.*

(2) *Lignes 1704 et 1713 de l'annexe au projet de loi de finances pour 2010, Évaluation des voies et moyens, Tome I.*

Par ailleurs, il convient de souligner que seuls les droits de mutations immobilières sont concernés par le transfert au secteur communal, à l'exclusion des droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux d'offices ministériels et de fonds de commerce ou de clientèles, qui constituent pourtant un vivier de ressources non négligeable. Le barème de ces droits est le suivant :

(en pourcentages)

Fraction du prix de cession	Droit perçu au profit de l'État	Taxe départementale	Taxe communale	Imposition totale
n'excédant pas 23 000 euros	0	0	0	0
comprise entre 23 000 et 107 000 euros	2 ⁽¹⁾	0,60	0,40	3
comprise entre 107 000 euros et 200 000 euros	0,60	1,40	1	3
supérieure à 200 000 euros	2,60	1,40	1	5

Il est exact que les droits d'enregistrement applicables aux cessions de droits sociaux, notamment aux cessions de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions (SARL), qui bénéficient aussi d'un abattement égal au rapport entre la somme de 23 000 euros et le nombre de parts sociales, sont perçus par l'État (article 726 du code général des impôts qui prévoit un taux de 3 %, à l'exception des cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière qui sont imposées à un taux de 5 %).

7.3.– TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

Il est proposé de transférer au bloc communal les parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), dont le produit est, respectivement, de 51 et 14 millions d'euros. Du fait l'exonération générale de taxe foncière dont bénéficient les terres agricoles pour les parts régionale et départementale, ce transfert ne pouvait être organisé comme les autres sous forme d'une addition de taux. Un tel mécanisme aurait eu pour effet de soumettre les terres agricoles, assujettie à la TFPNB communale, à un taux communal majoré par ajout de deux taux qui ne les concernaient pas actuellement.

Dès lors, le **9.2.1 du présent article** crée une taxe additionnelle à la TFPNB, au profit du bloc communal, dans un nouvel article 1519 I du code général des impôts (**I du 9.2.1**). Cet article entre en vigueur à compter des impositions établies au titre de 2011 (**II du 9.2.1**). Corrélativement, cette même année, les départements et les régions ne percevront plus de TFPNB (articles 1586 et 1599 *bis* dans la rédaction proposée par le présent article).

(1) Dans les ZFU, ZRR et ZRU, la fraction des cessions comprise entre 23 000 et 107 000 euros est exonérée de droit budgétaire au profit de l'État, ramenant l'imposition totale de la tranche à 3 %.

La taxe additionnelle serait affectée aux EPCI à fiscalité propre ou, à défaut, aux communes (**I du nouvel article 1519 I**). Cette disposition n'est pas cohérente avec notamment les modalités d'affectation de la TASCOM (EPCI à fiscalité mixte ou à défaut communes). Elle a pour conséquence d'affecter des ressources nouvelles à des EPCI à fiscalité additionnelle ou des EPCI de zone qui n'en sont pas nécessairement demandeurs et qui ne perçoivent même pas pour certains d'entre eux de TFPNB.

La taxe additionnelle aurait la même assiette que les parts régionales et départementales actuelles, c'est-à-dire une assiette amputée des terres agricoles (exonérations actuellement prévues aux articles 1586 D et 1599 ter D du code général des impôts) et correspondant donc aux propriétés non bâties classées dans les septième et dixième à treizième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 (**I du nouvel article 1519 I**).

En toute logique, il est renvoyé aux conditions applicables à la TFPNB – en l'espèce elles-mêmes inchangées dans le cadre de la réforme –, s'agissant :

– de la personne redevable (article 1400 du code général des impôts : selon le cas, propriétaire actuel, usufruitier, emphytéote, preneur à bail, titulaire de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, membre de société immobilière de copropriété à concurrence de sa part, fiduciaire, Office national des forêts) (**II du nouvel article 1519 I**) ;

– de l'assiette, établie d'après la valeur locative cadastrale (article 1396 du code général des impôts : tarifs de l'instruction précitée, actualisation, déduction de 20 %) (**III du nouvel article 1519 I**) ;

– du contrôle, du recouvrement, du contentieux et des garanties et sanctions (**V du nouvel article 1519 I**).

LES TERRAINS VISÉS PAR L'INSTRUCTION MINISTÉRIELLE DU 31 DÉCEMBRE 1908

Catégorie	Définition	Soumise à la taxe
Première	Terres	
Deuxième	Prés et prairies naturelles, herbages et pâturages	
Troisième	Vergers et cultures fruitières d'arbres et d'arbustes	
Quatrième	Vignes	
Cinquième	Bois, aulnaies, saussaies, oseraies	
Sixième	Landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues	
Septième	Carrières, ardoisières, sablières, tourbières	X
Huitième	Lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, canaux non navigables et dépendances, salins, salines et marais salants	
Neuvième	Jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère florale et d'ornementation, pépinières	
Dixième	Terrains à bâtir, rues privées	X
Onzième	Terrains d'agrément, parcs, jardins, pièces d'eau	X
Douzième	Chemins de fer, canaux de navigation et dépendances	X
Treizième	Sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et dépendances	X

Le **IV du nouvel article 1519 I** définit le taux de la taxe additionnelle. Le taux de la taxe sera donc égal à la somme des taux départemental et régional appliqués en 2010 multipliée par 1,0485. Le produit de la taxe correspondrait donc à la somme des parts départementales et régionales de TFPNB de l'année 2010 sur le territoire de l'EPCI ou de la commune, majorée de la fraction des frais d'assiette et de recouvrement réaffectée aux collectivités locales et correspondant à la baisse de 8 à 3 % des frais de gestion perçus par l'État résultant de la nouvelle rédaction de l'article 1641 du code général des impôts.

Dans le cas où un EPCI affectataire a un territoire situé sur plusieurs départements ou sur plusieurs régions, il est proposé que le taux à prendre en compte – départemental ou régional – s'entende de la moyenne des taux – départementaux ou régionaux – appliqués en 2010 sur le territoire de l'établissement, pondérés par l'importance relative des bases de la taxe – départementales ou régionales – situées sur le territoire de cet établissement. Les bases sont celles issues des rôles généraux établis au titre de 2010. Il ne sera donc pas tenu compte des rôles spéciaux dans un souci de gestion. Cette disposition n'a vocation à s'appliquer qu'en 2011.

Le taux de la taxe additionnelle obtenu dans les conditions prévues au IV du nouvel article 1519 I s'applique chaque année aux bases imposables. La taxe additionnelle est donc une taxe fixe.

7.4.– TAXE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE

Le 6.4 du présent article vise à transférer aux départements la fraction encore perçue par l'État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), à compter des impositions établies au titre de 2011, afin de les doter de recettes complémentaires estimées à 2,6 milliards d'euros, en compensation des pertes de recettes liées à la réforme de la taxe professionnelle (TP).

Ce dernier bloc de transfert permettra donc aux départements de bénéficier du produit levé sur toutes les assiettes visées à l'article 1001 du code général des impôts et de profiter du dynamisme de ce nouveau produit, qui a été de 28 % de 2001 à 2006, soit + 4,7 % par an.

I.– UNE TAXE COMPOSITE PARTIELLEMENT TRANSFÉRÉE AUX DÉPARTEMENTS EN COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

A.– UN TRANSFERT PARTIEL ET SUCCESSIF DE LA TSCA EN COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX DÉPARTEMENTS DEPUIS 2005

1.– Une TSCA composée d'une assiette large et de plusieurs taux

La TSCA est une taxe annuelle obligatoire perçue sur les montants des sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous les accessoires dont il peut bénéficier directement ou indirectement. L'article 1001 du code général des impôts fixe plusieurs assiettes et taux de la TSCA correspondant chacun à des risques encourus de la façon suivante :

Assiette de la TSCA	Taux de la TSCA
1°) Assurance contre les incendies	30 %
– assurance contre les incendies liés à des risques agricoles non exonérés	7 %
– assurances contre l'incendie souscrites auprès des caisses départementales	24 %
– assurances contre les incendies des biens affectés à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole et des bâtiments administratifs des collectivités locales	7 %
2°) Assurances garantissant les pertes d'exploitation consécutives à l'incendie des mêmes biens	7 %
2° bis) Contrats d'assurance maladie	7 %
3°) Assurance contre les risques de toute nature de navigation maritime ou fluviale des bateaux de sports ou de plaisance	19 %
5° bis) Assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur	18 %
6°) Pour toutes les autres assurances	9 %

2.– Des transferts successifs de fraction de TSCA aux départements

a) Le transfert partiel du produit de la TSCA perçue sur les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur en compensation des compétences transférées

L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 n° 2005–1719 du 30 décembre 2005 constitue le socle juridique de l'attribution aux départements d'une fraction de taux de TSCA afférente aux véhicules terrestres à moteur (5° bis de l'article 1001 précité) destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En 2005, le financement de ces transferts, d'un montant de 136,7 millions d'euros, s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des départements d'une fraction de taux de la TSCA. Cette fraction, fixée à 0,99 %, a été calculée en rapportant le montant total des charges transférées en 2005 à l'assiette nationale de la taxe au cours de l'année précédant le transfert, c'est à dire à l'année 2004.

Cette fraction de taux a été répartie par la loi entre chaque département en fonction d'une clé permettant le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée. Chaque département s'est donc vu attribuer un pourcentage de taux de TSCA qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées et le montant total de ces dépenses au niveau national.

En 2006 et 2007, l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 a été modifié pour être réévaluée à 2,035 % en 2006 et 8,705 % en 2007 afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux départements ainsi que de la suppression définitive de la vignette, tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés depuis 2005. Enfin, l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 a porté à 11,55 % la fraction de taux de TSCA inscrite à l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

b) Le transfert partiel du produit de la TSCA perçue sur les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur pour le financement des services d'incendie et de secours (SDIS)

La loi de finances pour 2005 attribue aux départements une deuxième fraction de la TSCA perçue sur les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur destinée à contribuer au financement des SDIS en contrepartie d'une diminution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF).

Cette fraction de TSCA a été fixée à 6,155 % en 2005 et réévaluée définitivement à 6,45 % à partir de 2006.

c) Le transfert de la totalité du produit de la TSCA perçue en application du 1°, 3° et 5° bis de l'article 1001 du CGI

L'article 38 de la loi de finances initiale pour 2008 élargit l'assiette de la TSCA affectée au financement des transferts de compétences aux départements, à la totalité de la taxe applicable aux contrats navigation (19 %) et aux assurances contre les incendies (30 %) et à la totalité de l'assiette de TSCA perçue sur les véhicules terrestres à moteur.

Cette assiette élargie de TSCA transférée ne suffisant pas à financer le droit à compensation des départements, cet article a également prévu l'attribution aux départements d'un financement complémentaire sous la forme d'une part du produit de la TIPP peu dynamique, l'État ne souhaitant pas transférer aux départements l'intégralité de l'assiette de la TSCA.

B.– UN SOLDE AU BÉNÉFICE DE L'ÉTAT BIEN PLUS DYNAMIQUE QUE LES ASSIETTES TRANSFÉRÉES AUX DÉPARTEMENTS

Jusqu'à présent, l'État s'est réservé le produit de la taxe perçue en application du :

– 2° de l'article 1001 du code général des impôts relatif aux assurances garantissant les pertes d'exploitation consécutives à l'incendie des biens affectés à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole et des bâtiments administratifs des collectivités locales (7 %) ;

– 2° *bis* de l'article 1001 du code général des impôts relatif aux contrats d'assurance maladie (7 %) ;

– 6° de l'article 1001 du code général des impôts relatif à tout autre contrat d'assurance non visé par l'article 1001 du code général des impôts (9 %).

Il semblerait de l'assiette de la TSCA au bénéfice de l'État soit beaucoup plus dynamique que la part de l'assiette transférée aux départements. Le dynamisme du produit de la TSCA perçue par l'État est étroitement lié à l'assiette de la part relative aux contrats d'assurance maladie, ce qui est confirmé par le fait que le taux applicable fait partie des plus faibles taux visés par l'article 1001 précité.

Par conséquent, le choix de financer les transferts de compétences intervenus en 2008 par une fraction de TIPP en lieu et place du solde de la TSCA au bénéfice de l'État n'est pas neutre du point de vue de l'autonomie financière des départements, celle-ci étant d'autant plus limitée que les recettes transférées sont peu dynamiques.

II.– UN TRANSFERT GÉNÉRALISÉ DE LA TSCA AUX DÉPARTEMENTS EN COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES DE TP

A.– LA CONSTITUTION D'UN BLOC DE RECETTES FISCALES CONSOLIDÉES INSUFFISANTE POUR GARANTIR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS

Il est inséré un nouvel article L. 3332-2-1 au sein du code général des collectivités territoriales, qui transfère aux départements le solde de la TSCA préalablement attribué à l'État, c'est-à-dire la totalité du produit de la TSCA en application du 2°, 2° *bis* et 6° de l'article 1001 du code général des impôts.

L'objectif de la réforme consiste à compenser les pertes de recettes de taxe professionnelle des départements par des recettes fiscales d'une autre nature afin de respecter les principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'article 72-2 de la Constitution dispose en effet que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Il précise par ailleurs que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Toutefois, le Conseil constitutionnel n'assimile pas le principe d'autonomie financière visé par l'article 72-2 précité à la liberté de fixer l'assiette ou le taux d'imposition⁽¹⁾. Font ainsi partie des ressources censées conférer aux collectivités territoriales une autonomie financière des transferts de fiscalité sur lesquels elles n'ont aucune marge de manœuvre. Le transfert généralisé de la TSCA aux départements peut donc contribuer à garantir leur autonomie financière mais en aucun cas leur autonomie fiscale, l'assiette et les taux étant fixés par la loi.

Il n'en demeure pas moins que le transfert de l'intégralité de la TSCA au profit des départements leur permet de bénéficier d'un bloc de ressources fiscales cohérent et de profiter du dynamisme de l'ensemble des fractions de la TSCA. La réforme devrait ainsi leur permettre de lever 2,6 milliards d'euros de recettes complémentaires en 2010.

B.- UNE RÉPARTITION DÉMOGRAPHIQUE DU SOLDE TRANSFÉRÉ NON CORRÉLÉ AUX PERTES RÉELLES DE RECETTES DE TAXE PROFESSIONNELLE

Le nouvel article L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales organise en outre une stricte répartition démographique du solde de la TSCA encore perçue à ce jour par l'État.

Chaque département recevra un pourcentage du produit de la taxe transférée et ce pourcentage sera fixé pour chaque département en rapportant la population de ce département à la population de l'ensemble des départements. La population prise en compte est la population DGF de l'année précédant la répartition. La population DGF des départements comprend la population départementale au sens de l'INSEE à laquelle il faut ajouter les résidences secondaires départementales.

Si cette clé de répartition démographique ne manque pas de simplicité, elle s'écarte de toute prise en considération de gains et pertes de recettes liées à la réforme de la taxe professionnelle.

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, JO du 30 juillet 2004.

L'application d'un simple critère de répartition démographique aura donc pour effet de surcompenser certains départements, voire à générer des excédents dans plusieurs d'entre eux (le cas de Paris étant le plus évident) qu'il faudra reprendre ensuite, tandis que la perte de certains autres sera comblée principalement par des dotations budgétaires (Creuse, Cantal, par exemple).

En tout état de cause, le tableau ci-après montre qu'à population équivalente, le montant du produit de taxe professionnelle perçu par les départements peut varier du simple au double voir plus (par exemple entre le Doubs et la Charente-maritime ; entre les Alpes-maritimes et l'Isère...).

Une autre clé de répartition de la TSCA, fonction des pertes de recettes de TP, aurait pu avoir l'avantage de transférer immédiatement une part de recettes plus dynamique aux départements les plus touchés par la réforme qu'une compensation *a posteriori* par le biais de dotations budgétaires.

POPULATION ET PRODUIT DE TAXE PROFESSIONNELLE PAR DÉPARTEMENT EN 2008

Code département	Nom du département	Population INSEE	Base nette de TP	Taux	Produit de TP
1	AIN	566 740	1 208 627 182	7,02	84 845 979
2	AISNE	537 061	822 619 192	8,97	73 789 278
3	ALLIER	343 309	504 811 652	11,33	57 195 428
4	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	154 501	243 136 619	10,80	26 258 667
5	HAUTES-ALPES	130 752	187 627 016	8,20	15 385 722
6	ALPES-MARITIMES	1 073 184	1 393 983 824	6,90	96 189 661
7	ARDECHE	306 238	504 045 176	11,80	59 477 469
8	ARDENNES	285 653	673 328 049	8,27	55 684 328
9	ARIEGE	146 289	207 625 289	14,56	30 230 160
10	AUBE	299 704	600 088 685	7,39	44 346 515
11	AUDE	341 022	348 993 338	14,68	51 232 003
12	AVEYRON	273 377	408 194 962	12,81	52 289 868
13	BOUCHES-DU-RHONE	1 937 405	3 833 222 287	7,08	271 391 948
14	CALVADOS	671 351	1 037 122 147	6,98	72 392 944
15	CANTAL	149 682	165 950 459	13,10	21 739 852
16	CHARENTE	347 037	598 555 000	10,76	64 403 963
17	CHARENTE-MARITIME	598 915	606 158 349	8,39	50 857 490
18	CHER	314 675	521 105 642	8,62	44 919 829
19	CORREZE	240 363	343 001 003	13,13	45 035 599
21	COTE-D'OR	517 168	879 853 924	6,85	60 269 732
22	COTES-D'ARMOR	570 861	644 515 932	10,02	64 581 243
23	CREUSE	123 401	104 809 518	13,77	14 432 169
24	DORDOGNE	404 052	479 614 510	10,11	48 488 583
25	DOUBS	516 157	1 176 718 024	8,33	98 019 959
26	DROME	468 608	975 817 220	10,33	100 802 522
27	EURE	567 221	1 057 742 245	6,93	73 301 696
28	EURE-ET-LOIR	421 114	689 708 782	7,53	51 935 485
29	FINISTERE	883 001	1 057 128 615	8,26	87 318 016
20A	CORSE-DU-SUD	135 718	-	-	-
20B	HAUTE-CORSE	158 400	-	-	-
30	GARD	683 169	864 217 865	11,47	99 125 508
31	HAUTE-GARONNE	1 186 330	1 956 361 839	11,63	227 530 545
32	GERS	181 375	201 902 027	15,11	30 507 440
33	GIRONDE	1 393 758	2 017 002 797	9,72	196 044 322
34	HERAULT	1 001 041	1 042 420 339	12,81	133 536 611
35	ILLE-ET-VILAINE	945 851	1 654 302 427	8,60	142 271 128

Code département	Nom du département	Population INSEE	Base nette de TP	Taux	Produit de TP
36	INDRE	232 959	320 342 816	8,57	27 453 696
37	INDRE-ET-LOIRE	580 312	939 257 732	6,10	57 296 540
38	ISERE	1 169 491	2 755 605 596	9,75	268 673 165
39	JURA	257 399	521 248 649	8,08	42 116 967
40	LANDES	362 827	625 236 868	9,20	57 521 896
41	LOIR-ET-CHER	325 182	588 586 403	7,79	45 850 363
42	LOIRE	741 269	1 100 798 390	9,95	109 526 546
43	HAUTE-LOIRE	219 484	338 474 743	10,87	36 792 045
44	LOIRE-ATLANTIQUE	1 234 085	2 035 167 068	8,50	172 990 668
45	LOIRET	645 325	1 345 374 104	5,87	78 973 051
46	LOT	169 531	184 055 569	13,32	24 516 179
47	LOT-ET-GARONNE	322 292	384 230 605	10,10	38 807 227
48	LOZERE	76 800	80 555 622	9,51	7 660 910
49	MAINE-ET-LOIRE	766 659	979 467 476	6,61	64 742 400
50	MANCHE	492 563	1 248 677 316	7,70	96 148 091
51	MARNE	565 841	1 035 514 335	4,59	47 530 647
52	HAUTE-MARNE	187 652	324 511 328	7,95	25 798 698
53	MAYENNE	299 000	497 849 420	8,77	43 661 949
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	725 302	1 078 681 422	9,63	103 875 943
55	MEUSE	193 696	302 583 916	8,60	26 022 143
56	MORBIHAN	694 821	898 522 066	7,33	65 862 460
57	MOSELLE	1 036 776	2 404 152 660	6,34	152 422 878
58	NIEVRE	222 220	282 993 267	11,07	31 327 620
59	NORD	2 565 257	5 018 403 681	9,31	467 209 471
60	OISE	792 975	1 451 514 880	8,72	126 572 110
61	ORNE	292 879	419 874 965	6,96	29 223 298
62	PAS-DE-CALAIS	1 453 387	2 422 028 014	10,18	246 562 799
63	PUY-DE-DOME	623 463	1 127 077 072	8,10	91 294 344
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	636 849	940 358 376	8,46	79 553 799
65	HAUTES-PYRENEES	227 736	270 471 865	15,49	41 895 950
66	PYRENEES-ORIENTALES	432 112	406 909 813	13,98	56 887 218
67	BAS-RHIN	1 079 016	2 289 479 444	7,84	179 495 908
68	HAUT-RHIN	736 477	1 894 800 117	8,77	166 173 845
69	RHONE	1 669 655	3 336 270 345	7,57	252 557 991
70	HAUTE-SAONE	235 867	334 985 163	9,11	30 516 867
71	SAONE-ET-LOIRE	549 361	932 152 423	8,25	76 902 655
72	SARTHE	553 484	983 798 665	7,85	77 228 105

Code département	Nom du département	Population INSEE	Base nette de TP	Taux	Produit de TP
73	SAVOIE	403 090	1 033 184 442	9,09	93 916 459
74	HAUTE-SAVOIE	696 255	1 499 646 365	7,08	106 174 084
75	PARIS	2 181 371	5 741 170 392	0,00	0
76	SEINE-MARITIME	1 243 834	3 625 711 354	7,14	258 873 440
77	SEINE-ET-MARNE	1 273 488	2 242 704 608	6,78	152 055 541
78	YVELINES	1 395 804	2 971 089 245	4,53	134 590 813
79	DEUX-SEVRES	359 711	505 640 869	8,84	44 698 321
80	SOMME	564 319	1 020 694 681	8,77	89 515 088
81	TARN	365 335	393 171 089	15,13	59 487 640
82	TARN-ET-GARONNE	226 849	338 308 846	13,85	46 855 916
83	VAR	985 099	901 911 752	8,55	77 116 193
84	VAUCLUSE	534 291	748 909 259	12,63	94 585 652
85	VENDEE	597 185	959 926 760	8,50	81 593 719
86	VIENNE	418 460	703 132 299	7,93	55 759 160
87	HAUTE-VIENNE	367 156	517 216 821	9,09	47 015 219
88	VOSGES	379 975	814 379 277	9,60	78 180 457
89	YONNE	340 088	497 412 641	8,76	43 573 720
90	TERRITOIRE DE BELFORT	141 201	222 463 963	11,92	26 518 042
91	ESSONNE	1 198 273	2 122 682 610	9,02	191 465 537
92	HAUTS-DE-SEINE	1 536 100	4 859 066 784	5,68	276 000 032
93	SEINE-ST-DENIS	1 491 970	2 377 743 289	13,03	309 820 709
94	VAL-DE-MARNE	1 298 340	1 824 448 939	9,86	179 891 008
95	VAL-D'OISE	1 157 052	1 563 410 862	6,45	100 840 825

7.5.– FRAIS DE GESTION

Lorsque l'État établit l'assiette, liquide et recouvre les impositions locales, il en perçoit une fraction au titre des frais d'assiette et de recouvrement (FAR), parfois complétée d'une seconde au titre des frais de dégrèvement et d'admission en non valeur.

Ces FAR, régulièrement critiqués – notamment par la Cour des comptes – pour leur niveau jugé excessif au regard des coûts de gestion réels des impôts locaux, doivent être regardés comme une forme de taxation additionnelle « chapeau », en sus de celle acquittée par le redevable au profit des collectivités.

Dans son rapport⁽¹⁾, la mission d'information de la commission des Finances sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales a exploré la minoration de ces FAR comme une piste de financement complémentaire des collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. En effet, à l'identique du processus consistant à transférer sur l'échelon communal les fractions de taxe professionnelle actuellement perçues par les départements et les régions, la part des FAR dans l'imposition des redevables peut être affectée, en tout ou partie, à pression fiscale constante, aux collectivités territoriales. Un tel mécanisme s'avère particulièrement avantageux du point de vue de l'autonomie fiscale de celles-ci, puisqu'il revient *in fine* à substituer un produit fiscal modulable à une dotation budgétaire de compensation de la réforme.

Mettant en œuvre cette recommandation, les points 6 et 3 du présent article modifient les articles 1641 (impositions directes) et 1647 (droits indirects) du code général des impôts afin de fixer le montant des FAR perçus par l'État sur les impôts locaux.

A.– LA BAISSÉ DES FRAIS D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT PERÇUS SUR LES QUATRE VIEILLES

L'article 1641 fixe les nouveaux taux des frais de gestion perçus, notamment, sur la taxe d'habitation, sur les taxes foncières et sur la future CLA.

1.– Les frais d'assiette et de recouvrement perçus sur les quatre vieilles baissent

Il convient de distinguer le cas de la taxe d'habitation, au titre de laquelle l'État perçoit des frais inférieurs à ceux perçus sur les autres impositions directes locales.

(1) Rapport d'information, déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif aux relations financières entre l'état et les collectivités territoriales et présenté par mm. Jean-pierre Balligand et Marc Laffineur, n° 1859

a) Le cas de la taxe d'habitation

L'actuel article 1641 du code général des impôts distingue la taxe due au titre des résidences principales et celle due au titre des résidences secondaires.

Dans le premier cas, l'État ne perçoit aucun frais d'assiette et de recouvrement à proprement parler, mais des frais de dégrèvement et d'admission en non valeur, au taux de 4,4 %.

Dans le second cas, l'État perçoit 3,6 % des impositions au titre des FAR et 4,4 % au titre des FDANV, soit un total de 8 % du montant des taxes d'habitation sur les résidences secondaires.

L'article 1641 propose de fixer à 2 % le nouveau montant des FAR perçus sur la taxe d'habitation des résidences secondaires, et de ramener à 1 % le taux des FDANV sur la taxe d'habitation, quelle qu'en soit l'assiette. Ceci conduirait à établir les FAR à :

– 3 % pour les cotisations dues au titre des résidences secondaires, soit une baisse de 5 points de taux ;

– 1 % pour les cotisations dues au titre des résidences principales, soit une baisse de 3,4 points de taux.

Dans le cadre du transfert de produit aux communes et EPCI, on observe que seule une affectation de 3,4 points de taux de taxe d'habitation est possible. En effet, un transfert de 5 points conduirait à majorer les cotisations au titre des résidences principales. Cette affectation produit en revanche la conséquence corollaire : les impositions dues au titre des résidences secondaires diminueraient en application du nouveau taux de FAR.

Afin de garantir la neutralité de l'opération dite de « descente des FAR », y compris en prévenant les baisses de cotisation sur les résidences secondaires, le 2° du 3 du I de l'article 1641 prévoit donc l'instauration de frais de dégrèvement exceptionnels sur la taxe d'habitation due au titre de celles-ci. Ces frais s'élèveraient à 1,5 % du montant de la taxe, ce qui conduirait à une très légère majoration des cotisations des contribuables. Le Rapporteur général précise que la stabilité exacte des cotisations serait obtenue en fixant le taux de ces frais exceptionnels à 1,4487 %.

b) Les autres impositions directes locales

L'opération est en revanche plus homogène en ce qui concerne les frais perçus sur les autres impositions directes. L'État perçoit actuellement, sur le montant des taxes foncières et de la taxe professionnelle, 3,6 % au titre des FAR et 4,4 % au titre des FDANV, soit un total de 8 % du montant de ces impositions.

Le I de l'article 1641 ramène le taux des FAR à 2 %, et le III du même article le taux des FDANV à 1 % sur les futures impositions au titre des taxes foncières et de la CLA.

Au total, l'article fixe les frais de gestion sur ces impositions à 3 %, soit une baisse de 5 points de taux convertible en majoration des taux des collectivités locales, à pression fiscale constante.

2.- Mécanisme de majoration des produits fiscaux locaux à due concurrence de cette baisse des frais

a) Calcul du poids relatif des frais d'assiette et de recouvrement « en dedans » de l'imposition

La baisse des frais de gestion, exprimée en points de taux d'imposition, ne peut être mécaniquement ajoutée aux taux votés par les collectivités territoriales. En effet, les nouveaux frais de gestion s'appliqueront à un taux rehaussé. Par conséquent, si par exemple une baisse de 5 points conduisait à relever le taux des taxes foncières de 5 points, l'État percevrait 3 % de ces 5 points supplémentaires : les cotisations augmenteraient donc légèrement.

Il convient donc dans un premier temps de calculer la part de taux « en dedans » représentant la baisse des frais de gestion. Ce calcul peut être opéré en posant l'identité entre la cotisation du contribuable avant transfert et après transfert.

$$\text{Base} \times \text{Taux} \times (1 + \text{FAR} + \text{FDANV}) = \text{Base} \times \text{Taux} \times \text{Coeff} \times (1 + n_x \text{FAR} + n_x \text{FDANV})$$

« Coeff » étant la majoration résultant de la descente des FAR que l'on souhaite calculer.

Par exemple, dans le cas des taxes foncières :

$$\text{Base} \times \text{Taux} \times (1 + 3,6\% + 4,4\%) = \text{Base} \times \text{Taux} \times \text{Coeff} \times (1 + 2\% + 1\%)$$

$$1 + 8\% = \text{Coeff} \times (1 + 3\%)$$

$$\text{Coeff} = 1,08/1,03$$

$$\text{Coeff} = 1,0485$$

Pour la CLA, ce calcul donne le même résultat, tandis que pour la taxe d'habitation sur les résidences principales (*cf. supra*) il conduit à un coefficient de 1,034.

b) Majoration des taux de référence

L'article 1640 C proposé par le présent article (*cf.* volet 5 du présent rapport) prévoit donc de majorer tous les taux de référence des collectivités locales, au titre de 2010, en fonction des coefficients ainsi déterminés.

Indépendamment des produits perçus au titre de 2010 (*cf.* volet 6 du présent rapport), les collectivités locales délibéreront donc, à compter de 2011, sur des taux majorés de :

- 4,85 % pour la CLA et les taxes foncières ;
- 3,4 % pour la taxe d’habitation.

Ces majorations se traduiront mécaniquement en hausse de produit fiscal (à bases constantes), ce qui viendra compenser en partie les pertes de recettes éventuellement occasionnées par la réforme de la taxe professionnelle.

c) La question de l’entrée en vigueur de ce transfert

Le Rapporteur général souligne que ce mécanisme original de transfert de recettes fiscales aux collectivités locales suppose que l’entrée en vigueur des nouveaux frais de gestion soit décalée en 2011.

S’agissant de la CLA, l’article 1640 B prévoit spécifiquement que sa liquidation au titre de 2010, sur la base des taux de référence, donne lieu à la perception de frais égaux à 3 % du montant des impositions. Cette baisse du montant des frais perçus sur l’imposition foncière à l’occasion du passage de la taxe professionnelle à la CLA est rattrapée par une majoration de 4,85 % des taux de référence, prévue à l’article 1640 C. Par conséquent, la CLA sera perçue dès 2010 dans des conditions définitives, sans qu’il soit utile que le nouvel article 1641 entre immédiatement en vigueur.

En revanche, l’article 1640 C prévoit que les taxes foncières et la taxe d’habitation seront perçues en 2010 sans majoration des taux locaux résultant des baisses des frais. Par conséquent, si l’article 1641 entrait en vigueur dès 2010, les contribuables bénéficieraient d’une baisse immédiate de leurs cotisations et l’effet de la baisse des FAR serait perdu pour les collectivités territoriales.

B.– LES AUTRES FRAIS DE GESTION

1.– Les frais d’assiette et de recouvrement inchangés

a) Le cas des locaux d’habitation exceptionnels

L’actuel article 1641 du code général des impôts prévoit que l’État perçoit des frais de dégrèvements supplémentaires sur les résidences secondaires du champ de la taxe d’habitation. Ils prennent la forme d’un prélèvement exceptionnel assis sur les valeurs locatives supérieures à 4 573 euros ⁽¹⁾ par local.

Ce prélèvement exceptionnel frappe également les locaux d’habitation principale dont la valeur locative dépasse 4 573 euros à un taux réduit (0,2 %). Les personnes exonérées de taxe d’habitation (art. 1414 CGI) ou dont celle-ci est plafonnée (art. 1414 A du CGI) sont exonérées de ce prélèvement additionnel.

(1) Au taux de 1,2 %, ou de 1,7 % pour les valeurs locatives supérieures à 7 622 euros

Le nouvel article 1641 proposé reconduit à l'identique ce prélèvement exceptionnel.

b) Les autres impositions directes

Il reconduit également le taux des FAR et des FDANV applicables aux autres impositions directes locales. Ceux-ci demeureront donc respectivement à :

– 3,6 % et 4,4 % pour la TEOM et la taxe de balayage ;

– 3,6 % et 5,4 % pour les taxes perçues au bénéfice des chambres consulaires.

2.– Les nouveaux frais d'assiette et de recouvrement instaurés par le présent article

a) Les frais d'assiette et de recouvrement sur la TaSCom

Compte tenu de son transfert aux collectivités territoriales, la TaSCom fera également dorénavant l'objet de frais de gestion, que l'État ne percevait pas jusqu'ici.

Le point 3 modifie en conséquence l'article 1647 du code général des impôts qui fixe les frais perceptibles par l'État sur les droits indirects locaux. Il propose d'instaurer des frais de gestion au taux de 2,5 % du montant de la TaSCom perçue par les collectivités locales. Ces nouveaux frais de gestion appellent deux remarques :

– En premier lieu, la rédaction du nouveau XV de l'article 1647 (« *l'État effectue un prélèvement de 2,5 % sur le montant de la taxe...* ») conduirait à ce que ces frais de gestion minorent le produit perçu par les collectivités territoriales. Ces frais ne s'ajouteraient donc pas aux cotisations des redevables. Le Rapporteur général constate qu'il existe des précédents de prélèvement des FAR sur la recette fiscale locale elle-même (par exemple sur la taxe d'apprentissage). Toutefois, le contexte du transfert de la TaSCom, qui s'inscrit dans une recherche des meilleures recettes de compensation de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités, devrait inciter à conserver aussi intact que possible le produit attendu de cette taxe, quitte à ce que les frais, s'ils étaient jugés indispensables, soient prélevés en sus des cotisations.

– En second lieu, le Rapporteur général relève que le produit de la TaSCom s'élève à 608 millions d'euros. Dès lors, le montant des frais proposés s'établirait à plus de 15 millions d'euros. Il convient de mettre en rapport cette somme avec les frais qui seront réellement exposés par l'État pour la liquidation et le recouvrement de la taxe. Le Rapporteur général observe, à cet égard, que la TaSCom est une taxe purement déclarative, sous la responsabilité du redevable, qui notifie à l'administration fiscale ses éléments d'assiette (la surface commerciale) en même temps qu'il acquitte sa cotisation. Les frais, autres que de

trésorerie, exposés par l'État se résumeraient donc au coût de la gestion de la modulation facultative par les collectivités locales du tarif de la TaSCom, c'est-à-dire à la communication des tarifs aux redevables. Compte tenu de l'ampleur de la charge qui pèsera sur la DGFIP, d'aucuns pourraient s'interroger sur le caractère éventuellement excessif des frais de gestion proposés par le présent article.

b) Les frais d'assiette et de recouvrement sur la cotisation complémentaire

Le présent article propose également de soumettre la cotisation complémentaire à des frais d'assiette et de recouvrement. Ces FAR seraient égaux à 1 % du montant des impositions à la CC, et seraient prélevés en sus de celles-ci. Compte tenu des estimations associées au présent projet de loi de finances, ces FAR procureraient à l'État une recette supérieure à 100 millions d'euros, sous forme d'impositions accrues des contribuables.

