



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE  
L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

INSPECTION GÉNÉRALE DES  
FINANCES  
N°2010-M-007-02

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES  
COMPTES PUBLICS ET DE LA  
RÉFORME DE L'ÉTAT**

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE  
L'OUTRE-MER ET DES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

INSPECTION GÉNÉRALE DE  
L'ADMINISTRATION  
N°10-004-01

## RAPPORT

# Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises

Etabli par

Pascale DUGOS  
Inspectrice des finances

Mickaël OHIER  
Inspecteur des finances

Jean-François JUERY  
Inspecteur des finances

Thomas REVIAL  
Inspecteur des finances

Pierre BERGES  
Inspecteur de l'administration

Sous la supervision de

Bruno DURIEUX  
Inspecteur général  
des finances

Patrick SUBREMON  
Inspecteur général  
de l'administration

- MAI 2010 -

## 2.5. Evolution possible des mécanismes de péréquation

Les inégalités de répartition des ressources fiscales et l'évolution contre-péréquatrice de nombreuses collectivités à l'horizon 2015 peuvent justifier des ajustements dans les dispositifs de péréquation mis en œuvre par la loi de finances voire la création de nouveaux mécanismes.

Pour ce faire, les mécanismes de péréquation sur flux semblent les plus adaptés à l'objectif de compensation de la réforme, malgré leur portée plus faible. Le moyen de concilier les objectifs de compensation et de péréquation réside dans la mise en œuvre d'un système de péréquation sur flux. Autrement dit, le « stock » de ressources fiscales de chaque collectivité est préservé. La redistribution des bases fiscales se fait sur le « flux », c'est-à-dire sur la croissance des ressources, dans la limite toutefois d'une juste incitation des collectivités à développer l'activité économique sur leur territoire. Cette logique étale l'effet de la péréquation dans le temps et en limite donc la portée immédiate mais doit permettre dans la durée de rapprocher le niveau de ressources des collectivités tout en les autorisant à conserver une part de la dynamique de leurs ressources afin de pouvoir couvrir le coût des services publics et sa progression. Par ailleurs, il est possible, le cas échéant, d'atteindre plus rapidement un objectif de péréquation grâce à des dispositifs sur flux cumulé.

### 2.5.1. Scénarios d'évolution pour les régions et départements

<b>Proposition n°1</b>	Pour les régions et les départements : 1. renforcer le mécanisme sur flux 2. (OU) fusionner les mécanismes
------------------------	--

Une conclusion peut être tirée de l'analyse des mécanismes de péréquation des régions et départements (voir *supra*) : pour ces deux niveaux de collectivités, une amélioration de la péréquation passe par les mêmes types d'ajustements. **Dès lors, cette analyse conduit à privilégier deux pistes d'évolution, pour les régions comme pour les départements** (voir l'annexe VII) :

1. le renforcement du mécanisme sur flux. Au sein des différentes évolutions testées par la mission, le dispositif le plus péréquateur consiste à modifier le mécanisme de péréquation sur flux des régions et des départements pour redistribuer une partie de la croissance des ressources de l'ensemble des collectivités les plus riches, quelle que soit leur croissance. Ce dispositif permet de réduire les inégalités entre régions de 30 % et entre départements de près de 20 % en 2015. Toutefois, il ne prend en compte que la richesse des collectivités et non leurs charges et il est fortement concentré sur un petit nombre de collectivités contributrices.
2. une fusion des mécanismes. Du fait de l'application du principe de garantie des ressources, la répartition de 25 % de la CVAE sur critères de charges (mécanisme de péréquation dit sur « stock ») n'a pas d'effet péréquateur lors de la mise en place de la réforme. L'effet péréquateur ne s'exercera que progressivement, au fur et à mesure de la croissance de la CVAE. L'alimentation de cette péréquation repose donc sur le même fondement que celle du fonds de péréquation en croissance de la CVAE créé par la loi de finances pour 2010 c'est-à-dire sur la croissance de la ressource de CVAE après 2010 (le « flux ») et non sur la richesse constatée (le « stock »). **Les deux mécanismes dits sur « stock » et sur « flux » ont donc un fonctionnement similaire, l'un sur des critères de charges, l'autre sur un critère de ressources (sur la base du potentiel fiscal pour les régions et du potentiel financier pour les départements). Il pourrait dès lors être envisagé de simplifier les dispositifs de péréquation en les**

## Rapport

**rassemblant dans un seul instrument, assis sur des critères de charges et de ressources.** Pour ce faire, un critère supplémentaire de potentiel fiscal pourrait être ajouté aux trois critères de charges du mécanisme de péréquation sur « stock » des régions et des départements et le dispositif sur « flux » pourrait être supprimé. Cette solution permet de simplifier le système et de prendre en compte à la fois les charges et les ressources. Pour être efficace, cette évolution doit s'accompagner d'une augmentation de la part péréquée de CVAE (au moins à 50 % voire davantage). Même à cette condition, il ne s'agit cependant pas de la solution la plus efficace en termes de péréquation.

**Tableau 13 : Avantages et inconvénients respectifs des deux pistes d'évolution**

	Avantages	Inconvénients
1. Maintien des dispositifs avec renforcement du mécanisme sur flux	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mécanisme le plus péréquateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de prise en compte des charges en plus du critère de ressources</li> <li>– Forte concentration de la contribution au dispositif sur quelques collectivités</li> </ul>
2. Fusion des mécanismes sur stock et sur flux et augmentation de la part de CVAE péréquée	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Simplification du dispositif</li> <li>– Prise en compte des critères de charges et de ressources</li> <li>– Répartition de la contribution au mécanisme sur toutes les collectivités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mécanisme moins péréquateur que la proposition 1</li> </ul>

### 2.5.2. Scénarios d'évolution pour le secteur communal

<b>Proposition n°2</b>	Mettre en place de nouveaux instruments de péréquation au niveau communal
------------------------	---

**La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale bouleversent les dispositifs de péréquation existants au niveau communal,** principalement les FDPTP et le FSRIF. La loi de finances pour 2010 prévoit que le dispositif à mettre en place doit *a minima* permettre de couvrir le montant des versements aux collectivités défavorisées des anciens FDPTP (plus de 400 M€ en 2008) et du FSRIF (près de 200 M€ en 2009), non pris en compte dans le FNGIR. Par ailleurs, le fonctionnement des FDPTP, à partir de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle pour les établissements exceptionnels, n'est pas reproductible dans le nouveau régime fiscal (notamment en raison de la liquidation de la CVAE au niveau national). En revanche, le principe du FSRIF peut être maintenu et même étendu au-delà du périmètre de l'Île-de-France.

