



Taxe professionnelle : quelles solutions de remplacement?

Orientations adoptées par le conseil d'administration de l'AdCF du 12 mars 2009

La suppression de la fraction « immobilisation » de la taxe professionnelle représente des montants à compenser de 22,2 milliards d'euros pour les finances locales et de 13,6 milliards d'euros pour le seul « bloc local » communes-communautés, soit plus de 50%.

Ainsi que le rappelle le rapport du comité Balladur, la part de taxe professionnelle supprimée ne peut être remplacée par des dotations budgétaires de l'Etat. L'essentiel des ressources de remplacement devra être de nature fiscale. Enfin, comme l'a assuré le Premier ministre dans son discours de Lestrem, et comme l'ont unanimement demandé les associations d'élus locaux, un lien fiscal étroit devra être préservé (« et même renforcé ») entre les entreprises et les territoires. Ces deux pré-requis fixent le cahier des charges de la réforme.

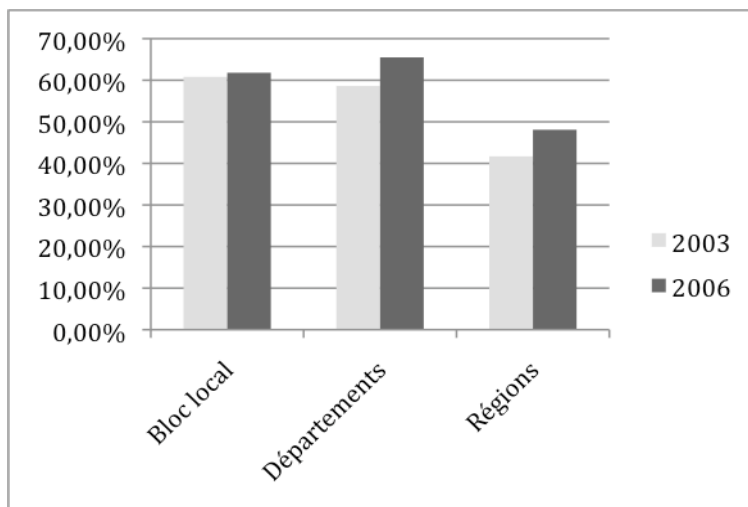
Un exercice contraint

Le rapport Balladur a proposé un « panier » de ressources pour compenser la suppression de l'assiette reposant sur les investissements productifs. Au demeurant, l'AdCF a noté que, parmi les ressources proposées au sein du rapport, seule la cotisation fondée sur la valeur ajoutée est susceptible de financer le « bloc local ».

Compte tenu des dispositions de la loi organique sur l'autonomie financière des collectivités et de l'année de référence prise en compte (2003), **le ratio de ressources propres devant être garanti au secteur communal « communes + communautés » s'élève à 60,8 %.**

Comme le montre le graphique ci-dessous, il n'existe de fait quasiment plus de marge de manœuvre pour compenser le « bloc local » par des dotations budgétaires, ce qui signifie que leurs nouvelles ressources devront être très majoritairement de nature fiscale et correspondre à la définition des « ressources propres » établie par la loi organique.

Seuls les régions et départements disposent encore d'un ratio d'autonomie financière supérieur au seuil fixé par la loi organique ; même si celui-ci est susceptible de se dégrader sous l'effet des pertes de dynamisme des recettes de TIPP et des droits de mutation.



Entre 2004 et 2005, le ratio d'autonomie financière des collectivités s'est légèrement dégradé pour connaître une augmentation en 2006 liée au transfert de nouvelles recettes fiscales aux départements et régions. Le graphique montre néanmoins que le « secteur communal » (ou bloc communes-communautés) dispose d'un ratio d'autonomie financière situé juste au-dessus du plancher fixé par la loi organique. Selon les calculs de l'AdCF, la perte de 13,6 milliards de produit fiscal ferait chuter ce ratio de 3,3 points, les ressources propres ne représentant plus que 58 % des ressources totales. Pour maintenir au niveau de 2003 le ratio d'autonomie financière, la part prépondérante des ressources de remplacement devra s'inscrire dans la définition légale des « ressources propres ». **Ce sont donc au moins 12 à 13 milliards d'euros de fiscalité qu'il faut par conséquent affecter au « bloc local ».**

Plusieurs hypothèses sont imaginables :

- définir de nouvelles assiettes fiscales au profit des communes et communautés,
- organiser un glissement de recettes fiscales des départements et régions au profit du « bloc local » (cf. propositions de l'AdCF) et compenser départements et régions par d'autres impôts (TIPP, TSCA, IRPP, CSG, IS...) sous forme d'assiettes localisées ou d'impôts nationaux partagés,
- rehausser les prélèvements du secteur local sur les assiettes de la fiscalité directe actuelle tout en modernisant celles-ci.