Le Rapporteur général note que le régime de la CC prévu par le présent article, principalement conçu autour d'une imposition nationale selon un barème unique sur une assiette déclarée par le redevable, devrait se traduire par un coût de gestion de l'impôt relativement modéré.

Néanmoins, si la CC venait à devenir un véritable impôt local, ainsi qu'il semble inévitable (*cf.* volet 5 du présent rapport), dont les bases seraient territorialisées, avec pour conséquence que certaines exonérations territoriales d'assiette pourraient être maintenues, il ne semblerait pas illégitime que l'État perçoive les FAR proposés en contrepartie d'un coût de gestion manifestement plus important.

b) Les frais d'assiette et de recouvrement sur l'IFER

Enfin, le nouvel article 1641 soumet l'IFER à des frais de gestion dans les mêmes conditions que les 4 vieilles. Ceci aura pour effet de majorer les cotisations dues au titre des taxes sectorielles de 2 % au titre des Far et de 1 % au titre des FDANV, soit 3 % au total.

8.- COMPENSATIONS ET PÉRÉQUATION

8.1.- MODIFICATION DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION DE FISCALITÉ LOCALE EXISTANTES

Le point 9.2.5. tire les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle en ce qu'elle implique un schéma de spécialisation des impôts locaux qui respecte l'autonomie financière des collectivités locales, et plus particulièrement du bloc communal, communes et groupements de communes à fiscalité propre (ci-après EPCI) dans le cas précis. Le point 9.2.5. prend donc acte du transfert au secteur communal de la quasi-totalité des impôts directs locaux :

- taxe d'habitation : transfert de la part départementale dont le produit représente 5,02 milliards d'euros ;
- taxe foncière sur les propriétés bâties : transfert de la part régionale dont le produit représente 1,76 milliard d'euros ;
- taxe foncière sur les propriétés non bâties : transfert de la part départementale et régionale. Le produit de ces deux parts représente respectivement de 51 et 14 millions d'euros ;
- cotisation locale d'activité se substituant à l'actuelle part foncière de la taxe professionnelle : transfert des parts départementales et régionales dont le produit devrait représenter près de 20 % de l'actuelle taxe professionnelle, soit 5,5 milliards d'euros.

Suivant l'adage selon lequel « l'accessoire suit le principal », le présent article transfère au bloc communal, à compter de 2011, l'ensemble des exonérations de fiscalité locale et des allocations compensatrices y afférentes dont bénéficiaient les départements et les régions avant la réforme et précise le mode de calcul des nouveaux taux à prendre en considération pour le calcul de ces allocations compensatrices (A). Le point 9.2.5. procède ensuite à l'abrogation ou au toilettage de dispositions devenues obsolètes du fait de la suppression de la taxe professionnelle (B). Il précise aussi les conditions de répartition des allocations compensatrices entre les communes et les EPCI, selon qu'il s'agit d'EPCI à fiscalité additionnelle, à taxe professionnelle unique ou à fiscalité mixte (C). Cette disposition procède enfin à la suppression des prélèvements sur recettes destinés à compenser les pertes résultant d'exonérations ou d'abattements de fiscalité directe locale au bénéfice des départements et des régions pour les parts d'imposition locale transférées au groupe communal. En contrepartie, deux dotations de compensation de taxe professionnelle au profit des départements d'une part et des régions d'autre part sont instaurées afin de garantir l'absence de perte de ressources, les dotations étant égales à la somme des allocations compensatrices versées en 2010 (D).

A.– TRANSFERT DES TAUX VOTÉS PAR LES RÉGIONS ET LES DÉPARTEMENTS POUR LE CALCUL DES COMPENSATIONS DES COMMUNES ET EPCI

1.– Le principe : le transfert des taux votés par les régions et les départements au groupe communal

Les I à V du point 9.2.5. précisent qu'à compter de 2011, les taux à prendre en considération pour les communes et les EPCI, pour le calcul des compensations d'exonérations ou d'abattements de fiscalité locale transférés dont il est fait état dans le tableau ci-après, sont majorés en fonction des taux retenus déterminant les allocations compensatrices versées en 2010 au profit des départements pour la taxe d'habitation (TH), des régions pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et des départements et des régions pour la taxe professionnelle perçue dans zone France globale d'activité (ZFGA) dans les départements d'outre-mer (DOM).

Exonérations et abattement donnant lieu à un transfert de taux votés par les départements et/ou les régions vers le secteur communal

Exonération et abattements	Références législatives	Alinéa du point 9.2.5
TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES		
Exonération des personnes âgées ou de conditions modestes (ECF)	Article 21 de la loi n°91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992	I
Exonération des logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation	Article 1384 B du code général des impôts	II
Exonération des immeubles situés en zone franche urbaine 1 ^e génération	Article 7 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville	III
Exonération des immeubles situés en zone franche urbaine 2 ^e génération	Article 27 de la loi n° 2003 710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine	III
Exonération des immeubles situés en zone franche urbaine 3 ^e génération	Article 29 de la loi n° 2006 396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances	III
Exonération des immeubles situés en zone France globale d'activité (ZFGA) dans les départements d'outre-mer (DOM)	Article 6 de la loi n° 2009 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre mer	III
Exonération de certains immeubles anti-sismiques dans les DOM	Article 44 de la loi n° 2003 660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer	IV et VII
Exonération des constructions neuves financées à + de 50% au moyen de prêts aidés par l'État	Article 92 de la loi n° 2005 32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	IV
TAXE D'HABITATION		
Exonération des personnes âgées ou de conditions modestes (ECF)	Article 21 de la loi n°91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992	I
TAXE PROFESSIONNELLE		
Abattement de taxe professionnelle dans les ZFGA des DOM	Article 5 de la loi n° 2009 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre mer	V

Il convient de préciser que les taux à prendre en considération pour le calcul des compensations d'exonération mentionnées aux I, III et V sont des taux de référence gelés au titre de l'année de l'entrée en vigueur de l'exonération et de la compensation au bénéfice des départements et/ou des régions. Cela permet donc de transférer au bloc communal, à bases équivalentes, le produit que percevaient les départements et / ou les régions avant la réforme. Le VI précisera les conditions dans lesquelles seront calculés les taux à prendre en compte pour le calcul des allocations compensatrices à compter de 2011 (voir infra).

En revanche, les II, IV et VII font référence à des exonérations donnant lieu à compensation à taux courant. C'est la raison pour laquelle il est renvoyé aux taux de référence définis au B du II du nouvel article 1640 C du code général des impôts au titre de l'année 2011 pour le calcul des allocations compensatrices.

2.- La mise en œuvre : la répartition des fraction de taux votés par les régions et les départements transférés aux communes et EPCI

Le VI énonce les modalités de répartition des taux majorés en application des I, III et V en présence ou non d'un EPCI à fiscalité propre **à compter de 2011**.

En premier lieu, cet alinéa prévoit qu'**il n'y a pas de majoration de taux au profit des communes dans deux cas** (alinéa 1100) :

• **Si la commune appartient à un EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) :**

Compte tenu de la réforme, un EPCI à TPU (I de l'actuel article 1609 *nonies* C du code général des impôts) deviendra un EPCI à fiscalité mixte en 2011 en application du I de l'article 1379-0 *bis* nouveau du code général des impôts (point 5.1). *De facto*, tous les EPCI à TPU bénéficiant, en vertu du nouvel article 1609 *nonies* C, des transferts de recettes vers le bloc communal en lieu et place de leurs communes membres, bénéficieront de plein droit de la fraction de la taxe d'habitation correspondant à l'ancienne part départementale et de la fraction des taxes foncières correspondant aux anciennes parts régionales.

Le VI réserve donc la majoration de taux servant à calculer les compensations d'exonération au profit des départements et des régions à l'EPCI à TPU devenu à fiscalité mixte à l'exception de ses communes membres comme le résume l'exemple ci-après.

	Taux 2010	Taux 2011
Commune de Talon membre d'un EPCI à TPU	10 %	10 %
Département du Talonais	5 %	-
Région de la Talonade	3 %	-
EPCI à TPU de Cheville en 2010	-	EPCI à fiscalité mixte : 8 %

• **Si la commune appartient à un EPCI à taxe professionnelle de zone (TPZ)** en application du II de l'article 1609 *quinquies* C nouveau (point 9.2.2.1.1 du présent article) :

Le 1 du III de l'article 1379-0 *bis* prévoit à nouveau que les communautés de communes et communautés urbaines ne percevant pas la TPU, lorsqu'elles gèrent une zone d'activités économiques, peuvent se substituer à leurs communes membres pour la perception de la cotisation locale d'activité (CLA) acquittée par les entreprises de la zone (CLA-Z). Les EPCI éligibles à ce régime sont les mêmes que ceux pouvant instaurer actuellement une taxe professionnelle de zone (TPZ).

Il s'ensuit que le VI octroie à l'EPCI à CLA-Z le bénéfice de la totalité de la compensation d'exonération au profit des départements et des régions transférée au titre des I, III et V, comme dans le cas précédemment mentionné.

	Taux de TH ou TF 2010	Taux 2011
Commune de Talon membre de l'EPCI à TPZ de Cheville	10 %	10 %
Département du Talonais	5 %	-
Région de la Talonade	3 %	-
EPCI à TPZ de Cheville en 2010	-	EPCI à fiscalité mixte : 8 %

Toutefois, il conviendrait de répartir la majoration des taux entre la commune et l'EPCI à CLA-Z, en réservant à l'EPCI à CLA-Z la majoration des taux correspondant aux pertes de recettes résultant de l'exonération de CLA dans la zone où il est compétent, et de transférer la majoration des taux correspondant aux pertes de recettes hors zone aux communes membres de l'EPCI à CLA-Z.

En deuxième lieu, le VI (alinéa 1101) précise que les communes isolées en 2011, bénéficiant de la compensation en 2010, voient leur taux majorés par les taux départementaux ou régionaux retenus pour déterminer les allocations compensatrices en 2010. L'alinéa 1101 prévoit que la même règle s'applique en présence d'un EPCI à TPU avant la réforme comme le montre l'exemple ci-après :

	Taux 2010	Taux 2011
Commune isolée de Talon ou EPCI à TPU de Cheville	10 %	18 %
Département du Talonais	5 %	-
Région de la Talonade	3 %	-

En dernier lieu, le VI (alinéas 1102 et 1103) vise l'**hypothèse des EPCI à fiscalité additionnelle et de leurs communes membres**. Les EPCI à fiscalité additionnelle regroupent à compter de 2011 les communautés urbaines qui ont rejeté le régime de la TPU avant 2002 ⁽¹⁾ et les communautés de communes autres que celles percevant de plein droit la TPU (II de l'article 1379-0 *bis* nouveau du code général des impôts).

Le VI prévoit une **répartition proportionnelle de la majoration des taux départementaux et régionaux en fonction des parts de fiscalité locale levées par l'EPCI à fiscalité additionnelle d'un côté et ses communes membres de l'autre**. Les fractions de taux des départements et des régions sont les fractions définies aux septième et huitième alinéas du 3 du I de l'article 1640 C du code général des impôts (point 7.1.2 du présent article).

	Taux 2010	Taux 2011
Communes membres de l'EPCI à fiscalité additionnelle de Chevillé	Taux moyen pratiqué par les communes membres : 9%	9% + [9/10 (5%+3%)]
EPCI à fiscalité additionnelle de Chevillé	Taux pratiqué par l'EPCI : 1%	1% + [1/10 (5%+3%)]
Département du Talonais	5 %	-
Région de la Talonade	3 %	-

Le point 9.2.5. procède ensuite à l'abrogation ou au toilettage de dispositions devenues obsolètes du fait de la substitution de la cotisation locale d'activité à l'actuelle part foncière de la taxe professionnelle (B).

B.- ABROGATION ET TOILETTAGE DES DISPOSITIONS DEVENUES OBSOLÈTES DU FAIT DE LA RÉFORME DE LA TP

Le VIII instaure un plafonnement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) qui ne saurait excéder la compensation versée en 2010. Après de multiples mouvements de périmètres ayant vu la DCTP grossir puis décroître en volume, celle-ci regroupe aujourd'hui les allocations compensatrices suivantes :

- la compensation du plafonnement du taux communal, instituée en 1983 ;
- la compensation de la réduction de la fraction des salaires prise en compte dans les bases de TP, également instituée en 1983 ;
- la compensation de l'abattement général de 16 % des bases de TP, instituée par l'article 6 de la loi de finances pour 1987.

(1) En l'espèce, trois communautés urbaines entrent dans cette catégorie : la CU d'Alençon, celle de Cherbourg et Le Mans Métropole.

Le VIII instaure également un plafonnement de la compensation de la réduction de la fraction de recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) imposables à la taxe professionnelle introduit par l'article 26 de la loi de finances pour 2003.

Il faut donc en conclure que la DCTP et la compensation de la réduction de la fraction de recettes des titulaires de BNC ne pourront en aucun cas augmenter en valeur à compter de 2011 mais qu'elles pourront toujours continuer à jouer un rôle de variable d'ajustement du périmètre normé à la baisse comme ce fût le cas dans le cadre de la loi de finances pour 2009 (- 17,7 %) ou dans le cadre du présent projet de loi de finances (article 16).

Le IX entend tirer les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle en prévoyant d'une part **l'abrogation d'un certain nombre d'exonérations de taxe professionnelle** mentionnées aux article 1465 A, 1466 A, 1466 B, 1466 B *bis*, et 1466 C du code général des impôts, et d'autre part la **caducité des dispositions législatives déterminant les conditions de compensation de ces exonérations de TP** pour les collectivités territoriales. Il en est de même de **l'alinéa XI** qui précise que la réduction de taxe professionnelle au titre de la création d'établissement (RCE) pour la première année d'imposition ne trouve plus à s'appliquer à compter de 2011.

En revanche, la caducité des dispositions législatives visées par les IX et XI prévoyant les modalités de compensation de ces exonérations de TP au profit des départements et des régions reste valide. Elle s'impose du fait même de la suppression de la TP. Il s'agit des exonérations mentionnées dans le tableau ci-après :

COMPENSATION D'EXONERATIONS DE TP CADUQUES EN 2011

Exonération de TP	Références législatives	Alinéa du point 9.2.5
Création d'établissement (RCE)	- Dernier alinéa du IV bis de l'article 6 de la loi n°86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987	XI
Extensions et créations d'établissements dans une zone de revitalisation rurale (ZRR)	- 4 du IV de l'article 2 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux - Article 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998	IX
Extensions et créations d'établissements dans zone de revitalisation urbaine (ZRU)	- Article 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998 - III de l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	IX
Extensions et créations d'établissements dans une zone franche urbaine 1ère et 2ème génération (ZFU)	- B de l'article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, - B du III de l'article 27 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine	IX
zone franche urbaine 3ème génération (ZFU)	- B du IV de l'article 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances	IX
En cas d'investissement dans les PME en Corse	- B de l'article 48 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse	IX
Extensions et créations d'établissements dans les zones franches en Corse	- B de l'article 3 de la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche Corse	IX

Enfin, **le X tire les conséquences de la substitution de la cotisation locale d'activité à la taxe professionnelle** en prévoyant que **les compensations d'exonérations de taxe professionnelle versées aux communes et EPCI sont transformées en compensations d'exonérations de CLA à compter de 2011.**

Sont visées par le X les compensations des pertes de recettes résultant des dispositions des 4 et 5 du II, du 2 du III et du VII de l'article 1466 G du code général des impôts, pour les communes, les EPCI ou les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Il s'agit donc des compensations portant sur les exonérations mentionnées dans le tableau ci-après :

Activité	Dispositif d'exonération de TP correspondant	Article 1466 G	Type d'exonération
Extensions et créations d'établissements dans une zone franche urbaine (ZFU)	I <i>sexies</i> de l'article 1466 A	4 du II	Plein droit, sauf délibération contraire
Extensions et créations d'établissements en Corse	Article 1466 C	5 du II	Plein droit, sauf délibération contraire
Extensions, créations et reprises de certaines activités dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	Article 1465 A	2 du III	Plein droit, sauf délibération contraire
Toutes les exonérations de TP dont le terme n'est pas échu en application des articles 1464 B, 1464 D, 1464 J, 1465 à 1466 F en vigueur avant le 1er janvier 2010		VII	Facultative ou de Plein droit, sauf délibération contraire

L'alinéa 1110 précise le mode de calcul de la compensation d'exonération. Celle-ci est égale au produit de la perte de bases résultant, chaque année et pour chaque collectivité, de l'exonération, par le taux de TP applicable en 2009 dans la commune ou l'EPCI. Il convient donc de relever que cette disposition instaure un « rachat » des taux de TP de référence visés par les dispositions actuellement applicables pour le calcul de la compensation. Les communes et les EPCI devraient donc être gagnants à la réforme sur ce plan. Toutefois, il est avéré que cet alinéa omet de préciser que le taux de TP applicable en 2009 s'entend du taux moyen pondéré national de la taxe professionnelle de l'année 2009, multiplié par un coefficient de 0,84 afin de neutraliser la suppression de l'abattement général des bases de TP de 16 %.

L'alinéa 1111 ajoute que, pour les EPCI soumis pour la première fois à compter de 2011 au régime des EPCI à fiscalité mixte (article 1609 *nonies* C nouveau) ou des EPCI s'étant substitués à leurs communes membres pour percevoir la taxe professionnelle afférente aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (II de l'article 1609 *quinquies* C nouveau), la compensation est calculée en retenant le taux moyen pondéré des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale constaté pour 2009.

Toutefois, le VII de l'article 1466 G organise l'effet de la réforme sur les contribuables bénéficiant actuellement d'une exonération de taxe professionnelle dont le terme n'est pas échu. La règle est simple : les redevables de la CLA ayant bénéficié d'une exonération de la TP dont le terme n'est pas atteint bénéficient pour la période restant à courir d'une exonération de CLA.

Or, le VII de l'article 1466 G vise l'ensemble des exonérations de TP qu'elles soient de plein droit ou facultatives alors même que l'alinéa 1109 du X du point 9.2.5. limite les compensations d'exonération de CLA instaurées à compter de 2011 aux seules exonérations de plein droit.

Il serait donc nécessaire d'opérer un choix clair et de prévoir que ne seront transférées que les compensations portant sur des exonérations de plein droit, sauf délibération contraire, qu'il s'agissent d'exonérations en cours ou de nouvelles exonérations mises en place à compter de 2011.

Enfin, il convient de noter que le **XXII** prévoit un **régime transitoire pour le calcul des compensations d'exonérations de TP versées aux communes et aux EPCI au titre de l'année 2010**.

Il sera fait application des délibérations applicables en 2009 relatives aux bases de taxe professionnelle qui résulteraient au titre de l'année 2010 des dispositions relatives à la TP en vigueur en 2009, dans les conditions et limites prévues aux IX et XI précités. Pour 2010, le présent projet prévoit donc de calculer les compensations d'exonération de TP par le produit des bases de TP 2010 (alors même qu'à compter de 2010, la CLA se substitue à la TP) et les taux votés en 2009.

C.- CONDITION DE LA RÉPARTITION DES ALLOCATIONS COMPENSATRICES ENTRE COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Les **XII, XIII et XIV** du point 9.2.5. précisent les **conditions de répartition des allocations compensatrices entre les communes et les EPCI à fiscalité propre à compter de 2011**, selon qu'il s'agit d'EPCI à fiscalité additionnelle, à taxe professionnelle unique ou à fiscalité mixte mettant fin au traitement désavantageux des EPCI à fiscalité mixte jusqu'alors privés de compensation d'exonération de fiscalité directe locale.

En effet, avant la réforme, les EPCI à fiscalité mixte, bénéficiant de l'intégralité du produit de la taxe professionnelle en compensation des transferts de compétences à leur égard (sous réserve des attributions de compensation reversées aux communes membres), devaient assumer la décision politique de prélever une partie d'impôts ménages (taxe d'habitation et taxes foncières) supplémentaire. Ces EPCI ne se voyaient donc pas compenser des éventuelles exonérations de taxe d'habitation ou des taxes foncières portant sur l'assiette sur laquelle ils fixaient un taux.

À compter de 2011, les EPCI actuellement à TPU de plein droit deviendront *de facto* des EPCI à fiscalité mixte et se trouveront soumis au même régime que les EPCI ayant d'ores et déjà fait le choix de passer à fiscalité mixte. Or, le produit de la cotisation locale d'activité (CLA), seule ressource des EPCI actuellement à TPU, sera bien inférieur à celui de la taxe professionnelle à laquelle elle se substitue. Il s'ensuit une perte de recettes importante pour les EPCI à TPU devenus à fiscalité mixte. C'est la raison pour laquelle le présent article prévoit un transfert de l'ancienne part départementale de la taxe d'habitation et des parts régionales des taxes foncières aux EPCI afin de compenser en partie l'effet de la réforme.

Il n'en demeure pas moins que tant la part départementale de la taxe d'habitation et que les parts régionales des taxes foncières font l'objet de diverses exonérations ou abattements décidés par l'État qui constituent autant de pertes de recettes pour les communes ou les EPCI à fiscalité additionnelle que pour les EPCI à fiscalité mixte. Il n'y a donc plus aucune raison de ne pas compenser les EPCI à fiscalité mixte en 2011 des pertes de recettes résultant de ces exonérations.

Le XII supprime donc, à compter de 2011, la règle selon laquelle les EPCI à fiscalité mixte ne sont pas compensés des pertes de bases liées à une exonération de :

- TFPB en zone franche urbaine au titre de l'article 1383 du code général des impôts,
- TFPNB pour les terres agricoles des communes et des EPCI hors Corse (l'article 13 de la loi n° 2005 1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006),
- TFPNB dans les zones humides (article 137 de la loi n° 2005 157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux)

De même, les **XIII et XIV prorogent jusqu'au 31 décembre 2010 les dispositions législatives accordant un régime de compensation avantageux en faveur des communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle qui décident de passer à TPU** l'année de l'instauration de l'exonération ou de l'abattement. Sont concernées les exonérations retracées dans le tableau ci-après.

Exonérations	Références législatives	Alinéa du point 9.2.5.
TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES		
Exonération des immeubles situés en zone franche urbaine 1 ^e génération	Article 7 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville	XIII
Exonération des immeubles situés en zone franche urbaine 2 ^e génération	Article 27 de la loi n° 2003 710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine	XIII
Exonération des immeubles situés en zone franche urbaine 3 ^e génération	Article 29 de la loi n° 2006 396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances	XIII
Exonération des immeubles situés en zone France globale d'activité (ZFGA) dans les départements d'outre-mer (DOM)	Article 6 de la loi n° 2009 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre mer	XIV
Exonération de certains immeubles anti-sismiques dans les DOM	Article 44 de la loi n° 2003 660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer	XIII
Exonération des constructions neuves financées à + de 50% au moyen de prêts aidés par l'État	Article 92 de la loi n° 2005 32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	XIII
Exonération dans les zones urbaines sensibles	Article 42 de la loi n° 2000 1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001	XIII
TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES		
Exonération des terres agricoles, part communale et EPCI (hors Corse)	Cinquième alinéa du II de l'article 13 de la loi n° 2005 1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	XIII
Exonérations des Parcs nationaux dans les DOM	Cinquième alinéa du II de l'article 24 de la loi n° 2006 436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux	XIII
Natura 2000	Article 146 de la loi n° 2005 157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux	XIII
Exo. ZFGA DOM	Article 7 de la loi n° 2009 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre mer	XIV
TAXE PROFESSIONNELLE		
Abattement de taxe professionnelle dans les ZFGA des DOM	Article 5 de la loi n° 2009 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre mer	XIV
Allègements en Corse	Troisième alinéa du III de l'article 2 de la loi n° 94 1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse	XIII
Réduction de la fraction de recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux	Cinquième alinéa du II de l'article 26 de la loi n° 2002 1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003	XIII

Jusqu'au 31 décembre 2010, en cas d'exonération, l'État compense les pertes de bases supportées par les communes et les EPCI à TPU, à l'exclusion des EPCI à fiscalité mixte.

La compensation est égale au produit de la perte de bases résultant de l'exonération introduite à l'année n par le taux d'imposition de la taxe de l'année de référence, sachant que pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle, soumises pour la première fois à l'année n au régime d'un EPCI à TPU, le taux appliqué dans la commune à l'année n-1 est majoré du taux voté par l'EPCI à l'année n-1 comme l'explique l'exemple ci-après.

Exemple

La commune de Talon et la communauté de commune (CC) du Talonais à laquelle elle appartient ont une base fiscale de 100. La commune de Talon applique un taux de TFPB de 10 % en 2003 tandis que la CC du Talonais applique un taux de TFPB de 5 % en 2003. Le produit de TFPB de la commune de Talon en 2003 est égal à 10 euros et celui de la CC est égal à 5 euros.

En 2004, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur les immeubles situés en zone franche urbaine de deuxième génération entre en vigueur et génère une perte de bases fiscales de 20. La commune de Talon ne percevra donc que 8 euros en 2004 et la CC 4 euros, soit une perte de recettes totale de 3 euros. En 2004, la commune de Talon sera donc compensée à hauteur de 2 euros et la CC à hauteur d'un euro.

Si la commune de Talon passait d'une CC à un EPCI à TPU en 2004, elle serait intégralement compensée de l'exonération de TFPB de la manière suivante : perte de bases (20) x taux communal majoré du taux de l'EPCI en 2003 (10+5 = 15 %) et bénéficierait donc d'une compensation de 3 euros, tandis que l'EPCI à TPU ne serait pas compensé puisqu'il ne percevrait plus de TFPB.

En revanche, si la commune de Talon était déjà membre d'un EPCI à TPU en 2003 et passait, en 2004, à un EPCI à fiscalité mixte, elle ne bénéficierait pas de la majoration du taux de l'EPCI (+ 1 euro) et l'EPCI à fiscalité mixte ne serait pas non plus compensé.

Ce régime défavorable aux EPCI à fiscalité mixte disparaît donc à compter du 1^{er} janvier 2011.

En effet, à compter de 2011, une commune membre d'un EPCI à fiscalité additionnelle qui déciderait de passer à un EPCI à CLA-U (devenant *de facto* un EPCI à fiscalité mixte), ne bénéficiera pas de cette majoration de taux, l'EPCI à fiscalité mixte bénéficiant lui-même de la compensation d'exonération qui serait instaurée en 2011 dans les conditions prévues par le XV.

Le XV précise le mode de calcul des compensations d'exonération de taxe professionnelle pour les EPCI à fiscalité additionnelle, qui seraient soumis pour la première fois, à compter de 2012, à un régime d'EPCI à fiscalité mixte. Sera pris en compte pour le calcul de la compensation en 2012 le taux moyen pondéré des communes membres de l'EPCI à fiscalité mixte, déterminé par le rapport entre la somme des compensations versées aux communes à l'année n-1 et la somme des bases exonérées ou des abattements appliqués au titre de l'année n-1. Il convient toutefois de relever une erreur de champ : le XV devrait viser l'ensemble des compensations d'exonération de CLA en vigueur en 2012 et pas seulement celles mentionnées dans l'alinéa 1120.

D.– SUPPRESSION DES PSR DESTINÉS À COMPENSER LES PERTES DE RECETTES SUBIES PAR LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS ET COMPENSATION COROLLAIRE DE CES COLLECTIVITÉS À HAUTEUR DES COMPENSATIONS VERSÉES EN 2010

Les XVI, XVII et XVIII du point 9.2.5. procèdent enfin à la suppression, à compter de 2011, des prélèvements sur recettes destinés à compenser les pertes résultant des exonérations au bénéfice des départements et des régions mentionnées dans les tableaux précédents, pour les parts d'imposition locale transférées au groupe communal.

Le XIX supprime quant à lui les dispositions législatives prévoyant des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties au profit des départements et des régions ainsi que le prélèvement sur recette y afférent pour compenser la perte ainsi subie par ces collectivités. Sont concernées par le XIX :

- l'exonération de TFPB portant sur les terres agricoles des départements et des régions instituée par l'article 9 de la loi n° 92 1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 ;
- l'exonération de TFPB portant sur les terres agricoles en Corse instaurée par le II de l'article 3 de la loi n° 94 1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

En contrepartie, les XX et XXI mettent en place, à compter de 2011, deux nouvelles dotations de compensation de taxe professionnelle (DCTP) au profit des départements d'une part et des régions d'autre part, afin de garantir l'absence de perte de ressources en 2011 du fait de la disparition des compensations d'exonérations pour les départements et les régions transférées au bloc communal. Les deux nouvelles DCTP seront d'un montant égal à la somme des allocations compensatrices versées en 2010 aux départements d'une part et aux régions d'autre part.

Il faut donc constater que la réforme sera neutre pour les départements et les régions en 2011.

En revanche, à compter de 2012, le versement d'une dotation de compensation non indexée (sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac ou sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement par exemple) aura pour effet de geler la compensation à son niveau de 2010 pour l'avenir, et provoquera, *de facto*, une perte de ressources pour les départements et les régions par rapport au système antérieur.

8.2.– MÉCANISME DE COMPENSATION GÉNÉRALE DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE À COMPTER DE 2011

Le point 7.2 du présent article met en œuvre concrètement la garantie individuelle de ressources des collectivités locales, dite « compensation à l'euro près », qui constitue un principe fort et intangible de la réforme de la taxe professionnelle, depuis qu'elle a été envisagée par le Gouvernement en 2007.

A.– LE MÉCANISME DE GARANTIE INDIVIDUELLE DE RESSOURCES

1.– La portée de la garantie individuelle de ressources

a) Une garantie d'équilibre de la réforme au niveau national et au niveau de chaque collectivité

Cette garantie individuelle de ressources est avant tout une garantie globale que l'ensemble des collectivités territoriales ne perdra pas de recettes à raison de la réforme. Dès lors que les recettes fiscales locales et les nouvelles recettes transférées ne suffisent pas à l'échelle nationale à combler le déficit né de la suppression de l'assiette EBM, la première déclinaison du principe prend la forme d'une dotation de compensation de la réforme. Cette dotation constitue l'apport budgétaire de l'État à la stabilité des recettes locales avant et après la réforme, une sorte de subvention d'équilibre.

Cependant, la garantie individuelle de ressources implique surtout des mécanismes fins d'appréciation des effets de déplacement des produits fiscaux entre échelons, des effets de localisation géographique des assiettes taxées et du rendement des futurs impôts locaux, et ce, pour chaque collectivité prise individuellement. Ainsi, deux départements pris séparément ne subiront pas une perte de recettes équivalente résultant du transfert de leur taxe d'habitation aux communes. La garantie individuelle de ressources (GIR) nécessite donc une double liquidation inévitable des recettes des collectivités locales : une servant à établir la référence au moyen des recettes actuelles, et une servant à estimer la situation cible en fonction des recettes futures, la différence des deux constituant le besoin complémentaire de compensation par la voie budgétaire ou au contraire faisant apparaître un excédent.

b) Entrées/sorties du mécanisme de compensation

Voici globalement les recettes servant de base de comparaison au niveau de chaque collectivité ou de chaque groupement :

	Recettes avant	Recettes après
Communes et/ou EPCI	TH, TFPB, TFPNB, TP	TH majorée, TFPB majorée, TFPNB et nouvelle taxe additionnelle, CLA, IFER, TaSCom, solde des DMTO, effet de la descente des FAR
Départements	TH, TFPB, TFPNB, TP	TFPB, CC, IFER, TSCA
Régions	TH, TFPB, TFPNB, TP	CC, IFER

La comparaison de ces deux termes conduit à définir un besoin de financement ou un excédent de ressources fiscales.

Les déficits sont ensuite comblés par une compensation servie par un Fonds national des garanties individuelles de ressources, celui-ci étant alimenté par les excédents ainsi que par la dotation budgétaire servant à équilibrer la réforme au niveau national.

Cet enchaînement relativement lisible pour les collectivités territoriales n'a pas été retenu par le Gouvernement, qui lui a préféré un mécanisme en deux temps, rendu complexe par la soustraction de recettes fiscales importantes au profit des FDPTP.

2.– Description générale du dispositif proposé : le choix d'une compensation en deux temps

Les points 7.2.1 et 7.2.2 du présent article prévoient un double système de compensation, adossé à la constatation unique d'un déficit ou d'un excédent de référence.

a) Une première étape de compensation, par la voie budgétaire, au profit de perdants prioritaires

L'article 1648 *bis* proposé par le présent article prévoit un premier temps général de compensation par une dotation budgétaire, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

• Calcul des trois DCRTP

Afin de servir cette compensation, l'article pose le calcul du différentiel de ressources au niveau de chaque collectivité (ou EPCI) prise individuellement. Au terme de ce calcul, dont les composantes sont énumérées ci-après, chaque collectivité se voit affecter un déficit ou un excédent de ressources fiscales, au regard de la situation de référence. D'un point de vue géographique, ce calcul

conduira globalement à ce que les communes et EPCI soient gagnants lorsqu'ils disposaient de peu de taxe professionnelle et de fortes bases foncières, tandis que – compte tenu de la répartition de la CC décrite précédemment (cf. volet 5) – seuls les départements et régions franciliens (ou peu s'en faut) devraient sortir excédentaires de la réforme.

La somme algébrique, par échelon (2° du B des II, III et IV), de ces calculs (excédents et déficits) permet d'obtenir le montant de chacune des trois DCRTP ⁽¹⁾.

● Répartition des trois DCRTP

Il est ensuite proposé de ne pas tenir compte à ce stade des excédents constatés.

En revanche, les collectivités et EPCI déficitaires bénéficient d'une fraction de la DCRTP, dont la répartition varie selon qu'elle est distribuée entre communes et EPCI ou entre les départements ou les régions.

– Dans le cas des départements ou des régions, la répartition proposée par le C du II et le C du III obéit à une règle simple. Chaque DCRTP est répartie entre les collectivités déficitaires de l'échelon au prorata des pertes de recettes enregistrées. Naturellement, les modalités de calcul conduisent à ce que la DCRTP ne puisse couvrir l'ensemble de ces déficits. Comme indiqué ci-dessus, elle est égale à leur somme, mais minorée des excédents. Chaque département et chaque région déficitaire avant attribution de la DCRTP le demeure donc après sa répartition.

– Dans le cas des communes et EPCI, le C du I du point 7.1. propose en revanche un mode de répartition particulier et surprenant.

En premier lieu, la DCRTP ne peut bénéficier à la Ville de Paris, dont l'excédent ou le déficit s'ajoutera à celui calculé au titre du département de Paris.

En second lieu, la DCRTP communale est réservée aux communes et EPCI dont le déficit constaté excède 50 000 euros. Elle est répartie au sein de cette seule population au prorata des déficits.

(1) L'excédent ou le déficit constaté sur la Ville de Paris est exclu du calcul de la DCRTP communale.

ILLUSTRATION DE LA RÉPARTITION DE LA DCRTP COMMUNALE

	Bilan fiscal	Eligible à la DCRTP	Fraction de la DCRTP	Compensation
Commune A	-10000	non	0%	0
Commune B	15000	non	0%	0
Commune C	-51000	oui	48%	4330
EPCI A	110000	non	0%	0
EPCI B	-55000	oui	52%	4670
DCRTP	9000	Total	100%	9000

b) Une seconde étape de compensation opérée par les FNGIR

Une fois le premier tour de compensation effectué par les DCRTP de chaque échelon, l'État « sort », en quelque sorte, du dispositif et entrent en scène les trois Fonds nationaux de garantie individuelle de ressources, créés par l'article 1648 *ter*.

Les collectivités territoriales et les EPCI peuvent se trouver, à ce stade, dans deux situations distinctes :

- excédentaires, au terme du calcul de leur bilan fiscal ;
- toujours déficitaires, soit en raison d'une DCRTP insuffisante, soit parce qu'il n'y étaient pas éligibles.

Les FNGIR sont des chambres de compensation gérées par le ministre du budget, dont les ressources sont constituées des prélèvements sur les collectivités et EPCI excédentaires, du montant exact de leur excédent. Ils serviront la compensation des déficits aux collectivités et groupements déficitaires. Chaque collectivité ou EPCI est donc soit contributeur au FNGIR de son échelon, soit compensé par ce Fonds.