**Il ressort des travaux de la mission qu'une telle évolution de la péréquation communale pourrait s'appuyer sur plusieurs principes (voir l'annexe VII) :**

1. fixer, pour une période donnée, un objectif de réduction des inégalités communales et en déduire le dispositif de péréquation le plus adapté. La première étape dans la définition d'un mécanisme de péréquation est de déterminer la cible souhaitée de réduction des inégalités entre collectivités ainsi que la rapidité avec laquelle l'objectif doit être atteint. Ce choix politique conditionne les modalités techniques de mise en œuvre du mécanisme. En particulier, si l'objectif doit être atteint rapidement, un dispositif de péréquation sur stock ou sur flux cumulé (pour garantir le niveau de ressources) devra être privilégié. A l'inverse, si la cible doit être approchée progressivement, un dispositif sur flux pourra être choisi ;

## Rapport

2. prendre en compte simultanément les critères de ressources et de charges. Même si le niveau des charges des collectivités dépend à titre principal du nombre d'habitants, d'autres facteurs peuvent influencer et justifier que la richesse ne soit pas uniformément répartie sur le territoire<sup>26</sup>. Par exemple, des situations de forte densité de population peuvent induire des besoins accrus d'infrastructures collectives de transport. Fixer comme unique objectif à la péréquation d'égaliser les ressources pourrait donc conduire à faire contribuer des territoires à forts besoins de services publics au profit de collectivités avec des besoins plus faibles, toutes choses égales par ailleurs. Les travaux des professeurs Gilbert et Guengant suggèrent, à cet égard, de raisonner en « pouvoir d'achat », c'est-à-dire de rapporter le potentiel fiscal des collectivités à un indice de charges, qui intègre les différents facteurs dimensionnant les besoins de services publics ;
3. prendre en compte l'ensemble des ressources fiscales. La loi de finances pour 2010 emporte des conséquences sur la fiscalité économique (suppression de la taxe professionnelle et création de la CFE, de la CVAE et de l'IFER) mais aussi sur la fiscalité ménages (transfert de la part départementale de taxe d'habitation principalement). Or les effets de la réforme sont plus favorables aux communes et EPCI à fiscalité majoritairement assise sur les ménages. Concevoir un mécanisme de péréquation communale uniquement sur la fiscalité économique reviendrait donc à ne pas prendre en compte l'effet favorable dont bénéficient les territoires résidentiels ;
4. considérer la richesse globale des groupements et de leurs communes membres (raisonnement en bloc communal consolidé). Les relations financières entre un groupement et ses communes membres peuvent prendre des formes variées selon le régime fiscal, le degré d'intégration et les flux budgétaires organisés autour des dotations (de compensation, de solidarité communautaire, etc.). Dès lors, la richesse d'un territoire ne peut pas être déterminée en examinant séparément les groupements et les communes : un EPCI avec des ressources fiscales faibles peut ainsi rassembler des communes à ressources élevées et inversement. L'objectif d'égalisation de la situation des collectivités poursuivi par tout dispositif de péréquation invite donc à prendre en considération tout à la fois le niveau de richesse des intercommunalités et de leurs communes ;
5. favoriser l'intégration intercommunale. La mise en place d'un instrument de péréquation communale peut être une occasion de poursuivre l'objectif d'intégration intercommunale (l'ensemble des communes devrait être rassemblé en intercommunalités à horizon 2014) en ne rendant bénéficiaires des mécanismes de péréquation que les groupements et pas les communes membres. L'alimentation de la péréquation interviendrait ainsi par prélèvement sur les communes et EPCI alors que les reversements pourraient être concentrés sur les seuls groupements (à défaut de groupements, sur les communes isolées) ;

---

<sup>26</sup> Voir le rapport du Commissariat général au plan préparé par les professeurs Gilbert et Guengant – *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales* – 2004.

## Rapport

6. concilier un mécanisme national avec une exigence de péréquation au niveau territorial. Parmi les dispositifs évalués par la mission, ceux qui s'appuient sur une référence nationale de richesse pour le prélèvement et le reversement sont les plus péréquateurs. Pour autant, en visant à une égalisation au niveau national, la comparaison porte sur des territoires très différents et conduit à des transferts importants entre les zones les plus riches (essentiellement l'Île-de-France) et les zones les pauvres (particulièrement l'Outre-mer), sans traiter la question des inégalités au sein d'un même territoire. Par ailleurs, un mécanisme purement national remettrait en cause l'existence du FSRIF, dont l'efficacité est pourtant réelle (voir l'annexe VII). A l'inverse, une approche régionale permet de réduire les inégalités au sein d'un même territoire mais produit des résultats globaux moins efficaces. Un double mécanisme de péréquation, à la fois sur une base nationale et sur une base régionale, pourrait permettre de tirer le meilleur parti des avantages de ces deux systèmes ;
7. envisager des mécanismes propres à l'Outre-mer. La situation de l'Outre-mer présente des spécificités en termes de besoins de services publics (en raison de l'insularité et des difficultés sociales de la population) et en termes de ressources fiscales (l'octroi de mer, notamment, représente une ressource importante) qui pourraient justifier un mécanisme de péréquation particulier (comme c'est le cas d'ailleurs pour les dotations budgétaires).

Un exemple de dispositif de péréquation communale, qui applique l'ensemble de ces principes, est détaillé dans l'annexe VII.

\*

Chaque année, une fois les prélèvements liés à la péréquation horizontale déterminés, il conviendra d'en rendre compte au comité des finances locales avant qu'il ne procède à la répartition de la dotation globale de fonctionnement. Ceci dans un souci de cohérence et d'équilibre entre les systèmes de péréquation horizontaux et les systèmes de péréquation verticaux (il est en effet probable que certaines collectivités soient contributrices nettes dans un système et bénéficiaires dans l'autre).

### Encadré 1 : Principales conclusions des parties 1 et 2

#### Concernant les ressources des collectivités territoriales :

- la dynamique des nouvelles bases fiscales de CVAE et de CFE devrait être plus importante que celle de la taxe professionnelle mais devrait être plus dépendante de la conjoncture économique<sup>27</sup>, particulièrement pour les régions ;
- la réforme conduit à une concentration du pouvoir de fixer les taux d'imposition sur la fiscalité ménages et sur le secteur communal ;
- sur la durée, l'autonomie financière des collectivités devrait continuer de s'accroître ;
- les mécanismes de compensation mis en place par la réforme assurent à chaque collectivité, *a minima*, le maintien de son niveau de ressources de 2010 à court comme à moyen termes ;
- la nouvelle répartition des impôts entre collectivités conduit à une spécialisation accrue de la fiscalité locale. L'équilibre qui a été trouvé dans la loi de finances pour 2010 et la neutralité de la réforme pour les collectivités ne rendent pas utile une modification de cette répartition.