Le maintien nécessaire de l'équilibre actuel entre impôts ménages et impôts entreprises au profit du bloc communes-communautés

Un lien entreprises-territoires « gagnant-gagnant »

L'AdCF considère qu'il y aurait en toute hypothèse un très grand risque à réduire la part de recettes fiscales assises sur les activités économiques dans les ressources des communes et intercommunalités. Les communes et intercommunalités sont les collectivités les plus exposées aux « externalités négatives » des activités économiques et aux servitudes qu'elles induisent. Outre leur action directe et indirecte de soutien des activités, les communes-intercommunalités mettent à disposition des entreprises de nombreux équipements collectifs de proximité (voiries, réseaux, logements, transports, équipements...).

Ce sont également elles qui ont la responsabilité de l'aménagement physique des sols et de l'affectation du foncier. **Toute dégradation de la part de recettes fiscales assises sur les entreprises dans leurs ressources aurait un effet désincitatif sur l'accueil d'activités productives et les conduirait à arbitrer en faveur de stratégies résidentielles** (expérience rencontrée dans certaines communes avec l'instauration de la TPU).

Un impératif de cohérence entre compétences et ressources

Dans un souci de cohérence avec le scénario de clarification des compétences proposé par le comité Balladur, il apparaît que c'est à l'échelle des communes/intercommunalités et des régions que doit être affecté l'essentiel de la fiscalité locale assise sur les activités économiques ; les compétences de solidarité des départements ayant tout lieu d'être financées, à titre principal, par une fiscalité assise sur les ménages (CSG ou, à défaut, une part d'IRPP mais dont l'assiette est moins large et les bases plus concentrées).

Dans ces circonstances, l'AdCF considère que l'affectation aux communes et communautés de l'ensemble des produits des taxes foncières assises sur les activités économiques (part foncière de la TP + taxe sur les propriétés bâties perçues sur des locaux d'activités), aussi souhaitable qu'elle soit, ne pourrait à elle seule assurer la compensation de plus de 13 milliards d'euros de pertes de taxe professionnelle.

Une fiscalité foncière insuffisante pour refonder l'impôt économique local

Le produit fiscal « récupérable » sur la part foncière de la taxe professionnelle des départements et des régions (estimée à 20% de leur assiette) serait de l'ordre de 2,25 milliards d'euros (soit 553 millions d'euros pour les régions et 1,7 milliard d'euros pour les départements). Le produit de la TFPB assise sur les locaux d'activités (estimée à 30% au niveau national) serait d'un rendement également insuffisant.

Même dans l'hypothèse où lui seraient exclusivement attribuées ces deux ressources fiscales « économiques » assises sur l'assiette foncière, le secteur communal pourrait au mieux espérer, à niveau de taxation constant, bénéficier d'un produit total d'environ 4,6 milliards (2,25 Mds au titre de la fraction foncière de TP et 2,34 Mds au titre du foncier bâti économique). Il resterait de fait une impasse de 9 milliards d'euros pour compenser les pertes de TP des communes et communautés.

Actuellement en débat, la piste du rehaussement des cotisations assises sur les assiettes foncières n'apparaît pas réaliste à l'AdCF.

Comme l'a souligné la Cour des Comptes, et notamment son premier président Philippe Séguin, l'assiette foncière est déjà lourdement taxée. Le quasi-doublement du niveau de taxation produirait de très fortes iniquités entre contribuables mais également entre collectivités. L'AdCF considère en outre qu'un rehaussement très significatif des taux pour compenser les pertes de taxe professionnelle aurait pour effet de dégrader toute marge de manœuvre fiscale future sur cette assiette. Or c'est principalement sur les assiettes foncières, parfaitement localisables et maîtrisables, que le pouvoir fiscal des communes et communautés pourra à l'avenir être préservé.

L'AdCF considère que l'affectation des impôts économiques fonciers devrait être accordée exclusivement au bloc communes-communautés. Elle a par ailleurs proposé de scinder la taxe foncière sur les propriétés bâties en deux impôts distincts (« ménages » et « entreprises ») et suggère d'étudier la possibilité de constituer un seul impôt économique local foncier à partir de la part résiduelle de taxe professionnelle et de la TFPB assise sur les locaux d'activités. Le pouvoir fiscal sur cet impôt serait intercommunal mais des possibilités de partage des produits avec les communes seraient aménagées pour maintenir l'intéressement de ces dernières à l'accueil des activités.

Au demeurant, cette fiscalité foncière « économique » restera très insuffisante pour préserver le lien actuel entre entreprises et territoires et compenser les pertes de taxe professionnelle. Pour ces différentes raisons, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a depuis de nombreuses années demandé :

- la création d'un nouvel impôt économique local assis sur la valeur ajoutée,
- l'affectation d'une part importante de cette recette aux communes-intercommunalités.