Par ailleurs, les compensations et les prélèvements inférieurs à 100 euros pour les communes et EPCI et à 10 000 euros pour les départements et les régions ne sont pas opérés par le FNGIR. Cet élément de perturbation de l'équilibre algébrique entre excédents et déficits (après DCRTP) impose d'affecter à chaque déficit compensé un coefficient de rééquilibrage. Ce coefficient est calculé afin que les reversements coïncident avec les prélèvements. Il conduira à minorer les compensations si la somme des excédents non repris dépasse celle des déficits non éligibles. Il les majorera dans le cas inverse. Il peut donc s'avérer être une entorse – qu'on peut supposer légère – au principe de compensation à l'euro près de la réforme pour les collectivités locales.

**ILLUSTRATION DU MÉCANISME DE COMPENSATION (DCRTP ET FNGIR)
AU NIVEAU COMMUNAL**

	Bilan fiscal	Compensation DCRTP	Bilan net	Contribution au FNGIR	Déficits éligibles	Compensation réelle FNGIR
Commune A	-75	0	-75	s.o.	0,00	0,0
Commune B	85	0	85	0	s.o.	0,0
Commune C	-45000	0	-45000	s.o.	-45000,00	44992,2
Commune D	58000	0	58000	58000	s.o.	0,0
Commune E	-52000	49818	-2182	s.o.	-2182,32	2181,9
Commune F	-86000	82391	-3609	s.o.	-3609,23	3608,6
EPCI A	-70000	67062	-2938	s.o.	-2937,74	2937,2
EPCI B	-102000	97719	-4281	s.o.	-4280,71	4280,0
DCRTP	296990	296990		58000	-58010	58000
				coefficient de rééquilibrage	0,99983	

3.– Gestion et évolution de la garantie individuelle de ressources

Ce mécanisme de garantie de ressources emporte plusieurs conséquences.

a) La fossilisation des montants concernés

En premier lieu, il convient de noter que ce mécanisme de calcul n'est opéré qu'au début de l'année 2011, sitôt connus tous les montants de ses composantes (*cf. infra*). Par la suite, chaque montant calculé est gelé en valeur dans le temps :

- celui de la DCRTP ;
- celui de chaque attribution individuelle de DCRTP ;
- celui de chaque prélèvement éligible opéré ;
- celui de chaque reversement réel du FNGIR.

b) La GIR neutralise l'effet de la réforme sur le volume de recettes

En second lieu, le Rapporteur général relève que ce mécanisme de GIR, quoique rendu complexe par sa structure en deux étages et par la volonté de compenser prioritairement certaines collectivités, opère une juste compensation des pertes de recettes liées à la réforme. Tout au plus cette compensation s'écartera-t-elle marginalement du déficit global en raison du coefficient de rééquilibrage.

Chaque collectivité ou groupement bénéficiera donc en 2011 du montant exact de ses recettes de référence, quel que soit l'effet de la réforme sur son territoire. Le prélèvement ou le reversement permettant cette reconduction sera répété tous les ans.

c) La GIR n'en pose pas moins la question de l'évolution du panier de recettes de chaque collectivité

Par conséquent, les collectivités et EPCI profiteront (ou subiront) pleinement des effets d'évolution de l'assiette de leurs impôts, ou des variations de taux qu'ils seront amenés à décider. Cette évolution du panier de recettes commencera dès 2011.

Dès lors, le Rapporteur général souligne que la GIR pose la question du dynamisme du panier de recettes de chaque collectivité ou groupement. Dès lors que chacun retrouve en 2011 son niveau de recettes antérieur, seul comptera le dynamisme desdites recettes à compter de 2012.

Cet effet de « table rase » ne replacera pas toutes les collectivités locales dans la même situation. En effet, tandis que les collectivités dont le bilan fiscal est excédentaire ou faiblement déficitaire disposeront principalement de recettes fiscales sur lesquelles elles escompteront un dynamisme, celles dont le bilan est lourdement déficitaire se verront alimentées par une dotation budgétaire ou du FNGIR, dont le dynamisme sera nul.

Le Rapporteur général estime que cette inégalité des collectivités et EPCI doit être anticipée dès aujourd'hui et entraîner la création d'un dispositif de péréquation permettant de partager, ne serait-ce que partiellement, le dynamisme des bases fiscales sur un échelon.

**B.- LE NIVEAU DE LA GARANTIE INDIVIDUELLE DE RESSOURCES :
QUELLES RECETTES DE RÉFÉRENCES ? QUELLES RECETTES
CIBLES ?**

Une fois le mécanisme de compensation posé et constatée sa capacité à reconduire en 2011 le niveau de recettes de chaque collectivité ou EPCI, il convient de se poser la question de la composition des paniers de recettes, tant en situation de référence qu'en situation cible. De cette composition dépend la sincérité du dispositif, c'est-à-dire non pas sa faculté à reproduire une somme algébrique, mais son adéquation avec les recettes réelles de fonctionnement des collectivités.

1.- Modalités générales de calcul

Voici comment sont établis les paniers de recettes : ils comportent tout d'abord, d'une manière générale, toutes les impositions qui sont modifiées (régime juridique ou bénéficiaire) par la réforme, puis subissent des corrections visant à intégrer au mécanisme d'autres recettes ou prélèvements sur recettes.

a) Règle générale : la différence entre les futures impositions et celles de référence

Doivent être inscrites dans le panier des recettes de référence, à tous les échelons, les impositions dont l'affectataire est modifié par la réforme (afin de mesurer les pertes et gains) : taxe d'habitation et taxes foncières. Le produit reconstitué de la taxe professionnelle doit aussi être inscrit en référence : il s'agit de la compensation relais (*cf.* volet 6).

En regard, doivent être retracés dans le panier des recettes cibles :

– Les impositions qui seront réellement perçues, par chaque échelon, après la réforme. Ces recettes « déplacées latéralement » sont la taxe d'habitation et les taxes foncières, mais également la nouvelle taxe additionnelle sur la TFNB (qui incarne en réalité le transfert des parts départementale et régionale de cette taxe). On notera qu'il importe de prendre en considération ces impositions sur une assiette identique à celle de référence, mais sur un taux « cible » comprenant à la fois le transfert entre échelons et l'effet résultant de la minoration des FAR.

– Il convient d'y ajouter les impositions « déplacées verticalement » depuis l'État : la TSCA, le solde des DMTO, et la TaSCom. Ces produits fiscaux doivent être également comparés sur une assiette de même millésime que les recettes de référence.

– Le panier cible inclut également les nouvelles taxes perçues par les collectivités locales ou EPCI : la CLA et la CC (sur une assiette de référence), bien sûr, mais également l'IFER, pour ses composantes affectées aux collectivités territoriales ou aux EPCI.

b) L'intégration de la participation au PVA dans les recettes de référence

Le nouvel article 1648 *bis* prévoit (alinéas 636, 655 et 669) que le panier de recettes de référence sera minoré du montant du ticket modérateur acquitté par chaque collectivité ou EPCI au titre du PVA. Juridiquement, il s'agit d'intégrer à la situation de référence un prélèvement sur recettes, constitué par le plafond de participation notifié en application de l'article 85 de la loi de finances pour 2006. Cette intégration complète les dispositions relatives à la compensation relais, mais soulève deux questions distinctes.

• Premièrement, cette intégration a pour effet de diminuer le droit à compensation de chaque collectivité, à hauteur de son ticket modérateur. Cette diminution est inscrite en base et la collectivité s'en ressentira soit dans le reversement du FNGIR soit dans le prélèvement en faveur du FNGIR. Cet effet sera perpétuel.

Il est pleinement justifié par le fait que le produit de taxe professionnelle théorique de 2010, qui sera versé aux collectivités territoriales sous forme de compensation puis inscrit dans le panier de recettes de référence, est calculé brut de ticket modérateur. Il s'agit du simple produit des bases par le taux (*cf.* volet 6). Par conséquent, il fournit aux collectivités territoriales une compensation de taxe professionnelle égale au produit perçu auparavant, nonobstant le fait qu'un prélèvement était ensuite opéré à partir du mois de juin de chaque année au titre du ticket modérateur. Par conséquent, dans le cadre d'une compensation à l'euro près, il semble cohérent de reconstituer le produit fiscal de référence, mais non de le majorer au motif que des règles juridiques issues de l'ancien régime fiscal ne s'appliqueront plus en situation cible. La minoration du panier de recettes de référence à due concurrence du ticket modérateur s'apparente donc à une règle de neutralisation du calcul : tout le produit de référence, seulement le produit de référence.

- Deuxièmement, il convient de noter qu'au plan des principes, cette intégration consiste à faire supporter indéfiniment aux collectivités et aux EPCI la fraction du PVA historique qui résultait de leurs hausses de taux. Ainsi, tandis que l'État profitera, à juste titre, de l'économie budgétaire réalisée sur le PVA supprimé, les collectivités locales, elles, continueront perpétuellement d'en supporter le coût propre. Cette intégration reviendrait à traiter inégalement les deux contributeurs actuels d'un dégrèvement qui sera supprimé : le premier verra disparaître sa charge budgétaire avec le dégrèvement, alors que le second la verra perdurer de façon totalement déconnectée de l'impôt. Il semble tout de même paradoxal, alors que la taxe professionnelle est supprimée, que le DIN est supprimé et que le PVA sur cet impôt est également supprimé, que demeure la quote-part de dégrèvement que supportaient les collectivités territoriales.

En pratique, toutefois, il faut souligner que les deux contributeurs au PVA ne sont pas du tout sur un pied d'égalité. En effet, l'État a non seulement supporté la charge essentielle du PVA sur la taxe professionnelle depuis 2004, mais il est aussi le garant de la stabilité des ressources des collectivités locales à l'issue de la réforme. A ce titre, il ne peut à la fois garantir une compensation à l'euro près aux collectivités territoriales, et offrir de compenser la perte de recettes sur la taxe professionnelle au-delà de ce que représentait réellement cette recette.

- Enfin, le Rapporteur général précise que cette intégration du ticket modérateur en moindres ressources de référence pèse lourdement sur l'équilibre du calcul. En effet, selon les informations transmises par le Gouvernement, la participation prélevée sur les collectivités locales et les EPCI au titre de 2009 s'élève à 1 300 millions d'euros, soit un quart environ du produit de la future CLA.

Néanmoins, comme indiqué précédemment, majorer les recettes de référence du montant du ticket modérateur reviendrait *in fine* à faire survivre, au-delà de la réforme, une recette fiscale factice que les collectivités locales ne percevaient pas sur une assiette de taxe professionnelle dégravée.

c) L'intégration du prélèvement France Telecom dans les recettes de référence

La deuxième correction opérée par l'article 1648 *bis* au panier de recettes de référence semble pouvoir être davantage contestée. Elle ne concerne que les communes et EPCI.

Ceux-ci verront leur panier de recettes de référence minoré de l'éventuel prélèvement qui était opéré en 2009, sur leur fiscalité, au titre du prélèvement dit de « France Telecom ». Cette disposition fait écho à la suppression de ce même prélèvement par le présent article (*cf.* volet 9.3). Ceci emporte une conséquence explicite et une conséquence implicite :

– En premier lieu, les communes et EPCI qui subissaient en 2009 un prélèvement sur leurs produits fiscaux au titre du prélèvement France Telecom (c'est-à-dire dont la compensation part salaires était déjà intégralement ponctionnée au titre du même prélèvement) verront leur panier de référence durablement abattu du montant de ce prélèvement. Ceci revient notamment à en pérenniser le montant, tout en en supprimant l'indexation.

– En second lieu, la minoration effectuée depuis 2003 sur la CPS des communes et EPCI n'est pas modifiée par le présent article. Par conséquent, elle continuera d'être indexée et de croître après la réforme, ainsi qu'elle évolue depuis 2003, de façon totalement déconnectée de la réalité fiscale pour les collectivités territoriales.

Au-delà de cette différence de traitement entre prélèvement sur la fiscalité et prélèvement sur la DGF, le Rapporteur général relève qu'il sera, demain, encore plus insoutenable qu'aujourd'hui de prélever les collectivités territoriales d'une fiscalité qu'elles ne perçoivent pas, qu'il s'agisse d'une minoration de leur compensation au titre de la réforme de la taxe professionnelle ou d'une minoration de leur DGF (celle-ci étant, de surcroît, indexée). Il rappelle que le prélèvement France Telecom représente une moindre recette totale de plus de 550 millions d'euros, tandis que la taxe professionnelle réellement acquittée par l'entreprise au profit des collectivités locales en 2009 s'établira *in fine* en deçà des 450 millions d'euros. Il était déjà relativement complexe de justifier la reprise d'un produit fiscal non perçu, faute de bases suffisantes ; il sera désormais impossible d'expliquer une ponction visant à reprendre un produit théorique d'un impôt supprimé.

d) L'intégration de l'impact de la minoration des valeurs locatives des établissements industriels dans les recettes cibles

L'article 1648 *bis* prévoit également de minorer les recettes cibles des communes, des EPCI et des départements à due concurrence du dégrèvement transitoire de TFPB dont bénéficieront les établissements industriels, en application du présent article (alinéas 30 et 31).

En effet, afin de ne pas perturber les produits de TFPB perçus en 2010 par les collectivités territoriales et EPCI bénéficiaires de la taxe (les mêmes qu'actuellement), l'impact de la minoration de 15 % des valeurs locatives des établissements industriels sur l'assiette de TFPB est repoussée jusqu'en 2011.

Par conséquent, l'assiette 2010 de référence de TFPB ne sera pas affectée de cette minoration, contrairement à l'assiette applicable à compter de 2011. Dès lors, dans le bilan fiscal des collectivités territoriales et EPCI, il serait constaté que la recette de TFPB de référence et la recette de TFPB cible sont identiques, à l'exception des transferts inter-collectivités des fractions. Or, cela ne serait évidemment pas le cas, dès 2011, puisque commencerait à s'appliquer la minoration de 15 % ⁽¹⁾.

Afin de tenir compte de ce qui sera une perte de recettes pour les collectivités territoriales, le présent article propose donc de minorer le panier cible de l'effet de la minoration de 15 % sur la taxe foncière, ce qui aura pour effet de majorer la compensation due au titre de la réforme.

e) La question des compensations des exonérations de fiscalité locale

Contrepoint de la spécialisation fiscale et des transferts de certaines impositions entre échelons de collectivités territoriales, les compensations d'exonérations actuellement versées par l'État doivent suivre pas à pas les mouvements affectant les impôts qu'elles concernent. Ainsi, par exemple (*cf.* volet 8, point 9.2.5. du présent article), l'exonération de taxe foncière des logements sociaux dont bénéficiaient les régions au titre de leur part de TFPB devra dorénavant être versée au bloc communal, qui sera le nouvel affectataire de la fraction de TFPB correspondante.

Ces mouvements sont pris en compte dans le mécanisme de GIR de la manière suivante :

– La disparition des compensations d'exonérations pour les départements et les régions (respectivement en taxe d'habitation, taxe professionnelle et TFNB, et en taxe professionnelle et taxes foncières) n'est pas intégrée dans la GIR, à proprement parler, où ne seront retracées que les pertes des produits réels de ces impositions. En revanche, la perte de recettes spécifique résultant de cette disparition des compensations est elle-même compensée aux alinéas 1129 et suivants (point 9.2.5) par la création de deux nouvelles DCTP (une par échelon).

– Les compensations d'exonérations de taxe professionnelle versées aux communes et EPCI, qui ne sont pas prises en compte dans la compensation relais (donc dans le panier de référence de la GIR) sont transformées en compensations

(1) Il convient de rappeler que cette difficulté ne s'applique qu'à la TFPB et non à la CLA. En effet, la minoration des VLC industrielles s'appliquera dès 2010 au produit perçu par l'Etat, tandis qu'elle ne sera pas prise en compte dans la recette théorique de TP 2010 (compensation relais). Les collectivités locales verront donc bien leur droit à compensation augmenter à raison de la baisse de produit de CLA sur les établissements industriels.

d'exonérations de CLA par les alinéas 1109 et suivants (point 9.2.5.), selon un calcul qui ne devrait occasionner aucune perte de recettes. Elles ne sont donc logiquement pas retracées dans la GIR.

– Les compensations d'exonérations de taxe d'habitation et des taxes foncières des communes et des EPCI, sur leur part actuelle de ces impositions, sont maintenues, et, par conséquent, ne devraient pas être retracées dans la GIR. Cependant, communes et EPCI seront, en situation cible, bénéficiaires des anciennes parts départementale de taxe d'habitation et régionale de taxes foncières. Par conséquent, de manière symétrique à la prise en compte des produits fiscaux, l'article 1648 *bis* intègre les actuelles compensations d'exonérations des départements et des régions à la GIR. L'article fait référence au point 9.2.5 qui organise la descente, à compte de 2011, sur l'échelon communal des compensations afférentes. Il intègre au panier de référence les compensations réelles de 2010 (donc hors les transferts des parts des autres échelons), et au panier cible les compensations au format consolidé (après transfert), mais sur l'assiette exonérée 2010.

f) La neutralisation des bases écrêtées au profit des FDPTP

Le IV de l'article 1648 *bis* prévoit que les bases et assiettes de taxe professionnelle retenues pour le panier de référence, ainsi que celles de CLA retenues pour le panier cible, comprennent les bases écrêtées au profit des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) en application de l'article 1648 A du code général des impôts.

Cette règle de calcul appelle trois remarques :

– Premièrement, la rédaction dudit paragraphe laisse planer une ambiguïté sur la façon dont ces bases écrêtées devraient être réintégrées au calcul. En effet, la recette de taxe professionnelle de référence est, en fait, la compensation relais, définie à l'article 1640 B.

– Deuxièmement, les écrêtements que le présent article neutralise concernent une assiette de taxe professionnelle 2010 en situation de référence (foncier et EBM), mais une assiette de CLA 2010 en situation cible. Par conséquent, ce IV réintègre au niveau de la commune ou de l'EPCI une fraction d'assiette qui aura pu échapper à l'État (qui perçoit la CLA en 2010) au profit des FDPTP. Ce faisant, cette disposition assure qu'au titre du mécanisme de compensation 100 % de l'assiette de taxe professionnelle (référence) et de CLA (cible) seront bien pris en compte.

– Troisièmement, mécaniquement, les allocations que les FDPTP versaient aux communes et aux EPCI ne sont pas prises en compte⁽¹⁾ dans leur bilan fiscal

(1) Pas plus, d'ailleurs, que les prélèvements opérés sur les EPCI en application du I ter de l'actuel article 1648 A du code général des impôts. Ceux-ci s'interprètent comme des dépenses des EPCI. Ils sont par ailleurs remplacés, à compter de 2011, dans la nouvelle rédaction de l'article 1648 A.

propre. Par conséquent, la situation fiscale des communes et EPCI sera analysée hors toute intervention des FDPTP, qui sont réputés ne pas interférer. En pratique, cela conduira à ce que les communes et EPCI se voient crédités d'un produit fiscal de référence majoré par rapport à la réalité de leurs encaissements, tandis que ceux qui percevaient une allocation des FDPTP seront considérés comme ne disposant que de leurs seules bases fiscales en situation de référence.

Par conséquent, l'effet de cette neutralisation de l'alimentation des FDPTP consiste en une « table rase » de la péréquation départementale, qui se voit comme remise à zéro en 2011.

g) L'impact de l'affectation aux FDPTP des surcroûts de produit résultant de la suppression de l'abattement des VL des centrales nucléaires

Enfin, dernière correction spécifique prévue par l'article 1648 *bis* au mécanisme général de garantie, l'effet de la suppression de l'abattement du tiers des valeurs locatives des centrales nucléaires est neutralisé.

La majoration de bases en résultant est captée par l'État, s'agissant de la CLA de 2010, et par les collectivités locales s'agissant de la TFPB 2010. Afin de neutraliser la situation de référence, la compensation relais figurant le produit théorique de référence de taxe professionnelle ne prend pas en compte la majoration des bases, et le surcroît de produit de TFPB est prélevé par l'État en 2010. En situation de référence, le panier de recettes ne tient donc pas compte de l'effet de la suppression de cet abattement.

En situation cible, bien que le surcroît de produit de TF et de CLA soit prélevé au profit des FDPTP (*cf. infra*), les bases de ces impôts sont *de facto* majorées par la suppression de l'abattement (*cf. supra*, neutralisation des écrêtements), ce qui coïncide avec la réalité de l'évolution des ressources fiscales perçues, nonobstant la captation d'une fraction de ces ressources par le FDPTP.

Pour autant, bien que l'effet de la suppression de l'abattement soit bel et bien une majoration des recettes fiscales en situation cible, les alinéas 646 à 648 prévoient que la DCRTP communale sera minorée de l'intégralité de cet effet, y compris sur les impositions de TFPB départementales.

2.– Communes et EPCI à FM

a) Panier de référence

Le panier de recettes de référence des communes et des EPCI à fiscalité mixte (art. 1609 *nonies* C) comprend :

- la taxe d'habitation et les taxes foncières perçues en 2010 ⁽¹⁾ ;

(1) Sous le bénéfice des remarques précédentes sur les écrêtements de base.

– la compensation relais figurant la recette de taxe professionnelle de référence ;

– les compensations d'exonérations perçues en 2010 sur les impôts (hors TP).

Ce panier subit les deux réfections éventuelles décrites précédemment : intégration du ticket modérateur de 2009, intégration du prélèvement France Telecom pour sa fraction qui portait en 2010 sur la fiscalité locale.

b) Appréciation du futur niveau de recettes

La situation cible des communes et EPCI à fiscalité mixte comprend :

– la taxe d'habitation et les taxes foncières, calculées au taux de référence 2010 (avec transfert inter-échelons) sur des bases 2010 ;

– la CLA, au taux de référence (consolidé, donc) sur l'assiette de 2010 (hors écrêtements) ;

– le produit de la taxe additionnelle à la TFPB au taux de référence sur l'assiette de 2010 ;

– le produit de la TaSCom en 2010 sur leur territoire ;

– les composantes communales de l'IFER ;

– pour les seules communes : le supplément de DMTO perçu en 2009 sur les opérations conduites dans leurs territoires, sans qu'aucun motif valable ne semble justifier de ne pas retenir le produit au titre de 2010 ;

– et les compensations d'exonérations (sauf de TP), au taux consolidé (effet des transferts) sur l'assiette 2010.

3.– EPCI à FA

a) Panier de référence

Pour les EPCI à fiscalité additionnelle, le panier de recettes de référence est strictement le même que pour les communes.

b) Appréciation du futur niveau de recettes

En revanche, ces EPCI sont réputés ne pas disposer en situation cible des composantes de l'IFER, transférées en bloc aux communes membres.

4.– Le cas de Paris

Les paniers de recettes (référence et cible) de la Ville de Paris est composé des mêmes recettes que celui des autres communes. Cependant, il n'en est pas tenu compte pour le calcul de la DCRTP communale. Le déficit ou l'excédent constaté est ajouté à celui constaté au titre du département de Paris.

5.– Départements

a) Panier de référence

Le panier de recettes de référence des départements est composé de :

– la taxe d'habitation et la TFNB (la TFPB étant conservée à l'identique) de 2010 ;

– et la compensation relais figurant le produit de taxe professionnelle théorique de 2010.

Ce panier est minoré du montant du ticket modérateur du département pour 2009.

b) Appréciation du futur niveau de recettes

La situation cible des départements est composée de façon moins homogène.

Elle comprend tout d'abord l'attribution du département au sein de la répartition de la seule CC perçue en 2010. Il s'agit donc des acomptes de CC versés en 2010, puisque la régularisation du solde n'interviendra qu'en juin 2011.

Elle comprend également une fraction, proportionnelle à celle de la CC, du solde de la cotisation minimale de taxe professionnelle au titre des années antérieures à 2010, et régularisés au cours de cet exercice. Ce solde est censé se substituer à celui de la CC, mais il va sans dire qu'il ne saurait être d'une ampleur comparable.

Elle comprend également l'attribution du département dans la répartition du solde de la TSCA. On observe, s'agissant de cette dernière, que la répartition démographique opérée par l'alinéa 510 contrecarre en grande partie l'objectif de la GIR. A l'inverse, une répartition calée sur la perte de recettes des départements aurait permis de réduire les écarts budgétaires résultant de la réforme de la taxe professionnelle.

Enfin la situation cible comprend l'effet de la suppression de l'abattement du tiers des valeurs locatives de la TFPB 2010 des centrales nucléaires, au taux de 2010.

Enfin, ce panier est minoré du dégrèvement opéré en 2010 au profit des établissements industriels (*cf. supra*).

Le Rapporteur général observe que cette liste des recettes de référence ne prend pas en compte la fraction de la nouvelle taxe sectorielle sur les stations radioélectriques affectée aux départements, ce qui ne peut être qu'une erreur matérielle.

6.– Régions

a) Panier de référence

Le panier de référence des régions est composé de :

– les taxes foncières de 2010 ;

– et la compensation relais figurant le produit de taxe professionnelle théorique de 2010.

Ce panier est minoré du montant du ticket modérateur de la région pour 2009.

b) Appréciation du futur niveau de recettes

Le panier des recettes cible des régions comprend l'attribution de CC et de CMTP, sous les mêmes observations que dans le cas des départements.

Il comprend également les composantes régionales de l'IFER.

8.3.– FONDS DÉPARTEMENTAUX DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Le point 7.3. du présent article propose de maintenir et de réformer les actuels Fonds départementaux de la taxe professionnelle. C'est en effet une conséquence inévitable de la réforme : adossées à cet impôt, les ressources, comme les critères de fonctionnement, de ces Fonds doivent *a minima* être adaptées au nouveau système fiscal local.

A.– LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE RENFORCE LE BESOIN DE PÉRÉQUATION MAIS CONDAMNE LES FDPTP ACTUELS

Selon une étude régulièrement commandée par le Comité des finances locales ⁽¹⁾, il apparaît que la double intervention des FDPTP (écrêtement des bases fiscales importantes ; redistribution sur des communes défavorisées) constitue le mécanisme le plus péréquisiteur parmi tous les dispositifs financiers applicables aux collectivités territoriales en France.

Or, la réforme de la taxe professionnelle proposée par le présent projet de loi de finances rendra inopérant un tel mécanisme. Cette disparition inévitable de la péréquation la plus efficace constitue assurément le véritable talon d'Achille de la réforme proposée, auquel le Parlement devra impérativement remédier par l'instauration d'une nouvelle forme de péréquation fiscale.

1.– La péréquation des inégalités d'implantation des assiettes fiscales n'est plus envisageable après la réforme

Les FDPTP constituent une forme de redistribution territoriale des assiettes fiscales. Ils minorent les bases taxables excédentaires et ventilent les produits correspondants sur des aires géographiques différentes de la zone de l'écèlement. Ces deux mouvements ne pourront plus trouver à s'appliquer une fois accomplie la réforme de la taxe professionnelle.

a) Les possibilités d'intégration ou non des écètements, prélèvements et versements des FDPTP en 2010, dans la situation de référence des communes et EPCI

● En effet, il y a deux façons de considérer les FDPTP au regard de la garantie individuelle de ressources (GIR).

(1) Indicateurs de performance de la péréquation financière entre collectivités territoriales 2004-2008 ; étude réalisée par les professeurs Alain Guengant Directeur de recherche au CNRS, CREM-Université de Rennes I et Guy Gilbert Professeur des Universités, ENS Cachan.

– Option 1 : leur intervention est mise en base de la GIR, et les Fonds sont rendus transparents. Alors, aux compensations relais de 2010 doivent être retranchés les prélèvements subis et ajoutés les versements obtenus. La GIR pérenniserait donc indéfiniment l'intervention des FDPTP en 2010.

Cette solution aurait pour effet que la compensation (DCRTP et FNGIR) opère un lissage au profit des communes et EPCI défavorisés et au détriment des territoires d'implantation, en gelant dans le temps l'intervention des Fonds en 2010.

– Option 2 : ils sont réputés ne pas exister, et dans ce cas leurs ressources sont rendues aux communes et EPCI écrêtés en situation de référence (ajout des bases écrêtées à la compensation relais). Par conséquent, les versements et les prélèvements sur les EPCI ne sont pas davantage pris en compte dans la situation de référence. Chacun serait donc jugé en situation de référence à son niveau réel de ressources fiscales : non écrêtées, non prélevées, non complétées.

Cette solution, dans le cadre de la GIR, aurait pour effet de générer une compensation plus forte en direction des communes et EPCI d'implantation des établissements actuellement exceptionnels.

● Afin d'illustrer le phénomène, prenons l'exemple de deux EPCI A et B comptant chacune une entreprise A et B.

L'entreprise A est un établissement industriel lourd, entraînant des nuisances substantielles. L'EPCI A compte des bases taxables importantes à la taxe professionnelle, mais peu de bases résidentielles, les habitants ayant fui les nuisances et les risques d'accident industriel. Elle subit un écrêtement de ses bases de TP au profit du FDPTP.

Dans l'EPCI B, l'entreprise a des bases de TP très faibles, et l'EPCI bénéficie des versements du FDPTP. En revanche, son environnement a attiré de nombreux résidents, dont les cadres de l'entreprise A, qui aiment à boire l'apéritif entre amis loin des fumées et des camions de leur propre entreprise.

	Bases TP	Bases écrêtées	Bases CLA		Bases TH
Entreprises A	150	50	20	Ménages A	45
Entreprises B	20		4	Ménages B	90

En 2010, la fiscalité sur le territoire se décompose ainsi, compte tenu des reversements du FDPTP (prioritaire à 40% et autres) :

	Taux de TP	Produit	Taux de TH	Produit	TOTAL TP/TH	Versements FDPTP	TOTAL
EPCI A	12%	12	14%	6,3	18,3	2,4	20,7
EPCI B	17%	3,4	14%	12,6	16	3,6	19,6
Département	9%	15,3	7%	9,45	24,75		24,75
Région	3%	5,1			5,1		5,1
FDPTP		6				-6	0

En 2011, selon les deux méthodes d'intégration ou non des FDPTP dans le calcul des compensations relais, voici l'effet qu'aurait la réforme de la taxe professionnelle sur les produits fiscaux, les compensations budgétaires et les reversements entre EPCI au titre du FNGIR :

OPTION 1 : L'EFFET DU FDPTP EST PÉRENNISÉ PAR LA COMPENSATION

	Taux de CLA	Produit	Taux de TH	Produit	TOTAL TP/TH	DCRTP	FNGIR	Recette finale
EPCI A	24%	4,8	21%	9,45	14,25	5,99	0,46	20,7
EPCI B	29%	1,16	21%	18,9	20,06	0	-0,46	19,6

OPTION 2 : LA COMPENSATION DE LA RÉFORME EST CALCULÉE SUR UNE RÉFÉRENCE FAISANT ABSTRACTION DES FDPTP

	Taux de CLA	Produit	Taux de TH	Produit	TOTAL TP/TH	DCRTP	FNGIR	Recette finale
EPCI A	24%	4,8	21%	9,45	14,25	5,99	4,06	24,3
EPCI B	29%	1,16	21%	18,9	20,06	0	-4,06	16

À l'évidence, le choix de l'une ou l'autre des options conditionne le niveau de recettes garanti à l'issue de la réforme pour chacun des EPCI. En revanche, il est parfaitement neutre sur le montant de la compensation servie par l'État. La question est donc de savoir si la réforme fige les inégalités de taxe professionnelle existantes, ou non.

b) En toute hypothèse, la réforme entraînera la disparition, en 2011, du caractère exceptionnel des établissements existants

En tout état de cause, il y a lieu de constater que la réforme rendra impossible à l'avenir la ponction de bases actuellement jugées excédentaires, par la méthode du prélèvement comme par celle de l'écêtement. Ceci résulte à la fois de la fonte massive de l'assiette taxable de l'établissement au niveau communal (passage de la TP à la CLA), mais également des autres aspects de la réforme, notamment les transferts des impôts ménages, qui bouleversent l'analyse des gagnants et perdants.

Comme on peut l'observer dans l'exemple précédent, dans les deux cas de figure, la commune A est perdante tandis que la commune B est gagnante. C'est-à-dire que, quel que soit le niveau des recettes de référence, l'effet de concentration des impôts des ménages et l'effet de diminution de l'assiette taxable des entreprises (passage de la TP à la CLA) sont plus forts que la prise en compte, ou non, des FDPTP dans les recettes de référence. Le choix entre les deux options de calcul fait donc varier le montant de la contribution de B au FNGIR, et corrélativement le montant du versement que A reçoit du FNGIR.

Ceci n'est d'ailleurs nullement surprenant. Si l'on considère que la commune d'implantation d'un établissement exceptionnel subira une division moyenne par 5 de ses bases d'imposition économique, il semble logique que cet effet soit supérieur à la perte, pour une commune défavorisée, d'une fraction (même jusqu'à 60 %) de l'écêtement actuel des bases.

Dès lors, quelle que soit l'option choisie, on peut s'interroger sur la possibilité de redoubler le FNGIR, à compter de 2011, d'un étage de péréquation financé sur les bases de l'entreprise A :

– Dans l'option 2, il paraît compliqué que l'EPCI disposant d'un établissement important, et qui aura vu son produit fiscal converti en dotation budgétaire par la réforme, subisse de surcroît un prélèvement au profit d'un Fonds. Cet EPCI est perdant au strict plan fiscal parce que les bases de l'entreprises A ont changé d'échelle. On voit donc mal comment, hormis le fait qu'il a – comme avant – davantage de recettes totales que l'EPCI B, sa situation justifierait une ponction sur le produit tiré de l'entreprises A qui a été divisé par deux ou trois.

– Pis encore, dans l'option 1, l'EPCI a vu son niveau de recettes de référence abaissé à due concurrence de l'écêtement ou du prélèvement de 2010, il serait donc insoutenable de considérer, à l'issue de la réforme, que sa compensation budgétaire doit encore être prélevée. Son produit fiscal a été divisé par deux ou trois et sa compensation budgétaire ne le ramène qu'à niveau de recettes de référence faisant de lui un contributeur à la péréquation. Il est donc inenvisageable de le prélever davantage.

Au terme de la GIR, en 2011, les établissements antérieurement considérés comme exceptionnels seront donc taxés à la CLA au profit unique de leur commune ou EPCI d'implantation.

c) La base de CLA des nouveaux établissements ne pourra pas davantage financer la péréquation

Dès lors qu'il est acquis, comme indiqué précédemment, que le stock d'établissements exceptionnels actuels ne constituera plus, à compter de 2011, une assiette de prélèvement au profit des FDPTP, la question doit se poser des créations d'établissements postérieures à la réforme.

En effet, l'économie actuelle des FDPTP tend vers un équilibre délicat entre, d'une part, le produit fiscal qui doit être nécessairement perçu par le territoire d'implantation afin de rendre acceptable socialement et politiquement l'installation des gros équipements, et, d'autre part, la quotité d'assiette fiscale regardée comme excédentaire et source d'un enrichissement excessif justifiant une péréquation.

Cet équilibre est d'abord recherché par le seuil d'écrêtement. L'établissement exceptionnel est aujourd'hui celui dont les bases de TP par habitant de la commune sont supérieures à deux fois la moyenne nationale sur l'ensemble des établissements. Il n'y a donc pas de péréquation sur des établissements dont les bases par habitant sont supérieures à la moyenne de l'ensemble des établissements sur l'ensemble de la population, mais inférieures au double. L'équilibre est ensuite recherché en garantissant aux EPCI un retour prioritaire des sommes prélevées à son propre bénéfice (entre 20% et 40% des bases perdues).

Or il n'est pas certain qu'à l'issue de la réforme, un tel équilibre puisse encore être recherché. On peut douter, en effet, que la fiscalité communale de tels établissements suffise seulement à en permettre l'implantation (i.e. la faire accepter), avant même de permettre une péréquation départementale. Tandis qu'aujourd'hui le seuil d'écrêtement est atteint pour environ 4 000 euros de bases nettes de taxe professionnelle par habitant, il serait atteint après la réforme à moins de 700 euros de bases nettes de CLA par habitant. Soit, au taux moyen de CLA, un seuil de produit de moins de 190 euros par habitant, c'est-à-dire 40 euros **de moins** que le produit moyen de taxe d'habitation par habitant...