#### Concernant la situation des collectivités en termes de péréquation :

- compte tenu du contexte d'encadrement budgétaire des transferts de l'État, une amélioration de l'égalité entre collectivités passe principalement par le développement de dispositifs de péréquation horizontale ;
- pour les régions et départements, l'efficacité des dispositifs de péréquation créés par la loi de finances pour 2010 devrait être limitée ; des ajustements pourraient renforcer cette efficacité ;
- pour le secteur communal, de nouveaux instruments doivent être mis en place pour remplacer les mécanismes existants, dont le fonctionnement est bouleversé par la réforme. La conception de ces instruments pourrait s'appuyer sur plusieurs principes proposés par la mission :
  - fixer, pour une période donnée, un objectif de réduction des inégalités communales et en déduire le dispositif de péréquation le plus adapté ;
  - prendre en compte simultanément les critères de ressources et de charges ;
  - prendre en compte l'ensemble des ressources fiscales ;
  - considérer la richesse globale des groupements et de leurs communes membres ;
  - favoriser l'intégration intercommunale ;
  - concilier un mécanisme national avec une péréquation au niveau territorial ;
  - envisager des mécanismes propres à l'Outre-mer.

---

<sup>27</sup> Le caractère fluctuant avec la conjoncture économique des nouvelles bases fiscales est cependant beaucoup plus faible que celui d'autres ressources de fiscalité locale comme les DMTO.

### 3. Effets de la réforme sur l'économie et les entreprises

#### 3.1. La réforme de la taxe professionnelle devrait limiter la hausse de la pression fiscale sur les entreprises

La pression fiscale<sup>28</sup> locale sur les entreprises a connu une forte augmentation depuis quelques années en raison de la politique de taux des collectivités territoriales (voir le graphique 43 et le tableau 14 *infra*). Entre 2002 et 2008, le taux de taxe professionnelle est ainsi passé en moyenne nationale de 24,1 % à 27,2 % soit une hausse de la pression fiscale de plus de 13 %. Cette augmentation a été particulièrement forte dans les régions (+41 %) et les départements (+21 %) et moindre dans le secteur communal (+6 %). Cette hausse est intervenue alors même que les impôts sur la production (principalement la taxe professionnelle) sont en France parmi les plus élevés des pays développés<sup>29</sup>. L'existence du plafonnement sur la valeur ajoutée relativise toutefois l'impact de ces augmentations sur les entreprises, une partie des hausses étant prises en charge par l'État et le contribuable national.

Graphique 43 : Evolution des taux de taxe professionnelle entre 2002 et 2008

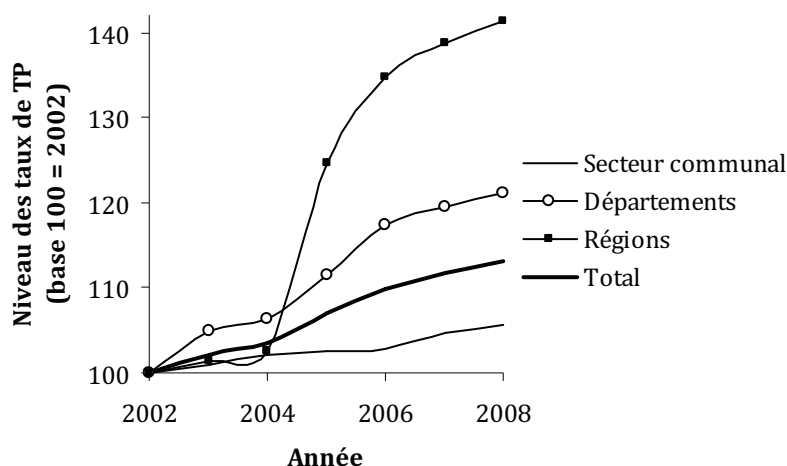


Tableau 14 : Taux de croissance des taux de taxe professionnelle entre 2002 et 2008

Collectivités	Taux de croissance
Secteur communal	5,6%
Départements	21,1%
Régions	41,2%
Total	13,1%

Source : Données du rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

Source : Rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

**Or la réforme de la taxe professionnelle modifie le pouvoir qu'ont les collectivités de déterminer les taux.** La loi de finances pour 2010 procède à une spécialisation de la fiscalité locale, à des transferts entre niveaux de collectivités et à une égalisation partielle des taux d'imposition sur les entreprises en remplaçant la taxe professionnelle pour partie par un impôt à taux unique national (la CVAE). Ces changements devraient avoir un effet globalement modérateur en termes de pression fiscale pour les contribuables locaux pour deux raisons :

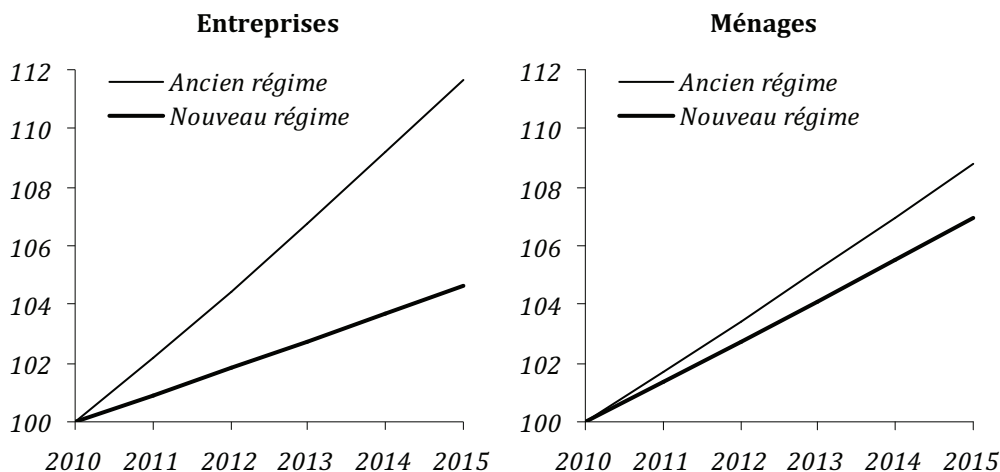
- ◆ les impôts locaux avec vote de taux seront désormais davantage concentrés sur le secteur communal. A l'opposé, les départements et les régions disposent d'un pouvoir sur les taux réduit (respectivement de 54 % et de 100 %) ;
- ◆ le choix des taux sera principalement concentré sur les ménages. Alors que les collectivités avaient jusqu'à présent une part importante de leur pouvoir sur les taux sur la fiscalité entreprises (61 % pour les régions, 42 % pour les départements et 40 % pour le secteur communal), la réforme le réoriente vers les ménages (exclusivement pour les départements et très majoritairement pour le secteur communal).