La taxe nouvelle sur la valeur ajoutée : pour qui ? et combien ?

L'AdCF s'est félicitée que le comité Balladur s'inscrive dans cette direction en suggérant de créer cet impôt à partir de l'actuelle cotisation minimale à la valeur ajoutée (aujourd'hui soumise à un taux unique national et prélevée par l'Etat) dont est prévu le maintien par le gouvernement.

L'AdCF a néanmoins constaté que le comité Balladur n'a pas précisé quelles devaient être les collectivités affectataires de la ressource ni le mode de « territorialisation » envisagé.

Par ailleurs, le comité n'a évoqué que les seuls produits fiscaux attendus à « droit constant », issus du seul effet mécanique de la suppression de la part d'assiette assise sur les investissements productifs.

L'assiette valeur ajoutée est aujourd'hui devenue l'assiette « effective » de plus de 56% des cotisations en vertu des mécanismes de cotisation minimale et de plafonnement. 300 000 contribuables environ (selon le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de la TP, Octobre 2008), sont aujourd'hui taxés sur la base de cette assiette mais avec des taux très inégaux (1,5% ou 3,5%).

Par effet mécanique, la suppression de la part d'assiette assise sur les investissements productifs va modifier les régimes de taxation. Nombre de contribuables seront assujettis à la cotisation minimale à 1,5% pour un produit attendu qui passera de 2,2 milliards à 7,6 milliards d'euros à droit constant.

L'AdCF souligne que :

- la cotisation minimale à la valeur ajoutée n'est aujourd'hui acquittée que par les seules entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros ; cet effet de seuil sera générateur de stratégies d'optimisation fiscale et de rupture du principe d'égalité fiscale s'il était maintenu. L'AdCF considère qu'il sera nécessaire de procéder à la suppression de ce seuil et d'assujettir l'ensemble des entreprises à cette cotisation à la valeur ajoutée (hors régime spécifique maintenu pour les très petites entreprises taxées en fonction de leurs recettes ou BNC). Sans cet élargissement, les collectivités seraient fiscalement incitées à ne soutenir que les implantations de grandes entreprises.
- la cotisation à la valeur ajoutée doit devenir un impôt autonome pour être équitablement réparti entre secteurs d'activités et facteurs de production. La cotisation minimale à la valeur ajoutée n'intervient aujourd'hui qu'en tant que « différentiel » entre la cotisation de droit commun (fondée sur le foncier et les EBM) et le seuil de 1,5% de la valeur ajoutée. Sans autonomisation de la cotisation à la valeur ajoutée, toute hausse des taux sur la fraction foncière de l'ancienne taxe professionnelle réduirait automatiquement le rendement de l'impôt assis sur la valeur ajoutée. Une assiette « mangerait » l'autre (ce qui est inenvisageable si elles devaient profiter à des collectivités différentes).

Les deux ajustements proposés doivent permettre d'élargir les assujettis au nouvel impôt économique local et d'en assurer un meilleur rendement. Sans pression fiscale excessive, il devrait être possible de

prélever 9 milliards d'euros de cotisations pour compenser les communes-intercommunalités voire 12,5 milliards pour assurer également aux régions une fiscalité assise sur les entreprises (sauf à leur proposer un autre impôt économique de remplacement, tel qu'une part de l'impôt sur les sociétés).

Quelles clefs de « territorialisation » de l'impôt sur la valeur ajoutée ?

Actuellement, la valeur ajoutée prise en compte pour le calcul de la cotisation minimale (ou dans les dégrèvements liés au plafonnement à 3,5%) est calculée globalement à l'échelle de l'entreprise et non établissement par établissement.

La question de la répartition de la valeur ajoutée entre les établissements des entreprises multi-sites avait fait l'objet de nombreux débats au sein de la commission Fouquet. L'AdCF et plusieurs associations d'élus avaient préconisé des critères « physiques » (effectifs, superficies) plus représentatifs des servitudes imposées aux collectivités et moins concentrés spatialement. Ces critères ont néanmoins pour défaut de s'éloigner de la réalité économique de l'entreprise. Les simulations réalisées lors de la commission Fouquet avaient pris en compte des critères de valeurs (masse salariale, valeurs locatives), plus conformes aux réalités comptables des entreprises, mais qui mettaient en évidence une certaine concentration de l'assiette en Ile-de-France.

Les options possibles

La **première hypothèse**, correspondant aux conclusions de la commission Fouquet, serait celle d'une répartition de l'assiette taxable des entreprises multi-sites pour permettre l'application de taux votés localement (au niveau intercommunal ou au niveau régional), encadrés dans un « corridor ». Une pondération de critères devra être proposée pour répondre aux attentes des collectivités (a priori critères « physiques ») sans trop s'éloigner pour autant des réalités économiques (salaires, dotations aux amortissements sur le capital productif).