Le Rapporteur général s'interroge donc sur les moyens dont disposeraient réellement les FDPTPT après la réforme. Avec un seuil d'écrêtement déplacé au moins à 3 fois la moyenne nationale des bases par habitant de CLA, afin de garantir un retour suffisant au territoire d'implantation, et une assiette divisée par cinq en moyenne par rapport à celle de la taxe professionnelle, il redoute que les Fonds ne gèrent finalement que la pénurie.

2.— Pourtant, la réforme de la taxe professionnelle justifiera une péréquation ambitieuse

En tout état de cause, conservée selon les modalités actuelles avec des moyens dérisoires, une telle péréquation ne serait nullement à la hauteur du besoin suscité par la réforme de la taxe professionnelle.

a) Il faudra désormais péréquer les inégalités d'autonomie fiscale autant que les inégalités d'assiette

En effet, le Rapporteur général rappelle que, compte tenu de la GIR et des transferts d'impôts entre échelons, les collectivités territoriales et les EPCI seront dans des situations extrêmement hétérogènes du point de vue de la composition de leur panier de recettes de fonctionnement.

Certes, la garantie de ressources aura notamment pour effet de pérenniser des inégalités de répartition de la matière taxable sur le territoire. Elle replacera les collectivités locales dans une situation de référence, parfois avantageuse, parfois pénalisante. Ces inégalités appelleront demain les mêmes besoins de péréquation qu'aujourd'hui, mais pourront être prises en considération par des dotations de l'État davantage consacrées à la correction des inégalités. A cet égard, les ratios de potentiel fiscal et de potentiel financier par habitant retraceront efficacement de telles inégalités, en quelque sorte « stockées » par la réforme.

Mais la réforme ajoutera à ces inégalités une distribution très variable des recettes fiscales transférées en compensation de la suppression de la taxe professionnelle. Les parts départementale de taxe d'habitation et régionale de taxes foncières, l'IFER, le solde des DMTO perçu par l'État ou encore la TaSCom ne seront pas répartis entre les communes et EPCI de façon symétrique avec la perte de recettes. Comme l'exemple ci-dessus l'illustre, certains percevront davantage de ressources fiscales que la réforme ne leur en retire, suscitant un prélèvement de la part du FNGIR. A l'inverse, de nombreuses communes, mais surtout de très nombreux EPCI à TPU, seront compensées, fortement sinon majoritairement, par des compléments budgétaires, qu'il s'agisse de la DCTP ou de reversements du FNGIR.

Or, la dynamique de ces compléments budgétaires sera nulle, contrairement à celle des recettes fiscales qui résultera à la fois de l'évolution de l'assiette et de l'éventuelle évolution des taux, lorsqu'un vote de taux est possible. Année après année, le panier de recettes garanti par la GIR évoluera donc de façon très inégale selon les situations, justifiant que soient soutenus les communes et EPCI que la réforme priverait de tout dynamisme de recettes.

b) Une répartition verticale de l'impôt économique qui renforce le besoin de péréquation selon des techniques innovantes

En outre, il convient de noter que, d'un système fiscal où la péréquation reposait sur un seul impôt économique commun à tous les échelons, la réforme fera passer à un système où l'impôt caractéristique du bloc communal sera différent de celui des échelons départemental et régional.

Par conséquent, l'ensemble du propos qui précède sur la correction des inégalités d'implantation des assiettes fiscales doit être complété pour tenir compte de la répartition d'un impôt totalement nouveau entre les départements et les régions. Là encore, une péréquation spécifique devra prendre en charge des niveaux d'autonomie fiscale très hétérogènes à l'issue de la réforme.

Or, la notion de bases excédentaires, voire même de potentiel fiscal par habitant, qui était rendue possible aujourd'hui par l'échelon fin de taxation de la taxe professionnelle – l'établissement –, risque de ne plus trouver à s'appliquer à un impôt sur la VA des entreprises, réparti de façon forfaitaire. Le Rapporteur général rappelle que, dans le dispositif proposé par le présent article, la CC serait répartie notamment en fonction de la population.

Il faudra donc trouver de nouvelles formes de péréquation, à la fois plus ambitieuse que les FDPTP actuels, touchant également les départements et les régions, et construites autrement que sur un ratio de bases locales rapportées à des moyennes nationales.

B.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SURVIVANCE PROVISOIRE DE FDPTP ATROPHIÉS

Face à ces défis d'une péréquation mieux partagée et plus ambitieuse, le présent article n'apporte qu'une réponse partielle et déséquilibrée. Celle-ci consiste essentiellement en un dispositif conservatoire, déconnectant la péréquation des richesses relatives des communes et EPCI, et négligeant complètement les échelons départemental et régional.

1.– L'alimentation des Fonds déconnectée de la réforme de la taxe professionnelle deviendra vite insoutenable

En premier lieu, le nouvel article 1648 A proposé par le 7.3 du présent article prévoit deux canaux d'alimentation des FDPTP, par ailleurs maintenus dans leur rôle.

a) Le gel et la perpétuation des écrêtements et prélèvements historiques

La première source de recettes des Fonds consiste en un gel des abattements et prélèvements opérés en 2009 au profit de chacun d'entre eux. Cette proposition semble inopérante. En effet, dans l'exemple précédent, on constate qu'elle conduirait à maintenir un prélèvement de 6 sur l'EPCI A, alors que ses nouvelles recettes de CLA sur son établissement seront de 4,8 et que l'équilibre de ses ressources n'est atteint qu'au prix d'une forte compensation budgétaire.

Plus généralement, le Rapporteur général est sceptique sur la capacité des EPCI et des communes à supporter un écrêtement ou un prélèvement de taxe professionnelle alors qu'ils ne perçoivent plus qu'une CLA cinq fois inférieure en moyenne, et des recettes de compensation totalement décorréliées des entreprises de leur territoire.

Prenons encore un exemple médian d'une commune de 15 000 habitants où se trouve une entreprise dont les bases nettes de TP sont de 75 millions d'euros, soit des bases par habitant égales à deux fois et demie la moyenne nationale. Celles-ci étaient écrêtées de 15 millions d'euros au profit du FDPTP. Au taux moyen communal de 16 %, la commune conservait 9,6 millions d'euros de produit, tandis que le FDPTP bénéficiait de 2,4 millions d'euros de recettes. Le présent article reviendrait à reconduire indéfiniment cet écrêtement de 2,4 millions d'euros. Or, toutes choses égales par ailleurs, les bases de CLA de l'entreprise devraient s'élever à 15 millions d'euros, et générer un produit communal (au taux moyen) de 4 millions d'euros ⁽¹⁾.

Dans le cadre du FNGIR, hors impôts ménages, la commune serait compensée, pour revenir à une recette de TP hors FDPTP de 12 millions d'euros, par 8 millions d'euros de dotations budgétaires. Elle devrait ensuite financer le FDPTP à hauteur de 2,4 millions d'euros. *In fine*, la commune disposerait bel et bien de 9,6 millions d'euros, mais répartis ainsi : 1,6 million d'euros de CLA et 8 millions d'euros de dotations à dynamique nulle :

	TP 2009	CLA 2011	Compensation budgétaire 2011
Commune	9,6	1,6	8
FDPTP	2,4	2,4	0

En outre, le Rapporteur général souligne que le dispositif proposé par le présent article ne tient aucunement compte de la dynamique fiscale au-delà de 2011. Ceci emporte deux conséquences :

– premièrement, la commune ou l'EPCI subira un prélèvement même si ses propres bases s'effondrent ou que l'établissement ferme, voire a déjà fermé au cours de l'année 2010 ;

– deuxièmement, aucune participation aux FDPTP n'est prévue pour les établissements s'installant à compter de 2011, les communes et EPCI conserveront donc toute la CLA de ces établissements.

(1) Conversion standard de l'assiette de TP en assiette de CLA, considérant un ratio d'un cinquième de foncier.

b) La captation de l'effet de la suppression de l'abattement du tiers sur les centrales nucléaires

Le deuxième canal de financement des FDPTP consistera en la captation budgétaire d'une mesure prévue par le présent article : la suppression de l'abattement du tiers des valeurs locatives des centrales nucléaires.

Cette mesure de compensation de la réforme pour les collectivités territoriales, prévue par le 3.8 (alinéa 215) du présent article, entraînera une majoration de 50 % de l'imposition foncière de ces installations, à la CLA comme à la TFPB. Le nouvel article 1648 A prévoit que cette majoration soit intégralement captée par les FDPTP, c'est-à-dire, en pratique en 2011, par dix-sept Fonds ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général relève qu'il y a une contradiction entre

– d'une part, la volonté du Gouvernement de majorer les valeurs foncières des centrales nucléaires, afin de reprendre une partie du gain important de leur exploitant et de compenser la perte de recettes massive des territoires concernés,

– et, d'autre part, la proposition que cette compensation soit intégralement fléchée en direction du FDPTP, c'est-à-dire revienne *in fine* à d'autres communes et EPCI que ceux subissant la perte.

Ainsi, la proposition de réserver la majoration de la fiscalité foncière des centrales nucléaires aux FDPTP conduira à ce que les EPCI et communes d'implantation, déjà perdants fiscalement à la réforme et fortement soutenus par des compensations budgétaires, le soient encore davantage.

Enfin, on relèvera que ce mode de financement est actualisé, contrairement au premier évoqué ci-dessus. Par conséquent, 33 % de l'imposition locale des futures centrales nucléaires échapperont de fait à la commune et l'EPCI d'implantation, qui ne conservera que les deux tiers d'une assiette foncière, incomparablement plus faible que l'assiette de taxe professionnelle actuelle d'une centrale.

2.– La répartition des ressources des Fonds, sans lien avec les effets de la réforme

Enfin, il convient de noter que les dispositions du nouvel article 1648 A en matière de répartition des ressources des FDPTP ne sont pas davantage satisfaisantes que celles relatives à l'alimentation des Fonds.

(1) Dans les départements comptant une centrale nucléaire : Ardennes ; Ardèche ; Aube ; Cher ; Drôme ; Gironde ; Haut-Rhin ; Indre-et-Loire ; Isère ; Loir-et-Cher ; Loiret ; Manche ; Moselle ; Nord ; Seine-Maritime ; Seine-Maritime ; Tarn-et-Garonne ; Vienne.

L'article prévoit en effet que 85 % des ressources du Fonds soient réservés aux communes et EPCI qui avaient perçu une attribution au titre de 2008, tandis que le solde serait réparti par le conseil général entre les communes défavorisées (au sens du dispositif actuel). Une telle solution poserait plusieurs difficultés :

– Elle transcrirait dans la loi, indéfiniment, des choix ponctuels opérés par les conseils généraux, qui avaient vocation à évoluer ;

– Elle reconduirait des versements avec un décalage de trois années, au cours desquelles la situation des communes et EPCI et les décisions du conseil général ont pu évoluer ;

– Elle gèlerait des attributions au prorata de celles perçues en 2008, sur 85 % des ressources de 2009, sans tenir compte de l'évolution, dans la durée, de la situation des communes et EPCI, notamment au regard de la nouvelle distribution des impôts locaux entre échelons ;

– Elle réduirait la marge de manœuvre des conseils généraux, qui porte actuellement sur 60 % à 80 % des ressources du Fonds, après déduction des retours prioritaires aux communes et EPCI d'implantation, à 15 % seulement des ressources du Fonds, ce qui diminuerait d'autant la capacité des départements à aider les nouvelles communes défavorisées.

9.– DISPOSITIONS DIVERSES

9.1.– TAXES SPÉCIALES D'ÉQUIPEMENT

9.1.1.– Modification de la répartition des taxes spéciales d'équipement

La taxe spéciale d'équipement est due par les personnes physiques ou morales assujetties aux impôts directs locaux dans la zone de compétence des organismes bénéficiaires.

Il s'agit d'une taxe par répartition, dont l'assiette est déterminée de manière analogue à chacune des quatre principales taxes directes à laquelle elle s'ajoute, dans les conditions fixées à l'article 1636 B *octies* du code général des impôts. Le taux de la TSE varie en fonction de la nature de l'établissement bénéficiaire :

– Les établissements publics fonciers ou d'aménagement d'État compétents pour l'ensemble des opérations d'aménagement, au nombre de quatre, visés au a) de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme. Ils perçoivent une taxe spéciale d'équipement dans une limite de montant fixée au cas par cas par le code général des impôts aux articles 1608 (Établissement public foncier de Normandie), 1609 (Établissement public foncier de Lorraine), 1609 B (Établissement public d'aménagement en Guyane) et 1609 F (Établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur). Le montant maximal de la taxe spéciale d'équipement est actuellement compris entre 1 875 000 euros (établissement public d'aménagement en Guyane) et 34 millions d'euros (établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur).

– Les deux agences de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer. Elles perçoivent une taxe spéciale d'équipement, dans une limite de montant (1 525 000 euros) fixée par le code général des impôts à ses articles 1609 C (agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe) et 1609 D (agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique).

– Les établissements publics fonciers d'État relevant du b) de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, et compétents pour les seules opérations foncières. Conformément à l'article 1607 *ter* du code général des impôts, ils perçoivent une taxe spéciale d'équipement dans la limite d'un plafond de 20 euros par habitant. Neuf EPF ont ainsi institué une TSE ⁽¹⁾.

(1) Les EPF du Nord - Pas-de-Calais et de l'Ouest Rhône-Alpes, qui sont d'anciens établissements publics d'aménagement dont le statut a été modifié, et les EPF d'Île-de-France, des Yvelines, des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise, de Vendée, de Poitou-Charentes et de Languedoc-Roussillon.

– Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) définis par les articles L. 324-1 et suivants du code de l’urbanisme. Conformément à l’article 1607 *bis* du code général des impôts, ils perçoivent une taxe spéciale d’équipement dans la limite d’un plafond de 20 euros par habitant. Douze EPFL ont institué une TSE ⁽¹⁾.

Actuellement, conformément à l’article 1363 B *octies* du code général des impôts, les produits des taxes spéciales perçues par les établissements publics et agences sont répartis entre les quatre taxes (taxes foncières, taxe d’habitation et taxe professionnelle) proportionnellement aux recettes que chacune des taxes a procurées l’année précédente à l’ensemble des communes et groupements situés dans le ressort des établissements.

Les données relatives au produit des TSE pour l’année 2008 sont reproduites dans le tableau ci-dessous :

TSE	Taux	Produit en milliers d’euros	Articles
Additionnelle à la taxe d’habitation	0,15	52 283	12 337 496
Additionnelle à la taxe professionnelle	0,21	123 590	1 687 432
Additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties	0,17	62 285	10 665 575
Additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,39	449	857 055
Total	-	238 607	25 548 008

Source : D’après les données du ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi.

● Le **9.3.2 du présent article** tire les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle en modifiant l’article 1636 B *octies* sur trois points.

– Premièrement, il prévoit la substitution de la cotisation locale d’activité à la taxe professionnelle (modification dans ce qui devient le I de l’article 1636 B *octies* ⁽²⁾).

– Deuxièmement, il neutralise la réduction des bases liée au passage de la taxe professionnelle à la CLA pour la répartition des produits. La nouvelle rédaction du II de l’article 1636 B *octies* prévoit de majorer le montant des recettes des quatre taxes prises en compte pour la répartition des produits, de la fraction des compensations-relais versées en 2010 représentative de la baisse de produit liée au passage de la TP à la CLA. Les recettes seront ainsi majorées de la différence entre, d’une part, la somme des compensations-relais communale et

(1) Le SMAF du département du Puy-de-Dôme, l’établissement public d’action foncière d’Argenteuil-Bezons, « Landes foncier » et les EPFL de la région grenobloise, de La Réunion, des collectivités de la Côte-d’Or, du département de la Haute-Savoie, de la Savoie, du Pays Basque, de l’Ain, du Doubs, du Bas-Rhin.

(2) Le I avait été abrogé. À l’occasion de la modification de l’article, les paragraphes sont donc « remontés ».

intercommunale afférentes aux établissements situés dans le territoire de l'EPF, et, d'autre part, le produit de la CLA au titre de l'année 2010 afférente à ces établissements.

Cette modalité évitera un report de la charge fiscale vers les ménages. La répartition continuera donc à s'opérer comme si la taxe professionnelle avait été maintenue. En revanche, au niveau micro-économique, cet artifice ne permet pas de maintenir la répartition entre les établissements redevables de la CLA identique à celle qui existait entre les établissements redevables de la TP. Les bases du nouvel impôt sur lequel s'effectuera la répartition sont effet plus étroites. Il en résultera un taux nominal de taxe additionnelle nettement supérieur, mais aussi une variation du montant de la taxe à acquitter en fonction de la composition des bases de taxe professionnelle antérieures. Les redevables dont l'essentiel de la taxe professionnelle correspondait à l'assiette EBM connaîtront une baisse du montant de la taxe additionnelle alors que ceux qui disposent de peu d'EBM subiront une hausse. A fortiori, les contribuables qui n'étaient pas taxés sur une assiette EBM (titulaires de BNC ayant moins de cinq salariés et très petites entreprises) seront tous perdants. Il n'existe pas de moyen, si l'on conserve le principe d'une taxe par répartition, de corriger cet effet micro-économique dans la mécanique de la taxe.

– Troisièmement, le 9.3.2 du présent article neutralise le transfert des parts départementales et régionales de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la répartition des produits. Un deuxième alinéa est ajouté au nouveau II de l'article 1636 B *octies* qui énonce qu'à compter des impositions établies au titre de l'année 2012, les recettes de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties prises en compte pour la répartition des produits sont minorées, pour chaque taxe, du produit correspondant aux transferts des parts départementales et régionales en 2011. Les recettes sont ainsi minorées de la différence entre, d'une part, le produit procuré au titre de l'année 2011 aux communes et groupements situés dans le ressort de l'EPF et, d'autre part, le produit qui aurait résulté en 2011 de l'application des taux de l'année 2010.

Il n'est pas nécessaire de neutraliser le transfert des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties dès lors qu'il s'effectue par création d'une taxe additionnelle qui n'est pas prise en compte dans le panier de recettes. Si la neutralisation opérée couvre de façon complète les transferts, elle va au-delà en intégrant les augmentations de taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties votées par les communes et EPCI en 2010 et applicables en 2011. Lorsque de telles hausses auront été votées, il y aura une déformation de la répartition de la charge fiscale entre les ménages et les entreprises au détriment de ces dernières.

Ces modifications entrent en vigueur à compter des impositions établies au titre de 2011 (**9.3.11 du présent article**). Cela signifie qu'en 2010, c'est l'article 1636 B dans sa version actuelle qui s'appliquera, sous réserve des modalités particulières prévues au 9.3.1 et commentées *infra*.

Les modifications apportées par le **9.3.2 du présent article** aux IV et IV *bis* de l'article 1636 B *octies*, devenant III et IV, relatifs à la répartition du produit à recouvrer au profit d'un syndicat de communes, sont analogues à celles apportées pour les TSE (substitution de la CLA à la TP et mécanismes de neutralisation pour déterminer le montant des recettes prises en compte pour la répartition du montant des compensations-relais). Elles s'appliquent également à compter des impositions établies au titre de 2011 (**9.3.11 du présent article**).

• Le **9.3.3 du présent article** modifie l'article 1636 C, relatif aux modalités de fixation des taux de TSE par les établissements publics fonciers, pour adosser ces modalités à celles appliquées aux impositions levées par les syndicats de commune à contributions fiscalisées. Le renvoi aux impositions départementales n'est en effet plus pertinent dès lors que le présent article transfère les parts départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation au bloc communal.

Cette modification s'appliquera elle aussi à compter des impositions établies au titre de 2011, en cohérence avec le transfert des parts départementales au bloc communal en 2011.

• Les articles du code général des impôts afférents aux TSE elles-mêmes sont modifiés par le présent article. Ces modifications prévues aux **9.3.3 à 9.3.9** du présent article s'appliqueront à compter des impositions établies au titre de 2011 (**9.3.11 du présent article**).

Ces modifications tendent à constituer deux articles de référence : l'article 1609 B pour les établissements publics fonciers d'outre-mer, l'article 1607 *bis* pour les établissements publics fonciers métropolitains, s'agissant des règles de répartition entre redevables et de recouvrement. Cette modification permet d'alléger la rédaction des six autres articles dans lesquels il est procédé à un simple renvoi.

Les **9.3.3 et 9.3.7 du présent article**, respectivement pour chacun de ces deux articles, prévoient la substitution de la mention de la cotisation locale d'activité à celle de la taxe professionnelle concernant la répartition du produit entre redevables et modifient le renvoi à l'article 1636 B *octies* par coordination avec la nouvelle rédaction de cet article (9.3.3 et 9.3.7).

Concernant l'article 1609 B, aucune autre modification n'est apportée et le renvoi aux modalités qu'il prévoit dans les articles 1609 C et 1609 D (**9.3.8 et 9.3.9 du présent article**) se substitue à une rédaction identique à celle qu'il comporte. Les règles de répartition entre redevables, d'exonération et de recouvrement et réclamations sont donc inchangées pour les EPF d'outre-mer.

Le **9.3.3 du présent article** modifie, lui, l'article 1607 *bis* sur trois points.

– Premièrement, une modification rédactionnelle est proposée pour substituer la notion de taxe additionnelle à celle de taxe spéciale d'équipement. La référence à une date est en revanche une erreur matérielle.

– Deuxièmement, il est ajouté un alinéa énonçant que la base de la taxe est déterminée dans les mêmes conditions que la part communale ou à défaut de part communale que la part intercommunale de la taxe principale à laquelle la TSE s'ajoute. En d'autres termes, la TSE se répartissant sur les taxes foncières, la taxe d'habitation et la CLA, la taxe additionnelle à chacune de ces taxes aura la même base que la part communale de la taxe concernée. Actuellement, ce sont les bases départementales qui sont utilisées. Ce changement répond à une nécessité puisque les départements ne percevront pas de CLA et plus de taxe d'habitation. A ce titre, une disposition identique doit figurer dans l'article 1609 B qui régit les modalités de la taxe pour les EPF d'outre-mer.

Cette modification, obligatoire, n'est pas sans effet. D'abord, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) s'appliquera aux terres agricoles aujourd'hui exonérées de la part départementale et, *a contrario*, les exonérations sur délibération, nombreuses à l'échelon communal, emporteront des exonérations de taxe additionnelle pour des redevables qui y étaient jusqu'alors assujettis. Subséquemment, pour chaque taxe additionnelle, la répartition entre redevables de chacune des taxes principales (hors CLA) de la charge fiscale afférente aux TSE en sera affectée. La part relative de la TFPNB dans le panier de recettes devrait aussi croître et provoquer ainsi un glissement de la charge fiscale afférente aux TSE sur les redevables de cette taxe foncière.

– Troisièmement, le 9.3.3 du présent article modifie les dispositions introduites par l'article 37 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, traitant du cas où un EPFL, catégorie d'EPF objet de l'article 1607 *bis*, est compétent sur le même territoire qu'un EPF d'État (levant aussi une taxe dans une limite de 20 euros par habitant). Naturellement, parmi les articles suivants, seul l'article 1607 *ter*, relatif à ces EPF d'État, a vocation à renvoyer au deuxième alinéa de l'article 1607 *bis* ainsi modifié, ce qui est fait au **9.3.4 du présent article** dans la nouvelle rédaction qu'il en propose. Le fait que le renvoi prévu par le 9.3.5 dans l'article 1608 vise aussi ce deuxième alinéa est une erreur. Cette règle nouvelle n'a pas de lien direct avec la suppression de la taxe professionnelle. Elle ne s'appliquera qu'à compter de 2011, laissant s'appliquer la règle actuelle jusque là.

La solution en vigueur, applicable en pratique aux TSE dues au titre de 2010, prévoit un plafond à 10 euros par habitant pour chaque établissement, modifiable par convention dans la limite globale de 20 euros par habitant. En permettant à deux EPF de percevoir une taxe sur un même territoire, elle implique de mettre en œuvre deux chaînes de traitement, ce qui constitue un coût de gestion

excessif. Il est proposé que la taxe soit perçue exclusivement par l'EPF qui a exercé en premier ses compétences, cet EPF devant reverser 50 % du produit afférent au territoire commun à l'autre établissement compétent. Cette méthode implique que le montant par habitant est fixé par le premier EPF compétent. Les EPF pourront déroger à cette disposition par convention pour désigner l'autre établissement bénéficiaire ou déterminer d'autres modalités de reversement.

Les **9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 et 9.3.10 du présent article** insèrent un renvoi à l'article 1607 *bis*, respectivement, aux articles 1607 *ter*, 1608, 1609 et 1609 F, se substituant aux modalités de répartition et de recouvrement que ces articles contiennent actuellement. Il est ainsi renvoyé aux quatre alinéas prévoyant la répartition entre les redevables, la disposition nouvelle relative à la détermination de la base de la taxe, l'exonération des organismes HLM et des SEM et le recouvrement et les réclamations comme en matière de contributions directes.

Ces renvois modifient le droit existant s'agissant de l'exonération des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte. L'article 1607 *bis*, comme l'article 1607 *ter*, prévoit (rédaction issue de l'article 37 de la loi du 25 mars 2009 précitée) que les organismes HLM et les SEM sont exonérés de la taxe spéciale d'équipement au titre des locaux d'habitation et dépendances dont ils sont propriétaires et qui sont attribués sous conditions de ressources. Dans leur rédaction actuelle, les articles 1608, 1609 et 1609 D (EPF de Normandie, de Lorraine et de Provence-Alpes-Côte d'Azur) ne prévoient pas une telle exonération. Il y a donc substitution de la disposition la plus favorable. En revanche, en l'absence de modification sur ce point de l'article 1609, les EPF d'outre-mer conservent une rédaction qui ne permet pas en pratique l'application de l'exonération, puisqu'elle la conditionne à l'incorporation dans les rôles des résultats de la révision générale des évaluations cadastrales.

• Le **9.3.1 du présent article** énonce les modalités particulières d'application de l'article 1636 B *octies*, donc de répartition du produit des TSE et du produit fiscal au profit d'un syndicat de communes, aux impositions établies au titre des années 2010 et 2011. Ces dispositions ne sont pas codifiées. Elles concernent donc l'application aux impositions établies au titre de 2010 de l'article 1636 B *octies* dans sa version actuelle et l'application aux impositions établies au titre de 2011 de cet article dans la version modifiée par le 9.3.2 du présent article. Pour les TSE, elles dérogent aux dispositions de l'article 1636 C (fixation du taux dans des conditions analogues aux impositions départementales en 2010 et aux impositions levées par les syndicats de commune en 2011).

La répartition du produit de la TSE :

Pour les impositions établies au titre de 2010, le **I du 9.3.1 du présent article** prévoit les modalités suivantes :

– la cotisation locale d’activité se substitue à la taxe professionnelle pour ce qui concerne les impositions sur lesquelles le produit de TSE est réparti (**a du I**). Les recettes que la taxe professionnelle aura procurées en 2009 demeurent en revanche le critère retenu pour obtenir le produit à répartir ;

– le produit à répartir sur la CLA est divisé par les bases afférentes à la cotisation locale d’activité pour obtenir le taux de la taxe additionnelle de CLA (**b du I**) ;

– la base des TSE est déterminée en 2010 comme à compter de 2011 ⁽¹⁾, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que pour la part communale ou intercommunale de la taxe principale à laquelle elle s’ajoute (**c du I**).

Pour les impositions établies au titre de 2011, il ne peut être tenu compte des recettes de CLA perçues en 2010 par les communes et leurs groupements dans le ressort de l’EPF puisqu’ils ne percevaient pas cet impôt. Fort logiquement, le **III du 9.3.1 du présent article** prévoit que les recettes de CLA prises en compte pour procéder à la répartition du produit des TSE s’entendent des recettes de CLA perçues au profit du budget général de l’État afférentes aux établissements situés sur le territoire de la commune.

La répartition du produit fiscal au profit d’un syndicat de communes :

Les dispositions dérogatoires prévues pour les syndicats de communes en 2010 au **II du 9.3.1 du présent article** (IV actuel de l’article 1636 B *octies*) sont analogues à celles applicables aux TSE sur deux aspects :

– le produit est réparti sur la CLA,

– le taux de la taxe additionnelle de CLA est obtenu en divisant le produit à répartir par les bases afférentes à la CLA.

En revanche, la règle de répartition du produit fiscal au profit des syndicats de communes se fonde sur le produit théorique de l’année en cours – et pas sur celui de l’année précédente. Il est donc proposé que la répartition en 2010 se fasse en fonction du montant de la compensation-relais représentative du produit de l’année si elle était calculée sur la base du taux de taxe professionnelle 2009. En pratique, cela revient à appliquer la compensation relais sans la correction prévue au 2 du II de l’article 1640 B.

(1) pour les EPF de métropole en l’absence dans la rédaction proposée de modification similaire dans l’article 1609 du code général des impôts.

Pour les impositions établies au titre de 2011, le produit théorique de CLA 2011, pour procéder à la répartition, ne peut être déterminé sur la base des taux communaux de CLA de 2010. Le **IV du 9.3.1 du présent article** prévoit donc qu'il sera fait usage des taux de référence sur la base desquels sont calculées les impositions à la CLA établies au titre de l'année 2010 et perçues au profit du budget général de l'État (I de l'article 1640 C).

9.1.2.– Suppression de la taxe spéciale d'équipement de la région Ile-de-France

La région d'Île de France perçoit une taxe spéciale d'équipement spécifique prévue par l'article 1599 *quinquies* du code général des impôts, destinée à financer des travaux figurant aux programmes d'équipement de la région, et dont les taux sont fixés par le conseil régional. Cette TSE est due par toutes les personnes imposées aux taxes foncières et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans le ressort de la région Île de France. Cette taxe n'est pas différente dans son économie de la taxe professionnelle perçue par les autres régions. Les bases de la taxe peuvent être affectées d'un coefficient d'adaptation afin de tenir compte de la situation géographique des communes par rapport à la zone intéressée par les travaux (il existe aujourd'hui une zone unique).

Le montant de la TSE de la région Île de France était de 722 millions d'euros en 2008, ainsi répartis :

- 467 millions pour la taxe professionnelle,
- 254 millions sur la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- 1 million sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Le **10.17 du présent article** supprime l'article 1599 *quinquies* instituant la taxe spéciale d'équipement de la région Île-de-France à compter des impositions établies au titre de 2011.

S'agissant de l'année 2010, le **10.16 du présent article** modifie l'article 1599 *quinquies* de sorte que la TSE constitue une taxe additionnelle aux seules taxes foncières, la référence à la taxe professionnelle étant supprimée. En l'absence d'entrée en vigueur expresse, cette disposition s'appliquera à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, donc à la TSE au titre de 2010. La taxe additionnelle à la taxe professionnelle étant en réalité la taxe professionnelle de la région, elle subit en 2010 le même sort que la taxe professionnelle des autres collectivités. L'année suivante, les taxes additionnelles aux taxes foncières disparaîtront à leur tour, en cohérence avec les nouvelles affectations prévues par le présent article (les régions percevront comme recettes fiscales à compter de 2009 une part de la cotisation complémentaire et deux composantes de l'IFER).

Dans sa rédaction globale nouvelle de l'article 1636 C entrant en vigueur en 2011, le 9.3.3 du présent article laisse inchangé le deuxième alinéa relatif à la possibilité pour le conseil régional d'Île de France de moduler le taux de la TSE par zone, qui a pourtant vocation à disparaître.

En lieu et place de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle ainsi supprimée, le **b du II du nouvel article 1640 B (7.1.1 du présent article)** prévoit une compensation relais en 2010.

Le montant de cette compensation relais est égal au plus élevé des deux montants suivants :

- soit le produit de cette taxe additionnelle au titre de l'année 2009,
- soit le produit de cette taxe additionnelle qui résulterait de l'application des délibérations applicables en 2009 relatives aux bases et du taux voté par le conseil régional pour les impositions au titre de l'année 2008 (bases 2010, délibérations applicables en 2009 et taux 2008).

Les remarques à l'égard de ce mode de calcul sont formulées dans le commentaire du 7.1.2 du présent article relatif aux taux de référence.

Cette compensation est une ressource de la section de fonctionnement du budget de la région Ile-de-France (le produit de la taxe spéciale d'équipement est une recette affectée en section de fonctionnement à hauteur de la charge des intérêts de la dette, pour la part restante en section d'investissement).

S'agissant des taxes additionnelles aux taxes foncières, qui disparaissent en 2011, leur montant est pris en compte dans la définition des taux de référence.

9.2.– ADAPTATION DU GEL DES ABATTEMENTS DE TAXE D'HABITATION

Le présent article modifie l'article 1414 A III. du code général des impôts afin de neutraliser les effets de la réforme de la taxe professionnelle (TP) sur le mécanisme du plafonnement de la taxe d'habitation (TH) par rapport au revenu.

Plus précisément, cette disposition tire les conséquences de la suppression de la part départementale de la TH et de son transfert aux communes et groupements de communes à fiscalité propre en modifiant les modalités de calcul de la cotisation TH à la charge du contribuable après mise en œuvre du mécanisme de plafonnement de la TH en fonction du revenu. Cette disposition entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011.

A.– LE MÉCANISME DU PLAFONNEMENT DE LA TAXE D'HABITATION EN FONCTION DU REVENU

En 2009, **huit millions de foyers fiscaux bénéficient du dispositif** de dégrèvement partiel de leur taxe d'habitation en conséquence du plafonnement de la taxe d'habitation de la résidence principale en fonction du revenu dont il convient de présenter le principe et les modalités de calcul.

1.– Le principe du plafonnement de la TH en fonction du revenu

La TH est établie en fonction de la situation du redevable au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle **est calculée sur la valeur locative nette**.

La valeur locative nette est égale à la valeur locative cadastrale du local imposable diminuée, **s'il s'agit d'une résidence principale**, de l'abattement obligatoire pour charge de famille et d'abattements facultatifs décidés par les collectivités territoriales (abattement général facultatif à la base, abattement spécial en faveur des personnes de condition modeste, et en faveur des personnes invalides).

Base nette de TH = valeur locative – abattements obligatoire et facultatifs
--

Sur cette base nette s'appliquent des taux votés par la commune, les groupements de commune à fiscalité propre et le département auquel il faut ajouter le prélèvement de l'État au titre des frais d'assiette et de recouvrement (4,44 %).

Cotisation TH

= Base nette x (taux commune + taux EPCI + taux départemental) x 1,044

Toutefois, certaines personnes sont exonérées ou dégrévées totalement de la taxe d'habitation pour leur résidence principale dans les conditions fixées par l'article 1414 du code général des impôts.

Pour les personnes qui ne bénéficient pas de ces mesures d'exonération ou de dégrèvement total et qui disposent de faibles revenus, l'article 1414 A du code général des impôts prévoit **un mécanisme de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu diminué d'un abattement**.

L'article 1414 A I du code général des impôts précise le mode de calcul du plafonnement. Le plafonnement est égal à 3,44 % du montant du revenu fiscal de référence (RFR) diminué d'un abattement dont le montant varie selon le nombre de parts de quotient familial. Le montant de l'abattement à imputer sur le RFR est précisé par les a), b) et c) de l'article 1414 A.I.

Plafonnement à ne pas dépasser = (RFR – abattement) x 3,44 %

2.– Les modalités de calcul du dégrèvement résultant du plafonnement

Il résulte de ce qui précède que les contribuables bénéficient d'un **dégrèvement égal à la différence entre la cotisation de TH effectivement due et le plafonnement à ne pas excéder.**

Dégrèvement = cotisation TH - Plafonnement

L'article 1414 A II précise la notion de foyer fiscal de référence selon que la taxe d'habitation est établie au nom d'une ou plusieurs personnes appartenant à des foyers fiscaux distincts.