<sup>28</sup> Montant de la fiscalité effectivement acquittée par les entreprises rapporté à leurs bases fiscales.

<sup>29</sup> Voir le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2009 (pp. 192 et suivantes).

Toutes choses égales par ailleurs, la pression fiscale locale pourrait augmenter à l'avenir de manière plus modérée, particulièrement pour les entreprises (voir le graphique 44 *infra*). L'ensemble des effets de la réforme en matière de taux d'imposition, tels que décrits *supra*, devrait avoir pour conséquence de réduire la progression de la fiscalité sur les entreprises d'un facteur 3 (hausse annuelle des taux de l'ordre de 0,9 % contre 2,2 % auparavant)<sup>30</sup>. Par ailleurs, la fiscalité sur les ménages devrait aussi progresser plus lentement (hausse annuelle des taux de l'ordre de 1,4 % contre 1,7 % auparavant). En pratique, une telle évolution dépend notamment de la capacité des collectivités territoriales à contenir la dynamique de leurs charges

**Graphique 44 : Evolution des taux entreprises (gauche) et ménages (droite) dans la nouvelle fiscalité et dans l'ancienne fiscalité (base 100 = 2010)**



*Source* : Données du rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

*Note* : Le calcul a été fait en projetant pour chaque catégorie de collectivités l'évolution des taux constatée sur la période 2002-2008 sur le panier de ressources avant réforme et sur le panier de ressources après réforme (avec les transferts de fiscalité entre niveaux de collectivités). Par exemple, la croissance des taux d'imposition de la fiscalité entreprises *avant* réforme est égale à l'évolution des taux de taxe professionnelle constatée sur la période 2002-2008, toutes collectivités confondues. La croissance des taux d'imposition de la fiscalité entreprises *après* réforme (c'est-à-dire la cotisation foncière des entreprises) est égale à l'évolution des taux de taxe professionnelle constatée sur la période 2002-2008 pour le seul secteur communal (puisque la CFE est affectée exclusivement au secteur communal).

### 3.2. La réforme aura un impact différencié sur les entreprises selon leur secteur d'activité, leur taille et leur localisation géographique

#### 3.2.1. La réforme réduit la fiscalité locale, particulièrement des petites entreprises

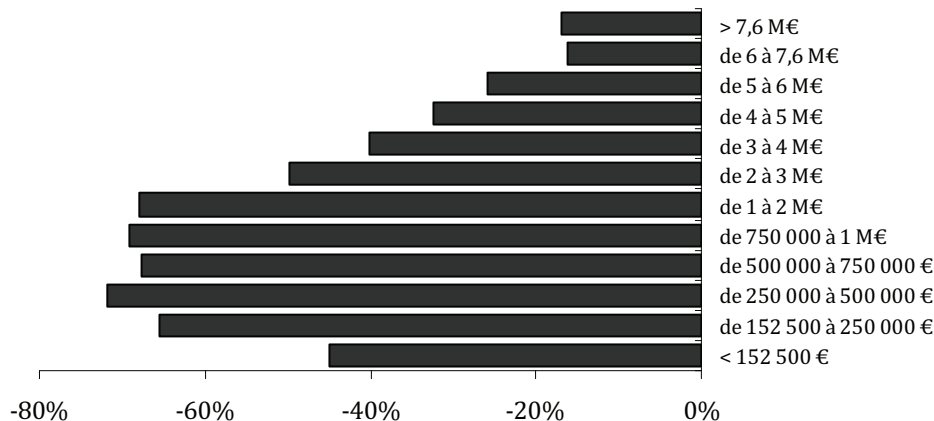
La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux conduisent à une réduction globale de la fiscalité sur les entreprises (voir l'annexe VIII).

Cet effet global est particulièrement élevé pour les plus petites entreprises : en deçà d'un chiffre d'affaires de 2 M€, la réduction fiscale est de l'ordre de 50 % dans le nouveau système (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) à l'exception des très petites entreprises, pour lesquelles les régimes d'exonération limitent les gains à la réforme (voir le graphique 45).

<sup>30</sup> Ce raisonnement vaut pour les entreprises qui ne sont pas soumises au plafonnement sur la valeur ajoutée. Pour ces dernières, la pression fiscale est, par définition, constante dans le temps.

**A l'inverse, plus l'entreprise a un chiffre d'affaires élevé, moins la réforme se traduira par une diminution de la fiscalité.** Au-delà de 6 M€ de chiffre d'affaires, une baisse de 15 % de la fiscalité directe (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) devrait être enregistrée.

**Graphique 45 : Gain moyen à la réforme par strate de chiffre d'affaires (écart entre la CET après réforme et la taxe professionnelle nette avant réforme)**



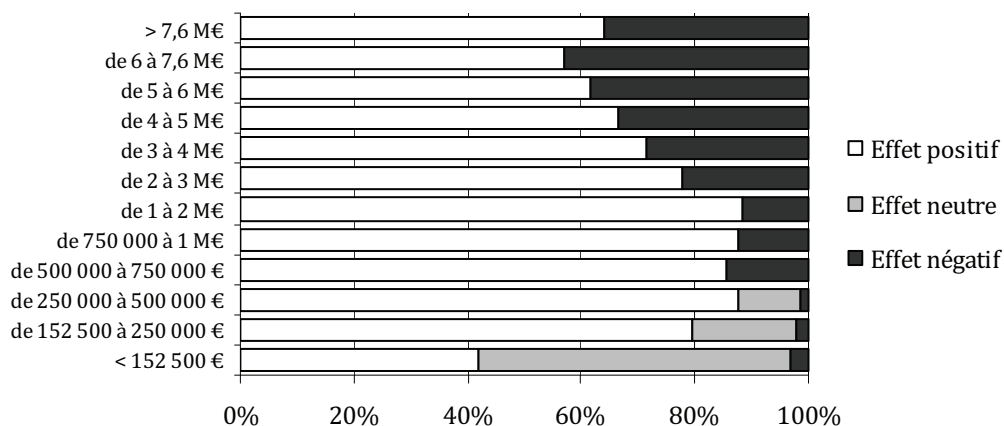
Source : Données DGFIP 2009

Note : Par hypothèse, la totalité de l'IFER a été imputée aux plus grandes entreprises, qui seront effectivement les principaux contributeurs à cette imposition

**Au niveau individuel, la réforme peut induire pour certaines entreprises un accroissement de la fiscalité.** Cet accroissement s'explique essentiellement par l'égalisation de la fiscalité due au remplacement d'une fiscalité assise en partie sur les équipements productifs par une imposition sur la valeur ajoutée et par le passage d'une fiscalité décidée localement à un régime de taux national unique.

