

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMUNICATION

en conclusion des travaux d'un groupe de travail relatif à la taxe sur les surfaces
commerciales

ET PRÉSENTÉE PAR

M. BENOÎT POTTERIE

Responsable

Le groupe de travail est composé de : M. BENOÎT POTTERIE, RESPONSABLE ; MME ÉMILIE BONNIVARD, M. ÉRIC COQUEREL, M. BRUNO DUVERGÉ, M. DAVID HABIB, MME LISE MAGNIER, M. FRANÇOIS PUPPONI.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
1. Les mutations du commerce imposent de repenser la TASCOM.....	7
a. Mise en place pour équilibrer les différentes formes de commerce, la TASCOM ne semble pas atteindre ses objectifs	7
b. Certaines caractéristiques de la taxe ternissent sa lisibilité et sa pertinence.....	10
c. Instaurée en 1972, la TASCOM entre en décalage avec l'évolution du commerce	14
i. Le commerce est devenu multicanal.....	14
ii. Les nouveaux modes de distribution ne sont pas pris en compte par la TASCOM	14
2. L'élargissement de la TASCOM aux entrepôts n'est pas une évolution souhaitable	16
a. L'extension de la TASCOM aux entrepôts est régulièrement proposée afin de rétablir l'équité fiscale entre les formes de commerce	16
b. Néanmoins, cet élargissement pourrait produire des effets contraires à ceux recherchés.....	17
3. Une réforme ambitieuse de la TASCOM est nécessaire, mais elle ne peut s'inscrire que dans le temps long et dans le cadre d'une réforme plus globale de la fiscalité du commerce	21
a. Une suppression sèche de la TASCOM fragiliserait des collectivités territoriales déjà éprouvées par la crise sanitaire	21
b. À long terme, d'autres pistes doivent être étudiées pour faire évoluer la fiscalité du commerce	22
c. À court terme, d'autres mesures de soutien au commerce sont indispensables	24
i. La baisse des impôts de production est très attendue par les acteurs du commerce.....	24
ii. Des crédits budgétaires sont fléchés dans le plan de relance pour la revitalisation des centres-villes.....	24
iii. Des amendements ont été présentés par le responsable du groupe de travail lors de l'examen du PLF pour 2021 pour réduire les distorsions induites par la TASCOM.....	25
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	27

INTRODUCTION

Créé en février 2020 au sein de la commission des finances, à la suite des débats qui s'étaient tenus lors de l'examen du projet de la loi de finances pour 2020, **le groupe de travail relatif à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) s'était fixé comme objectif d'établir un diagnostic sur cette taxe pour analyser ensuite l'opportunité d'élargir son assiette et de modifier ses taux.** Il a rencontré plusieurs dizaines d'interlocuteurs : des représentants de fédérations professionnelles, des membres de l'administration, ainsi que des associations d'élus (*cf.* liste des personnes auditionnées en annexe).

Si la réunion constitutive du groupe a eu lieu début mars, les premiers entretiens se sont déroulés en juin, soit après le confinement, dans un contexte sensiblement différent.

La crise sanitaire a ébranlé un secteur déjà bouleversé par les nouveaux modes de consommation. Ainsi, le secteur de l'habillement-textile, qui avait déjà connu une baisse de 10 % de son chiffre d'affaires global depuis 2008 ⁽¹⁾, a particulièrement souffert de la fermeture de l'ensemble des commerces pendant deux mois. Et si les ventes du secteur de la grande distribution ont augmenté pendant le confinement, ces entreprises ont aussi absorbé des surcoûts liés aux conditions sanitaires et à la forte augmentation de l'utilisation des « *drive* ».

Alors que la France est engagée dans la relance, l'étude d'un impôt qui pèse exclusivement sur le secteur du commerce est plus que jamais d'actualité. Le groupe de travail s'est attaché à étudier la répartition de la TASCOM sur le territoire, son importance pour les collectivités territoriales et la manière dont elle remplissait les objectifs assignés. Cette communication présente ses conclusions.

(1) Données de l'Institut Français de la Mode (IFM).

1. Les mutations du commerce imposent de repenser la TASCOM

a. Mise en place pour équilibrer les différentes formes de commerce, la TASCOM ne semble pas atteindre ses objectifs

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a été créée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

● État du droit

Les établissements imposables sont les magasins de commerce de détail, c'est-à-dire les magasins qui vendent des marchandises non transformées à des consommateurs finaux. Les magasins qui assurent des prestations de service (garages, restaurants, salons de coiffure) et les magasins de commerce de gros ne sont pas concernés.

Seuls les établissements ouverts à compter du 1^{er} janvier 1960, dont la surface de vente dépasse 400 m² et dont le chiffre d'affaires annuel des ventes au détail est supérieur à 460 000 euros sont redevables de la TASCOM. En 2008, ces deux derniers critères permettaient d'exclure 90 % des commerces recensés en France ⁽¹⁾.

L'assiette de la taxe est la surface de vente des magasins : celle-ci s'entend des espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, de ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente et à leur paiement, ainsi que de ceux affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente, selon le bulletin officiel des finances publiques.

Son taux varie selon un barème progressif en fonction du chiffre d'affaires au m², présenté ci-dessous.

MONTANT DE LA TASCOM EN FONCTION DE LA SURFACE COMMERCIALE ET DU CHIFFRE D'AFFAIRES

Chiffre d'affaires hors taxe annuel par m ²	Barème par m ²
Jusqu'à 2 999 €	5,74 €
Entre 3 000 € et 12 000 €	$[(CA \text{ au m}^2 - 3000) \times 0,00315] + 5,74 \text{ €}$
À partir de 12 001 €	34,12 €

En outre, **les taux peuvent faire l'objet de modulations en fonction de la taille des établissements** : les établissements dont la surface est comprise entre 400 et 600 m², et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 800 € par m² voient le montant de leur taxe réduit de 20 %. De même, les établissements qui se livrent à

(1) Réponse publiée au Journal officiel le 2 décembre 2008 du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique à la question n° 26446 posée par Mme Geneviève Fioraso.

titre principal à la vente de marchandises exigeant des superficies de vente anormalement élevées (meubles, véhicules automobiles, fleurs, matériaux de construction) bénéficient d'une réduction de 30 %. À l'inverse, les établissements dont la surface de vente excède 5 000 m² et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 3 000 € par m² voient le montant de leur taxe majoré de 30 %.