Enfin, l'article 1414 A III prévoit les conditions dans lesquelles le **montant du dégrèvement est réduit dans deux hypothèses liées aux choix de politique fiscale des collectivités territoriales :**

a) Remise à charge liée à l'évolution des taux d'imposition des collectivités territoriales levant la TH depuis 2000 (III.1.)

Depuis 2001, le montant du dégrèvement est réduit (et donc remis à la charge des collectivités) d'un montant égal au produit de :

– **la base nette imposable de l'année d'imposition** (par exemple : 2009) au profit des communes, EPCI et départements. Si la base nette imposable des trois collectivités est différente, la base la moins élevée est retenue.

– **Par : la différence entre le taux global de la TH constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition** (par exemple : 2009) **et ce même taux constaté en 2000.**

Le **taux global** de la TH de la commune **comprend de la somme des taux communal, syndical, intercommunal et départemental** et le cas échéant les **taux des taxes spéciales d'équipement** additionnelles à la TH.

Pour 2009, Remise à charge du fait du gel des taux en 2000

= Base nette imposable 2009 x (taux global de TH de la commune en 2009 – taux global de TH de la commune en 2000) x 1,044 (FAR)
--

La remise à charge **n'est pas appliquée si elle est inférieure à 15 euros.**

Par cette réduction du dégrèvement, **l'État n'entend pas prendre à sa charge les conséquences de l'augmentation des taux décidée par les collectivités depuis 2000**, qui doivent ainsi assumer, vis-à-vis de leurs contribuables leur politique fiscale. Il en est de même de la réduction du dégrèvement en application du mécanisme de gel des abattements en 2003 applicable depuis 2005.

b) Remise à charge en application du mécanisme de gel des abattements en 2003 (III.2)

Depuis 2005, le montant du dégrèvement résultant du plafonnement prévu à l'article 1414 A, diminué le cas échéant de la réduction liée à l'évolution des taux depuis 2000, peut faire l'objet d'une deuxième réduction liée au gel des abattements de 2003. Cette remise à la charge des collectivités intervient lorsque :

– **il existe au moins une collectivité** (existant au 1^{er} janvier 2003 et au 1^{er} janvier de l'année d'imposition – par exemple 2009) **qui a baissé ou supprimé ou moins un abattement depuis 2003** (même si d'autres ont été augmentés ou institués) ;

– **et que la différence entre le plafonnement réel et le plafonnement 2003** (plafonnement issu de la taxation fictive réalisée en tenant compte des abattements gelés en 2003) **est positive**.

Pour 2009, remise à charge du fait du gel des abattements en 2003

= plafonnement réel (2009) – plafonnement fictif 2003

= Base nette imposable 2009 x (taux commune x baisse de l'abattement communal depuis 2003) + base nette imposable 2009 x (taux EPCI x baisse de l'abattement EPCI) + base nette imposable 2009 x (taux départemental x baisse de l'abattement départemental)

La réduction totale **n'est pas appliquée si elle est inférieure à 8 euros**.

Somme à payer = cotisation TH – plafonnement après remises à charge

Le présent article tire les conséquences de la suppression de la part départementale de la TH sur les modalités de calcul du plafonnement en fonction du revenu en modifiant le III de l'article 1414 A.

B.– LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DE LA PART DÉPARTEMENTALE DE LA TH SUR LES MODALITÉS DE CALCUL DU PLAFONNEMENT EN FONCTION DU REVENU

1.– La suppression de la part départementale de la TH au profit du bloc communal

En contrepartie de la suppression de la taxe professionnelle portant sur les équipements mobiliers et de la perte de recettes fiscales en résultant pour les communes et les groupements de communes, le présent article prévoit notamment le transfert de la part départementale de la TH au bloc communal.

Le transfert de la part départementale de la TH au bloc communal devrait générer plus de 5 milliards d'euros de recettes.

Le présent article modifie le III 1 a de l'article 1414 A du code général des impôts de façon à supprimer la référence aux départements pour le calcul des réductions du dégrèvement résultant du plafonnement de la TH en fonction du revenu.

Il procède également à une minoration des frais d'assiette et de recouvrement (FAR) sur la fiscalité locale au profit de l'État en contrepartie d'une majoration des taux des communes et des EPCI à fiscalité propre à compter de 2011. Là où l'État prélevait 4,4 % de FAR en sus de la taxe, il ne prélèvera plus que 1 %, les 3,4 % restant étant redonnés au bloc communal au moyen d'une augmentation proportionnelle des taux globaux de TH des communes par l'application d'un coefficient de 1,034.

Par exemple, si le taux global de TH d'une commune en 2010 est de 10 %, en 2011, avant toute augmentation de taux décidée par la commune, son taux global de TH sera de 10,34 %.

Cotisation TH après réforme

= Base nette x (taux global de TH x 1,034) x 1,01 (FAR État)

2.– L'adaptation des modalités de calcul de la remise à charge des collectivités liées à l'évolution des taux depuis 2000 ou des abattements depuis 2003

Le présent article modifie également le III 2 de l'article 1414 A du code général des impôts afin d'adapter les modalités de calcul de la remise à charge des collectivités territoriales, dans le cadre du calcul du plafonnement de la TH en fonction du revenu, à la suppression de la part départementale et son transfert au bloc communal.

Pour ce faire, il supprime en premier lieu la référence aux « *collectivités territoriales* » qui visaient les communes et les départements, pour ne viser que les communes.

En second lieu, il tente de neutraliser les effets de la suppression de la part départementale de la TH et de son transfert au bloc communal pour le calcul du montant du dégrèvement résultant du plafonnement prévu à l'article 1414 A, diminué le cas échéant de la réduction liée à l'évolution des taux depuis 2000, qui peut faire l'objet d'une deuxième réduction liée au gel des abattement de 2003.

a) Une réforme neutre pour le calcul de la réduction liée à l'évolution des taux d'imposition depuis 2000

À partir de 2011, le montant du dégrèvement est réduit d'un montant égal au produit de :

– la base nette imposable de l'année d'imposition (2011) au profit de la commune ou de l'EPCI à **l'exclusion des départements**. Sera désormais prise en compte la base nette la moins élevée entre la commune et l'EPCI.

– par la différence entre le taux global de TH constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition (2011) et ce même taux constaté en 2000.

À cet égard, il faut noter qu'à compter de 2011, le taux voté par la commune sera majoré du taux départemental relatif à l'année 2010. Toutefois, **dans la mesure où l'on raisonne en taux global de TH** pour le calcul de la réduction du dégrèvement au titre de l'évolution des taux d'imposition depuis 2000, **le transfert aux communes du taux du département est sans influence sur ce calcul.**

Enfin, il convient de **prendre en considération le transfert d'une partie des FAR de l'État au bénéfice des communes et EPCI** dans le calcul du montant de la réduction liée à l'évolution des taux d'imposition.

Avant la réforme, le calcul de la réduction du dégrèvement était le suivant :
Base nette 2010 x (taux global 2010 – taux global 2000) x 1,044

L'objectif étant que le transfert des FAR soit neutre sur le calcul de la remise à charge liée au gel des taux de 2000, le calcul après la réforme et la descente des FAR sera le suivant :

<p style="text-align: center;">Remise à charge du fait du gel des taux en 2000</p> <p>= Base nette 2011 x [(taux global 2011 – taux global 2000) x 1,034] x 1,01</p>
--

Il en résulte que le transfert des FAR aux communes et aux EPCI est neutre et ne pèsera pas sur le calcul de la cotisation du contribuable.

b) Une réforme n'assurant pas une cotisation individuelle constante pour les contribuables compte tenu du nouveau mode de calcul de la réduction liée au gel des abattements en 2003

La suppression de la part départementale de la TH et son transfert au bloc communal pose une difficulté pour calculer la réduction du dégrèvement résultant de la décision d'un département de réduire ou de supprimer un abattement depuis le 1^{er} janvier 2003.

À compter de 2011, le présent article prévoit que le calcul de la remise à charge du fait du gel des abattements en 2003 sera le suivant :

Remise à charge du fait du gel des abattements en 2003

= Base nette imposable 2011 x [baisse de l'abattement communal depuis 2003 x (taux communal + taux départemental)] + base nette imposable 2011 x (taux EPCI x baisse de l'abattement EPCI)

Le choix du Gouvernement consiste à faire peser sur l'État les décisions de baisse ou de suppression d'abattements des départements intervenues entre 2003 et 2010 lorsque l'abattement départemental a baissé de façon plus importante que l'abattement communal. Dans ce cas, le contribuable y gagnera.

En revanche, si l'abattement départemental a baissé de façon moins importante que l'abattement communal, le calcul ne retiendra que la baisse de l'abattement communal de sorte que la réforme pèsera sur le contribuable qui verra sa cotisation TH augmenter à la marge.

Ce mode de calcul n'aura donc pas pour effet de neutraliser totalement la réforme de la taxe professionnelle du point de vue du contribuable redevable de la taxe d'habitation puisqu'elle n'assure pas une cotisation individuelle constante. Il en résultera une collection de transferts individuels de faible ampleur qu'il est difficile de chiffrer puisque les données de taxation correspondant au nouvel état des textes ne sont pas connues à ce stade.

Exemples

*Soit une commune isolée A dans un département B. Base nette imposable : 100.
Taux de TH de la commune A : 10 % ; Taux de TH du département B : 7 %*

Réduction de l'abattement communal (- 8 %) > réduction de l'abattement départemental (- 6 %)

Avant la réforme, le calcul de la remise à charge est le suivant :

$RC = - [(taux\ communal \times abattement\ communal) + (taux\ départemental \times abattement\ départemental)] \times base$

$$RC = - [(0,01 \times 0,008) + (0,07 \times 0,006)] \times 100 = - 1,22$$

Après la réforme, le calcul de la remise à charge sera le suivant :

$RC = - [abattement\ communal \times (taux\ communal + taux\ départemental)] \times base$

$$RC = - [0,008 \times (0,1 + 0,07)] \times 100 = - 1,36$$

Il en résulte que **le contribuable est perdant à la réforme** car la réduction du montant du dégrèvement est plus importante après la réforme qu'avant la réforme.

Réduction de l'abattement communal (- 6 %) < réduction de l'abattement départemental (- 8 %)

Avant la réforme, le calcul de la remise à charge est le suivant :

$RC = - [(taux\ communal \times abattement\ communal) + (taux\ départemental \times abattement\ départemental)] \times base$

$$RC = - [(0,1 \times 0,06) + (0,07 \times 0,08)] \times 100 = - 1,16$$

Après la réforme, le calcul de la remise à charge sera le suivant :

$RC = - [abattement\ communal \times (taux\ communal + taux\ départemental)] \times base$

$$RC = - [0,06 \times (0,1 + 0,07)] \times 100 = - 1,02$$

Il en résulte que **le contribuable est gagnant à la réforme** car la réduction du montant du dégrèvement est moins importante après la réforme qu'avant la réforme.

9.3.– SUPPRESSION PARTIELLE DU PRÉLÈVEMENT FRANCE TÉLÉCOM

L'article 29 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 a mis fin à la période pendant laquelle France Télécom était soumise à des modalités spécifiques d'imposition en matière de fiscalité dont le produit était entièrement reversé à l'État. À compter du 1^{er} janvier 2003, les collectivités territoriales ont pu bénéficier de l'intégration des bases France Télécom dans l'assiette des impositions locales. Toutefois, afin d'assurer la neutralité de la réforme sur les recettes de l'État, un mécanisme de prélèvement sur les ressources des collectivités locales a été instauré, dit « prélèvement France Télécom ».

Compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, le présent article vise à supprimer partiellement le prélèvement France Télécom et à permettre aux collectivités territoriales de bénéficier partiellement du produit des impôts locaux sur l'ensemble de leurs bases, y compris les bases France Télécom.

I.– L'ASSUJETTISSEMENT DE FRANCE TELECOM AUX IMPÔTS LOCAUX : D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE À UN AUTRE

A.– L'ASSUJETTISSEMENT DÉROGATOIRE DE FRANCE TÉLÉCOM AUX IMPÔTS DIRECTS LOCAUX INTRODUIT EN 1990

Jusqu'en 1990, France Télécom était exonérée d'impôts locaux en tant que propriété de l'État.

L'octroi de la personnalité morale à France Télécom a conduit à la soumettre à la fiscalité locale, conformément au principe d'égalité fiscale avec les autres opérateurs.

L'article 21 de la loi n° 90-568 du 12 juillet 1990 codifié à l'article 1635 *sexies* du code général des impôts (CGI), a assujetti France Telecom aux impôts directs locaux sous certaines conditions dérogatoires au droit commun. Le législateur avait retenu les principes suivants :

- application du droit commun pour la détermination des bases d'imposition aux taxes foncières et à la taxe professionnelle ;
- imposition au lieu du principal établissement et non au niveau de chaque établissement ou de chaque propriété donnant lieu à une déclaration d'impôt unique ;
- application d'un taux moyen pondéré constaté l'année précédente pour l'ensemble des collectivités et établissements habilités à percevoir le produits des impositions directes locales ;

– application d'un taux réduit au titre des frais d'assiette et de dégrèvement.

Le régime fiscal institué par le législateur en 1990 a prévu une charge fiscale inchangée pour les opérateurs, avec la conservation de l'acquis par l'État, le produit provenant de l'augmentation de la base imposable revenant aux collectivités locales par le biais du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

Ainsi, l'État percevait depuis 1994 le produit des taxes professionnelles et foncières de France Télécom, et le FNPTP le solde excédentaire, en fonction de l'évolution du produit de ces taxes.

La dynamique des bases d'imposition a donc profité au FNPTP, qui bénéficiait d'une part significative (27,4 % en 2001) du produit des taxes locales de France Télécom. Le FNPTP jouait un rôle important en matière de péréquation entre les collectivités locales, en finançant la dotation de développement rural (DDR), le mécanisme de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et la compensation des pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

L'article 53 de la loi de finances initiale pour 2004 a supprimé ce fonds et lui a substitué un prélèvement sur les recettes de l'État permettant de verser une compensation dégressive (sur 3 ou 5 ans) aux communes et EPCI qui enregistrent une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de ressources de redevance des mines.

B.– LE TRAITEMENT DÉROGATOIRE DE L'ASSUJETTISSEMENT DE FRANCE TÉLÉCOM AU DROIT COMMUN DE LA FISCALITÉ LOCALE EN 2003

Le I de l'article 29 de la loi n° 2002-1575 a assujetti France Telecom aux impôts directs locaux dans les mêmes conditions que le sont ses concurrents et ses filiales à travers :

– l'assujettissement de tous les établissements de France Télécom à la taxe professionnelle et de toutes ses propriétés aux taxes foncières ;

– l'application des taux d'imposition décidés par chaque collectivité ;

– l'application des taux de droit commun pour les frais de dégrèvement et d'assiette.

Cette réforme a donc permis aux collectivités territoriales de bénéficier du produit intégral des taxes foncières et du produit de la taxe professionnelle. Toutefois, dans le même temps, cet article a prévu de garantir la neutralité de la réforme pour le budget de l'État et pour le FNPTP.

Le III de l'article 29 précité a donc introduit un mécanisme de prélèvement au profit du budget de l'État portant sur :

– la dotation de compensation au titre de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle (CPS) visée au III-1 de l'article 29 précité. Ce prélèvement est égal au produit des bases de FT au titre de 2003, dans chaque collectivité, par le taux de taxe professionnelle, en 2002 de cette collectivité (des mesures d'adaptation aux structures communales ont toutefois été prévues pour que soient appliqués les taux de taxe professionnelle effectivement appliqués en 2002 par ces structures). Ce prélèvement correspond au surcroît de taxe professionnelle que les collectivités perçoivent grâce à l'intégration des bases de France Télécom dans l'assiette de la TP ;

– et sur le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâtie, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle perçu par les communes et les EPCI dont les ressources de taxe professionnelle ne permettent pas l'imputation intégrale de ce prélèvement sur la CPS (III-2 de l'article 29 précité). Cette disposition visait à éviter que l'État supporte le coût lié à la non récupération sur la dotation compensatrice de la suppression de la part « salaires » de la TP, dans les communes dans lesquelles cette dotation est inférieure au montant à prélever.

Pour 2003, le montant du prélèvement France Télécom inscrit en loi de finances était de 9,033 millions d'euros. Toutefois, le II de l'article 29 posait le principe de l'indexation du prélèvement sur l'évolution de la DCTP, tandis que le prélèvement effectué sur le produit des quatre taxes locales était indexé sur l'évolution de la DGF. L'intégration de la compensation part salaire dans l'enveloppe de la DGF prévue par l'article 44 de la loi de finances pour 1999 a achevé le principe de l'indexation du prélèvement France Télécom sur l'évolution du taux de la DGF à compter de l'année 2004.

En outre, le V de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 a introduit un système de compensation des pertes de recettes subies par le FNPTP à travers une dotation annuelle versée par l'État, fixée à 271 millions d'euros pour 2003. Ce dispositif a néanmoins été supprimé par l'article 53 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

L'assujettissement de France Télécom au droit commun de la fiscalité locale a donc permis aux collectivités territoriales de bénéficier dès 2003 du produit intégral des taxes foncières et du produit de la taxe professionnelle selon le dynamisme des bases, une fois retiré le prélèvement France Télécom. Néanmoins, la nouvelle assiette fiscale des collectivités a été amenée à évoluer en fonction de l'évolution économique générale et des décisions de restructuration de France Télécom.

La réforme proposée consiste à supprimer partiellement le prélèvement France Télécom sur le produit des quatre taxes locales perçu par les communes et les EPCI à compter de 2011 en modifiant le 2 du III de l'article 29 précité.

II.- LA SUPPRESSION DU PRÉLÈVEMENT FRANCE TELECOM EN 2011 : UNE RÉFORME PARTIELLE ET CONTESTABLE

A.- UNE RÉFORME PARTIELLE

Le présent article limite la suppression du prélèvement France Télécom à la seule part prélevée sur le produit des quatre taxes locales (III-2 de l'article 29 de la loi de finances pour 2003). La suppression partielle du prélèvement France Télécom se limite donc à la portion congrue puisque ne seront concernés que les communes et les EPCI dont les ressources de taxe professionnelle ne permettent pas l'imputation intégrale de ce prélèvement sur la dotation de compensation au titre de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle (CPS) en 2010 (III-1 de l'article 29 précité).

Par ailleurs, le présent article n'aura pas pour effet d'augmenter d'autant les recettes des communes et des EPCI concernés en 2011 car le panier de recettes de ces collectivités sera diminué du montant du prélèvement France Télécom ainsi supprimé, en application du nouvel article 1648 *bis* du code général des impôts.

B.- UNE RÉFORME CONTESTABLE

La suppression partielle du prélèvement France Télécom s'avère également contestable sur le plan juridique comme sur le plan politique.

Sur le plan juridique, la suppression de la taxe professionnelle rend caduc le maintien du prélèvement France Télécom. Il aurait donc été logique de supprimer l'ensemble du prélèvement France Télécom en visant également le prélèvement sur la dotation au titre de la CPS.

Sur le plan politique, la réforme apparaît également contestable. En effet, certaines collectivités, disposant de très importantes bases France Télécom en 2003 sur lesquelles a été calculé une fois pour toute le prélèvement France Télécom, ont pu connaître de fortes pertes de base compte tenu des décisions de France Télécom alors que le prélèvement sur la dotation de compensation a minoré leurs attributions de DGF et ce de façon croissante du fait du principe de l'indexation.

Lorsque des baisses se sont produites, les collectivités ont vu apparaître, puis croître, un solde de taxe professionnelle France Télécom en leur défaveur, le produit fiscal devenant de plus en plus inférieur au prélèvement opéré par l'État. Cette situation est parfois devenue insupportable pour les collectivités, notamment lorsque les établissements de France Télécom constituaient une part prépondérante des bases de taxe professionnelle.

L'article 133 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a donc institué un prélèvement sur les recettes de l'État permettant de verser une compensation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont enregistré entre 2003 et 2006 des pertes de produit de taxe professionnelle afférentes aux établissements de France Télécom.

Cette compensation devait être versée dès lors que la perte de taxe professionnelle de France Télécom était supérieure à une fraction du produit fiscal global de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle perçu en 2006 ou, pour les EPCI à TPU ou à fiscalité mixte, à une fraction de leur produit de taxe professionnelle.

La loi de finance rectificative pour 2006 prévoyait en effet que les communes et les EPCI éligibles bénéficient d'une attribution dégressive sur cinq ans égale à 90 % de la perte en 2007, 70 % en 2008, 50 % en 2009, 30 % en 2010 et 15 % en 2011. En outre, les sommes versées en 2007 et 2008 au titre des pertes de produit France Télécom devaient être minorées des sommes versées ces deux mêmes années en compensation des pertes de bases enregistrées en 2004, 2005 et 2006.

Il a toutefois fallu attendre le décret n° 2008-98 du 30 janvier 2008 pris pour l'application de l'article 53 de la loi de finances pour 2004 pour que soient enfin connues les modalités de compensation des pertes de produit de l'imposition à la taxe professionnelle des établissements de France Télécom et les bénéficiaires de cette compensation.

La présente réforme ne remet pas en cause l'attribution dégressive sur cinq ans versées aux communes et EPCI visés par le décret précité, mais elle aurait pu être l'occasion de supprimer pour l'avenir les effets de ciseau résultant du prélèvement France Télécom pour certaines communes.

Or, en limitant la suppression du prélèvement France Télécom à la seule part prélevée sur le produit des quatre taxes locales (III-2 de l'article 29 précité), la réforme pérennise pour l'avenir le prélèvement opéré sur la CPS alors que la taxe professionnelle est elle-même supprimée.

L'ensemble des communes et des EPCI se trouvent ainsi contraints de subir pour l'avenir le prélèvement France Télécom (qui reste indexé sur le taux d'évolution de la DGF) alors qu'ils n'auront plus la possibilité de lever l'impôt sur les bases de taxe professionnelle de France Télécom à la suite de la réforme. En effet, les communes et les EPCI ne pourront que lever la CLA sur les bases France Télécom et subiront nécessairement une perte de produit. La situation est encore plus grave pour les communes et EPCI faisant déjà l'objet d'un effet de ciseaux du fait de la chute des bases de TP de France Télécom depuis 2003.

La suppression totale du prélèvement France Télécom serait donc plus appropriée.

Quant à la prise en compte de la suppression du prélèvement France Télécom dans le calcul du panier de recettes des communes et des EPCI, il conviendrait à tout le moins de recalculer, pour 2011, la DGF de ces collectivités afin de neutraliser l'effet de l'indexation du prélèvement France Télécom sur le taux d'évolution de la CPS depuis 2003.

9.4.– COORDINATIONS SUR LE RÉGIME DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Les points 9.2.2.4 et 9.2.2.5 du présent article (alinéas 1000 à 1028) corrigent les dispositions actuellement applicables aux fusions d'EPCI, et aux changements de périmètre résultant du rattachement d'une commune.

Il s'agit de préciser les conditions de calcul des taux de fiscalité applicable, l'année après la fusion, et les suivantes, ainsi que l'adaptation du mécanisme de rattrapage des écarts de taux.

A.– LES FUSIONS D'EPCI

Le nouvel article 1638-0 *bis* se substituera à l'actuel, mais il en reprend, à droit constant, les dispositions.

Le principe demeure donc que les taux sont votés dans les conditions de droit commun, avec un taux de référence qui est la moyenne pondérée des bases des communes. L'article remplace le taux de taxe professionnelle par celui de la CLA. Il en va de même pour le taux de CLA de la ZAE ou de la ZDE, lorsqu'un des EPCI au moins avait opté pour la fiscalité de zone.

B.– LES RATTACHEMENTS DE COMMUNES

Le point 9.2.2.4 propose de corriger l'article 1638 *quater* qui fixe les dispositions applicables en cas de rattachement d'une nouvelle commune à un EPCI à fiscalité propre.

Il s'agit uniquement d'adapter, à droit constant, le mécanisme de rattrapage des écarts de taux, pour tenir compte du passage de la taxe professionnelle à la CLA. Ce rattrapage s'opère par fraction de l'écart de taux, le nombre d'années du mécanisme dépendant de l'écart lui-même (par exemple : sur cinq ans, si l'écart est entre 50 % et 60 % du taux initial).

9.5.– ADAPTATION DU TICKET MODÉRATEUR

Le point 5.2 du présent article réintroduit dans la nouvelle architecture de la CET une prise en charge partielle du coût du PVA par les collectivités territoriales. Le nouvel article 1647-0 B *septies* fixe les nouvelles règles de calcul et de répartition de ce nouveau ticket modérateur, dont le caractère opérant n'est pas avéré compte tenu de la complexité et du manque de lisibilité du dispositif. En outre, l'enjeu budgétaire d'un tel ticket modérateur pour l'État et ses effets concrets pour certaines communes et certains EPCI doivent conduire à s'interroger sur la pertinence du mécanisme proposé.

A.– LA REPRISE DU MÉCANISME ACTUEL DE PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU COÛT DU PVA

Il convient de noter un divorce assez net entre la philosophie générale de la participation envisagée des collectivités locales au PVA, qui s'inscrit dans la continuité des mécanismes actuels, et ses modalités d'application à une CET, qui n'a plus rien de commun avec la taxe professionnelle, et entraîne une complexité rare.

1.– Au plan des principes : la déclinaison de l'actuel ticket modérateur du PVA

L'idée générale poursuivie par le nouvel article 1647-0 B *septies* consiste à maintenir, autant que possible, le mécanisme actuel du ticket modérateur du PVA, en l'adaptant aux nouvelles contraintes nées du passage à la CET.

a) Un PVA applicable à l'ensemble de la CET

Le Rapporteur général a décrit précédemment le mécanisme du PVA lui-même (cf. supra) et les conséquences nées du passage de la taxe professionnelle à la CET. Le I de l'article 1647-0 B *septies* pose les principes du ticket modérateur de ce nouveau PVA.

Dès lors que le PVA s'applique à l'ensemble de la cotisation économique territoriale (CET), dont la part essentielle – la CC – n'est pas soumise à une variation locale du taux, cet article prévoit que seule une fraction du PVA, elle-même subdivisée localement, peut être mise à charge des communes et des EPCI.

b) Une participation calculée sur l'évolution du taux de CLA

Dans la continuité du ticket modérateur actuel, l'ambition du présent article consiste à mettre à charge des collectivités territoriales la fraction du PVA qui résulterait de leur propre politique fiscale. Cette fraction résulte des PVA demandés par des entreprises dont la CLA augmente à raison de l'évolution des taux locaux,

- soit que cette hausse majore le dégrèvement ;
- soit qu'elle fasse nouvellement bénéficier une entreprise du plafonnement.

Ainsi que le Rapporteur général l'a déjà souligné, le PVA s'interprète donc largement comme un plafonnement de la somme des CLA acquittées par les entreprises plafonnées, dès lors que le taux de leur CC ne résulte pas de politiques fiscales particulières.

c) Une reprise par l'État des hausses de taux intervenues jusqu'en 2010

Le calcul de la participation des collectivités locales au PVA découle donc de leur hausse de taux de CLA, ce qui peut sembler en cohérence avec les modalités actuelles d'établissement du ticket modérateur.

Cependant, cette simple continuité pose la question du niveau de référence à partir duquel se mesureront les augmentations de taux de CLA, puisque l'actuelle participation au PVA découle de l'évolution de taxe professionnelle depuis 2004. La reprise pure et simple de cette référence n'est évidemment pas envisageable dès lors qu'à compter de 2010, seuls les communes et les EPCI percevront la CLA sur la base de taux majorés des taux départementaux et régionaux.

Les II et IV de l'article 1647-0 B *septies* entérinent donc une forme de rachat, par l'État, des augmentations de taux votées de 2004 à 2010. En effet, l'écart de taux sera dorénavant mesuré à partir du taux de référence utilisé pour la perception de la CLA par l'État en 2010 (*cf. supra*, volet 5).

d) Le passage d'un plafond participation à un ticket modérateur réel sur les impositions de l'année N-2

Quant au mécanisme d'ensemble de ce nouveau ticket modérateur, il convient d'observer que :

- la franchise de mise à charge demeure à hauteur de 50 euros ;
- tandis que l'actuel ticket modérateur est en réalité un plafond de participation notifié aux collectivités locales en début d'exercice budgétaire⁽¹⁾, l'article 1647-0 B *septies* prévoit une participation calculée « au réel », chaque année sur le PVA exécuté au titre des impositions de la pénultième année (première année de participation : 2013) ;

(1) Pour une analyse et un descriptif complets du ticket modérateur actuel, le Rapporteur général renvoie au rapport de 2009 sur l'application de la loi fiscale (n° 1794 du 2 juillet 2009 : « la participation des collectivités territoriales au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée », p. 63 et suivantes).

– enfin, le point 5.2.2 interrompt le dispositif juridique de l'actuelle participation des collectivités locales au PVA en 2010, en prévoyant la reconduction au titre de cet exercice du plafond notifié en 2009 ainsi que le reversement éventuel, en 2012, d'un montant identique à celui de l'excédent 2009, si celui-ci a été constaté.

2.– Le dispositif proposé : l'échec de l'adaptation du ticket modérateur au passage de la TP à la CET

Au-delà des principes, il est malaisé de faire supporter à deux échelons de collectivités locales percevant une seule taxe – la CLA – ne fut-ce qu'une fraction d'un plafonnement portant surtout sur une seconde imposition – la CC – perçue par deux autres échelons. Un tel constat ressort manifestement à la lecture des modalités d'application prévues par l'article 1647-0 B *septies*, dont la complexité confinante à la perversion doit conduire à s'interroger si l'enjeu budgétaire dérisoire du ticket modérateur ne mérite pas que le législateur en fasse l'économie.

Voici, en six étapes, les conditions de calcul et de mise à charge du nouveau ticket modérateur proposées par le présent article.

a) Étape 1 : le calcul du ticket modérateur national

Le II de l'article 1647-0 B *septies* prévoit que la participation des communes et EPCI n'est pas, à l'instar du ticket modérateur actuel, un dégrèvement direct, mais une prise en charge d'une fraction de la participation nationale. La première étape du calcul consiste donc à établir le montant du ticket modérateur national au titre d'un exercice. Celui-ci se rapporte aux impositions de la pénultième année :

Ticket modérateur (TM) : TM^N est payable en N+2

Il ne sera donc calculé pour la première fois qu'en 2013, sur le PVA ordonnancé dès 2012 sur la somme de la CLA acquittée en 2011 et de la CC acquittée au titre de 2011 (*cf.* le régime d'acompte et de solde de la CC, volet 2).

Cette participation globale est la variation entre le PVA ordonnancé au titre de N et celui ordonnancé au titre de 2010 :

$$TM^N \text{ national brut} = (PVA^N - PVA^{2010})$$

Cette définition identifie strictement l'évolution du PVA et celle de la CLA. Elle ne conduit donc au calcul que d'une participation brute, puisqu'elle ne tient pas compte des effets propres à la CC.

b) Étape 2 : l'estimation de la hausse du coût national du PVA résultant de la CC et non de la CLA

Évidemment, il ne peut être question de faire supporter aux communes et EPCI un renchérissement du PVA qui serait lié à un alourdissement de la CC pour les entreprises. Or, le Rapporteur général souligne qu'un tel alourdissement n'a rien de théorique, en particulier en raison du barème de la CC. Sans être exhaustif, on relèvera donc que le taux national constaté de la CC variera en fonction du chiffre d'affaires des entreprises (lorsqu'il est inférieur à 50 millions d'euros), en fonction de la distribution de la VA entre petites entreprises et grands groupes, etc.

Il est donc indispensable, pour établir une participation des collectivités locales, de neutraliser d'abord la fraction de la hausse du PVA qui résulte de l'assujettissement à la CC et non des taux de CLA. Incidemment, le Rapporteur général souligne qu'une approche simple eut consisté à calculer la participation au niveau de chaque commune, en fonction des taux votés et des bases de CLA plafonnées.

A contrario d'une telle méthode additive, le présent article propose une méthode soustractive : toute variation du PVA qui n'est pas due au taux d'imposition à la CC doit être mise à la charge des collectivités locales. Ce choix n'est pas neutre, puisqu'il impose de mesurer l'effet de la CC sur l'évolution du PVA. Le 2° du II de l'article 1647-0 B *septies* propose de prendre en compte cet effet si :

$$(3\% \text{ bases } CC^{2010} - CC^{2010}) - (3\% \text{ bases } CC^N - CC^N) > 0$$

C'est-à-dire si :

$$\text{CET plafond}^{2010} - CC^{2010} > \text{CET plafond}^N - CC^N$$

En pratique, cette formule signifierait que si l'écart entre le plafond d'imposition et le produit de CC diminue (alourdissement de la CC), il conviendrait de minorer la participation des collectivités locales au PVA d'un effet lié à la CC. Toutefois, il convient de noter que l'effet de CC ainsi constaté ne résulte pas que du poids de cette imposition, mais également des évolutions de l'assiette taxable. Afin de mettre en valeur cet effet, il est proposé de considérer que les bases de la CC sont constituées de la VA. Il sera estimé que la CC influe sur l'évolution du PVA si :

$$(3\% VA^{2010} - VA^{2010} \times \text{taux } CC^{2010}) - (3\% VA^N - VA^N \times \text{taux } CC^N) > 0$$

soit

$$VA^{2010} \times (3\% - \text{taux } CC^{2010}) > VA^N \times (3\% - \text{taux } CC^N)$$

De cette décomposition il ressort nettement que l'effet de la CC résulte à la fois de l'évolution du taux global moyen d'imposition (s'il est plus élevé au titre de N, il y a un effet de la CC), mais aussi de l'évolution de l'assiette taxable (si la VA baisse, il y aura aussi un effet de la CC). Un exemple simple permet d'appréhender ce dédoublement de l'effet que le présent article propose de mesurer :

CAS TYPES D'EFFET DE LA CC SUR LE PVA RÉSULTANT DE LA FORMULE PROPOSÉE

	2010			2012				Effet CC sur le PVA
	VA	Taux CC (en %)	Produit CC	VA	Taux CC (en %)	Produit CC	CET plafond	
H0	100	1,25	1,25	100	1,25	1,25	3	non
H1	100	1,25	1,25	100	1,28	1,28	3	0,03
H2	100	1,25	1,25	98	1,25	1,225	2,94	0,035
H3	100	1,25	1,25	98	1,28	1,2544	2,94	0,0644
H4	100	1,25	1,25	102	1,28	1,3056	3,06	non

– H0 : aucune variation, ni de l'assiette, ni du taux de la CC, la formule conduit logiquement à ce qu'aucun effet de la CC ne vienne minorer un éventuel surcoût du PVA (intégralement lié à la CLA).

– H1 : l'assiette globale est stable ainsi que le plafond, mais le taux global de CC augmente (+2,4 %). La formule conduit donc logiquement à mesurer un effet de la CC (+0,03) puisque les dégrèvements augmenteront à raison de la CC.

– H2 : le taux global de CC est stable, mais l'assiette VA baisse (–2%), conduisant à une diminution du plafond. Cependant, les dégrèvements n'augmenteront pas mécaniquement, puisque le produit de CC suit à la baisse le mouvement de l'assiette (–0,025). Pourtant, la formule conduira malgré tout à considérer un effet lié à la CC supérieur à celui ci-dessus (+0,035), car le plafond de CET baisse plus rapidement que le produit de CC⁽¹⁾. Cet effet implique que l'effet de baisse de l'assiette sur le coût du dégrèvement sera partagé entre la CC et la CLA, donc entre l'État et les collectivités locales.

– H3 : l'assiette VA globale baisse (–2%), mais sa répartition entre entreprises conduit à une hausse du taux global de CC (+2,4%). Le produit de CC augmente très légèrement (+0,0044) dans cet exemple, tandis que le plafond de CET baisse aussi vite que l'assiette. La formule conduit à une très forte augmentation de l'effet supposé de la CC sur le PVA (0,0644), qui serait plus de deux fois supérieur à celui calculé en cas de simple hausse du taux. Ceci s'explique par la volonté de partager entre CC (Etat) et CLA (collectivités locales) le renchérissement du PVA né de la baisse de l'assiette, qui ajoute un effet propre à celui de la hausse du taux de CC.