L'examen de ces conséquences individuelles par strate de chiffre d'affaires confirme le résultat global : la réforme aura un effet positif ou neutre<sup>31</sup> pour quasiment toutes les petites entreprises. A l'inverse, une partie des entreprises, principalement celles de plus grande taille, connaîtra un effet négatif de la réforme (de l'ordre de 40 % des entreprises de plus de 5 M€ de chiffre d'affaires) (voir le graphique 46 *infra*).

**Graphique 46 : Répartition du nombre d'entreprises par chiffre d'affaires selon l'effet positif, neutre ou négatif de la réforme**

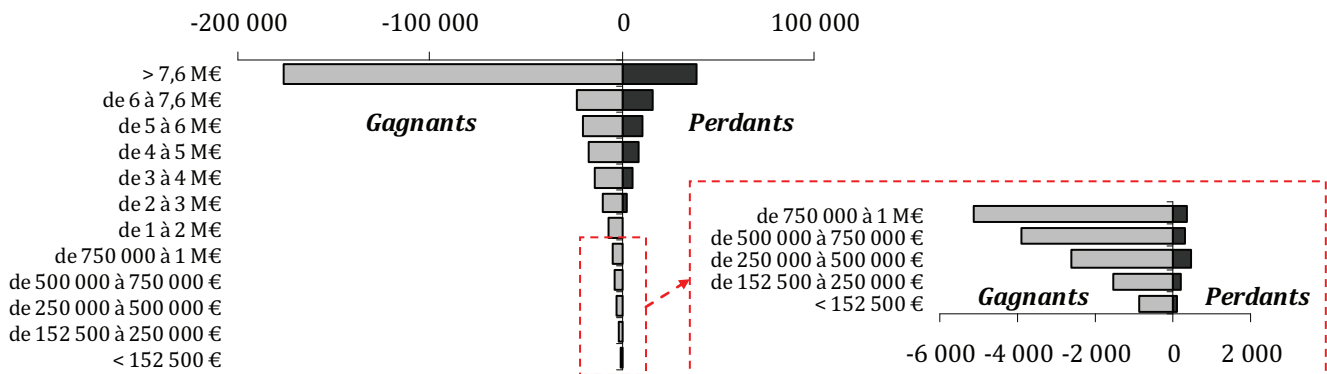


Source : Données DGFIP 2009

<sup>31</sup> L'effet de la réforme est neutre pour une entreprise quand son montant de fiscalité après réforme (CVAE et CFE) est égal au montant de sa fiscalité avant réforme (taxe professionnelle).

Ces conséquences individuelles sont, toutefois d'un montant très faible et progressif selon le chiffre d'affaires : pour les entreprises d'un chiffre d'affaires inférieur à 2 M€, la perte est de l'ordre de quelques centaines d'euros en moyenne ; au-delà, la perte moyenne croît avec le chiffre d'affaires pour atteindre au plus quelques dizaines milliers d'euros pour les très grandes entreprises (voir le graphique 47). Par ailleurs, ces pertes sont minorées par la déduction de la fiscalité supplémentaire de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et par le mécanisme de dégrèvement transitoire prévu par la loi de finances pour 2010<sup>32</sup>.

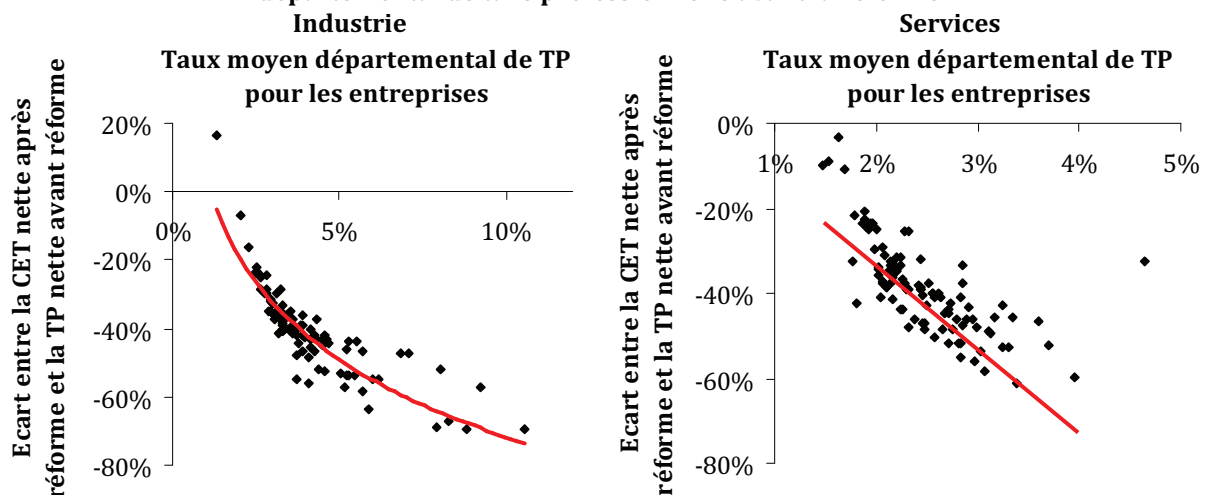
Graphique 47 : Gain moyen des gagnants et perte moyenne des perdants à la réforme (en euros) (hors effet sur l'IS)



Source : Données DGFIP 2009

Par ailleurs, ces conséquences individuelles sont le fait de l'égalisation des taux d'imposition entre les territoires : alors que le montant de taxe professionnelle acquitté par les entreprises était pour une partie importante fixée par les collectivités territoriales (sur la part foncière et les EBM), la nouvelle fiscalité est constituée majoritairement de CVAE à taux national. L'examen de la répartition des gains moyens à la réforme en fonction de la localisation géographique confirme cette analyse : plus le taux réel de taxe professionnelle était élevé dans un département, plus le gain à la réforme est important pour les entreprises concernées (voir le graphique 48 *infra*).