Par ailleurs, une majoration spécifique dont le produit est affecté au budget de l'État est appliquée aux établissements dont la surface de vente excède 2 500 m² : le montant de leur taxe est majoré de 50 %, avant application des précédentes modulations.

Enfin, le conseil municipal ou l'EPCI peut également appliquer un coefficient multiplicateur. Ce dernier doit être compris entre 0,8 et 1,2. Le coefficient ne peut pas varier de plus de 0,05 point par an.

• Le produit de la taxe est aujourd'hui concentré sur quelques acteurs

Parmi les redevables, la taxe est aujourd'hui relativement concentrée sur une minorité d'entre eux : en effet, en 2017, les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 3 000 et 12 000 euros au m² représentaient 76 % du produit acquitté, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

PART DU PRODUIT DE TASCOM PAR TRANCHE DE CA/M²

(en %)

	2015	2016	2017
< 3 000	16	16	14
Compris entre 3 000 et 12 000	73	73	76
> 12 000	11	11	10

Source : chiffres transmis par la direction de la législation fiscale.

C'est également le constat des représentants des entreprises du commerce, pour qui les règles de surface, le barème lié au chiffre d'affaires et la majoration en faveur de l'État favorisent cette concentration. Cette concentration répond à l'objectif affiché par le Gouvernement lors de la création de la taxe en 1972 : opérer une forme de péréquation entre petits commerces et grandes surfaces commerciales.

● **Son objectif premier n’a cependant pas été tout à fait atteint**

Lorsque la taxe a été instaurée en 1972, son objectif était de favoriser un développement équilibré du commerce. Le plancher instauré au niveau de la surface de vente devait opérer une forme de redistribution entre les grands magasins et les petits commerces. Le produit de la taxe était d’ailleurs initialement fléché vers le fonds d’intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC).

Cependant, l’affectataire a progressivement changé. Le produit de la taxe a été affecté à l’État, à partir de 2003, puis aux collectivités territoriales (communes et EPCI) à compter de l’exercice 2011, après la réforme de la taxe professionnelle.

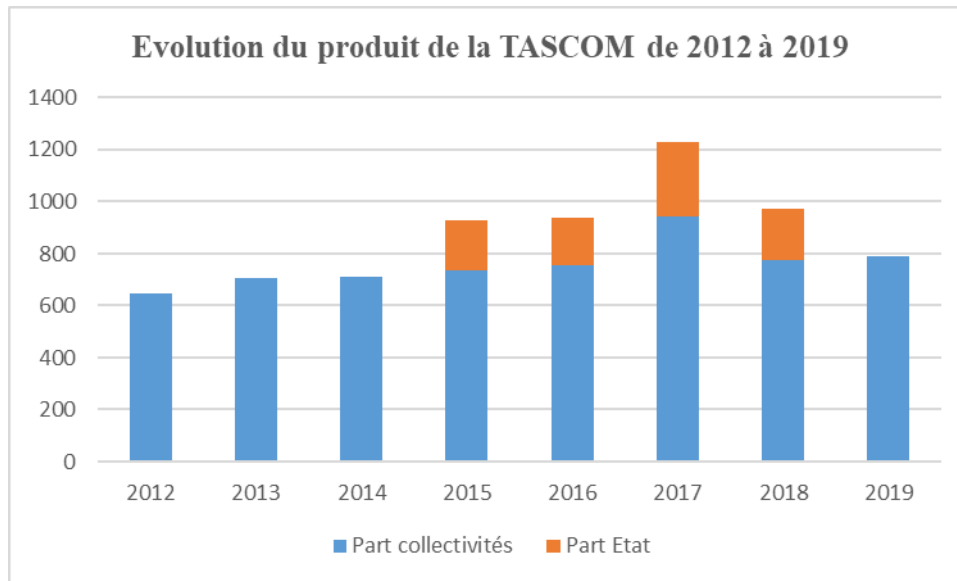
Enfin, en vertu de l’article 46 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, une majoration de 50 % de la TASCOM des établissements ayant une surface de vente supérieure à 2 500 m² est perçue au profit de l’État.

La taxe est devenue progressivement une recette fiscale plutôt qu’un outil d’aménagement du territoire. Les collectivités, à partir de 2011, avaient ainsi un véritable intérêt financier à encourager l’installation d’une grande surface sur leur territoire, celle-ci étant source de revenu.

Cinquante ans après l’instauration de la taxe, « *la TASCOM ne semble pas avoir exercé de véritable effet désincitatif à la généralisation des grandes surfaces, notamment à l’installation de celles-ci en périphérie des centres urbains* », selon les réponses apportées par la direction de la législation fiscale. Les données de la direction des entreprises illustrent ce constat : sur la période étudiée (2012-2016) les autorisations de création ou d’extension de surface commerciale en périphérie des villes n’ont pas diminué. Dans le même temps, le produit de la TASCOM a augmenté.

	2015	2016	2017*	2018	2019
Part collectivités	737	753	942	774	791
Part État	190	187	286	198	NC

* 2017 correspond à l’instauration d’un acompte de TASCOM, à hauteur de 50 % de la majoration due au profit de l’État.



La TASCOM est présentée aujourd’hui par certains comme un outil de lutte contre l’artificialisation des sols, qui ne semble pourtant pas pleinement pertinent.

D’une part, le commerce ne serait que marginalement responsable de l’artificialisation des sols. Un rapport du Comité pour l’économie verte établit à 5 % la part du commerce de détail dans l’artificialisation, contre 47 % pour l’habitat individuel ⁽¹⁾.

D’autre part, si la fiscalité locale est un critère pris en compte par les entreprises pour leurs décisions d’implantation, cette taxe n’a pas été instaurée pour freiner l’artificialisation des sols.