(1) À l'échelle nationale, le niveau de la CLA conduisant à un PVA en situation de référence (H0) est de 1,75. En H2, le niveau de CLA conduisant au PVA est de 1,715 (2,94 – 1,225). A CLA constante, le PVA augmenterait donc de 0,035 à cause de la baisse de la VA. Ce renchérissement est mis à la charge de l'Etat par la formule proposée.

– H4 : l'assiette VA globale et le taux global de CC augmentent tous deux. La CET plafond augmente également, mais la CC ne capte qu'une partie (0.0556) de cette augmentation (+ 0.06). Par conséquent, à CLA constante (voire en très légère augmentation, dans cet exemple), le coût du dégrèvement n'augmente pas. Dès lors, c'est logiquement que la formule conduit à ne prendre en considération aucun effet de la CC sur un éventuel renchérissement du PVA (qui ne peut résulter que des hausses de CLA).

Au total, le Rapporteur général relève donc que la formule proposée entraînera que la participation mise à la charge des collectivités locales au titre du PVA sera minorée d'un effet propre à la CC soit dans le cas où le taux constaté de celle-ci est en hausse, soit dans le cas où l'assiette taxable baisse, soit lorsque ces deux circonstances se cumulent.

c) Étape 3 : le calcul d'un abattement au ticket modérateur national supposé figurer l'effet de la CC sur le coût du PVA

Dès lors que la formule identifiant un effet de la CC sur la hausse du PVA renvoie un résultat positif, le 2° du II de l'article 1647-0 B *septies* propose d'en déduire un abattement sur le ticket modérateur réellement mis à charge des collectivités locales.

D'emblée, il importe de souligner que l'effet supposé de la CC décrit par la formule précédente est un effet national, ou macroéconomique. Il est établi sur la base de l'assiette nationale de la CC et sur un taux national moyen constaté *ex post* au titre d'une année donnée. Il n'est donc nullement corrélé aux entreprises ou aux établissements justifiant du bénéfice du PVA. Les paramètres propres de cette catégorie, sur lesquels reposeront les dégrèvements effectivement ordonnancés, peuvent évoluer de façon totalement inverse à ceux de l'ensemble des entreprises. Ceci est particulièrement patent s'agissant du taux de la CC, dont l'évolution dans le temps découlera des déplacements de matière taxable au sein du barème, tandis que celui d'une entreprise plafonnée prise isolément demeurera stable si son CA ne varie pas. Ceci est également vrai de l'assiette de CC, la VA d'une entreprise plafonnée pouvant évoluer de manière totalement discordante avec la tendance nationale.

L'effet que le présent article propose de prendre en compte s'avère donc particulièrement virtuel, puisque seul l'écart national de PVA est mis à charge et que seul l'écart national de taux de CC est déduit⁽¹⁾ (cf. ci-après les exemples de

(1) Si, par exemple, une société A, bénéficiant du PVA, voit son taux d'imposition à la CC augmenter (hausse de CA, par ex), mais qu'à l'échelle nationale le taux moyen constaté reste stable, son surcroît d'imposition au bénéfice des départements et des régions sera mis à la charge des communes et EPCI sous la forme d'un coût renchéri du PVA.

Prenons encore l'exemple d'une société A, bénéficiant du PVA, dont le taux de CLA a augmenté en 2011 mais est demeuré stable ensuite, dont les impositions (CC et CLA) devraient demeurer stable, par conséquent, en 2012. Si au niveau national le PVA augmente sans que le ratio de bases plafonnées évolue (par ex. la VA d'autres entreprises plafonnées baisse), la commune d'implantation verrait son ticket modérateur augmenter sans raison.

déconnexion entre le ticket modérateur mis à charge et la situation économique et fiscale sur le territoire).

Néanmoins, le 2° du II de l'article 1647-0 B *septies* propose d'appliquer au ticket modérateur national brut (cf. étape 1) un abattement visant à tenir compte dudit effet de la CC sur le coût du PVA :

$$\underbrace{(3\% \text{ bases } CC^{2010} - CC^{2010}) - (3\% \text{ bases } CC^N - CC^N)}_{\text{impact CC sur le coût national du PVA}} \times \underbrace{(\text{bases CC plafonnées} / \text{bases CC totales})}_{\text{poids des bases de CC plafonnées}}$$

Cette formule pondère donc l'effet national de renchérissement de la CC constaté (cf étape 2) par le poids relatif des bases de CC plafonnées. Cette nouvelle formule fait appel à la notion de base plafonnée de contribution complémentaire, que le présent article ne définit pas. Ces bases peuvent légitimement être rapprochées de la somme des VA déclarées par des entreprises ayant bénéficié du PVA au titre d'un exercice.

Le Rapporteur général souligne que cette nouvelle étape de calcul déconnecte un peu davantage la participation mise à la charge des collectivités locales du calcul du PVA lui-même. En effet, si rien n'indique que le PVA d'une entreprise en particulier subisse l'influence nationale de la CC, rien ne justifie davantage que cette influence déjà théorique, une fois pondérée du ratio des bases plafonnées, revête la moindre réalité fiscale pour les communes et EPCI concernés.

En tout état de cause, le calcul de cet abattement permet le passage d'un ticket modérateur brut au ticket modérateur national net, qui constitue la somme réellement refacturée aux collectivités locales :

$$TM^N \text{ national net} = [(PVA^N - PVA^{2010}) - ((3\% \text{ bases } CC^{2010} - CC^{2010}) - (3\% \text{ bases } CC^N - CC^N))] \times (\text{bases CC plafonnées} / \text{bases CC totales})$$

d) Étape 4 : la mesure d'un écart de taux de CLA par collectivité

Afin de pouvoir *in fine* répartir le ticket modérateur, le IV de l'article 1647-0 B *septies* fixe les règles de mesure de l'écart de taux de CLA qui conditionnera la participation réellement mise à la charge de chaque commune ou EPCI. Par comparaison au dispositif actuel et afin de tirer les conséquences de la perception de la CLA par le seul bloc communal, le présent article simplifie le calcul de cet écart de taux.

En premier lieu, ce IV procède par détermination de taux moyens sur le territoire soit de la commune, soit de l'EPCI à fiscalité mixte⁽¹⁾. Sont ainsi calculés :

– le taux moyen de l'année au titre de laquelle la participation est calculée, qui est la moyenne de la somme des taux communal et intercommunal applicables, pondérée par les bases communales de CLA ;

– le taux moyen de référence, qui est la moyenne de la somme des taux de référence utilisés au titre de 2010, pondérée par les bases communales de CLA en 2010.

La différence positive entre ces deux taux constitue l'écart de taux de CLA permettant de calculer la participation de la commune ou de l'EPCI.

$$\Delta \text{taux}^N = \text{tx moyen communal}^N - \text{tx moyen communal}^{2010}$$

Le VI du même article prévoit que si la commune appartient à un EPCI levant une fiscalité additionnelle, celui-ci lui reversera une attribution de compensation égale au ticket modérateur pondéré par le poids relatif des taux communal et intercommunal de CLA. Par ailleurs, la commune et l'EPCI pourront minorer cette compensation par délibérations concordantes.

Le V du même article prévoit que, pour les EPCI faisant application d'une fiscalité de zone, chaque zone d'activité est assimilée à un EPCI percevant la CLA en lieu et place de la commune.

e) Étape 5 : le calcul du poids de chaque collectivité dans la somme des plafonnements de bases de CLA

Une fois déterminée l'évolution du taux de CLA, il est possible de calculer le surcroît d'imposition que cette hausse occasionne sur les établissements de la commune ou de l'EPCI qui bénéficient du plafonnement :

$$\text{bases communales PVA}^N \times (\text{tx moyen communal}^N - \text{tx moyen communal}^{2010})$$

Toutefois, ce produit n'est pas mis à la charge de la commune ou du groupement, puisque c'est un PVA national qui est réparti au niveau local. Par conséquent, ce produit qui figure une sorte de PVA communal ou intercommunal ne permet, en vertu du III de l'article 1647-0 B *septies*, que de répartir l'ensemble des communes et EPCI au prorata de leur « PVA communal ».

(1) C'est-à-dire celui de la commune lorsqu'elle n'appartient à aucun groupement à fiscalité propre, ou si elle appartient à un EPCI à fiscalité additionnelle, ou celui de l'EPCI lorsque celui-ci est à fiscalité mixte, c'est-à-dire qu'il perçoit l'intégralité de la CLA.

Ce produit permet donc de dégager une fraction communale ou intercommunale du PVA, par rapport à la somme des « PVA locaux » :

$$\text{Part de la commune } X^N = \frac{\text{bases plafonnées de } X^N \times \Delta \text{ taux de } X^N}{\sum (\text{bases communales PVA}^N \times \Delta \text{ taux}^N)}$$

soit

$$\text{Part communale}^N = \frac{\text{bases communales PVA}^N \times (\text{tx moyen communal}^N - \text{tx moyen communal}^{2010})}{\sum [\text{bases communales PVA}^N \times (\text{tx moyen communal}^N - \text{tx moyen communal}^{2010})]}$$

f) Étape 6 : la mise à charge du ticket modérateur national net, au prorata du poids de chaque collectivité dans la somme des plafonnements de CLA

Au terme de cette cinquième étape, chaque commune ou EPCI dans lequel un établissement bénéficie du PVA s'est donc vu affecter une part ou fraction, représentative de son poids relatif dans la somme de tous les produits [écarts de taux * bases plafonnées].

L'article 1647-0 B *septies* prévoit de mettre à charge de chacun de ces communes et EPCI la fraction correspondante du ticket modérateur national net calculé au terme de l'étape 3.

$$\text{TM}^N \text{ communal} = \text{TM}^N \text{ national} \times \text{part communale}^N$$

B.- UN MÉCANISME DONT LE FAIBLE ENJEU BUDGÉTAIRE ET LES EFFETS PERVERS REMETTENT EN CAUSE LA LEGITIMITE

Au-delà de la complexité sans égale du mécanisme décrit ci-dessus, il convient de s'interroger sur le bilan coût/avantage de cette refacturation aux communes et groupements d'une participation au PVA, qui n'est que théoriquement représentative du renchérissement du dégrèvement résultant de leurs politiques fiscales.

En effet, compte tenu de l'important rétrécissement de l'assiette de la CLA par comparaison avec celle de la taxe professionnelle, le PVA – sans remettre en cause son importance pour certaines entreprises – ne revêt plus la même importance budgétaire. En outre, les modalités de calcul décrite ci-dessus risquent de produire des effets de bord, qui dégradent singulièrement ledit bilan coûts/avantages.

1.- Quel est l'enjeu de conserver un ticket modérateur du PVA ?

S'il n'est pas question de discuter la légitimité et l'utilité d'un plafonnement de la CET pour les entreprises, il convient de s'interroger sur le gain budgétaire qui peut réellement être attendu de la mise en place du ticket modérateur.

a) Le coût prévisionnel du PVA pour l'État

Ainsi que l'a indiqué le Rapporteur général précédemment, les estimations fournies par le ministère des finances du coût du PVA sont sans rapport avec le coût actuel du dégrèvement.

Il faut ici rappeler que le PVA au titre de 2007 a représenté un coût de 8 525 millions d'euros. Au titre de 2008, la campagne qui s'achève devrait se solder par un PVA avoisinant, voire dépassant, les 9 milliards d'euros. Au titre de 2007, les collectivités locales ont supporté une participation de 645 millions d'euros, soit 7,6 % du dégrèvement.

Dans le cadre des simulations réalisées à la demande de la mission d'information de la commission des Finances sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales, en appui de son scénario de réforme de la taxe professionnelle, le ministère des finances prévoyait que le coût du PVA chuterait à 378 millions d'euros. La simulation retenait comme hypothèse que la CLA était plafonnée à 2 % de la VA de l'entreprise (soit une CET plafonnée à 3,5 % de la VA, la CC s'établissant au taux fixe de 1,5 %).

Le projet de loi de finances comprend des hypothèses majorantes et minorantes de ce chiffrage. Certes, il est proposé que le seuil de plafonnement soit dorénavant fixé à 3 % de la valeur ajoutée. Cependant, il est également proposé un assujettissement considérablement allégé des entreprises à la CC, par le truchement du barème (cf. volet 2). Au total, le Rapporteur général considère que le PVA ne devrait pas pouvoir dépasser, au titre de 2010, la borne maximale de 600 millions d'euros, si le projet de loi de finances était adopté définitivement dans la rédaction proposée.

Cette borne permet de mesurer concrètement le gain budgétaire que l'État est en mesure d'attendre du ticket modérateur. Hors toute considération liée à l'assiette et au taux global constaté de la CC (cf. supra), la participation des collectivités locales au coût du PVA dépendra de l'évolution du taux de la CLA.

b) La dérive prévisible du PVA compte tenu de la liaison stricte des taux de CLA

De 2004 à 2007, conséquence directe des règles facilitant la déliaison partielle des taux, le taux moyen de taxe professionnelle a augmenté de 8 %. Si le taux de CLA devait dériver dans des proportions comparables de 2010 à 2013, la participation des collectivités locales au PVA devrait avoisiner, en 2015, 45 millions d'euros.

Cependant, le Rapporteur général souligne qu'une telle croissance du taux de CLA n'est plus envisageable. En effet, le présent article (cf. supra, volet 5), tout en renforçant les règles plafonnement du taux de CLA, propose de supprimer toutes les facultés aujourd'hui ouvertes de déliaison des taux de la fiscalité communale. Dès lors, à compter de 2011, le taux de CLA devra suivre strictement l'évolution du taux de la taxe d'habitation. De 1997 à 2007, ce taux a augmenté environ d'1,1 % par an.

Toutes choses égales par ailleurs, si le coût du PVA national ne devait varier, à compter de 2011, qu'à raison de l'évolution des taux de CLA, voici la montée en charge prévisionnelle que l'État serait en mesure d'attendre du ticket modérateur :

(en millions d'euros)

	Évolution annuelle du taux de CLA <i>(en %)</i>	Participation des communes et EPCI au PVA
2011	1,10	0
2012	1,10	0
2013	1,10	6,6
2014	1,10	13,2
2015	1,10	19,8
2016	1,10	26,4
2017	1,10	33
2018	1,10	39,6
2019	1,10	46,2
2020	1,10	52,8

Certes, il est envisageable qu'à la suite de la réforme l'ensemble des taux de la fiscalité directe locale augmente plus rapidement que par le passé. Cependant, en toute hypothèse, il serait hasardeux d'attendre que le ticket modérateur représente 40 millions d'euros avant l'année 2017, sans compter qu'une telle échéance peut sembler anormalement lointaine au législateur financier pour anticiper une recette d'ampleur si modérée.

En tout état de cause, le Rapporteur général observe que :

– la participation des collectivités locales au PVA ne procurerait aucune économie budgétaire avant le changement de législature ;

– n'atteindrait pas 20 millions d'euros (c'est-à-dire 0,3 % de la recette attendue de CLA, et 0,18 % de celle attendue de CC) avant 2015 au minimum ;

– l'évolution du PVA, comme du ticket modérateur, résultant des taux de CLA ne devrait pas s'établir durablement au-delà de l'inflation ;

– le ticket modérateur devrait procurer à l'État, de 2011 à 2020, un gain cumulé équivalent à 2 % de celui retiré de la réforme par les entreprises au cours de la seule année 2011 ;

– enfin, le ticket modérateur représenterait, en 2020, 1,6 % seulement du montant des dotations budgétaires de compensation que les collectivités locales verront remplacer la taxe professionnelle à compter de 2011.

c) Un dégrèvement indispensable pour maîtriser l'impact de la réforme, non les évolutions de taux

Dans le rapport sur l'application de la loi fiscale pour 2009⁽¹⁾, le Rapporteur général a décrit à la fois le phénomène de très forte concentration du ticket modérateur actuel sur un nombre restreint de collectivités, et les effets ainsi induits sur leur autonomie fiscale. Dans le cadre d'une réforme qui verra *in fine* se substituer une part substantielle de dotations budgétaires gelées à de la fiscalité locale dynamique, il considère que le seul motif légitime d'instauration d'un nouveau ticket modérateur eut été la dérive budgétaire supposée du PVA.

Compte tenu des nouvelles règles en vigueur en matière de fixation des taux, il semble raisonnable d'estimer, comme décrit ci-dessus, que la dérive du PVA résultant des hausses des taux de CLA ne devrait pas constituer un enjeu budgétaire significatif à l'échelle nationale, s'il est rapporté aux masses financières mise en branle par la présente réforme. Ainsi, compte tenu des produits prévisionnels de la CLA, de la CC et des taxes sectorielles mises en place par le présent article, la dérive de taux envisagée précédemment représenterait, en 2015, un alourdissement de 0,108 % de la pression fiscale locale pesant sur les entreprises.

Il rappelle que le maintien d'un plafonnement de la CET, par ailleurs défendu avec raison par la mission d'information de la commission des Finances⁽²⁾, a pour principal objectif, non pas de protéger les entreprises contre le risque désormais relatif de hausses des taux de CLA, mais de fournir une garantie à celles qui sont d'ores et déjà les plus imposées. Ainsi, le PVA doit faire bénéficier de la réforme les entreprises dont la seule imposition des assiettes foncières constitue dès aujourd'hui plus de 2 % de la valeur ajoutée. Il s'agit donc d'une mesure stratégique d'accompagnement de la réforme visant certaines entreprises lourdement imposées aujourd'hui à la taxe professionnelle et déjà bénéficiaires du PVA, non d'un garde-fou prémunissant le tissu économique contre un risque d'inflation des taux de CLA jugulé juridiquement par ailleurs.

(1) *Op. cit.* rapport n° 1794

(2) *Rapport n° 1859 de MM Balligand et Laffineur, au nom de la commission des Finances.*

2.– Les conséquences d'une participation des communes à un plafonnement à la VA de l'ensemble de la CET

Dans le bilan coûts/avantages du ticket modérateur proposé, le Rapporteur général estime que, face au maigre bénéfice que l'État ou les entreprises seraient en mesure d'en attendre, il convient de mesurer certaines conséquences dommageables.

a) L'effet du barème de la CC sur le plafonnement de la CLA pour les communes et EPCI

En premier lieu, puisque le coût du PVA pour chaque commune ou EPCI est essentiellement fonction de son coût national, il convient de noter que ce dernier subit pleinement les effets du barème de la CC.

En effet, jusqu'à 50 millions d'euros de CA, l'imposition plafond à la CLA est décroissante avec le chiffre d'affaires. Ainsi, plus la taille de l'entreprise grandit, plus son taux de CC augmente, plus le niveau de CLA déclenchant le bénéfice du plafonnement diminue. Par conséquent, il est probable que les communes et EPCI comptant des établissements d'entreprises de grande taille disposeront d'une marge de manœuvre fiscale réduite par rapport aux communes et EPCI comptant des entreprises taxées à de faible taux de CC.

Plus encore, l'évolution d'une entreprise au sein du barème, soit que son CA varie, soit que sa structure juridique la conduise à acquitter une CC sur un taux différent, peut avoir un impact direct sur son bénéfice du plafonnement. Ainsi, une commune ou un EPCI pourrait se voir notifier de nouvelles bases plafonnées alors même que son taux de CLA n'augmente pas, voire diminue et que la VA des entreprises de son territoire est stable.

Il faut donc relever que la notion même de bases plafonnées de CLA sera fragilisée par la réforme, dès lors que ce plafonnement pourra résulter d'une autre imposition que la CLA.

b) La répartition de la charge du ticket modérateur impacte inégalement l'autonomie fiscale des communes et EPCI

Dans son rapport sur l'application de la loi fiscale pour 2009, le Rapporteur général notait déjà la très inégale répartition des bases plafonnées entre les collectivités locales, et l'impact de cette distribution sur l'autonomie fiscale.

**DISTRIBUTION DU NOMBRE DE COLLECTIVITÉS OU DE GROUPEMENTS ACQUITTANT
UNE PARTICIPATION EN FONCTION DU POURCENTAGE DE BASES PLAFONNÉES (2007)**

	0-10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%
Communes	388	493	477	423	409	344	303	345	374	435
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle (y compris TPZ)						1				
Communautés de communes à fiscalité additionnelle (y compris TPZ)	32	111	160	169	132	94	64	29	13	1
Communautés d'agglomération (TPU)	1	2	12	24	21	14	2	1		
Communautés urbaines à TPU					5	1	1			
Communautés de communes à TPU	14	39	73	73	79	35	23	20	3	6
SAN (TPU)		1	1	1						
Départements ⁽¹⁾				22	30	22	10	1		
Régions ⁽²⁾			1	2	11	8	2			

(1) Hors Paris, Corse du Sud et Haute Corse

(2) Hors CT de Corse

Le tableau ci-dessus illustre cette inégalité. Il fait apparaître que 2663 communes et 60 EPCI avaient jusqu'à présent plus de 80 % de bases plafonnées, et montre que les collectivités et groupements ayant supporté une participation en 2007 sont dans des situations qui peuvent être radicalement différentes. Tandis que, dans les colonnes les plus à gauche, la hausse de taux a entraîné une participation limitée au PVA, dans les colonnes les plus à droite, elle a entraîné une participation au PVA quasiment égale à chaque euro de produit supplémentaire perçu. Quelques exemples permettent d'illustrer ce phénomène :

– entre 2004 et 2007, le département de la Creuse a augmenté son taux de 2,02 points entraînant une participation nette de 733 458 euros alors que le département du Nord a augmenté son taux de 1,24 point pour une participation de 31 357 069 euros ;

– sur la même période, la région Guadeloupe a augmenté son taux de 1,25 point et la région Rhône-Alpes de 0,36 point, la première a supporté en 2007 une participation de 941 307 euros et la seconde de 22 154 425 euros.

Certes, la suppression de l'assiette EBM devrait considérablement alléger l'intensité des assiettes territoriales en bases plafonnées de CLA. Cependant, il convient de redouter que la concentration du PVA soit encore accrue par la réforme, dans la mesure où il devrait bénéficier à un nombre moins important

d'entreprises, mais qui auront le point commun de compter de très lourdes assiettes foncières. Dès lors, tandis qu'au niveau national le ticket modérateur ne devrait constituer qu'un enjeu modeste au regard de la réforme de la taxe professionnelle, il est possible que sa charge constitue un enjeu budgétaire crucial pour un très petit nombre de collectivités fortement concernées.

c) Une déconnexion de la refacturation avec la réalité économique du territoire

Enfin, il convient de souligner à quel point le mode de calcul du ticket modérateur proposé par le présent article devrait conduire à une déconnexion dommageable entre la participation mise à la charge d'une collectivité et la réalité fiscale et économique de son territoire. Afin d'échapper à la complexité fractale des règles de calcul décrites précédemment, le Rapporteur général propose d'illustrer deux de ces effets pervers à l'aide d'exemples :

SITUATION DE RÉFÉRENCE #1

	Commune A	Commune B	France entière
VA du territoire	1 200 000	5 700 000	6 900 000
taux de CLA 2010	33 %	33 %	
taux de CC 2010			1,16%
Ticket modérateur	0	0	
	Entreprise A	Entreprise B	
CA	2 000 000	9 500 000	
VA	1 200 000	5 700 000	
VLF	100 000	400 000	
CC acquittée 2010	3 600	76 380	79 980
CLA acquittée 2010	33 000	132 000	165 000
CET 2010	36 600	208 380	244 980
CET plafond 2010	36 000	171 000	207 000
PVA 2010	600	37 380	37 980

La France se résume à deux communes comptant chacune un seul redevable de la CET, lequel bénéficie du PVA en 2010. L'entreprise A est environ cinq fois plus importante que l'entreprise B, mais leur structure économique est homogène (ratio VA/CA = 60 %, bases VLF/VA entre 7 et 8 %).

**ÉVOLUTION EN 2012 : LES TAUX DE CLA AUGMENTENT DANS LES DEUX COMMUNES,
MAIS LA HAUSSE DU CA ET DE LA VA DE L'ENTREPRISE ANNULE TOUT TICKET
MODÉRATEUR**

	Commune A	Commune B	France entière
VA du territoire	1 200 000	6 300 000	7 500 000
taux de CLA 2012	35 %	34 %	
taux de CC 2012			1,22%
Ticket modérateur	0	0	- 6 360
Écart de Tx	2 %	1 %	
Part communale	2 000	4 000	6 000
	Entreprise A	Entreprise B	
CA	2 000 000	10 500 000	
VA	1 200 000	6 300 000	
VLF	100 000	400 000	
CC acquittée 2012	3 600	88200	91800
CLA acquittée 2012	35 000	136 000	171 000
CET 2012	38 600	224 200	262 800
CET plafond 2012	36000	189 000	225 000
PVA 2012	2 600	35 200	37 800
soit variation de	2 000	- 2 180	

L'entreprise B a franchi un palier d'activité. Son CA augmente, ainsi que son taux de CC, mais sa structure d'activité reste homogène, donc sa VA augmente à due proportion. Ce faisant, le PVA diminue pour B malgré la hausse des taux de CLA et de CC (barème), tandis qu'il augmente pour A en raison de la seule hausse du taux. L'évolution nationale du PVA est négative : aucun ticket modérateur n'est donc mis à charge, pas même pour la commune A, dont la politique fiscale coûte pourtant 2000 de plus à l'État.

Le même phénomène peut être observé si le ratio VA/CA de B augmente, sans que son CA évolue.

*
* *

SITUATION DE RÉFÉRENCE #2

	Commune A	Commune B	Autres	France entière
VA du territoire	1 200 000	5 700 000	400 000 000	406 900 000
taux de CLA 2010	33 %	33 %	33 %	
taux de CC 2010				1,2485 %
Ticket modérateur	0	0		
	Entreprise A	Entreprise B		
CA	2 000 000	9 500 000		
VA	1 200 000	5 700 000	400 000 000	
VLF	100 000	400 000	33 333 333,33	
CC acquittée 2010	3 600	76 380	5 000 000	5 079 980
CLA acquittée 2010	33 000	132 000	11 000 000	11 165 000
CET 2010	36 600	208 380	16 000 000	16 244 980
CET plafond 2010	36 000	171 000	12 000 000	12 207 000
PVA 2010	600	37380	4 000 000	4 037 980

La situation de référence est désormais élargie à une France comptant 400 millions d'euros de VA. Les situations propres de chacune des deux communes A et B est inchangée.

ÉVOLUTION EN 2012 : TOUS LES TAUX DE CLA AUGMENTENT, MAIS ÉGALEMENT LE CA DE L'ENTREPRISE B (EN REVANCHE SA VA EST STABLE), ALORS QUE LA CC ACQUITTÉE PAR LE RESTE DE LA FRANCE DIMINUE TRÈS LÉGÈREMENT (EFFET BARÈME)

	Commune A	Commune B	Autres	France entière
VA du territoire	1 200 000	5 700 000	400 000 000	406 900 000
taux de CLA 2012	35 %	34 %	34 %	
taux de CC 2012				1,239%
Ticket modérateur	1 784,4	3 568,8	297 400,1	302 753
Ecart de Tx	2 %	1 %	1 %	
Part communale	2 000	4 000	333 333	339 333
	Entreprise A	Entreprise B		
CA	2 000 000	10 500 000		
VA	1 200 000	5 700 000		
VLF	100 000	400 000	33 333 333	
CC acquittée 2012	3 600	79 800	4 960 000	5 043 400
CLA acquittée 2012	35 000	136 000	11 333 333	11 504 333
CET 2012	38 600	215 800	16 293 333	16 547 733
CET plafond 2012	36 000	171 000	12 000 000	12 207 000
PVA 2012	2 600	44800	4 293 333	4 340 733
soit variation de	2 000	7 420	293 333	302 753

On observe que le PVA augmente à due concurrence des hausses de taux (CLA et CC) en A et B, mais que dans le reste de la France cette hausse est modérée par la baisse du produit de CC. Le taux global de celle-ci est passé de 1,2485 % à 1,239 % pour des raisons de structures de détention de la VA (effet du barème).

Cette baisse du produit de la CC sur le reste du pays annule au niveau national la prise en compte de la hausse du produit de CC perçu sur l'entreprise B. Toutefois, cette baisse ne compense pas l'effet de la hausse du taux moyen de CLA sur le reste du pays, qui suffit à faire croître le PVA.

Ce faisant, la part de l'accroissement du PVA que l'État aurait dû prendre à sa charge au titre de la plus forte CC de B est redistribuée sur l'ensemble des collectivités disposant de bases plafonnées et ayant augmenté leur taux. Plus encore, on observe que les collectivités dont les entreprises ont vu leur CC diminuer tout en demeurant plafonnée supportent une partie des tickets modérateurs de A et B, dont les entreprises subissent respectivement une CC stable ou en hausse.

Au total, les communes A et B obtiennent un produit accru de CLA sur des bases pourtant plafonnées (car leur ticket modérateur est repris partiellement par le reste du pays) et le département et la région de la commune B obtiennent un produit accru de CC, le surcroît d'imposition de l'entreprise B étant également financé par les tickets modérateurs des autres communes et EPCI du pays.

*
* *

Avec la même situation de référence, un autre exemple montre que si l'entreprise B croît de façon homogène (CA et VA), sa CC augmente mais son PVA diminue, malgré la hausse d'un point de son taux de CLA. Cette baisse minore donc le PVA national.

Dès lors que cette entreprise demeure plafonnée, la commune B continuera d'acquitter une fraction du ticket modérateur national résultant uniquement de son écart de taux et de ses bases de CLA. Tandis que la CET acquittée par sa seule entreprise pèse moins lourd dans la VA de celle-ci, la commune B supportera un ticket modérateur finançant en partie les politiques fiscales des autres communes, et en partie le surcroît de CC dont bénéficieront son département et sa région.

*
* *

Ces trois exemples attestent du fait que le mécanisme de calcul du ticket modérateur proposé par le présent article déconnecte en réalité la participation acquittée par une commune ou un EPCI de sa situation fiscale réelle (taux et bases). Il conduira à des prises en charge incompréhensibles et injustifiées, parce que sans relation avec les dégrèvements des entreprises de chaque territoire.

10.– DISPOSITIONS DE COORDINATION

Le point 10 du présent article regroupe, sous l'intitulé « Légistique », les dispositions de coordination nécessitées par la réforme de la taxe professionnelle.

Une grande partie de ces coordinations se limite à tirer les conséquences de la réforme, en remplaçant la référence à la taxe professionnelle par la référence à la cotisation locale d'activité et à la contribution économique territoriale. Sont ainsi modifiés :

- 63 articles du code général des impôts ;
- 3 articles du livre des procédures fiscales ;
- 1 article du code de l'action sociale et des familles ;
- 2 articles du code du cinéma et de l'image animée ;
- 1 article du code la construction et de l'habitation ;
- 3 articles du tourisme ;
- 1 article du code de l'environnement ;
- 2 articles du code rural ;
- 2 articles du code de la sécurité sociale.

Par ailleurs, le point 10 tire les conséquences de la réforme sur le mécanisme d'avance des impositions locales entre l'État et les collectivités territoriales. Il est en effet prévu qu'à compter de 2011, la seconde section du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* retrace le versement de la part du produit de la cotisation complémentaire affectée à chaque département et à chaque région (collectivité territoriale de Corse incluse). Comme en matière de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, cette part sera versée mensuellement, à raison d'un douzième du montant dû.

En outre, le point 10 « toilette » le code général des impôts en procédant, consécutivement aux modifications prévues par le présent article, aux actualisations de références et à la suppression des dispositions devenues inutiles.

L'ensemble des dispositions modifiées par ces mesures de coordination sont retracées dans le tableau ci-dessous.

DISPOSITIONS MODIFIÉES PAR LES MESURES DE COORDINATION

Code ou texte non codifié	Articles modifiés
Code général des impôts	39, 39 <i>quinquies</i> D, 39 <i>quaterdecies</i> , 44 <i>sexies</i> , 44 <i>octies</i> , 44 <i>octies</i> A, 44 <i>decies</i> , 44 <i>duodecies</i> , 44 <i>terdecies</i> , 217 <i>sexdecies</i> , 238 <i>bis</i> HW, 238 <i>bis</i> J, 239 <i>sexies</i> D, 722 <i>bis</i> , 1379, 1383 B, 1383 C, 1383 C <i>bis</i> , 1383 D, 1383 E <i>bis</i> , 1383 F, 1383 H, 1383 I, 1387 A, 1407, 1447, 1447 <i>bis</i> , 1449, 1450, 1451, 1453, 1454, 1455, 1456, 1458, 1459, 1460, 1461, 1462, 1463, 1464, 1464 A, 1464 H, 1464 I, 1464 K, 1466 F, 1467 A, 1468, 1469 A <i>quater</i> , 1473, 1476, 1477, 1478, 1518, 1518 B, 1530, 1586 <i>bis</i> , 1586 D, 1586 E, 1599 <i>ter</i> , 1599 <i>ter</i> A, 1599 <i>ter</i> B, 1599 <i>ter</i> C, 1599 <i>ter</i> D, 1599 <i>ter</i> E, 1599 <i>quinquies</i> , 1601, 1602, 1602 A, 1609 <i>bis</i> , 1609 <i>ter</i> A, 1609 <i>nonies</i> A <i>ter</i> , 1609 <i>nonies</i> B, 1609 <i>nonies</i> D, 1636 B <i>decies</i> , 1639 B, 1647 C <i>septies</i> , 1648 D, 1649, 1650, 1679 <i>quinquies</i> , 1681 <i>quater</i> A, 1681 <i>quinquies</i> , 1681 <i>septies</i> , 1687, 1724 <i>quinquies</i> , 1730, 1929 <i>quater</i>
Livre des procédures fiscales	L. 56, L. 169 A, L. 173, L. 174, L. 253, L. 265
Code de l'action sociale et des familles	L. 312-5-3
Code du cinéma et de l'image animée	L. 335-1 et L. 335-2
Code la construction et de l'habitation	L. 302-7
Code du tourisme	L. 422-1, L. 422-2 et L. 422-11
Code de l'environnement	L. 515-19
Code rural	L. 325-2 et L. 722-4
Code de la sécurité sociale	L. 311-3 et L. 622-4
Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	46

*

* *

La Commission examine l'article 2 au cours de ses première et deuxième séances du mercredi 14 octobre 2009.

M. le rapporteur général. Depuis des mois, notre Commission travaille sur la réforme de la taxe professionnelle. Les propositions essentielles de nos collègues Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur ont d'ailleurs été reprises dans le texte du Gouvernement – notamment s'agissant d'un aspect majeur, celui du découplage de la cotisation locale d'activité, assise sur les bases foncières, et de la cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée. De même, le Gouvernement a pris en compte l'abattement sur la valorisation des locaux industriels et le plafonnement général. La réforme n'est donc pas une surprise pour nous : nous avons inspiré une grande partie de son architecture générale.

Mais les réformes des finances locales que nous avons connues depuis dix ans nous ont appris à nous montrer plus exigeants. C'est pourquoi nous demandons des simulations précises, commune par commune, EPCI par EPCI, des effets de la suppression de la TP. Je me souviens que, lors de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, nous n'avions pu disposer de ces informations que dans un second temps. Aujourd'hui, nous devons savoir ce qui va se passer dans nos 36 000 communes, nos 3 000 EPCI et nos 100 départements. Or les simulations dont je dispose ne concernent que les grosses intercommunalités – les plus impactées par la réforme – : communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes à taxe professionnelle unique. Il me paraît indispensable d'exiger du Gouvernement que des simulations commune par commune soient transmises avant le début de l'année prochaine au plus tard.

Pour une fois, nous n'avons pas le couteau sous la gorge, en raison du décalage entre l'application de la réforme aux entreprises et ses effets sur les collectivités territoriales. Pendant l'année 2010, ces dernières disposeront en effet des mêmes ressources qu'en 2009 ; le basculement se fera à partir du 1^{er} janvier 2011. D'ores et déjà, nous essayons d'améliorer l'architecture générale de la réforme, mais seules des simulations complètes nous permettront d'en avoir une vision plus fine et d'en ajuster précisément l'impact.