Graphique 48 : Relation entre le gain (ou la perte) moyen par département et le taux moyen départemental de taxe professionnelle avant la réforme



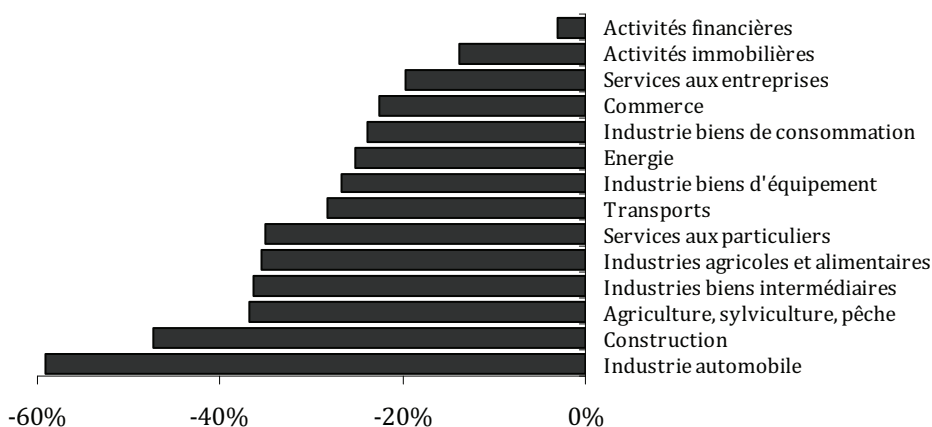
Source : Données DGFIP 2009

<sup>32</sup> Article 2 de la loi de finances pour 2010. « La somme de la contribution économique territoriale (...) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux due par l'entreprise au titre des années 2010 à 2013 fait l'objet d'un dégrèvement lorsque cette somme, due au titre de l'année 2010, est supérieure de 500 € et de 10 % à la somme des cotisations de taxe professionnelle (...) qui auraient été dues au titre de 2010 ».

### 3.2.2. La réforme aura un effet plus fortement positif sur l'industrie

L'effet de réduction de la fiscalité locale (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) sera davantage prononcé sur certains secteurs économiques (voir l'annexe VIII)<sup>33</sup>, comme l'industrie automobile (près de 60 % de baisse de fiscalité), la construction (plus de 40 %), les industries agroalimentaires et de biens intermédiaires (près de 40 %). A l'opposé, la réforme sera globalement neutre pour le secteur financier (voir le graphique 49 *infra*).

**Graphique 49 : Gain moyen à la réforme par secteur d'activités (écart entre la CET/IFER après réforme et la taxe professionnelle nette avant réforme)**

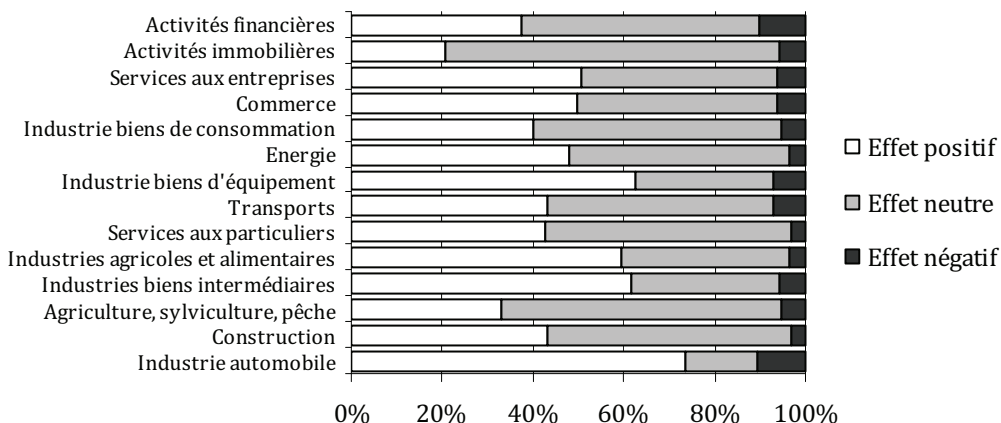


*Source* : Données DGFIP 2009 – secteurs de la nomenclature économique de synthèse (NES 16) hors secteurs « Administration » et « Éducation, santé, action sociale »

*Note* : Par hypothèse, l'IFER Télécom a été imputée au secteur des services aux entreprises, l'IFER ferroviaire au secteur des transports et l'IFER électricité au secteur de l'énergie.

Au niveau individuel, la situation sera assez proche d'un secteur à l'autre (voir le graphique 50 *infra*) : quelle que soit l'activité, la réforme sera neutre ou positive pour la quasi-totalité des entreprises. Les conséquences négatives pour certaines entreprises ne sont donc pas principalement liées à leur appartenance à un secteur d'activité : c'est l'effet taille qui semble prédominant (voir *supra*).

**Graphique 50 : Répartition du nombre d'entreprises par secteur d'activités selon l'effet positif, neutre ou négatif de la réforme**



*Source* : Données DGFIP 2009 – secteurs de la nomenclature économique de synthèse (NES 16) hors secteurs « Administration » et « Éducation, santé, action sociale »

<sup>33</sup> Les données présentées ici s'appuient sur la nomenclature économique de synthèse (NES 16) de l'INSEE. La répartition des entreprises dans cette nomenclature peut présenter des difficultés dans le cas de groupes avec des filiales dans des secteurs d'activité différents. Les résultats par secteur doivent donc être analysés avec précaution.

### 3.3. La territorialisation de la CVAE selon les effectifs salariés pose des difficultés déclaratives aux entreprises

**La réforme de la taxe professionnelle doit globalement améliorer l'environnement économique et administratif des entreprises** (voir l'annexe VIII). Grâce à un taux de CVAE défini au niveau national, les entreprises bénéficient désormais d'une meilleure visibilité sur le coût de leurs investissements. Par ailleurs, le choix d'un solde intermédiaire de gestion comme assiette d'imposition est plus économique. Il permet notamment de mieux répartir le risque conjoncturel entre les entreprises et les collectivités locales. Enfin, les mécanismes de dégrèvement sont plus simples et ne pèsent plus sur la trésorerie des entreprises.

**La déclaration des effectifs salariés par commune pour les entreprises multi-établissements pourrait toutefois se traduire par une augmentation des charges administratives pour certaines activités** (voir l'annexe VIII). En effet, afin de répartir la CVAE entre les collectivités territoriales, le code général des impôts prévoit une obligation de déclaration des salariés par établissement ou sur la commune d'emploi pour les salariés qui exercent leur activité plus de trois mois hors de leur entreprise. Dans certains secteurs économiques (travaux publics, travail temporaire, surveillance privée, etc.), les entreprises peuvent avoir des difficultés pour déclarer la localisation exacte de leurs effectifs. L'application du texte pourrait donc se traduire par un accroissement de la charge administrative, sans que la fiabilité des données utilisées pour répartir leur CVAE ne soit assurée.