Il ne semble donc pas souhaitable que l’analyse de la pertinence actuelle de la TASCOM prenne ces éléments en considération, puisque cette taxe n’a pas été conçue dans cet objectif.

b. Certaines caractéristiques de la taxe ternissent sa lisibilité et sa pertinence

● L’exonération des établissements ouverts avant 1960

Les établissements ouverts avant le 1^{er} janvier 1960 ne sont pas soumis à la TASCOM. La direction générale des collectivités locales considère que cette exonération, qui subsiste même lors d’un changement d’exploitant, n’est plus cohérente aujourd’hui.

(1) *Les enjeux de l’artificialisation des sols : diagnostic / Anne-Catherine Loisier (coord.) ; Anne-Laurence Petel (coord.). Comité pour l’économie verte, 2019, 45 p.*

L'Alliance du commerce souligne, elle, que la majorité des commerces concernés par cette exonération sont implantés dans des centres villes, le développement des centres commerciaux de périphérie datant principalement des années 1960. Ses représentants considèrent qu'il s'agit d'un critère imparfait d'identification des commerces de centre-ville mais qu'en l'absence d'alternative son maintien est nécessaire. En effet, les commerces concernés connaissent des contraintes supplémentaires, notamment liées à l'entretien et à la valorisation du patrimoine, et ne supporteraient pas tous le surcoût que représenterait un assujettissement à la TASCOM.

• La distinction entre succursales et franchises

Les entreprises sont différemment taxées selon leur mode d'organisation. Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 prévoit ainsi que « *le seuil de superficie de 400 mètres carrés ne s'applique pas aux établissements contrôlés directement ou indirectement par une même personne et exploités sous une même enseigne commerciale lorsque la surface de vente cumulée de l'ensemble de ces établissements excède 4 000 mètres carrés.* »

Cette disposition entraîne l'imposition à la TASCOM des magasins organisés sous forme de filiale et sous forme de succursale dès lors que l'ensemble des établissements a une surface supérieure à 4 000 m². Cependant, comme l'indique le bulletin officiel des finances publiques, « *le contrat de franchise liant deux sociétés n'est pas en principe suffisant pour constituer un contrôle du franchisé par le franchiseur* ». Des critères plus précis doivent être remplis pour prouver l'existence d'un contrôle.

Le Conseil constitutionnel a été saisi en juillet 2010 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité sur l'existence d'une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil constitutionnel, dans la décision n° 2010-58 QPC du 18 octobre 2010, a considéré que « *les établissements indépendants qui partagent contractuellement l'exploitation d'une enseigne sans que leur capital soit directement ou indirectement contrôlé par une même personne se trouvent dans une situation différente au regard de l'objet de la loi* », et qu'à ce titre, l'assujettissement différencié n'était pas inconstitutionnel.

Dans les faits, cela crée une différence entre les magasins organisés en franchise, dont les petits établissements sont exonérés de TASCOM, et les magasins organisés en succursales, assujettis à la TASCOM. Cela conduit également à taxer des petits commerces situés en centre-ville, dès lors qu'ils sont des succursales d'un réseau, ce qui peut paraître contradictoire avec l'objectif décrit *supra*.

L'Alliance du commerce, qui s'appuie sur les chiffres du Conseil du commerce de France (CdCF), estime que 15 000 boutiques de moins de 400 m² membres d'un réseau seraient redevables de la TASCOM ⁽¹⁾.

• **La réduction pour les établissements ayant une surface de vente comprise entre 400 et 600 m²**

Une réduction est également possible pour les établissements dont la surface de vente est comprise entre 400 et 600 m². Cette réduction, ajoutée à la taxation des magasins organisés en réseau succursaliste, conduit à ce que des magasins dont la surface de vente est inférieure à 400 m² paient un montant de TASCOM plus important qu'un magasin dont la surface de vente est comprise entre 400 et 600 m².

• **Les modulations décidées par les collectivités**

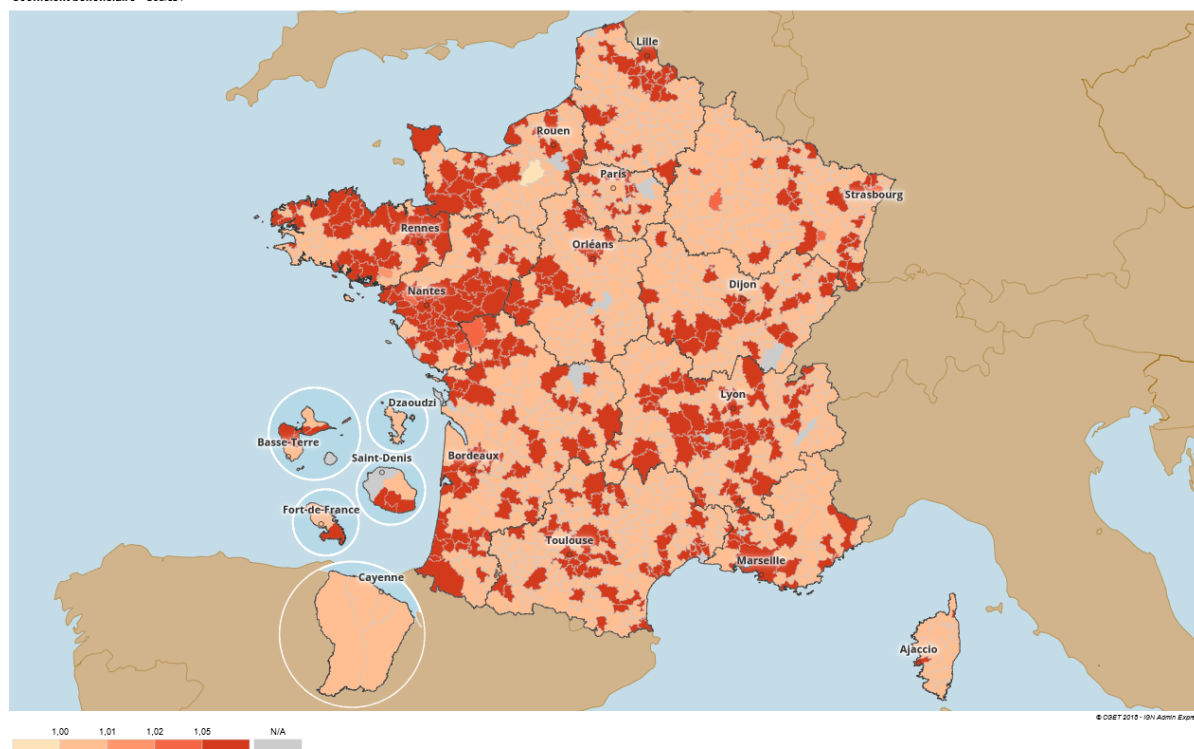
La possibilité pour les collectivités de moduler le taux de la TASCOM a été introduite par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, qui organise le transfert de la TASCOM, auparavant perçue par l'État, au bloc communal.