Les simulations déjà transmises par le Gouvernement, et qui concernent les intercommunalités et les départements, sont à votre disposition. Mais elles indiquent les effets de l'article 2 tel qu'il est rédigé dans le projet de loi de finances, sans tenir compte des modifications qui vont vous être proposées. En effet, la réforme ayant été conçue avant tout pour aider et protéger les entreprises, il nous appartient désormais d'améliorer le volet qui concerne les collectivités territoriales.

Aujourd'hui, les entreprises payent 26 milliards d'euros de taxe professionnelle, mais les collectivités territoriales perçoivent 36 milliards, car l'État prend en charge une partie de la taxe, à hauteur d'une dizaine de milliards,

en lieu et place du contribuable. Dans le nouveau système, qui s'appliquera aux entreprises dès 2010, le montant payé par celles-ci sera de 18 milliards d'euros : 5,7 milliards pour la cotisation assise sur la valeur immobilière, et 11,4 milliards au titre de la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée. Le gain pour les entreprises est donc de 8 milliards, du moins en théorie. En effet, certaines entreprises à réseaux – tels que les opérateurs téléphoniques, EDF ou la SNCF – risquaient de bénéficier d'un véritable effet d'aubaine, le passage de la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale se traduisant, pour elles, par une réduction importante de l'imposition. En compensation, elles seront soumises à une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, dont le produit attendu est de 1,5 milliard d'euros. Si l'on tient compte par ailleurs de l'effet de l'impôt sur les sociétés, le coût net pour l'État de la réforme sera, en année pleine, d'un peu plus de 4,3 milliards d'euros.

Pourtant, des chiffres très différents ont circulé. En particulier, le Gouvernement a annoncé la somme de 10 milliards d'euros, qui correspond au coût budgétaire en trésorerie que représentera la réforme en 2010. Cette année-là, en effet, les entreprises paieront 18 milliards d'euros au lieu de 26 milliards, mais les effets de l'impôt sur les sociétés et des dégrèvements de l'actuelle taxe professionnelle – notamment le plus important d'entre eux, le plafonnement de la valeur ajoutée – ne se produiront qu'à partir de 2011. Cela explique l'effort supplémentaire en trésorerie que l'État doit consentir en attendant.

À l'origine, le Gouvernement avait le projet d'étaler sur trois ans les coûts de la réforme. Nous avons, pour notre part, plaidé pour qu'elle soit appliquée sans délai, non seulement parce que la suppression des investissements de l'assiette de la taxe professionnelle était une mesure attendue depuis longtemps, mais aussi parce que la crise économique nous incite à opter pour une réforme dont l'impact soit immédiat sur la trésorerie des entreprises. Ses effets s'ajouteront ainsi à ceux de certaines décisions prises dans le cadre du plan de relance, comme le remboursement accéléré des créances au titre du crédit d'impôt recherche, la mensualisation des remboursements de crédits de TVA ou le remboursement de créances liées au report en arrière des déficits au titre de l'impôt sur les sociétés. L'idée est d'alimenter le plus possible la trésorerie des entreprises.

J'en viens au barème de la cotisation complémentaire. Celui-ci est progressif, cette progressivité étant appréciée non en fonction de la valeur ajoutée, mais du chiffre d'affaires. Les entreprises réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires paient la cotisation assise sur la valeur foncière, mais pas la cotisation complémentaire. Au-dessus de 500 000 euros, le barème évolue entre 0 % et 1,5 %. Ce dernier montant, taux actuel de la cotisation minimale à la valeur ajoutée, s'applique à partir de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Le groupe de travail de la Commission des finances était favorable à un taux unique, jugé plus simple. Mais le Gouvernement a fait le choix de la progressivité pour limiter le nombre de perdants dans la réforme. Grâce au barème progressif, les petites entreprises – en pratique, si l'on tient compte de

l'abattement forfaitaire, il s'agit de celles qui réalisent moins de 1 million d'euros de chiffre d'affaires – n'acquitteront pas la cotisation complémentaire. Ainsi, au final, les entreprises qui paieront plus d'impôt après la réforme seront entre 43 000 et 45 000.

Les travaux de la Commission des finances avaient permis de pointer la forte réduction de l'imposition que la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle avait entraînée pour certaines entreprises intenses en main-d'œuvre. Par exemple, un cabinet d'avocat réalisant 40 millions d'euros de chiffre d'affaires peut ne payer que 40 000 euros de taxe professionnelle : il lui suffit de s'organiser en entités réalisant chacune moins de 7,6 millions de chiffre d'affaires, ce qui lui permet d'échapper à la cotisation minimale sur la valeur ajoutée. Le système proposé par le Gouvernement permet d'augmenter leur contribution, tout en le faisant de façon modérée.

Le problème est qu'il induit des difficultés s'agissant de la répartition territoriale du produit de l'impôt. Dans un tel système, en effet, une commune n'abritant qu'une entreprise réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros touche un montant non négligeable au titre de la cotisation complémentaire, tandis qu'une commune dont le territoire accueille cent entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 500 000 euros ne reçoit rien du tout. Pour autant, il serait hasardeux de modifier le barème sans disposer de simulations précises, car le moindre déplacement du curseur peut générer des centaines de milliers de perdants. Je propose donc de l'accepter en l'état, à une réserve près : pour éviter la stratégie d'optimisation consistant, pour une entreprise, à éclater en entités de moindre chiffres d'affaires, notre amendement prévoit que l'intégration fiscale d'un groupe à l'impôt sur les sociétés – possible lorsque les filiales sont détenues à plus de 95 % par le groupe – entraîne consolidation des chiffres d'affaires du groupe pour l'appréciation du barème de la cotisation complémentaire. Le gain attendu d'une telle disposition est de 300 millions d'euros. Il nous permettra de gager d'autres mesures, notamment celle qui concerne le prélèvement France Télécom. D'une manière générale, nos propositions auront d'autant plus de force qu'elles ne rendront pas la réforme plus coûteuse.

Le volet de la réforme qui concerne les collectivités locales est celui dont nous avons le moins eu l'occasion de discuter au sein de la Commission. Compte tenu des dégrèvements, il va dorénavant manquer aux collectivités une dizaine de milliards d'euros de recettes. Ce manque affectera particulièrement celles qui percevaient le plus de taxe professionnelle, c'est-à-dire les intercommunalités et les communes. Aujourd'hui, en effet, les régions perçoivent une faible part de la taxe professionnelle ; un tiers du produit de celle-ci est attribué aux départements, et le reste aux communes. C'est donc à ce dernier échelon que les pertes seront les plus importantes. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de le nourrir avec les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, ainsi qu'avec des transferts de deux impôts payés par les ménages : la part régionale de la taxe sur le foncier bâti et la part départementale de la taxe d'habitation. Une telle solution présente

l'avantage d'aller dans le sens d'une spécialisation de l'impôt, puisque la taxe d'habitation sera concentrée sur l'ensemble formé par les communes et l'intercommunalité. Mais elle entraîne quatre grandes conséquences...

M. Henri Emmanuelli. Comment le manque à gagner pour les départements sera-t-il compensé ?

M. le rapporteur général. Sur les 18 milliards qui subsistent, 6 seront attribués au bloc communal, 12 aux départements et aux régions – les trois quarts de ces 12 milliards étant réservés aux départements. Ceux-ci percevront donc autant qu'auparavant, en dépit du transfert de la taxe d'habitation sur le bloc communal.

Il existe actuellement d'importantes disparités entre les collectivités. Les communes et intercommunalités qui perçoivent peu de taxe professionnelle mais beaucoup d'impôts ménages ne perdront rien ; les communes et intercommunalités très touristiques verront même leur assiette fiscale accrue. Ainsi, l'assiette fiscale de la communauté d'agglomération Fréjus Saint-Raphaël passera de 100 à 260. À l'inverse, une commune qui perçoit beaucoup de taxe professionnelle mais dont la valeur locative est faible récupérera peu. En 2011, l'État compensera les pertes de chaque collectivité à l'euro près, mais que se passera-t-il ensuite ?

Est-il acceptable que la communauté d'agglomération de Grenoble, présidée par Didier Migaud, perde 30 % de sa fiscalité, tandis que celle de la vallée de la Marne, à laquelle appartient ma commune, double la sienne ? Cette disparité doit être corrigée.

Comparons deux communautés d'agglomération voisines de Loire-Atlantique : la CARENE, située dans l'estuaire de la Loire, qui compte la raffinerie de Donges, le terminal gazier de Montoir-de-Bretagne et les chantiers navals de Saint-Nazaire ; et la communauté de Cap Atlantique, avec La Baule et le Croisic. À l'heure actuelle, celle-ci perçoit 12,4 millions d'euros de taxe professionnelle, ce qui représente 171 euros par habitant ; après la réforme, elle percevra 5,1 millions d'euros, au titre de la cotisation locale d'activité, 4,63 millions au titre du foncier bâti au niveau régional, 14,5 millions au titre de la taxe d'habitation du département, auxquels s'ajoutent la TaSCom et l'IFER, ce qui portera son assiette fiscale à 25 millions d'euros, soit 353 euros par habitant. À l'inverse, la communauté de la CARENE, qui perçoit actuellement un impôt de 57 millions d'euros, soit 477 euros par habitant, verra son assiette fiscale revenir à 36 millions d'euros. Ce manque à gagner doit être corrigé.

M. Henri Emmanuelli. Vous créez un « bazar » dont le pays aura du mal à se remettre !

M. le rapporteur général. Le lien fiscal entre l'entreprise et le territoire, qui s'exprime essentiellement au niveau communal, doit être conservé. Les maires

qui verront leurs recettes au titre d'une entreprise amputées de près de 50 % par rapport à la taxe professionnelle seront-ils disposés à poursuivre leurs efforts ?

Les départements ne dépendent de la compensation économique que dans une faible mesure puisqu'ils recueillent les trois quarts de la cotisation sur la valeur ajoutée. Mais ils se voient retirer la taxe d'habitation, et nous évaluons à trois milliards d'euros le besoin de financement de l'ensemble des départements. La valeur ajoutée servant de base à la cotisation complémentaire, les départements qui en perçoivent le plus seront avantagés – et nous constatons de grandes disparités.

Le projet de loi pose également un problème en termes d'aménagement du territoire. Alors que la taxe professionnelle fait l'objet de multiples exonérations – dans les zones franches urbaines, les DOM ou les zones de revitalisation rurale par exemple – seule la cotisation locale d'activité sera désormais concernée. Le Gouvernement souhaitant regrouper la valeur ajoutée de toutes les entreprises de France pour la redistribuer selon différents critères, il serait impossible d'exonérer les territoires qui en ont besoin.

Avec Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur, nous vous proposons de conserver le lien fiscal territorial. Pour cela, il suffit de transférer sur le bloc communal 2,3 milliards d'euros de cotisation complémentaire, à condition toutefois d'accorder aux départements une compensation fiscale.

Notre approche est radicalement différente de celle du Gouvernement : pour nous, la cotisation complémentaire ne saurait être une « super-dotation » nationale, mais une cotisation évaluée pour chaque entreprise. La valeur ajoutée étant très concentrée, nous vous proposons de mettre en place un puissant mécanisme de péréquation – ce que nous n'avons jamais réussi à faire depuis trente ans – afin que les départements pauvres en valeur ajoutée ne soient pas pénalisés. Je ne dispose pas encore des simulations susceptibles de démontrer les effets micro-économiques de la valeur ajoutée mais je suis sûr que l'approche territorialisée de la valeur ajoutée est supérieure à toute autre.

Le texte du Gouvernement prévoit que les départements percevront 75 % de la cotisation complémentaire et 2,7 milliards au titre de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Le bloc communal, quant à lui, percevra environ un milliard d'euros au titre des frais d'assiette et de recouvrement sur le foncier bâti, conformément à la proposition du rapport Balligand-Laffineur qui suggèrait de réinjecter cette « matière fiscale » dans l'assiette des collectivités locales – au lieu de l'utiliser pour rémunérer l'État. Après de longues discussions, la direction du Budget a accepté ce transfert.

Dans le texte du Gouvernement, le bloc communal récupère également le foncier bâti des régions, la cotisation locale d'activité, la taxe d'habitation du département et la TaSCom, ainsi que le solde des droits de mutation – soit

400 millions d'euros. Nous vous proposons d'affecter aux départements la totalité des frais d'assiette et de recouvrement sur le foncier bâti, ainsi que le solde des droits de mutation. Nous souhaitons également affecter 60 % des recettes du foncier bâti des régions aux départements, et 40 % au bloc communal.

M. Henri Emmanuelli. Où est la spécialisation ?

M. le rapporteur général. Elle n'est pas complète, je l'admets. Cette répartition présente l'avantage de rééquilibrer à chaque échelon les impôts provenant des entreprises et des ménages. Actuellement, les impôts perçus par le bloc communal dépendent pour moitié des ménages et des entreprises. L'Association des maires de France redoutait de voir la part des ménages atteindre 70 % : il convenait de rétablir l'équilibre.

Par ailleurs, après avoir transféré les produits de la taxe sur les contrats d'assurance automobile et les contrats incendie, le Gouvernement propose de transférer aux départements le produit des taxes sur les contrats multirisques, les contrats « pertes de recettes en cas d'incendie » et les contrats maladie, ce qui représente 2,7 milliards d'euros.

Ainsi, avant la réforme, les Yvelines percevaient 341 millions d'euros d'impôts, l'Ariège en percevait 60 millions. Après la réforme, hors TSCA, l'assiette fiscale des Yvelines diminuera de 13 % et celle de l'Ariège de 40 %. Avec la TSCA, les ressources fiscales l'Ariège diminueront de 30 %, celles des Yvelines augmenteront de 5 %. C'est pourquoi nous proposons d'affecter prioritairement la TSCA aux départements que la réforme prive d'au moins 20 % de leurs ressources fiscales. Ce dispositif permettrait de limiter la perte de l'assiette fiscale du département de l'Ariège à 22 %.

En outre, sachant que les disparités entre les ressources des collectivités locales sont dues pour 80 % à la taxe professionnelle, nous souhaitons mettre en place un mécanisme de péréquation pour que la cotisation complémentaire soit versée en priorité aux départements dont l'assiette fiscale est peu dynamique ou a été réduite. Je rappelle à ceux qui ne veulent rien changer que le système actuellement en vigueur est profondément injuste et inégal. Les départements bénéficiant d'une cotisation complémentaire supérieure à la moyenne nationale verseraient la moitié de leur excédent annuel aux départements dont la valeur ajoutée souffre d'un manque de dynamisme.

L'amendement saisit l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle pour régler trois problèmes récurrents : le prélèvement France Telecom, le ticket modérateur et la cotisation nationale de péréquation.

Pour ce qui concerne le prélèvement France Telecom, je rappelle que, depuis 2003, les collectivités perçoivent la taxe professionnelle de France Telecom, mais que l'État prélève en contrepartie sur leur DGF. Or, tandis que cette contrepartie, qui est indexée, augmente tous les ans, le produit de la taxe professionnelle baisse du fait de la situation de France Telecom : l'écart devient

insupportable, comme le montrent, parmi de nombreux autres, les exemples de Poitiers ou Lannion.

L'amendement propose donc deux modifications équitables, qu'il conviendra – au terme, sans doute, d'un « bras de fer » – de faire accepter au Gouvernement : supprimer le prélèvement sur la DGF et, pour 2011, tenir compte de la réalité des chiffres en faisant correspondre strictement le montant de ce prélèvement avec le montant de la recette. Bien que cette mesure coûte 100 millions au budget de l'État, il importe de remédier sans tarder à une injustice qui pénalise lourdement des dizaines de villes.

Par ailleurs, le projet de loi propose la reconduction du mécanisme de ticket modérateur sur la CLA, qui se traduit par un important manque à gagner pour les collectivités, celles-ci supportant une fraction du plafonnement proportionnelle à l'augmentation des taux qu'elles appliquent. Cette charge est passée en trois ans de zéro à 1,3 milliard d'euros. Alors que le projet du Gouvernement est de maintenir le ticket modérateur au titre de la cotisation locale d'activité, le rapport de MM. Balligand et Laffineur propose plutôt la reliaison des taux, qui doit s'accompagner d'un comportement responsable des élus.

L'amendement propose enfin de supprimer de la cotisation nationale de péréquation, qui consiste à taxer au profit de l'État les entreprises soumises à un taux communal plus faible que la moyenne, pénalisant en quelque sorte les bons gestionnaires, dont les entreprises ne bénéficient pas de leurs taux faibles – si tant est qu'un taux élevé soit nécessairement un indice de mauvaise gestion, car le taux dépend aussi des bases. Cette cotisation devrait être rendue aux collectivités locales, afin que celles qui pratiquent des taux bas ne soient pas sanctionnées.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie, monsieur le rapporteur général, pour la franchise avec laquelle vous avez évoqué les effets pervers qui touchent les collectivités territoriales. Cette transparence est l'esprit dans lequel notre Commission entend travailler.

M. Marc Laffineur. Nous pouvons nous féliciter que la réforme évoquée depuis si longtemps ait enfin été engagée. En cette année de crise, l'effet de trésorerie de 10 milliards d'euros au profit des entreprises sera particulièrement opportun pour lutter contre les délocalisations et le chômage. La réforme était également indispensable pour les collectivités locales, qui souffraient de la perte de dynamisme de la fiscalité locale.

Je souscris donc pleinement au souci du rapporteur général d'opérer une péréquation majeure. Il faut cependant aller encore plus loin, en instituant une péréquation pour les droits de mutation.

Les propositions du rapporteur général ont considérablement amélioré le dispositif pour ce qui concerne les collectivités territoriales, et les sous-amendements qui pourront être proposés par notre Commission poursuivront en ce sens.

M. Jean-Pierre Balligand. Il faut remercier le rapporteur général de corriger le texte présenté par le Gouvernement. Cependant, les bons sentiments peuvent avoir de graves conséquences. Si le fait d'affecter une part de la cotisation complémentaire au niveau des intercommunalités répond bien à la demande de l'ensemble des collectivités de base, et notamment de l'Assemblée des communautés de France, la réforme proposée est déséquilibrée, car elle se situe du seul point de vue de l'entreprise. Il fallait certes réformer l'assujettissement croissant des équipements et biens mobiliers, car la charge était trop lourde, en particulier pour l'industrie française. Toutefois, le rapport que M. Laffineur et moi-même avons réalisé faisait apparaître que cette réforme avait aussi des perdants.

Nous avons souhaité que l'assiette de la cotisation complémentaire soit aussi large que possible, et il nous a semblé juste que les entreprises réalisant plus d'un million d'euros de chiffre d'affaires, et non pas seulement celles dont le chiffre d'affaires excède 7,6 millions, soient assujetties à cette taxe au taux de 1,5 %, car les entreprises concernées sont essentiellement des banques, des compagnies d'assurance, des grandes surfaces ou des sociétés d'intérim. Nous avons également prévu une franchise assez importante – de l'ordre de 2 000 euros –, de manière à ce qu'en termes réels, la mesure touche toutes les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 2 millions d'euros.

Or, durant l'été, la ministre des finances, si elle a adopté le principe de l'élargissement de l'assiette et même abaissé le seuil initial à 500 000 euros, a introduit une progressivité des taux qui n'atteint 1,5 % que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est de 50 millions d'euros. Il y a là une duperie, car les recettes seront dérisoires pour les intercommunalités. En effet, à l'exception de quelques établissements dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros, les prélèvements seront très faibles. Ce n'est pas sérieux.

M. René Couanau. Nos critiques ne signifient nullement que nous serions opposés à la réforme de la taxe professionnelle. Si j'avais mauvais esprit, je dirais que le rapporteur général a défendu une bonne motion de renvoi en commission.

Le principal problème est celui du calendrier. Dès le 1^{er} janvier 2010, le nouveau régime fiscal s'appliquera aux entreprises. Après une année où la compensation sera nationale, comment pourra-t-on tenir compte avec précision de l'impact du dispositif sur les départements, les intercommunalités et les communes, *a fortiori* si les collectivités n'ont pas les compétences requises et si les financements croisés ne sont pas connus ? Il ne suffit pas de régler le problème du point de vue des entreprises ; il faut le régler aussi pour les bénéficiaires des compensations.

Je crains donc que nous n'ayons pas le temps d'évaluer, d'ici à la fin de la discussion budgétaire, toutes les conséquences de ce mistigri fiscal. De quelle marge de manœuvre disposeront les intercommunalités pour discuter le barème ? Si elles n'en ont pas, quelle dynamique pouvons-nous espérer donner à la

fiscalité ? Cette précipitation risque de se solder par des erreurs difficilement rattrapables.

M. le président Didier Migaud. Le rapporteur général a judicieusement proposé que nous demandions de disposer de simulations pour tous les départements et toutes les régions. Le Parlement doit pouvoir se réserver la possibilité de corriger, le cas échéant, les mesures qu'il aura lui-même adoptées.

M. Charles de Courson. Le groupe Nouveau Centre se félicite que l'on mette fin à un impôt que tout le monde sait moribond depuis la réforme Strauss-Kahn. Le *statu quo* est impossible.

Par ailleurs, trois points nous paraissent fondamentaux.

Tout d'abord, la réforme doit porter sur l'ensemble du financement des collectivités territoriales. Il est regrettable que le Gouvernement n'y ait pas intégré l'indispensable péréquation que propose le rapporteur général, et que M. Laffineur souhaiterait peaufiner. Cela mérite un vrai débat, d'autant plus que la réforme constitutionnelle a introduit dans la Constitution le principe de péréquation.

Pour ce qui concerne les modalités, l'idée de jouer sur la croissance pour permettre aux zones au développement plus lent ou en déclin de bénéficier du développement de l'ensemble du pays mérite d'être approfondie.

Le deuxième point est le nécessaire maintien du lien entre les intercommunalités – qui sont les collectivités territoriales compétentes en matière de développement économique – et les entreprises. L'adhésion à une intercommunalité devant être bientôt obligatoire, il serait aberrant de ne pas attribuer à ces collectivités une partie de la contribution. Ce lien suppose la territorialisation de l'assiette, que prévoit l'amendement du rapporteur général. Toutefois, le fait que seules les grosses entreprises paient la cotisation complémentaire pose un problème pour les zones qui possèdent un tissu de petites et moyennes entreprises.

Je propose donc d'améliorer l'amendement en distinguant l'assiette – y compris pour ceux qui ne la paient pas – du retour. La généralisation du système de déclaration nous permettrait de calculer l'assiette par territoire et la valeur ajoutée sera éclatée au niveau intercommunal. Un taux moyen national pourrait alors être calculé sur l'assiette nationale – ce qui le situerait vraisemblablement autour de 1,3 %. La répartition territoriale de la masse se ferait sur ce taux, au prorata des assiettes territoriales.

Reste un troisième point, sur lequel nous n'avons pas du tout satisfaction : l'autonomie fiscale, qui n'existe plus qu'à l'échelle communale et se limite au foncier bâti à l'échelle départementale. On ne peut résoudre le problème des régions et des départements qu'en les dotant d'un impôt moderne, qui ne peut être qu'un impôt additionnel à l'assiette actuelle de la CSG. On y viendra forcément, même s'il y faut du temps, et nous continuerons à nous battre en ce sens.

M. Jérôme Cahuzac. Il fallait réformer la taxe professionnelle. Nous en sommes d'accord. La réforme avait du reste débuté avec la suppression de l'assiette sur les salaires, et notre commission des finances a approuvé le rapport Balligand-Laffineur. Évitions, au moins entre nous, de caricaturer toute critique des dispositifs proposés comme une opposition à toute réforme de la taxe professionnelle. Mais le fait est que cette réforme-ci n'est faite que pour les entreprises ; elle ignore le rôle des collectivités locales. Cet angle d'attaque, adopté par le Gouvernement, nous empêche d'adapter vraiment le projet qui nous est soumis, nonobstant les efforts du rapporteur général, qu'à mon tour et au nom de mon groupe je remercie pour son travail.

La première erreur est l'idée que toutes les entreprises doivent bénéficier de la réforme. Nous étions d'accord pour que les entreprises industrielles susceptibles d'être délocalisées fassent l'objet d'allègements de charges ; c'était le sens du rapport Balligand-Laffineur. Mais de là à inclure les entreprises de services, banques, compagnies d'assurance, entreprises de grande et moyenne distribution, qui ne courent aucun risque de délocalisation, et ne sont même menacées ni dans leur trésorerie ni dans leur capitalisation boursière ni dans leurs profits, il y a un grand pas.

Pour conduire une réforme de la taxe professionnelle qui évite ces déséquilibres, il faut non seulement accepter les propositions du rapporteur général, mais aller au-delà, et faire en sorte que seules les entreprises industrielles bénéficient de cette réforme. Les maires, les présidents d'intercommunalités, les présidents de régions s'associeront de façon transpartisane, pour défendre non pas une idée ou un impôt, mais simplement une institution : il n'est pas illégitime que ces élus défendent les ressources des institutions aux destinées desquelles ils président ! La véritable réforme de la réforme que nous devons faire, je l'espère avec votre accord, monsieur le rapporteur général, c'est exclure de l'aide les entreprises qui n'en n'ont pas besoin. Autrement, nous courrons le risque de déséquilibrer des collectivités locales qui, je vous le rappelle, assurent entre 70 % et 80 % de l'investissement civil en France, et compromettrons ainsi la sortie de crise de notre pays.

M. Hervé Mariton. Le rapporteur général propose-t-il ou pourrait-il proposer dans son amendement de préciser le concept : « à l'euro près » ? Nous avons bien compris les approches envisagées pour 2010 et, je crois, pour 2011 en matière de compensation. Mais qu'en sera-t-il ensuite ? Le Gouvernement a rappelé hier aux membres du groupe UMP que la question de l'actualisation de la compensation restait posée. Le dispositif est-il clair où y a-t-il matière à ce que, dans son amendement, le rapporteur général le précise ? L'actualisation est-elle aussi la seule question en suspens ?

M. le rapporteur général. J'ai, comme vous, bien conscience des problèmes posés par le barème. Si les réajustements d'impôts peuvent être réajustés pendant l'année 2010, le barème s'applique dès le 1^{er} janvier 2010. La difficulté est celle des perdants. Modifier le barème, en rattrapant une partie des

entreprises au chiffre d'affaires inférieur à 7,6 millions d'euros et qui ne payaient pas la cotisation minimale, comme proposé dans le rapport Balligand-Laffineur, aboutit en à créer entre 100 000 à 150 000 perdants. Les simulations effectuées en juin aboutissaient à 120 000 entreprises perdantes. Le texte du Gouvernement en crée 42 000. Si je disposais de la simulation, je pourrais effectuer un travail d'appréciation du barème. Pour éviter les effets pervers soulignés par Jean-Pierre Balligand, un taux unique serait préférable. Les effets liés aux différences de tissu économique – présence de PME ou de grandes entreprises – seraient ainsi neutralisés.

S'agissant de la compensation relais, le texte du Gouvernement consiste à appliquer soit les taux de 2009 sur les bases au 1^{er} janvier 2009, soit les taux de 2008 sur les bases au 1^{er} janvier 2010. La solution, honnête, que je propose est celle d'appliquer les taux de 2009 sur les bases au 1^{er} janvier 2010.

M. Henri Emmanuelli. En 2009, la crise bat son plein.

M. le rapporteur général. Du fait du décalage, les bases au 1^{er} janvier 2010 nous renvoient à 2008, donc avant la crise.

M. Michel Bouvard. Prenons le taux de 2008 en y appliquant une majoration moyenne.

M. le rapporteur général. Nous allons en discuter.

La Commission est saisie de trois amendements de suppression de cet article, I-CF 99, I-CF 186 et I-CF 239, présentés respectivement par MM. Jean-Pierre Brard, Jean-Pierre Balligand et Daniel Garrigue.

M. Jean-Pierre Balligand. Dans le souci de l'intérêt général, le groupe socialiste a souhaité être constructif et a coopéré à la réflexion sur la fiscalité locale afin d'aboutir à une répartition équilibrée de la charge fiscale entre les entreprises et les ménages – répartition qui, je le rappelle, se faisait, à l'époque du rapport Valletoux, à raison de 45 % pour les entreprises et de 55 % pour les ménages.

Jérôme Cahuzac l'a souligné ce matin, et Marc Laffineur et moi-même l'avons dit dans notre rapport d'information, l'industrie doit être l'objet de toute notre attention. Toutefois, un système économique ne se limite pas aux seules entreprises ; en particulier, il ne faut pas oublier ceux qui reçoivent le produit de l'impôt, c'est-à-dire les collectivités locales.

En 1975, Jacques Chirac avait fait la réforme inverse de celle-ci, une réforme poujadiste allégeant considérablement la contribution des commerçants au détriment de celle des industriels. Cela n'avait donc pas déséquilibré le budget des collectivités locales, bien au contraire.

Le danger aujourd'hui, c'est que l'on ne prenne en considération que l'intérêt des entreprises. Et le fait que l'on n'ait pas procédé préalablement à la réforme des collectivités locales rend l'exercice très difficile pour le rapporteur général, qui ne peut que proposer des systèmes de compensation.

Tout d'abord, les simulations faites sur la contribution sur la valeur ajoutée, désormais appelée « cotisation complémentaire », montrent qu'il faut être très attentif à son assiette. Marc Laffineur et moi-même avons proposé un taux progressif jusqu'à 2 millions d'euros de chiffre d'affaires, avec une franchise de 1 500 euros ; peut-être ce seuil est-il trop bas pour nombre d'entre vous, mais une progressivité jusqu'à 50 millions d'euros de chiffre d'affaires risque de poser des problèmes, notamment dans l'ouest de la France, où le tissu industriel est composé essentiellement de PME : les montants réaffectés aux intercommunalités seront beaucoup trop réduits.

Si nous avons retenu une imposition locale assise sur la valeur ajoutée, c'est pour éviter que les collectivités territoriales soient dépendantes d'une ressource procyclique. Il faut cependant que son rendement soit suffisant et, à ce titre, le dispositif progressif proposé ne me paraît pas approprié : des entreprises générant beaucoup de valeur ajoutée risquent de ne pas être assujetties à l'impôt.

Par ailleurs, et même si l'idée est bonne, le dispositif de péréquation conçu par le rapporteur général est insuffisant. Des communautés fortement industrialisées, comme Montbéliard ou Dunkerque, vont voir leurs ressources s'effondrer suite à la réforme. Nous en sommes tous d'accord : il faut conserver un lien entre le territoire et l'entreprise. La communauté urbaine de Dunkerque n'acceptera jamais l'implantation d'un terminal méthanier, d'une usine de l'American Can ou d'un site Seveso, avec les difficultés que cela provoque, si elle n'a rien en retour !

M. le rapporteur général. J'émet un avis défavorable sur les amendements de suppression. En revanche, je souscris largement aux observations faites sur le rendement et l'assiette de l'impôt.

Je rappelle que M. Laffineur et vous préconisiez que les entreprises soient assujetties à la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée à partir de 152 000 euros de chiffre d'affaires – ce qui correspond au seuil d'assujettissement aux EBM dans le dispositif de la taxe professionnelle –, à un taux progressant rapidement jusqu'à 1,5 %, à partir du seuil de 2 millions de chiffre d'affaires, ce qui permettait de ne pas pénaliser les territoires dont le tissu industriel est composé de TPE ou de PME.

Certes, un plus grand nombre d'entreprises y perdraient : 120 000, contre 42 000 dans le dispositif gouvernemental. Mais votre système permettrait d'élargir l'assiette de l'impôt et de gagner au moins 1 milliard d'euros de produit de cotisation complémentaire. Sous réserve d'un renforcement de l'abattement et d'un étalement dans le temps des augmentations d'impôt, les simulations ont

montré que votre dispositif était viable. Il permettrait enfin de résoudre le problème des sites industriels comme Dunkerque, grâce à la cotisation complémentaire.

Lorsqu'une entreprise possède plusieurs établissements, je pense qu'il faut donner des avantages aux établissements industriels ; c'est facile à faire puisque, en droit fiscal, ceux-ci obéissent à des règles spécifiques pour la détermination de leur valeur locative.

M. Hervé Mariton. À quels avantages pensez-vous ?

M. le rapporteur général. Par exemple, l'Association des maires de France et le rapport Fouquet préconisent de ne pas prendre pour base d'imposition les valeurs financières, comme les salaires ou les valeurs locatives, mais des données physiques, comme les effectifs et la surface des installations.

La Commission rejette les amendements I-CF 99, I-CF 186 et I-CF 239.

Elle est ensuite saisie de l'amendement I-CF 261 du rapporteur général, tendant à une nouvelle rédaction de l'article.

M. le président Didier Migaud. M. le rapporteur général a défendu son amendement ce matin. S'il est adopté par notre commission, les autres amendements sur l'article 2 tomberont. En conséquence, je propose que leurs auteurs présentent de façon succincte les sujets qu'ils estiment susceptibles de retenir l'attention du rapporteur général, dans la perspective de l'éventuel dépôt de nouveaux amendements ou sous-amendements au titre de l'article 88, mardi prochain. Le rapporteur général leur répondra, puis nous procéderons au vote sur l'amendement I-CF 261.

M. Charles de Courson. Je souhaite exclusion de la cotisation locale d'activité des activités de location ou sous-location d'immeubles nus.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Il existe aujourd'hui une lacune dans l'assujettissement à la taxe professionnelle : les sociétés foncières ne la paient pas. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé d'élargir l'assiette de la nouvelle contribution aux sociétés foncières qui tirent de leurs activités de location d'immeubles à usage professionnel des recettes supérieures à 100 000 euros par an. On résout ainsi une anomalie fiscale.

M. Charles de Courson. Pour les locaux à usage mixte, l'impôt sera calculé au prorata ?

M. le rapporteur général. En effet.

M. Jérôme Cahuzac. Nous souhaitons reprendre toutes les préconisations du rapport Balligand-Laffineur, et contestons le maintien de plafonnement de l'impôt économique local.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Je rappelle que c'est précisément le rapport Balligand-Laffineur qui a proposé de maintenir un plafonnement de la valeur ajoutée.

En étudiant les simulations, nous avons noté que certaines entreprises se trouvent dans des situations exceptionnelles, où la cotisation locale d'activité sur le foncier peut représenter une part très importante de la valeur ajoutée. Il nous a donc paru nécessaire de protéger les entreprises, à hauteur, comme vous l'aviez proposé, de 3 %. Dans son projet, le Gouvernement a retenu un plafonnement de la valeur ajoutée, qui englobe la cotisation locale d'activité et la cotisation complémentaire, à 3 %.

Prenons un exemple. Une entreprise qui, dans le barème retenu par le Gouvernement, réalise plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires, paiera 1,5 % de cotisation sur la valeur ajoutée : sa cotisation locale d'activité ne pourra donc dépasser 1,5 % ; au-delà, elle bénéficiera d'un dégrèvement. La collectivité locale ne sera pas pénalisée.

Par ailleurs, mon amendement tend à supprimer le ticket modérateur sur la cotisation locale d'activité, dans la droite ligne du rapport Balligand-Laffineur.

M. Charles de Courson. Je souhaite aménager les professions libérales, qui, comme lors de la réforme Strauss-Kahn, ne bénéficient pas du nouveau système.

De deux choses l'une : soit ces professionnels relèvent du droit commun, auquel cas ils doivent payer leur cotisation sur la partie locative et la cotisation sur la valeur ajoutée au taux progressif ; soit il faut abaisser le niveau de leur cotisation de 6 à 4 % du montant de leurs recettes, au prorata de l'économie globale. Les exclure des avantages de la réforme au prétexte qu'ils ne sont pas soumis à la concurrence internationale est fallacieux : d'abord, ils peuvent l'être ; ensuite, l'on pourrait utiliser le même argument pour nombre de bénéficiaires de la réforme.

M. le rapporteur général. La question a déjà été examinée à l'occasion du rapport Balligand-Laffineur. Il avait été bien précisé à l'époque que les professionnels libéraux assujettis au régime des bénéfices non commerciaux et employant moins de cinq salariés pourraient ne pas bénéficier d'une diminution de charge fiscale à l'occasion de cette réforme – mais qu'ils ne subiraient pas davantage une hausse.