**A l'issue de la première campagne de déclaration des effectifs salariés, un bilan pourrait être dressé entre l'administration fiscale et les entreprises pour envisager, le cas échéant, une adaptation du régime déclaratif.**

<b>Proposition n°3</b>	Faire un bilan du régime déclaratif des effectifs salariés entre l'administration fiscale et les entreprises (difficultés de mise en œuvre, fiabilité des données déclarées) - (le cas échéant) adapter le régime déclaratif pour 2011
------------------------	--

### 3.4. Le dispositif de l'IFER pourrait utilement être ajusté pour en régler les problèmes non anticipés

**L'article 2 de la loi de finances pour 2010 instaure, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)** (voir l'annexe IX). Cette imposition est perçue, à compter de 2011, au bénéfice des collectivités locales. Elle concerne trois secteurs économiques (énergie, transport ferroviaire, télécoms) et repose sur sept catégories d'installations, possédant chacune leurs propres règles d'assiette et de calcul. L'instauration de l'IFER vise deux objectifs :

- ◆ d'une part, le financement partiel de la réforme de la taxe professionnelle, dont le coût en régime de croisière sera de plus de 5 Md€, en limitant ses effets d'aubaine. De ce fait, l'IFER doit neutraliser les gains fiscaux des secteurs possédant une assiette non-délocalisable ;
- ◆ d'autre part, le maintien pour les collectivités d'une incitation financière à l'accueil d'installations génératrices d'externalités négatives.

**En raison de sa conception forfaitaire et de son assiette matérielle dans des secteurs régulés, l'IFER devrait produire des effets indirects qui n'ont pas tous été anticipés.** En particulier, le montant de l'IFER, généralement calibré pour reprendre les gains du plus gros bénéficiaire du secteur concerné, peut se traduire pour les entreprises concurrentes de plus faible taille par une augmentation de leur charge fiscale (voir l'annexe IX).

### 3.4.1. En l'état, les composantes de l'IFER dans le secteur des télécommunications ont des effets économiques pénalisant pour certains opérateurs

Compte tenu du caractère fortement capitalistique des entreprises de télécommunications, une application directe de la réforme de la taxe professionnelle aurait généré des gains substantiels pour le secteur, chiffrés à plus de 600 M€ en 2010. L'assujettissement à l'IFER doit permettre de reprendre la plus grande partie de ces gains (plus de 500 M€ en 2010), qui auraient sinon constitué un effet d'aubaine, en raison du caractère non-délocalisable des activités du secteur. Dans le dispositif retenu dans la loi de finances pour 2010, les composantes de l'IFER applicables au secteur des télécommunications reposent sur deux assiettes : les répartiteurs principaux (c'est-à-dire la « boucle locale de cuivre » utilisée essentiellement sur la marché du dégroupage) et les stations radioélectriques (c'est-à-dire les antennes de téléphonie mobile, les émetteurs de télévision ou de radio FM, etc).

**Concernant la composante assise sur les répartiteurs principaux, les effets directs et indirects de la nouvelle imposition modifient l'équilibre du marché des télécoms.** La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la CET et l'IFER induit des effets de deux ordres sur les opérateurs du secteur (voir l'annexe IX) :

- ◆ des effets directs, liés au changement de l'assiette (effet base) et au remplacement de la taxe professionnelle, pour partie, par la CVAE et l'IFER à taux national (effet taux). Tous les opérateurs de télécommunications connaissent ainsi une évolution fiscale avec la réforme, qui est différenciée selon leur structure de production et leur situation fiscale antérieure (notamment la présence au non d'équipements et biens mobiliers) ;
- ◆ des effets indirects liés à la prise en compte de l'IFER dans la tarification des marchés de gros (c'est-à-dire les marchés sur lesquels France Telecom dispose d'infrastructures essentielles, qui sont partagées avec tous les opérateurs du secteur moyennant le paiement d'un tarif, régulé par l'ARCEP). Sous l'ancien régime fiscal, la taxe professionnelle reposait en partie sur les équipements et biens mobiliers exploités par France Telecom pour l'exercice de ses activités. En application du principe de causalité, prévu par les textes relatifs aux secteurs régulés, le montant de la taxe professionnelle était imputé à ses différents marchés au prorata de la valeur des équipements qui leur étaient affectés. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une taxation spécifique des répartiteurs principaux se traduit par une concentration de l'assiette d'imposition sur le marché du dégroupage et devrait donner lieu à une augmentation du tarif de gros pour les opérateurs qui utilisent les équipements concernés. Sur les autres marchés de gros, la réforme devrait aussi induire des évolutions de tarifs à la hausse comme à la baisse (du fait de la suppression de la TP).

Au total, en déplaçant l'assiette taxable d'un secteur régulé, l'IFER pourrait engendrer des effets sur l'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications, les opérateurs qui sont très présents sur le marché du dégroupage étant financièrement défavorisés par rapport à ceux qui le sont moins. La simulation des effets directs et indirects sur les acteurs du secteur révèle, à cet égard, des situations financières différentes, certains opérateurs subissant une hausse de leurs charges contrairement à d'autres opérateurs.

Plusieurs solutions sont envisageables pour résoudre ces difficultés (voir l'annexe IX). La solution qui présente le moins d'inconvénients pourrait consister en une diversification de l'assiette de l'IFER : au lieu de concentrer l'imposition sur une seule assiette, il pourrait être envisagé de la répartir sur plusieurs équipements et ainsi d'en « diluer » les effets financiers sur les différents marchés de gros.

<b>Proposition n°4</b>	Diversifier l'assiette de la composante sur les répartiteurs <sup>34</sup>
------------------------	--

<sup>34</sup> Par exemple, il pourrait être envisagé d'imposer en partie les répartiteurs principaux et en partie les équipements du marché de la commutation (hors commutateurs).

**Concernant la composante assise sur les stations radioélectriques, le dispositif prévu pourrait pénaliser les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins** (voir l'annexe IX). Le caractère forfaitaire de l'imposition pourrait conduire à une augmentation des coûts fixes de couverture, indépendamment du nombre de clients ou de la quantité de trafic. Pour cela, l'IFER pourrait peser plus fortement sur les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins. Pour autant, faute de données fiables, les effets de l'IFER sur les petits opérateurs demeurent incertains. Par ailleurs, dans l'attente d'une instruction fiscale, la définition des stations radioélectriques demeure sujette à interprétation. Par conséquent, la mission recommande d'attendre une année entière afin de disposer d'informations permettant de mesurer l'impact réel de la réforme<sup>35</sup>.

<b>Proposition n°5</b>	Faire le bilan de la réforme en 2011 pour les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins, sur la base de données fiabilisées
------------------------	--

### 3.4.2. D'autres composantes de l'IFER pourraient générer des effets non souhaités

Au-delà du cas du secteur des télécommunications, la création de l'IFER pourrait avoir des conséquences non anticipées sur les autres activités. Si l'IFER ne semble pas présenter de difficulté importante pour le transport ferroviaire et la production d'électricité d'origine nucléaire, thermique, hydraulique ou photovoltaïque (voir dans l'annexe relative à l'IFER), des ajustements pourraient être nécessaires dans le cas de la production éolienne et le transport et la distribution d'électricité.