Les possibilités de modulation ne semblent pas être utilisées aujourd'hui comme un outil d'aménagement du territoire. Le conseil municipal ou l'EPCI peut appliquer un coefficient majorant ou minorant, compris entre 0,8 et 1,2. Cependant, la DGCL a indiqué lors de son audition que depuis 2012, un seul EPCI avait choisi d'appliquer une modulation inférieure au coefficient de 1. La modulation est donc quasi-systématiquement utilisée à la hausse : elle est perçue et utilisée comme un moyen de percevoir une ressource supplémentaire pour les collectivités plutôt que comme un levier pour orienter l'installation de commerces sur leurs territoires.

(1) Alliance du commerce, Note d'avril 2018 – « Pour une réforme de la fiscalité locale pesant sur le commerce ».

COEFFICIENT MULTIPLICATEUR DE LA TASCOM APPLIQUÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2019

Coefficient bénéficiaire - Source :



Source : direction générale des collectivités locales

• La majoration perçue par l'État

La coexistence de deux affectataires rend la taxe moins lisible. En vertu de l'article 46 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative, les établissements ayant une surface de vente supérieure à 2 500 m² sont redevables d'une majoration de la TASCOM à hauteur de 50 %, perçue au profit de l'État.

L'instauration de cette majoration de 50 % a été justifiée, lors des travaux parlementaires ⁽¹⁾, par le fait que les grandes surfaces bénéficient du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) alors même qu'elles ne subissent pas réellement de compétition étrangère.

Alors que les grandes surfaces sont aujourd'hui *de facto* en compétition avec les entreprises de commerce à distance, la raison originelle de cette majoration est moins évidente. Dans un rapport remis au Parlement ⁽²⁾, le Gouvernement souligne ainsi que « *le maintien de la majoration de 50 % pour les grandes surfaces (> 2 500 m²) instaurée en contrepartie de la création du crédit d'impôt compétitivité emploi ne se justifie plus* ».

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° 440 portant création de la majoration.

(2) Rapport au Parlement sur la fiscalité du commerce sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, p. 16.

En 2018, la part État de la TASCOM a représenté une recette de 198 millions d'euros. Sa suppression, légitime, représenterait donc une mesure dont le coût n'est pas négligeable. Dans un contexte de contraintes budgétaires fortes et persistantes, le responsable du groupe de travail reconnaît la difficulté que représenterait une suppression sèche, mais plaide en revanche pour la mise en œuvre d'un étalement de la mesure sur plusieurs exercices.

- **Le critère du chiffre d'affaires**

La TASCOM est un impôt qui ne prend pas en compte la richesse créée : elle s'appuie sur la surface de vente et le chiffre d'affaires, ce qui ne reflète pas la capacité contributive de l'entreprise.

La crise sanitaire actuelle illustre cette déconnexion : une grande surface dont le chiffre d'affaires a stagné pendant le confinement, mais dont les surcoûts liés aux protocoles sanitaires ont augmenté, sera redevable d'un montant de TASCOM inchangé.

- c. Instaurée en 1972, la TASCOM entre en décalage avec l'évolution du commerce*

- i. Le commerce est devenu multicanal*

Le commerce en ligne ne cesse de progresser : en 2019, les ventes sur Internet (produits et services), ont représenté plus de 100 milliards d'euros, soit une progression de 11,6 % en un an ⁽¹⁾. Cette croissance ne doit pas occulter le fait que le e-commerce représente seulement 10 % du commerce de détail en 2019. C'est la société Amazon qui attire le plus grand nombre de clients en 2019, soit 53,7 %, devant la Fnac (27 %) et Cdiscount (18,2 %).

- ii. Les nouveaux modes de distribution ne sont pas pris en compte par la TASCOM*

- **Une taxe basée sur le foncier**

La TASCOM ne fait pas figure d'exception : la fiscalité du commerce est aujourd'hui majoritairement basée sur le foncier. Les entreprises s'acquittent de la cotisation foncière des entreprises (CFE), dont le produit est affecté au bloc communal, et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. Selon la fédération du commerce, « *les taxes foncières peuvent représenter jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires d'un magasin* » ⁽²⁾.

(1) Chiffres clés du e-commerce 2020 – Fédération du e-commerce et de la vente à distance.

(2) Contribution écrite de la Fédération du commerce et de la distribution aux travaux du groupe.

Selon les chiffres transmis par la DGFIP, la fiscalité locale représente 4,6 % du chiffre d'affaires du secteur, et les principales impositions locales représentaient, en 2017, 12 % de la totalité des prélèvements fiscaux applicables aux entreprises de commerce de détail.

Ces taxes ont un rendement dynamique : selon l'alliance du commerce, « *la hausse de la fiscalité locale des entreprises est principalement tirée par la hausse des impôts assis sur le foncier, dont la croissance est de 14,7 %* ».

À ces taxes s'ajoutent la CVAE et la taxe locale sur les enseignes et la publicité extérieure (TLPE), mais aussi de nombreuses petites taxes dont l'effet cumulatif est régulièrement dénoncé par les fédérations des entreprises du commerce ⁽¹⁾. Parmi celles-ci se trouvent la taxe sur les farines, la taxe sur le cuir, la taxe sur les bières et boissons non alcoolisées ou encore la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Cette taxation fondée sur le foncier entraîne une différence avec les entreprises pratiquant uniquement la vente à distance, qui ne sont pas assujetties à la TASCOM, alors même que leur clientèle est la même.