Leur appliquer le régime de droit commun coûterait entre 800 et 900 millions d'euros. Le Gouvernement a fait un choix budgétaire, en refusant d'accroître le coût de la réforme au profit de professions protégées de la concurrence internationale et dont le chiffre d'affaires est assuré.

M. Michel Bouvard. Le problème, c'est la différence de traitement avec ceux qui sont assujettis au régime des bénéfices industriels et commerciaux !

M. le rapporteur général. L'inégalité est ailleurs, puisque le professionnel libéral qui emploie six salariés bénéficiera de la réforme, et non celui qui emploie quatre personnes. Mon avis défavorable est motivé par des raisons strictement budgétaires.

M. Charles de Courson. Beaucoup d'entreprises disposent d'une flotte interne de véhicules, notamment routiers. Les immobilisations relatives aux bâtiments destinés au stationnement bénéficient de l'abattement de 15 %, mais pas celles des entreprises spécialisées dans le transport. Il en résulte une discrimination qu'il convient de supprimer en étendant l'abattement aux bâtiments des entreprises de transport.

M. le rapporteur général. L'implantation d'une grande entreprise de transports constitue une nuisance pour une commune. Peut-être devrait-on accorder un avantage à celle-ci. Il faut étudier la question.

M. Charles de Courson. Je souhaite également augmenter l'abattement sur les immobilisations industrielles de 15 à 20 %.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Le taux retenu permet d'encourager l'industrie sans pour autant pénaliser excessivement les collectivités qui accueillent des implantations industrielles sur leur territoire. De surcroît, passer de 15 à 20 % coûterait environ 300 millions d'euros supplémentaires.

M. Charles de Courson. Le transport fluvial et le transport routier ont une activité internationale au même titre que la navigation maritime ou aérienne, qui bénéficient seules d'un abattement de ce fait. Il convient de traiter les quatre modes de transports de manière homogène.

M. le rapporteur général. Je suis plutôt favorable sur le principe.

Avec la cotisation complémentaire, on généralise un mode d'imposition sur la valeur ajoutée. Celle-ci avait été introduite subrepticement dans le calcul de la taxe professionnelle, par l'intermédiaire du plafonnement intervenu pour la première fois en 1988-1989. Comme elle n'avait pas fait l'objet d'une définition précise, les contentieux se sont multipliés.

De ce fait, le présent projet de loi est amené à définir la valeur ajoutée, à partir notamment de la jurisprudence du Conseil d'État. Il en distingue cinq types : celle de droit commun, celle des banques, celle des assurances, celle des autres sociétés financières et celles des GIE de financement.

M. Hervé Mariton. Il convient de mesurer les conséquences de cette mesure, qui tend à exonérer de cotisation complémentaire la part de trafic international, y compris intra-européen, des entreprises de transport. Dans certains territoires, le transport représente une part importante de l'activité économique, et l'on risque d'alléger par trop la cotisation complémentaire des entreprises.

M. le rapporteur général. Nous évaluerons ces conséquences, mais je ne pense pas qu'elles soient si importantes que cela, d'autant plus que mon amendement prévoit un étalement de la cotisation complémentaire entre la région – à hauteur de 25 % –, le département – à hauteur de 55 % – et le local – à hauteur de 20 %. Les effets de distorsion seront donc amortis.

La proposition de Charles de Courson est de cohérence, et survient, de surcroît, dans un contexte fort difficile pour le transport routier.

M. Jérôme Cahuzac. Nous proposons de modifier le barème afin d'exclure de cette réforme les banques, la grande et moyenne distribution et les compagnies d'assurance. Mais j'ai compris que M. le rapporteur général se montrerait ouvert sur ce point.

M. Charles de Courson. Les provisions pour créances douteuses doivent être déduites du calcul de la valeur ajoutée.

M. le rapporteur général. Les assurances, comme les banques, m'ont soumis des demandes de modification du calcul de leur valeur ajoutée et de leur production. Mais dans la mesure où il s'agit d'entreprises déjà redevables de la cotisation minimale, je suis attaché au maintien de la définition de la valeur ajoutée qui leur est actuellement applicable.

M. Charles de Courson. En période de crise économique, le montant des provisions augmente, l'assiette de la valeur ajoutée s'accroît mécaniquement alors que l'activité se contracte.

M. Marc Goua. Dans le secteur bancaire, on ne parle pas de valeur ajoutée mais de produit net bancaire ; or celui-ci est réalisé avant provisions. Il faut maintenir le texte gouvernemental sur ce point.

M. François Goulard. Sur le plan comptable, cette demande est effectivement infondée.

M. Charles de Courson. Le texte gouvernemental prévoit que les structures créées pour la réalisation d'une opération unique de financement d'immobilisations corporelles devront déterminer leur valeur ajoutée selon les principes de la valeur ajoutée bancaire. Il conviendrait de donner aux entreprises ayant choisi le régime de la valeur ajoutée de droit commun, pour leurs opérations en cours au 1^{er} janvier 2010, la possibilité de déduire de la plus-value de cession la quote-part d'amortissements non déduits, sauf à créer une imposition non économiquement fondée.

M. le rapporteur général. Nous examinerons plus précisément ce point mardi.

M. Charles de Courson. Lorsqu'au début d'un cycle de financement, les loyers perçus sont inférieurs aux amortissements déduits, l'entreprise constate une

valeur ajoutée négative. Il convient d'autoriser l'imputation des valeurs ajoutées négatives sur les valeurs ajoutées positives des exercices ultérieurs.

M. le rapporteur général. L'impôt sur les sociétés est passé de 50 milliards en 2007-2008 à 20 milliards. Alors que nous cherchons à garantir la stabilité de l'impôt destiné aux collectivités locales, il serait imprudent de mettre en place des systèmes de type du *carry back*, ou *carry forward*, en l'espèce.

M. Charles de Courson. Rappelez-vous la crise de la sidérurgie, lors de laquelle les entreprises ont réalisé des valeurs ajoutées négatives pendant trois années consécutives.

M. le rapporteur général. Elles étaient taxées sur les EBM, qui eux, ne bougeaient pas. Le texte gouvernemental apporte donc déjà une amélioration substantielle.

M. Charles de Courson. Pour des raisons de stabilité de l'impôt en temps de crise, le chiffre d'affaires pris en compte dans le cadre de la cotisation complémentaire des mutuelles, unions et institutions de prévoyance ne devrait tenir compte ni des autres produits techniques ni des produits de placement. Les provisions techniques n'ont rien à voir avec l'activité d'assurance.

M. Yves Deniaud. Je ne suis pas d'accord. Ces produits sont partagés entre les compagnies et les provisions pour revalorisation des contrats de leurs clients, part sur laquelle elles prennent un bénéfice.

M. Michel Bouvard. Les élus de montagne se trouvent confrontés à deux problèmes.

Le premier est celui du seuil fixé pour l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, de 50 mégawatts. Beaucoup de barrages échapperont à la taxation, au détriment des collectivités territoriales – dans le département de l'Ariège, seuls quatre ouvrages sont imposables.

Le second problème tient à l'affectation du produit de l'impôt. Il semble légitime que les collectivités directement concernées par un périmètre Seveso soient celles qui bénéficient de l'impôt. Nous souhaitons un principe de neutralité : les communes d'assiette doivent pouvoir continuer de recevoir la somme qu'elles percevaient après écrêtement de la taxe professionnelle et que les départements continuent d'être les bénéficiaires de la taxation, *via* les fonds départementaux de la taxe professionnelle. Il n'y a aucune raison que les régions ou que l'État – qui encaisse déjà la redevance domaniale – perçoivent une partie du produit de l'impôt, alors que de lourdes charges pèsent localement. Rappelons que la construction des centrales a occasionné l'inondation de certaines vallées et que l'entretien – très onéreux – des cours d'eau en aval pèse sur les collectivités locales. C'est la raison pour laquelle nous proposons une exception à l'application uniforme des nouvelles règles de la cotisation complémentaire.

Je profite de cette occasion pour évoquer la suppression, dans l'amendement du rapporteur général, des FDPTP. Le Gouvernement n'avait-il pas pris l'engagement en séance que la réforme serait neutre de ce point de vue ?

M. Henri Nayrou. Il faut parfois rendre justice à la montagne, qui est notre château d'eau.

M. Hervé Mariton. Les FDPTP sont-ils pris en compte dans le cadre de la compensation, et comment ? Par ailleurs, il me semble que la proposition de Michel Bouvard suppose que l'on connaisse l'ensemble des installations concernées par une telle exception.

M. Michel Bouvard. Une exception similaire est prévue pour les centrales nucléaires, qui ne sont pas délocalisables non plus.

M. le rapporteur général. Il faut que l'IFER bénéficie le plus possible à l'échelon local. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à un abaissement de son seuil.

En revanche, je ne crois pas acceptable que la cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée obéisse à des règles différentes selon la nature de l'entreprise.

Dans le texte gouvernemental, 25 % de la cotisation complémentaire vont à la région, 75 % au département. Mais une appréciation par sommation des valeurs ajoutées est prévue, ce qui fait que la ville du Perreux peut se trouver bénéficiaire de l'impôt sur un barrage de Savoie.

Je propose dans mon amendement de territorialiser la valeur ajoutée. Cela rejoint le souhait de Michel Bouvard, hormis le fait que la région est également bénéficiaire.

Il faut garder un système de péréquation infra départemental, parallèlement à la mise sur pied d'un système de péréquation national. Les FDPTP ne sont pas traités de façon satisfaisante dans l'article 2. Ils sont maintenus mais ils seront alimentés dans l'avenir par un écrêtement sur la cotisation locale d'activité. La situation sera difficile pour les communes déjà soumises à écrêtement en base, qui se verront enlever une nouvelle part de leurs ressources au titre de la CLA en dynamique. Je m'interroge sur cet abondement. C'est le type même de sujet que l'on pourra traiter en 2010, sur la base de simulations précises.

M. Charles de Courson. La seule solution est effectivement de cristalliser la situation antérieure. Mais comment faire à l'avenir pour les communes qui recevront une implantation importante ? Ne faudrait-il pas alimenter le FDPTP par un nouvel abondement, en transposant le système qui prévaut aujourd'hui : sont écrêtés les établissements dont l'assiette par habitant est supérieure à deux fois la moyenne nationale ?

M. Hervé Mariton. Le rapporteur général s'interroge sur l'écrêtement de la CLA en dynamique.

M. Jean-Pierre Balligand. Je ne comprends pas que l'on cherche à renflouer encore les FDPTP par la CLA alors que la nécessité d'un fonds de péréquation nationale est criante. Les simulations montrent d'ailleurs un écroulement des recettes fiscales économiques pour un certain nombre d'agglomérations où sont situés de grands établissements industriels. La péréquation nationale ne doit pas revenir à multiplier les fonds départementaux.

M. Olivier Carré. L'idée qui sous-tend l'amendement du rapporteur général est d'intéresser les collectivités au développement économique. C'est là que le débat sur la péréquation nationale trouve ses limites.

M. le président Didier Migaud. Il s'agit d'un problème important. Nous devons examiner la meilleure façon de le traiter lorsque nous disposerons de simulations complémentaires, commune par commune.

M. Charles de Courson. À défaut de disposer du coût exact de l'établissement de la cotisation complémentaire, je propose de ramener de 1 à 0,5 % le taux des frais d'assiette prélevés par l'État.

M. le rapporteur général. Dans la mesure où l'on va territorialiser la valeur ajoutée, les coûts administratifs augmenteront ; en outre, il faut gérer les exonérations.

M. Michel Bouvard. Dans la mécanique proposée pour la répartition des compensations entre départements, je vois deux problèmes.

Premièrement, il n'est pas précisé si la population considérée est la population DGF ou la population INSEE. Il me semblerait logique que ce soit la première.

Deuxièmement, si les seuls critères de pondération sont la population et les effectifs salariés, le retour sera dérisoire dans tous les départements à faible démographie, singulièrement les départements de montagne, où la disparition des emplois industriels n'est pas compensée par le dynamisme touristique et où ne vivent plus que des retraités. Il faudrait au demeurant préciser la date de référence à laquelle seront mesurés les effectifs salariés, pour savoir si les emplois saisonniers seront pris en compte. Les amendements déposés ont vocation à ouvrir le débat en vue de retenir d'autres critères. Je suis conscient que la réflexion pourra se poursuivre au cours de 2010 mais je conteste certains principes posés dans le texte du Gouvernement.

M. Henri Nayrou. Les critères proposés sont anti-péréquateurs. Je propose de ramener la pondération des effectifs salariés entre 20 et 35 %, de porter la pondération des valeurs collectives entre 45 et 60 % et d'introduire un critère potentiel financier superficielle, pondéré entre 25 et 35 %. La pondération de la

population pourrait être contenue à 10 % maximum. Je rejoins une fois de plus la philosophie défendue par Michel Bouvard.

M. le rapporteur général. La réponse figure dans la nouvelle rédaction de l'article 2 : l'approche du Gouvernement est abandonnée et la valeur ajoutée est territorialisée. La totalité de la valeur ajoutée des barrages de la Savoie, par exemple, sera saisie dans ce département.

Un problème ne se posera que pour les entreprises possédant plusieurs établissements. Si une entreprise a deux établissements, l'un à Chambéry et l'autre à Foix, la valeur ajoutée sera redistribuée en fonction de critères endogènes à l'entreprise, comme le nombre de salariés ou la surface des locaux.

La valeur ajoutée étant concentrée, une péréquation nationale très puissante entre départements et régions s'impose, mais en assiette fiscale et non en dotation budgétaire. Le dynamisme de la TSCA, la taxe sur les conventions d'assurance, sera probablement plus fort que celui des dotations budgétaires de l'État.

M. Jean-Pierre Brard. Il faut renforcer la protection des collectivités contre les aléas de l'assiette.

M. le rapporteur général. Cette nécessité est satisfaite puisque je propose la compensation la plus actualisée possible : les taux 2009 multipliés par les bases au 1^{er} janvier 2010.

M. le président Didier Migaud. M. Jean-Pierre Balligand souhaite aussi indexer la dotation de compensation sur l'évolution du produit de la CSG.

M. le rapporteur général. Le dispositif de péréquation répond à cette préoccupation. La dynamique de la cotisation complémentaire sera répercutée des départements où elle excédera sensiblement la moyenne nationale vers ceux où une moins-value fiscale aura été constatée. La dotation budgétaire ne sera pas gelée définitivement.

M. Jean-Pierre Balligand. Le système d'écrêtement pour les départements en croissance alimentera un fonds de péréquation nationale. Nous voulons aux départements des ressources aussi dynamiques que le sont leurs charges. Je tiens donc à ce que le fonds de péréquation nationale soit le mieux alimenté possible. S'il est correct, la question de la CSG et des autres ressources complémentaires dynamiques se posera avec moins d'acuité.

M. Michel Bouvard. Le texte gouvernemental contenait des dispositions relatives aux zones de revitalisation rurale, qui ont disparu de l'amendement du rapporteur général. Confirmez-vous bien que, s'il est adopté, la réglementation actuelle continuera de s'appliquer ?

M. le président Didier Migaud. Absolument.

M. le rapporteur général. L'article 2 propose une modification très substantielle des régimes d'exonérations zonées. Les conditions d'examen du projet de loi de finances ne nous permettaient pas de l'étudier avec l'attention qu'elle méritait et j'ai donc souhaité maintenir le droit existant. Pour autant, il est tout à fait légitime de proposer les modifications ponctuelles qui sont nécessaires, dès lors qu'elles donnent lieu à un vrai débat.

M. le président Didier Migaud. Monsieur de Courson, accepteriez-vous de retirer tous vos sous-amendements à l'amendement I-CF 261, dont certains pourront être présentés à nouveau lors de la réunion consacrée à l'examen prévu à l'article 88 ?

M. Charles de Courson. Quand la réunion aura-t-elle lieu ? Quand ces sous-amendements devront-ils être déposés ?

M. le président Didier Migaud. S'agissant de sous-amendements, aucun délai n'est imposé. Toutefois, pour qu'ils puissent être étudiés avant la réunion de mardi, consacrée à l'examen prévu à l'article 88, je vous recommande de les déposer vendredi au plus tard.

M. Charles de Courson. Devons-nous en déduire que seuls les sous-amendements déposés au préalable feront l'objet d'un examen attentif ?

M. le président Didier Migaud. Le rapporteur général s'est engagé à en réexaminer quelques-uns. Il pourra émettre un avis circonstancié sur ceux qui auront été déposés d'ici à vendredi.

Les sous-amendements I-CF 265 rect. à I-CF 280 rect. sont retirés.

M. Daniel Garrigue. Le bloc communes plus intercommunalités se voit privé de ses moyens d'agir.

L'amendement du rapporteur général ne règle pas le problème relatif aux entreprises réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires.

L'État étant de plus en plus endetté, il se trouve dans l'incapacité de transférer des ressources fiscales aux collectivités, mais, dans le même temps, un processus de destruction de l'impôt est en cours, avec notamment la taxe carbone, dont la compensation cannibaliserait l'impôt sur le revenu.

M. Jean-Pierre Brard. L'amendement Carrez est moins pire que l'original mais nous travaillons dans la précipitation et nous déplorons que la future fiscalité ne recherche pas la justice sociale. Nous sommes en désaccord fondamental avec l'article 2, comme d'ailleurs avec l'article 3 et la plupart des autres articles de ce projet de loi de finances. Pour notre part, nous souhaiterions taxer davantage les revenus financiers. Les banques refont leur beurre alors que la France ne sort pas de la crise. Les dispositions envisagées ne sont pas de nature à améliorer la situation des collectivités locales, qui constituent pourtant le ciment

de la cohésion sociale. Je reconnais cependant volontiers que Gilles Carrez, qui connaît bien son sujet, a limité les excès les plus graves voulus par Sa Majesté impériale !

M. Jean-Louis Dumont. Dans son amendement, M. le rapporteur général ne modifie pas la rédaction des alinéas 185 à 190 de l'article 2, c'est-à-dire de l'article 1519 H. C'est inquiétant pour le milieu rural, où existent des zones blanches en matière de haut débit. Les stations sont généralement payées par le conseil général, au bénéfice des habitants. La réglementation proposée les condamnerait à une double peine. J'invite le rapporteur général à réexaminer la question d'ici à la semaine prochaine.

M. le rapporteur général. Monsieur Garrigue, je le répète : afin que le tissu des TPE-PME puisse bénéficier d'une saisie de valeur ajoutée, nous examinerons la proposition de barème imaginée par Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur.

En revanche, je n'ai pas de réponse à votre dernière remarque, qui est d'ordre plus général.

M. le président Didier Migaud. Chacun reconnaît que l'amendement du Rapporteur général, sans répondre à toutes les préoccupations, présente des améliorations certaines par rapport au dispositif proposé par le Gouvernement.

En séance, en notre nom à tous, M. le rapporteur général demandera des simulations concernant l'ensemble des collectivités territoriales, afin que nous puissions procéder aux ajustements législatifs nécessaires dans les premiers mois de l'exercice 2010. L'objectif est que cette réforme présente le moins d'inconvénients possible pour les collectivités territoriales.

La Commission adopte l'amendement du rapporteur général (amendement n° I – 45).

En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé et les autres amendements à cet article deviennent sans objet.

*

* *

Après l'article 2 :

La Commission examine l'amendement I-CF 200 de M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jérôme Cahuzac. Cet amendement est motivé par des considérations budgétaires.

M. le rapporteur général. Je me vois obligé de donner un avis défavorable car l'impact de cet amendement atteindrait plusieurs milliards d'euros.

La Commission rejette cet amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article

Rapport sur l'extension de la contribution économique territoriale à l'agriculture

Après que M. Michel Bouvard a retiré ses amendements I-CF 126 et I-CF 147, la Commission examine l'amendement I-CF 72 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le secteur agricole n'est pas soumis à la taxe professionnelle parce qu'il paie l'impôt sur le foncier non bâti, ce qui a abouti à des résultats aberrants – par exemple à l'exonération totale des élevages hors sol. Ne conviendrait-il pas d'assujettir les entreprises agricoles à la contribution économique territoriale et par conséquent de supprimer l'impôt sur le foncier non bâti ?

M. le rapporteur général. Avis favorable à cette demande de rapport. Il faut vraiment examiner le problème.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° I – 46).

*

* *

Article 3

Financement des chambres de commerce et d'industrie

Le présent article modifie le régime de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle affectée au financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) de l'article 1600 du code général des impôts, qui est aujourd'hui répartie entre les redevables de la taxe professionnelle proportionnellement à leurs bases d'imposition, sous réserve des exonérations expresses prévues par l'article. Le produit perçu en 2008 par les CCI était de 1,17 milliard d'euros et le produit estimé pour 2009 s'établit à 1,275 milliard d'euros.

Conformément au II de l'article 1600, les chambres de commerce et d'industrie votent le taux de la taxe, une distinction étant faite selon que la chambre de commerce et d'industrie a pris une délibération favorable pour mettre en œuvre un schéma directeur régional prévu par l'article L. 711-8 du code de commerce ⁽¹⁾. Si une telle délibération a été prise, le taux de la taxe peut être augmenté par rapport à celui de l'année précédente. Cette augmentation doit respecter un plafond fixé chaque année par la loi de finances. Ces CCI peuvent aussi bénéficier d'un mécanisme de rattrapage du taux de la taxe lorsque le taux de référence 2004 est inférieur au taux moyen de la taxe constaté au niveau national en 2004.

Les CCI dont aucune délibération favorable pour mettre en œuvre un schéma directeur régional n'est intervenue avant la date de la délibération relative à la fixation du taux (dont la date limite est le 31 mars) votent le taux de la taxe dans la limite du taux voté l'année précédente. De plus, l'article 67 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a institué un mécanisme de sanction : à compter des impositions établies au titre de 2011, le taux de la taxe ne peut excéder 95 % du taux de l'année précédente.

S'agissant de la taxe additionnelle 2009, le taux moyen constaté est de 1,229 %, les taux appliqués par les 143 CCI variant de 0,534 % à 4,42 %. Le montant de la taxe estimé, après prélèvement France Télécom ⁽²⁾, varie de 0,63 millions d'euros à 225,37 millions d'euros. Les bases d'imposition pour 2009 sont évaluées à 103,73 milliards d'euros.

Le **présent article** propose en premier lieu, pour les impositions établies à compter de 2010 (**II**), de modifier l'article 1600 du code général des impôts afin de substituer la cotisation locale d'activité à chaque occurrence, en l'espèce trois, de la taxe professionnelle (**I**). En conséquence, compte tenu de l'encadrement des taux, cette substitution aboutirait mécaniquement à une baisse importante du produit, de l'ordre des quatre cinquième.

(1) Schéma directeur qui définit le réseau consulaire dans leur circonscription en prenant en compte la viabilité économique, la justification opérationnelle et la proximité des électeurs.

(2) 45 575 198 euros en 2009.

C'est pourquoi le **III du présent article** propose de fixer le montant de la taxe due par les redevables en 2010, en dérogeant aux dispositions relatives à la fixation du taux par les CCI, sans toutefois maintenir le niveau de produit. Surtout, rien n'est prévu en complément de la taxe additionnelle à la CLA à compter de 2011.

Le **premier alinéa du III du présent article** prévoit que la taxe additionnelle à la CLA due au titre de l'année 2010 est égale à 95 % du montant de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle acquittée en 2009, à concurrence de la part se rapportant aux établissements existants au 1^{er} janvier 2010. Il y a donc une application à la base 2009 de 95 % du taux 2009 de taxe professionnelle, corrigée des suppressions d'établissements.

Concernant les nouveaux établissements redevables, c'est-à-dire soit créés, soit repris au cours de l'année 2009, le **deuxième alinéa du III du présent article** crée une taxe additionnelle à la TP 2009 théorique. Il prévoit ainsi que la taxe due en 2010 sera égale à 95 % :

– de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle qui aurait résulté de l'application des dispositions de l'article 1600 du code général des impôts en vigueur au 1^{er} janvier 2009 (donc taux 2009),

– et appliquée aux bases taxées au profit des collectivités et de leurs groupements pour l'année 2010, devant s'entendre comme les bases de taxe professionnelles de 2010 sur la base des déclarations d'EBM existant au 1^{er} janvier 2010 (déclaration 1003 P).

Le **troisième alinéa du III du présent article** prévoit une dérogation à l'application de la disposition dérogatoire pour les agents d'affaires, les fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission et les intermédiaires de commerce, employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés⁽¹⁾. Ces professionnels ne connaissent pas de changement de base pour l'imposition à la CLA. Le montant résultant d'un taux de taxe additionnelle est le même qu'elle soit additionnelle à la TP ou à la CLA. Du fait de la volatilité de leur assiette recettes, l'application de la disposition dérogatoire pourrait dans certains cas être pénalisante. C'est pourquoi il est proposé qu'ils appliquent les dispositions de l'article 1600 modifié par le I du présent article si la taxe qui en résulte est d'un montant inférieur.

Toutefois, l'article 2 du présent projet de loi supprime, pour ces professions, l'abattement de 16 % dont elles bénéficiaient à compter de 2010. Il conviendrait donc – et cette remarque vaudrait pour le dispositif codifié proposé à compter de 2011 s'il était pérennisé – de leur appliquer le taux sur une assiette abattue de 16 %.

(1) Le renvoi au 2° de l'article 1467 couvre aussi les titulaires de bénéfices non commerciaux mais ils sont expressément exonérés au 1° du I de l'article 1600 de la taxe additionnelle affectée au financement des CCI.

En conséquence, cet article, malgré des dispositions provisoires pour 2010 acrobatiques reconstituant le cas échéant un produit acquitté en 2009 théorique, ne propose aucune solution de financement des CCI à compter de 2011. En l'état actuel du texte, à compter de 2011, les CCI subiront, après une première baisse de 5 % en 2010, une chute drastique de leur produit, supérieure à 80 % (assiette divisée par 5,7 environ). Cela ne permet d'assurer le financement des CCI qu'à hauteur de 200 millions d'euros et représente 1 milliard d'euros de gains nets pour les entreprises. De plus, ce gain sera inégalement réparti en fonction de l'assiette foncière des redevables.

Il est évident que cet article a vocation à être complété pour assurer le financement des CCI. Dès lors :

– soit il préfigure un financement par la seule taxe additionnelle à la CLA avec des modalités de fixation de taux revues pour parvenir à 95 % du produit que les CCI percevaient en 2009. Le relèvement du taux serait massif et les effets de transfert entre contribuables importants et injustifiés. En effet, le nouveau dispositif profitera largement aux entreprises dont l'assiette foncière est réduite, qui contribueront donc proportionnellement moins que les autres, voire quasiment plus ⁽¹⁾, au financement des CCI ;

– soit il préfigure une dotation budgétaire en complément ou en substitution de la taxe additionnelle à la CLA telle qu'elle résulte du présent article, assurant donc l'essentiel ou la totalité du financement des CCI. Cela signifierait la fin de l'autonomie fiscale des CCI et un gain pour les entreprises plus que considérable et pérenne.

*

* *

La Commission examine les amendements I-CF 73 de M. Charles de Courson et I-CF 31 de M. Olivier Carré.

M. Charles de Courson. Le lien entre réforme de la taxe professionnelle et financement des chambres de commerce et d'industrie est problématique. Le Gouvernement envisage pour 2010 de laisser aux chambres de commerce et d'industrie le financement assis sur la partie immobilière de la taxe, mais assorti d'un abattement de 5 %.

Alors que l'État augmente encore ses dépenses de 1,2 %, le Gouvernement veut aussi que cet abattement de 5 % par an s'applique pendant trois ans. Je propose de limiter cette année la diminution du financement à 2 %.

(1) Ce qui sera le cas par exemple pour les activités financières très faiblement intensives en foncier.

Le présent amendement vise aussi à régler la question qui se pose pour 2011 de la part de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) assise sur l'équipement, soit 1 milliard d'euros. Notre idée est, pour financer ce milliard d'euros, de créer une taxe additionnelle à la cotisation complémentaire qui serait de 0,15 % environ. Le prélèvement passerait alors à 1,65 %.

Je n'ai pas pu déposer un amendement, jugé irrecevable, qui prévoyait l'affectation de ces 0,15 % à un fonds national géré par l'État et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, qui alimenterait les 22 chambres régionales. Le projet de loi sur la réforme des chambres de commerce et d'industrie prévoit en effet que seules les chambres régionales bénéficieront de dotations, ou d'impôts, à charge pour elles de doter les chambres départementales. Il ne paraît pas raisonnable de renvoyer à plus tard le financement des chambres de commerce et d'industrie induit par la réforme de la taxe professionnelle, en laissant ainsi celles-ci dans l'incertitude.

Cet amendement est donc un amendement d'appel à l'attention du Gouvernement. La réforme des chambres de commerce et d'industrie suscite une opposition d'environ un tiers de l'AI-CFCI. Il ne faut pas déstabiliser l'accord passé entre le Gouvernement et la majorité des chambres, dont le projet de loi est la traduction.

M. Olivier Carré. Une réforme importante des chambres de commerce et d'industrie est engagée. S'il est entendu que la révision générale des politiques publiques a prévu un effort de 15 % des dotations sur trois ans, répartir cet effort de façon linéaire en trois fois 5 % est très exigeant. La première année en particulier, le champ global de fonctionnement des chambres départementales autour des chambres régionales va devoir être défini. Commencer à mettre en œuvre cette réforme sur la base d'un budget amputé d'emblée de 5 % n'est pas facile. L'idée est donc de moduler la diminution du taux, en inscrivant dans la loi, et non seulement dans l'exposé des motifs, un objectif de diminution de 15 % sur trois ans, corrigé de l'inflation – ce qui diminuera un peu le pourcentage final – et aussi de commencer par une diminution plus faible, aboutissant à une proportion de 97,3 % de l'actuelle taxe additionnelle à la taxe professionnelle en 2010 au lieu de 95 %, les 15 % de diminution devant être acquis à l'horizon 2012.

M. Marc Le Fur. J'abonderai dans le sens des auteurs de l'amendement. Une réforme de fond est en cours. Il ne faudrait pas que ses soutiens soient découragés par l'apparition d'une ponction fiscale. Si la participation des chambres de commerce et d'industrie à l'effort doit être maintenue, elle doit être raisonnable.

M. le rapporteur général. Voici deux questions différentes, dans la perspective d'une réforme des chambres de commerce et d'industrie que le Parlement devrait examiner d'ici à la fin de l'année, et dont la Commission devrait se saisir pour avis.

La première question concerne le rythme de l'effort financier de 15 % qui, à l'issue d'un travail de révision générale des politiques publiques approfondi, a été demandé aux chambres de commerce et d'industrie. Le Gouvernement propose que la diminution soit répartie en trois parts égales de 5 % sur trois ans, à partir de 2010.

En regroupant des compétences au niveau des chambres régionales, en limitant à celles-ci l'exercice du pouvoir fiscal, la réforme sera génératrice d'économies. En revanche elle n'entrera en vigueur, au mieux, qu'en 2010. La question est donc de savoir s'il faut conserver le rythme envisagé ou prévoir une réduction plus progressive.

La deuxième question, encore plus difficile, concerne le nouveau système de financement des chambres de commerce que la réforme de la taxe professionnelle oblige à trouver. La solution proposée par le Gouvernement est une solution d'attente, qui ne traite le problème que pour l'année 2010. Le dispositif traite la base EBM comme un principal fictif – à l'exemple autrefois des impôts locaux – sur lequel les chambres de commerce et d'industrie s'alimenteront à hauteur de 95 % des cotisations versées l'année précédente. En revanche, à partir de 2011, c'est l'impasse : l'article se borne à prévoir un supplément sur la cotisation locale d'activité. Celle-ci ne représentera cependant que les deux cinquièmes de la taxe professionnelle.

Notre collègue Carré nous propose de conserver le principal fictif EBM pendant trois ans, et d'appliquer sur celui-ci les réductions progressives. Est-il raisonnable de financer les chambres de commerce et d'industrie à partir d'une base supprimée ?

Notre collègue Charles de Courson nous propose d'alimenter dès 2010 les chambres de commerce et d'industrie sur la base de la cotisation complémentaire à la cotisation locale d'activité. Mais ainsi, les élus consulaires seraient mieux traités que les élus du peuple : la chambre de commerce et d'industrie sera en effet alimentée en totalité par la fiscalité, alors que les collectivités locales le seront en partie par des dotations budgétaires. Pour obliger les CCI à faire des efforts, ne serait-il d'ailleurs pas souhaitable qu'une partie de leur financement soit d'origine budgétaire ?

Mon analyse des dispositions proposées m'amènerait donc à demander au Gouvernement de faire des propositions.

Mme Chantal Brunel. Je suis favorable à ce que nous conservions le dispositif élaboré par le Gouvernement. Les chambres de commerce et d'industrie doivent réaliser des économies ; elles sont en situation non seulement de le faire, mais de commencer dès cette année.

M. Charles de Courson. La position du Gouvernement consiste à proposer une taxe additionnelle à la cotisation locale d'activité, dont le produit sera réduit de 5 % par rapport aux montants perçus l'an dernier. Comme notre

collègue Giscard d'Estaing, je pense qu'une réduction de 2 % serait convenable. L'État, lui, ne réduit pas ses financements de 2 % !

Comme le rappelle le rapporteur général, il n'est pas possible de laisser les chambres de commerce et d'industrie dans l'incertitude sur leur financement après 2011. De plus, monsieur le rapporteur général, en 2010, comment l'État a-t-il prévu de financer le milliard d'euros – ou les 950 millions d'euros – de différence entre le 1,4 milliard d'euros de l'IATP pour 2009 et une taxe additionnelle de 20 % environ sur la CLA, soit 400 millions d'euros environ ? A-t-il inscrit ce financement au budget ?

M. le rapporteur général. Le financement sera assuré par les redevables qui acquitteront 95 % de leur imposition au titre de 2009. C'est pour 2011 que l'incertitude est totale.

M. Charles de Courson. Dans ce cas, reviendra-t-on vraiment à un dispositif de taxe additionnelle ?

M. le président. La solution proposée par le Gouvernement n'est pas satisfaisante. Cependant, les amendements proposés ne semblent pas l'être non plus. Une solution de compromis pourrait-elle être proposée par le rapporteur général ?

M. Jérôme Cahuzac. Nos débats démontrent l'absence d'étude d'impact, l'impréparation et la précipitation qui ont présidé à l'élaboration de ce dispositif.

M. le rapporteur général. La rédaction de cet article n'est pas satisfaisante. La réponse apportée par l'amendement de M. de Courson est, elle, exclusivement fiscale et crée une grande déformation du financement. Aujourd'hui, la cotisation est assise sur les deux piliers de la taxe professionnelle que sont l'immobilier et les EBM. Or, ce sont d'abord les petites entreprises et les entrepreneurs individuels qui demandent le plus de travail aux chambres de commerce et d'industrie. Si celles-ci sont financées exclusivement par la cotisation complémentaire, ce seront au contraire les entreprises les plus importantes qui leur apporteront la majorité de leur financement. Leurs services iront donc d'abord à des entrepreneurs qui paieront peu ou pas de cotisation.

Compte tenu aussi des divergences sur le rythme de la diminution des financements, je vous propose d'obliger le Gouvernement à présenter de nouvelles propositions. À cette fin, je vous propose de supprimer cet article.

Mme Chantal Brunel. Les chambres de commerce et d'industrie ne cessent d'augmenter les prélèvements, et ne prennent guère de mesures pour améliorer leur gestion : qu'on pense aux rémunérations, aux avantages tels que les voitures de fonction... Chacun doit faire des économies.

M. le rapporteur général. Supprimer l'article, c'est supprimer les ressources financières des chambres de commerce en 2010 dans l'attente d'une solution de financement pour 2010 et au-delà.

Les amendements I-CF 73 de M. Charles de Courson et I-CF 31 de M. Olivier Carré sont retirés, de même que les amendements I-CF 104 de M. Jean-Pierre Brard, I-CF 139 de M. Michel Bouvard et I-CF 74 de M. Charles de Courson.

*La Commission **adopte** l'amendement de suppression du rapporteur général (**amendement n° I-47**).*

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé**.*