#### 3.4.2.1. La nouvelle fiscalité locale applicable aux éoliennes devrait être moins favorable à l'implantation de nouveaux parcs

La loi de finances pour 2010 prévoit une composante de l'IFER sur les éoliennes, qui a pour objectif principal de donner aux collectivités une incitation financière à l'accueil de ces installations. Malgré cette imposition supplémentaire, la suppression de la taxe professionnelle devrait conduire à une réduction de l'incitation fiscale au niveau communal<sup>36</sup>. Cette réduction intervient dans un contexte de baisse de l'acceptabilité sociale de nouveaux parcs éoliens et pourrait donc pénaliser l'émergence de nouvelles installations.

Compte tenu des objectifs que s'est fixés l'État en matière d'énergies renouvelables (part des énergies renouvelables d'au moins 23 % de la consommation d'énergie finale d'ici à 2020)<sup>37</sup>, le *statu quo* peut ne pas apparaître souhaitable. Dans ce cas, deux mesures pourraient renforcer le caractère incitatif du nouveau régime fiscal et faciliter la réalisation des objectifs gouvernementaux (voir l'annexe IX) :

- ♦ le transfert aux communes et EPCI de la part départementale<sup>38</sup> de la composante éolienne de l'IFER permettrait de conforter la territorialisation de la taxe et faciliterait l'accroissement du parc de production ;

<sup>35</sup> A court terme, les éventuels surcoûts sont pris en charge dans le mécanisme de dégrèvement précité.

<sup>36</sup> Dans l'ancien régime fiscal, le secteur communal percevait la majorité de la taxe professionnelle. Dans le nouveau régime fiscal, le secteur communal percevra la totalité de la CFE mais seulement 26,5 % de la CVAE et la moitié de la composante éolienne de l'IFER.

<sup>37</sup> Article 2 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>38</sup> Même s'il était prévu d'affecter la moitié de la composante éolienne de l'IFER aux départements, il convient de noter que la loi de finances ne prévoit pas d'affectation pour cette moitié, qui devrait de ce fait bénéficier au budget de l'État.

## Rapport

- ♦ une augmentation du tarif de l'IFER fournirait des incitations supplémentaires aux collectivités pour l'accueil d'éoliennes.

<b>Proposition n°6</b>	Renforcer l'incitation du secteur communal à l'installation d'éoliennes : <ul style="list-style-type: none"><li>- attribution au secteur communal de l'intégralité de la composante de l'IFER sur les éoliennes</li><li>- hausse du barème de la composante de l'IFER sur les éoliennes<sup>39</sup></li></ul>
------------------------	--

### **3.4.2.2. Le tarif de la composante assise sur les transformateurs électriques pourrait pénaliser ERDF**

La loi de finances pour 2010 prévoit une composante de l'IFER sur les transformateurs électriques, utilisés pour le transport et la distribution d'électricité. Selon les simulations réalisées par l'administration, le tarif de cette composante devrait être fiscalement neutre pour RTE et les distributeurs locaux. En revanche, le barème actuel de l'IFER devrait se traduire par une augmentation de la fiscalité d'ERDF de plus de 24 M€ soit une hausse de fiscalité locale de 13 % (les prévisions de valeur ajoutée d'ERDF pour 2009, qui ont été utilisées au moment du calibrage du barème, avaient été surestimées). Il pourrait donc être envisagé de réviser le barème de la composante de l'IFER sur les transformateurs pour neutraliser cet effet défavorable sur ERDF (voir l'annexe IX).

<b>Proposition n°7</b>	Réviser le barème de l'IFER afin de limiter l'augmentation de la charge fiscale d'ERDF, tout en maintenant un niveau de prélèvement constant pour RTE <sup>40</sup>
------------------------	---

<sup>39</sup> Il n'est pas possible de quantifier précisément le montant qui pourrait être appliqué sans déstabiliser le secteur. Toutefois, sur la base d'entretiens avec les principaux acteurs du marché, il ressort que le montant maximal de l'IFER qui pourrait être appliqué au secteur se situe probablement autour de 4 000 € par MW installé (au lieu des 2 913 € prévus dans la loi de finances pour 2010).

<sup>40</sup> Pour atteindre l'objectif, il est possible d'augmenter le tarif sur les équipements exclusivement utilisés par RTE et de baisser le tarif sur les équipements utilisés par RTE et par ERDF.

### Encadré 2 : Principales conclusions de la partie 3

Au niveau global, la réforme réduit la fiscalité des entreprises, particulièrement pour les plus petites et dans les secteurs industriels, et devrait avoir un effet modérateur sur l'évolution de la pression fiscale. En revanche, la déclaration des effectifs salariés par commune pourrait être compliquée pour certaines activités ;

Au niveau individuel, la réforme peut induire une hausse de la fiscalité pour certaines entreprises, qui restera toutefois d'un montant faible et progressif selon le chiffre d'affaires et sera minorée par le dégrèvement transitoire prévu par la loi de finances pour 2010 ;

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) devrait produire des effets défavorables à l'équilibre concurrentiel ou au développement des activités concernées, particulièrement dans le secteur des télécommunications.

#### **Propositions :**

- faire un bilan du régime déclaratif des effectifs salariés à l'issue de la campagne 2010 et, le cas échéant, l'adapter à partir de 2011 ;
- diversifier l'assiette de l'IFER sur les répartiteurs principaux pour en limiter les effets sur l'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications ;
- faire un bilan en 2011 des effets de l'IFER sur les stations radioélectriques pour les opérateurs, notamment ultramarins, sur la base de données fiabilisées ;
- renforcer l'incitation pour le secteur communal à l'installation d'éoliennes en lui attribuant l'intégralité de l'IFER sur les éoliennes et, le cas échéant, en augmentant le barème de cette composante ;
- réviser le barème de l'IFER sur les transformateurs électriques pour neutraliser son effet défavorable sur ERDF.

## Rapport

A Paris, le 19 mai 2010

Pascale DUGOS  
Inspectrice des finances



Jean-François JUERY  
Inspecteur des finances



Pierre BERGES  
Inspecteur de l'administration



Mickaël OHIER  
Inspecteur des finances

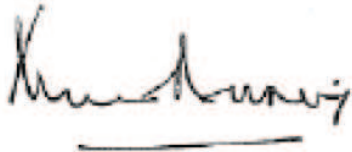


Thomas REVIAL  
Inspecteur des finances



Sous la supervision de

Bruno DURIEUX  
Inspecteur général des finances



Patrick SUBREMON  
Inspecteur général de l'administration