TABLEAU REPRÉSENTANT LES PRINCIPALES TAXES ACQUITTÉES PAR LES ENTREPRISES DU SECTEUR DU COMMERCE

Bénéficiaire	Taxe	Produits Perçus en 2018 (M€)
Secteur Communal	• CVAE	4 695 M€
	• CFE	7 954 M€
	• TASCOM	762 M€
	• TFPB	Fraction de 19 134 M€ ⁽²⁾
	• TFPNB	1 067 M€
	• TLPE	195 M€
Départements	• CVAE	4 200 M€
	• TFPB	Fraction de 14 494 M€ ⁽³⁾
Régions	• CVAE	8 830 M€

Source : contribution de la DGCL à partir du rapport de l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale 2019.

(1) Fiche pédagogique de la Fédération du commerce et de la distribution n° 3 sur la fiscalité du commerce.

(2) Pour l'ensemble des redevables, y compris les ménages. La ventilation du produit perçu sur les ménages et les professionnels n'est pas connue de la DGCL.

(3) Idem.

- **La problématique des « drive »**

La surface utilisée par les entreprises pour entreposer les achats effectués en ligne et récupérés sur place par un client (« drive ») est différemment prise en compte selon l'organisation du magasin auquel il se rattache. En effet, le « drive » n'est pas considéré comme une surface de vente. Le chiffre d'affaires généré par ces ventes est cependant comptabilisé dans le chiffre d'affaires total des ventes au détail du magasin.

Par un arrêt du 10 mars 2020 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a confirmé que cette définition du chiffre d'affaires ne constituait pas une rupture d'égalité devant les charges publiques. Cela conduit à une distorsion entre un « drive » attaché à un établissement ayant une surface de vente commerciale (dont les ventes par ce canal contribuent à augmenter le barème de la taxe auquel il va être assujéti) et un établissement ne pratiquant que le drive et n'étant donc pas assujéti à la TASCOM.

2. L'élargissement de la TASCOM aux entrepôts n'est pas une évolution souhaitable

Lors de l'examen en séance publique du projet de loi de finances pour 2020, plusieurs amendements proposant d'élargir la taxe aux entrepôts servant au stockage des biens vendus à distance ont été débattus (2). Des amendements similaires ont à nouveau été présentés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

a. L'extension de la TASCOM aux entrepôts est régulièrement proposée afin de rétablir l'équité fiscale entre les formes de commerce

Alors que l'essor du commerce en ligne a été stimulé par la crise sanitaire, et qu'en parallèle, les commerces traditionnels connaissent des difficultés sans précédent, le débat sur la taxation des entreprises du e-commerce est plus que jamais d'actualité. Dans ce cadre, la taxation des entrepôts servant à stocker les biens vendus directement aux particuliers est régulièrement proposée.

L'élargissement aux entrepôts de la TASCOM, en considérant la surface de l'entrepôt comme une surface commerciale, est présenté comme une solution visant à rétablir une forme d'équité fiscale et territoriale entre les entreprises du commerce et à pénaliser fiscalement des installations qui contribuent à l'artificialisation des sols.

(1) Arrêt du 10 mars 2020 par les 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies.

(2) à titre d'exemple, amendement n° 2506 de M. Potterie, responsable du groupe de travail.

b. Néanmoins, cet élargissement pourrait produire des effets contraires à ceux recherchés

La possibilité d'un élargissement de la TASCOM aux entrepôts de e-commerce a été étudiée dans l'ensemble de ses dimensions par le groupe de travail. Les différentes auditions ont montré les limites de cette piste.

- **L'extension de la TASCOM aux entrepôts de e-commerce pénaliserait le secteur de la logistique dans son ensemble, et détruirait des emplois sans en sauver**

L'audition d'Anne Marie Idrac, présidente de France Logistique⁽¹⁾, a mis en valeur de fait que la taxation des entrepôts français nuirait à la compétitivité des groupes français du e-commerce, mais également des entreprises du secteur de la logistique.

Lors de son audition, Mme Idrac a précisé que ce secteur représente 10 % de l'emploi salarié français, soit plus de 1,8 million de personnes.

Elle a par ailleurs souligné dans un entretien aux Échos les risques qu'aurait un alourdissement de la fiscalité sur ce secteur : « *les activités logistiques sont délocalisables ; accentuer ce risque déjà important irait à l'encontre de l'ambition de réindustrialiser notre pays* »⁽²⁾. En effet, un alourdissement de la fiscalité sur les entrepôts pourrait encourager un certain nombre d'entreprises du secteur de la logistique à délocaliser leurs entrepôts et leurs emplois dans des pays frontaliers à la fiscalité plus avantageuse. Ces délocalisations d'emplois seraient sans impact sur la capacité des géants du e-commerce à livrer sur le territoire français (cf. encadré ci-dessous).

(1) Association représentant la filière logistique.

(2) Les Échos, 29 juillet 2020, Tribune de Anne-Marie Idrac, « La logistique au service de la croissance verte ».

La délocalisation des activités d'Amazon pendant le confinement

Saisi par les représentants syndicaux de l'entreprise, le juge des référés du tribunal de Nanterre a ordonné ⁽¹⁾ à la société Amazon France Logistique de cesser toute livraison de produits autres que ceux nécessaires (alimentaire, hygiène, médicaments) tant que l'entreprise n'avait pas mis en œuvre les mesures de protection des salariés prévues par l'article L. 4121 du code de travail ⁽²⁾.

Amazon a pris la décision de fermer l'ensemble de ses entrepôts français plutôt que réduire son activité. Le groupe a continué de livrer les clients français grâce aux entrepôts situés dans les pays voisins (Belgique, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie).

Interrogé, le directeur de la stratégie d'Amazon France a confirmé lors de son audition que le réseau de l'entreprise était structuré à l'échelle européenne, et non pas par pays, ce qui facilite le report d'un entrepôt français à un entrepôt localisé à l'étranger. Amazon France emploie aujourd'hui 9 300 collaborateurs en CDI et travaille sur 23 sites logistiques en France.

À la problématique de l'emploi s'ajoute celle de l'autonomie stratégique de la France. En effet, les difficultés d'approvisionnement pendant la crise sanitaire ont illustré que ce secteur est essentiel pour garantir la souveraineté économique de la France.