Des phénomènes d'optimisation fiscale et de contestation par les contribuables peuvent être en effet redoutés en cas d'application de taux différents selon les établissements d'une même entreprise (*une entreprise aura tendance à contester la répartition fiscale de sa valeur ajoutée dans les territoires aux taux les plus élevés si cette répartition s'éloigne de sa réalité économique*).

Une **deuxième hypothèse**, que la commission Finances de l'AdCF a retenu comme envisageable, consisterait à prélever sur les entreprises multi-établissements des cotisations à partir d'un taux unique national. Cette option limiterait certes le pouvoir fiscal des collectivités sur l'assiette valeur ajoutée mais aurait l'avantage d'être totalement neutre pour les entreprises ; leur niveau de taxation étant indifférent aux critères de répartition de l'assiette des cotisations. De fait, une telle option réduirait les possibilités d'optimisation fiscale et les contestations. Elle permettrait une redistribution des cotisations sur le fondement de critères « physiques » à définir entre l'Etat et les collectivités.

Dans toutes les hypothèses, l'AdCF considère que les collectivités territoriales bénéficiaires et notamment les communautés doivent absolument **préserver une lisibilité des cotisations individuelles des différentes entreprises** localisées dans leur territoire. C'est cette lisibilité qui garantira le lien entre entreprises et territoires et éclairera leurs stratégies de développement. Elle aura également pour effet vertueux d'intéresser les collectivités au développement de la valeur ajoutée et de la productivité des entreprises présentes sur leur territoire (investissements productifs, intensité technologique, qualification de la main d'œuvre...).

L'AdCF serait éminemment défavorable à toute option d'un impôt national « partagé » dont seraient réparties entre collectivités des fractions d'un produit fiscal agrégé (ex. TIPP des départements), sans aucune « traçabilité » des cotisations individuelles des entreprises.

La localisation de l'assiette entre établissements avant taxation à des taux différenciés (*hypothèse n°1*) permettrait naturellement de garantir cette lisibilité. Des cotisations perçues au niveau national avant répartition (*hypothèse n°2*) devront répondre à la définition de « ressources propres » établie par la loi organique sur l'autonomie financière des collectivités. La répartition, à partir de critères « physiques » (effectifs, superficies), de l'assiette taxable d'une même entreprise entre ses différents établissements devrait en toute logique permettre d'assimiler ces cotisations à des « ressources propres ». Elle permettra également d'individualiser les cotisations prélevées sur les établissements.

Quelle compensation collectivité par collectivité ?

La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un nouvel impôt économique local auront pour effet de modifier la géographie des richesses fiscales.

Même si est garantie, d'un point de vue macro-économique, la compensation des collectivités par de nouvelles ressources fiscales, il est impossible de garantir individuellement à chaque collectivité qu'elle disposera à l'issue de la réforme du même pourcentage de recettes fiscales dans l'ensemble de ses ressources. De manière inéluctable, les changements d'assiette d'imposition déplaceront les équilibres entre recettes fiscales et dotations au sein des budgets individuels des collectivités.

L'AdCF considère que les ajustements, à la baisse ou à la hausse, devront être opérés au sein des dotations de compensation des collectivités pour « neutraliser » les effets de la réforme sur les budgets locaux. En refondant l'impôt économique local sur la valeur ajoutée, les territoires d'accueil d'activités intensives en main d'œuvre devraient retrouver des bases d'imposition dynamiques. Il sera logique et équitable d'ajuster à la baisse les montants de compensations de la part salaires, issues de la réforme de 1998, dont elles bénéficient aujourd'hui. Les volumes très élevés des compensations fiscales intervenant dans les budgets locaux sont aujourd'hui les variables d'ajustement qui permettront de corriger les modifications de la géographie fiscale.

Quelle péréquation ?

L'instauration d'une taxation assise sur la valeur ajoutée devrait être assortie d'instruments puissants de péréquation, **sous la forme de mécanismes horizontaux**. Dans l'hypothèse d'une localisation des assiettes taxables, des mécanismes d'écêtement des potentiels fiscaux les plus élevés pourraient être prévus pour abonder des fonds de péréquation départementaux ou régionaux.

Dans l'hypothèse d'une taxation nationale (avant répartition des cotisations), un pourcentage des cotisations pourrait être prélevé au niveau national pour alimenter un fonds national. Celui-ci pourrait jouer un double rôle de :

- mutualisation des risques entre collectivités (compensations de baisses exceptionnelles liées à des fermetures d'entreprises),
- réduction des disparités de richesses au regard de critères de charges.

Un mécanisme de péréquation puissant serait aisé à mettre en place dans cette deuxième hypothèse.