- **L'extension de la TASCOM aux entrepôts de e-commerce créerait des victimes collatérales**

Taxer les entrepôts reviendrait certes à taxer davantage une grande multinationale comme Amazon. Cependant, le modèle même d'Amazon rendrait cette taxation punitive pour les PME françaises. Amazon est principalement aujourd'hui une place de marché, c'est-à-dire une plateforme utilisée par les entreprises pour vendre leurs produits en ligne : cela représente 60 % de son activité, selon son directeur de la stratégie. La taxation de ses entrepôts concernerait donc également ses 10 000 partenaires qui l'utilisent comme intermédiaire, et qui sont majoritairement des PME. La dépendance de ces PME vis-à-vis des places de marché pour avoir de la visibilité permettrait à ces dernières de répercuter directement le coût d'un alourdissement de la fiscalité sur ces PME.

En outre, ce système n'éviterait pas non plus l'inclusion dans les redevables d'entreprises qui sont loin de correspondre à la cible initiale. L'exemple le plus frappant est celui de La Poste : sa filiale URBY, qui propose un service de stockage et de livraison urbaine, serait concernée par une extension de la TASCOM aux entrepôts, puisque le groupe La Poste n'est pas aujourd'hui redevable de cette taxe.

(1) Ordonnance de référé rendue le 14 avril 2020 par le tribunal de Nanterre.

(2) Mesures qui comprennent la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés ainsi que des actions de préventions des risques professionnels.

- **L'extension de la TASCOM aux entrepôts de e-commerce serait sans impact pour la majorité des multinationales du e-commerce**

Le modèle économique d'Amazon, largement documenté, ne doit pas occulter l'essor de nouveaux géants internationaux du e-commerce, lesquels à l'inverse d'Amazon, ne disposent pas d'entrepôts en France.

Un certain nombre de multinationales livrent en effet des colis depuis l'étranger par la Poste en bénéficiant de frais de livraison défiant toute concurrence, rendus possibles par le système des frais terminaux de l'Union postale universelle. (voir encadré ci-dessous).

Des travaux sont en cours à l'échelle internationale pour réformer le système des frais terminaux de l'Union postale universelle, mais ces derniers pourraient mettre des années à aboutir. Dans cette attente, la taxation des entrepôts renforcerait de fait la distorsion de concurrence entre, d'une part, les acteurs français du e-commerce et ceux ayant une présence en France, et d'autre part, ces multinationales étrangères livrant exclusivement par la Poste depuis l'étranger.

Le système des frais terminaux de l'Union postale universelle, source de distorsion concurrentielle

Mis en place en 1969, le système des frais terminaux de l'Union postale universelle (UPU), organe de l'Organisation des Nations Unies, prévoit que l'opérateur postal qui réceptionne un colis soit rémunéré par la poste expéditrice pour couvrir les frais de distribution jusqu'à l'adresse de destination finale.

Ce système fixe des tarifs spécifiques de rémunération pour la livraison de paquets de moins de 2 kg. À titre d'exemple, La Poste est rémunérée 1,14 euro par son homologue chinoise pour la livraison en France d'un colis envoyé depuis la Chine.

Mis en place en 1969 afin de « favoriser le bon développement et la coopération des différents systèmes postaux du monde », ce système applique des tarifs préférentiels aux pays que l'UPU considère comme étant des pays en développement, notamment la Chine.

C'est ce système qui permet aux géants chinois du e-commerce comme Ali-express et Wish ou à des PME chinoises vendant sur des plateformes de e-commerce de bénéficier de tarifs de livraison extrêmement faibles pour des livraisons qui sont effectuées depuis la Chine en utilisant les infrastructures et les réseaux postaux français, lesquels ne sont pas rémunérés sur la base de leurs coûts.

Le sujet, déjà identifié dans un rapport d'information de 1997 ⁽¹⁾, fait aujourd'hui l'objet de discussions à l'échelle internationale en vue d'une réforme.

(1) Rapport d'information n° 42 - La Poste, opérateur public de service public face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen.

- **L'extension de la TASCOM aux entrepôts poserait des problèmes d'ordre juridique**

La taxation des entrepôts pose également un problème d'ordre juridique. En effet, les entrepôts sont aujourd'hui de plus en plus mutualisés : un même entrepôt peut alimenter à la fois l'activité en ligne et l'activité physique d'un commerce. Les entrepôts peuvent également accueillir des biens de plusieurs entreprises.

Il serait donc très compliqué, voire impossible, de distinguer à l'intérieur d'un entrepôt les mètres carrés utilisés pour de la vente à distance et ceux utilisés par les commerçants pour stocker leurs marchandises vendues en magasin physique. Cet obstacle important a été évoqué devant le groupe de travail à plusieurs reprises au cours de ses travaux.

Cette difficulté technique est renforcée par la montée en puissance de l'omnicanalité parmi les commerçants, c'est-à-dire la vente par de multiples canaux. Cette diversification des modalités de ventes des commerçants, pourtant souhaitable, serait également fragilisée par l'instauration d'une taxe sur les entrepôts.

- **Les différentes solutions envisagées dans le cadre du PLF2020 ne permettent pas de résoudre les écueils précités**

Le groupe de travail a étudié la proposition d'accorder une réduction du taux de la TASCOM en compensation d'un élargissement de son assiette. Outre le fait que cette proposition ne résout pas les difficultés précitées, un tel dispositif impliquerait un mécanisme complexe de compensations aux collectivités territoriales ayant des grandes surfaces sur leur territoire mais aucun entrepôt.

Différents amendements examinés tant lors du PLF pour 2020 que lors du PLF pour 2021 proposaient une extension de la TASCOM aux entrepôts, assortie d'une exonération pour les entreprises qui paient la TASCOM au titre de leurs magasins. Outre le fait qu'elle ne résout pas non plus les difficultés évoquées *supra*, cette option présente un fort risque juridique : il serait difficile en effet de justifier la différence de traitement entre deux entreprises qui disposent toutes deux d'entrepôts de même type et effectuant la même activité.

Pour ces différentes raisons, le responsable du groupe de travail recommande de ne pas élargir la TASCOM aux entrepôts.

3. Une réforme ambitieuse de la TASCOM est nécessaire, mais elle ne peut s'inscrire que dans le temps long et dans le cadre d'une réforme plus globale de la fiscalité du commerce

Une réforme de la TASCOM est nécessaire car cette taxe est progressivement devenue inadaptée aux nouveaux modes de commerce. Si des changements sont souhaitables, il n'est pas opportun aujourd'hui de l'élargir ou de la réformer seule. Sa suppression n'est pas non plus envisageable, au vu de la perte de recettes importante que cela représenterait pour les collectivités dans un contexte où leurs recettes connaissent déjà une baisse et où un soutien financier massif leur est accordé par l'État ⁽¹⁾.

Seule une réforme globale de la fiscalité du commerce, prenant en compte les bouleversements de ce secteur, permettra de rétablir une équité fiscale entre le commerce physique et le commerce en ligne.

a. Une suppression sèche de la TASCOM fragiliserait des collectivités territoriales déjà éprouvées par la crise sanitaire

La suppression de la TASCOM, envisagée un temps par le groupe de travail, comme la diminution de ses taux, représenteraient en effet **des pertes de ressources significatives** pour les collectivités, dont les recettes fiscales ont déjà chuté à cause de la crise sanitaire. Le bloc communal devrait en particulier voir chuter ses recettes liées aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et aux taxes de séjour.

De plus, si le secteur du commerce a été durement touché par la crise, la TASCOM ne représente pas l'imposition qui pèse le plus sur ce secteur, comme rappelé *supra*.

A contrario, elle représente pour certaines collectivités une ressource fiscale importante : pour 130 EPCI, c'est plus de 5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement en 2019, et pour une dizaine d'EPCI, ce chiffre excède 10 % ⁽²⁾.

De plus, une diminution des recettes de TASCOM ne pénaliserait pas que les métropoles, mais aussi des collectivités de taille plus réduite, dont les marges de manœuvre budgétaires sont plus étroites. En effet, les métropoles ne représentent que 23 % du produit total de la TASCOM, même si elles perçoivent des produits de TASCOM très substantiels.

(1) La loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit notamment 750 millions d'euros de dotations pour compenser certaines pertes de recettes fiscales et domaniales, 2,7 milliards d'euros d'avances pour compenser les pertes de recettes liées aux DMTO et une augmentation de la dotation de soutien à l'investissement local de 1 milliard d'euros.

(2) Chiffres transmis par la direction générale des collectivités locales.

LES EPCI PERCEVANT LES MONTANTS DE TASCOM LES PLUS ÉLEVÉS EN 2019

EPCI	Montant de TASCOM (en euros)
MÉTROPOLE DU GRAND PARIS	51 255 633
MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE	20 727 235
MÉTROPOLE DE LYON	16 170 020
MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE	14 093 110
BORDEAUX MÉTROPOLE	13 109 847
NANTES MÉTROPOLE	10 016 154
TOULOUSE MÉTROPOLE	9 650 088
MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR	7 801 154
MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE	7 219 377
MÉTROPOLE TOULON PROVENCE MÉDITERRANÉE	6 761 289
RENNES MÉTROPOLE	6 509 652
EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG	5 689 915
MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE	5 455 939
CLERMONT AUVERGNE MÉTROPOLE	5 190 250
ORLÉANS-MÉTROPOLE	5 144 332
Total	184 793 995

Source : direction générale des collectivités locales.

b. À long terme, d'autres pistes doivent être étudiées pour faire évoluer la fiscalité du commerce

Le groupe de travail s'est intéressé à différentes propositions visant à remplacer les taxes assises sur le foncier par d'autres modes d'imposition du commerce.

- **Une taxe sur les livraisons de colis à domicile présenterait trop d'externalités négatives**

Une option déjà débattue à l'Assemblée nationale consisterait en la création d'une taxe sur les colis livrés à domicile. Une telle taxe présenterait l'avantage de participer à la responsabilisation du consommateur face à l'impact environnemental de la livraison de colis à domicile, tout en rééquilibrant en partie la distorsion de concurrence entre les formes de commerce. Elle permettrait aussi de faire un lien entre le financement des infrastructures et leur utilisation pour la livraison à domicile.

Cette solution reste cependant insatisfaisante : en effet, il est probable que seuls les petits e-commerçants seraient obligés de répercuter cette taxe sur leurs clients. Les entreprises de e-commerce les plus importantes pourraient absorber cette augmentation, notamment en baissant leurs prix. C'est déjà le cas aujourd'hui

pour le groupe Amazon : son service Prime propose aujourd'hui la livraison en un jour ouvré gratuite pour un montant forfaitisé.

Par ailleurs, selon un rapport du Conseil d'Orientation des Mobilités, la mise en œuvre d'une telle taxe serait complexe ⁽¹⁾.

- **Une taxe sur le chiffre d'affaires permettrait de faire contribuer l'ensemble des acteurs, mais elle ne prendrait pas suffisamment en compte la capacité contributive des entreprises**

L'idée de créer une taxe sur le chiffre d'affaires a été évoquée à plusieurs reprises pendant les travaux du groupe, mais ce critère d'imposition ne représenterait qu'imparfaitement la véritable capacité contributive d'une entreprise.

En effet, ce mode d'imposition pénaliserait les entreprises qui ont un chiffre d'affaires important mais des marges faibles et des coûts fixes élevés, tout en favorisant celles qui, à l'inverse, ont des marges importantes.

- **Une taxe sur la valeur ajoutée ou les bénéfices serait plus équitable, mais elle ne pourrait se concevoir que dans un cadre international**

Créer une taxe sur les bénéfices ou sur la valeur ajoutée résoudrait le problème précédent, mais présente l'inconvénient majeur de favoriser les entreprises multinationales, qui sont en capacité de recourir à des mécanismes d'optimisation pour réduire leur imposition.

Ce sujet a été abondamment commenté. Il est par ailleurs identifié par les différents États qui voient des recettes fiscales leur échapper du fait des mécanismes d'optimisation précités.

Des travaux sont actuellement en cours au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en vue d'aboutir à un accord international concernant la taxation des bénéfices des multinationales, en particulier du numérique. Si différents blocages, notamment politiques, ont empêché ces travaux de progresser rapidement ces dernières années, la crise de la Covid-19 semble avoir donné un nouvel élan aux travaux. Ainsi, l'OCDE a défini un cadre qui a été présenté aux ministres des finances du G20 le mercredi 14 octobre 2020. Dans un contexte d'explosion des déficits publics de l'ensemble des pays membres, la perspective de création de recettes par l'instauration d'une taxation des multinationales semble permettre une accélération des travaux.

C'est donc dans un cadre international que doit se penser la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée ou sur les bénéfices.

(1) Rapport d'Étape du Conseil d'Orientation des Infrastructures, 13 décembre 2017.

c. À court terme, d'autres mesures de soutien au commerce sont indispensables

Face aux difficultés des commerces physiques, le groupe de travail s'est intéressé aux mesures du plan de relance destinées à les soutenir.

- i. La baisse des impôts de production est très attendue par les acteurs du commerce

Le 3 septembre 2020, le Gouvernement a présenté le plan de relance de l'économie. La principale mesure fiscale en faveur des entreprises est la baisse des impôts de production, qui comprend la réduction de 50 % de la CVAE, la réduction de moitié des impôts fonciers des établissements industriels et l'abaissement du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée.

Le secteur du commerce est le deuxième bénéficiaire de cette baisse d'impôts de production (15 % du gain) : c'est un effort important engagé par le Gouvernement qui permet de diminuer les impôts locaux acquittés par les entreprises du commerce sur leur outil de production.

Bien que ne compensant pas en totalité les effets de la TASCOM, cette baisse significative sera salutaire pour un secteur qui souffre encore de la crise sanitaire, et qui réclamait une réduction des impôts de production ⁽¹⁾.

- ii. Des crédits budgétaires sont fléchés dans le plan de relance pour la revitalisation des centres-villes

Si l'instauration de la TASCOM ne s'est pas traduite par un développement parfaitement équilibré du commerce, l'outil fiscal n'est pas le seul instrument de politique publique pouvant être mobilisé au service des commerces de centre-ville.

Ainsi, le programme Action cœur de ville, engagé en 2018, vise à restaurer l'attractivité de certaines villes moyennes, en « *investissant massivement dans la revitalisation de leur centre* » ⁽²⁾. Cet investissement doit notamment permettre de préserver les commerces de proximité.

La revitalisation des centres-villes est également un objectif du plan de relance. Celui-ci prévoit notamment d'investir par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations dans la création de foncières pour la restructuration de commerces.

(1) Entretiens avec la Fédération du commerce.

(2) Agence nationale de la cohésion des territoires – Document « Action cœur de ville, pour les patrimoines », septembre 2020.

Le soutien par des crédits budgétaires renforce la capacité de la puissance publique à accompagner les collectivités et leurs partenaires dans le développement des villes moyennes.

- iii. Des amendements ont été présentés par le responsable du groupe de travail lors de l'examen du PLF pour 2021 pour réduire les distorsions induites par la TASCOM

Le responsable du groupe de travail a présenté quatre amendements lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

L'amendement n°3051 proposait de **supprimer l'assujettissement des succursales** dont la surface de vente est inférieure à 400 m², à la TASCOM. Il n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale.

L'amendement n°3406 instaurait **une suppression progressive de la majoration perçue par l'État** : le taux aurait été diminué à hauteur de 35 % en 2022 et de 15 % en 2023, avant une suppression définitive en 2024. Il n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale.

L'amendement n°3407 élargissait **l'assiette de la taxe en incluant les espaces de stockage de marchandises dédiés au « drive »**. Il n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale.

L'amendement n°3631 élargissait **la réduction de taux prévue pour les magasins dont la surface est comprise entre 400 et 600 m² à l'ensemble des magasins dont la surface de vente est inférieure à 600 m² et qui sont assujettis à la TASCOM**. Un tel amendement permet de réduire la distorsion mentionnée *supra* liée à cette réduction. **Il a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.**

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Représentants des entreprises

- Fédération d'e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) : M. Marc Lolivier, délégué général et Mme Marie Audren, responsable affaires publiques
- Fédération du commerce et de la distribution (FCD) : M. Jacques Creyssel, délégué général
- Conseil national des centres commerciaux (CNCC) : M. Gontran Thüring, délégué général et M. Dorian Lamarre, directeur des relations institutionnelles
- Alliance du commerce : M. Yohann Petiot, directeur général ; M. Guillaume Simonin, directeur des affaires économiques et Mme Nathalie Fussler, chargée de mission affaires économiques et juridiques
- France logistique : Mme Anne-Marie Idrac, présidente
- Amazon : M. Yohann Bernard, directeur de la stratégie
- Groupe La Poste : M. Xavier Mallet, directeur général Colissimo France ; M. Olivier Storch, directeur général adjoint Géopost Asie-Pacifique, Amérique et des nouveaux services urbains et M. Yannick Imbert, directeur des affaires territoriales et publiques du groupe

Associations d'élus locaux

- Assemblée des communautés de France (ACdF) : Mme Corinne Casanova, vice-présidente
- France Urbaine : M. Franck Claeys, directeur économie et finances et Mme Léah Chambord, conseillère finances et fiscalité
- Association des maires de France : M. David Lisnard, maire de Cannes ; Mme Annick Pillevesse, responsable du service juridique ; M. Assane Fall, conseiller finance et Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Administrations

Ministère de l'économie, des finances et de la relance

- Direction de la législation fiscale (DLF) : M. Guillaume Denis, sous-directeur
- Direction générale des entreprises (DGE) : M. Fabrice Dingreville, directeur de projets à la sous-direction du commerce, de l'artisanat et de la restauration
- Service de la gestion fiscale

Ministère de l'intérieur

● Direction générale des collectivités locales (DGCL) : M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ; M. Sébastien Simoes, chef de bureau de la fiscalité locale ; Mme Adeline Latige, adjointe au chef de bureau de la fiscalité locale ; Mme Karine Ferrand, rédactrice au bureau de la fiscalité locale et M. Raphaël Tavanti-Geuzimian, rédacteur au bureau de la fiscalité locale

Contributions écrites

- Confédération des PME
- Association Finances Gestion Évaluation des collectivités territoriales
- Mme Kerhuel, présidente de MKDirect
- Confédération des commerçants de France