



« Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale »

Document de travail par Jean-Luc Bœuf et Paul Teboul, maîtres de conférences à SciencesPo.

20 septembre 2012

En 2012, les budgets cumulés des collectivités locales vont représenter plus de 210 milliards d'euros, soit près de 11 % du PIB. Les collectivités tirent la quasi-totalité de leurs ressources des dotations en provenance de l'Etat (45 %), de la fiscalité (40 %) et de l'emprunt (10 %) ; le reste étant constitué de diverses recettes¹. Or, pour chacune de leurs ressources, les collectivités rencontrent aujourd'hui des difficultés :

- dans l'objectif de maîtriser les finances publiques, l'Etat cherche depuis plusieurs années à contenir ses dotations et à instaurer progressivement le principe de la « croissance zéro » ;
- l'accès des collectivités à l'emprunt devient de plus en plus contraint par les réglementations nouvelles qui ont été adoptées depuis la crise financière de 2007 et qui pèsent sur le bilan des banques (et ce, malgré une situation globalement saine et l'absence, à ce stade, de défaut de paiement) ;
- quant à la fiscalité, elle est sujette à polémiques par sa complexité et son manque de lisibilité. L'enchevêtrement des impôts (directs/indirects) et des niveaux de perception rend toute réforme difficile à mener.

C'est dans ce contexte tendu qu'a eu lieu l'une des réformes majeures du dernier quinquennat, à savoir le remplacement en 2010 de la taxe professionnelle (principal impôt direct perçu par les collectivités locales) par la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que par l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Cette réforme s'est inscrite dans une longue tradition de modifications de la taxe professionnelle, qualifiée « d'impôt imbécile » par François Mitterrand. Née avec la loi du 29 juillet 1975, la taxe professionnelle a remplacé la patente, un impôt révolutionnaire créé en 1791 et a été modifiée 68 fois en 35 ans, soit une moyenne de deux réformes par an.

La campagne présidentielle de 2012 a placé le développement des entreprises, en particulier des PME, au cœur du débat public, et l'outil fiscal au centre des stratégies économiques des différents candidats. Le débat a pourtant passé sous silence cette mesure-phare du dernier quinquennat. En attendant les mesures fiscales annoncées par le président élu, il est important de dresser un premier bilan de cette réforme, en la replaçant dans la perspective de la situation actuelle des finances locales, et de s'interroger sur l'opportunité d'une réforme plus globale de la fiscalité locale.

¹ Parmi les autres recettes des collectivités territoriales figurent notamment les recettes tarifaires (vente de biens ou de services aux usagers, pour un peu plus de 3 milliards d'euros en 2010) et patrimoniales (pour 2,5 milliards d'euros en 2010), ainsi que les fonds structurels européens (2 milliards d'euros par an pour la génération 2007-2013).

1. La taxe professionnelle avant 2010 : une place majeure dans la fiscalité locale

En 2010, année la plus récente pour laquelle nous disposons de données stabilisées², le produit de la fiscalité locale s'est établi à 116,5 milliards d'euros³.

S'agissant de fiscalité locale, on distingue classiquement la fiscalité directe et la fiscalité indirecte. En 2010, la fiscalité directe a représenté 74,5 milliards d'euros et la fiscalité indirecte 42 milliards d'euros.

La fiscalité directe comprend les trois taxes « ménages », que sont la taxe d'habitation pour 17 milliards d'euros; la taxe sur le foncier bâti pour 24 milliards d'euros et la taxe sur le foncier non bâti pour 1 milliard d'euros. A cela s'ajoute, en 2010, la « compensation relais » de la taxe professionnelle, à hauteur de 32,5 milliards d'euros.

La fiscalité indirecte comprend, pour sa part, un ensemble de taxes et de redevances, parmi lesquelles les plus importantes sont la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP, 10 milliards d'euros), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO, 9 milliards d'euros), le versement destiné aux transports en commun (6 milliards d'euros), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 5,7 milliards d'euros) et la taxe spéciale sur les compagnies d'assurance (TSCA, 3,2 milliards d'euros).

Ces recettes sont perçues par les différents niveaux de collectivités :

- 63,5 milliards d'euros vont aux communes et à leurs groupements (dont 46 milliards d'euros de fiscalité directe et les 6 milliards d'euros de versement transport) ;
- 40,5 milliards d'euros vont aux départements (dont 23 milliards d'euros de fiscalité directe, 7 milliards d'euros de DMTO, 6 milliards d'euros de TIPP et 3,2 milliards d'euros de TSCA) ;
- 12,5 milliards d'euros vont aux régions (dont 5,3 milliards d'euros de fiscalité directe, environ 4 milliards d'euros de TIPP et 2 milliards d'euros de taxe sur les cartes grises).

Avant sa refonte complète, la taxe professionnelle représentait une part centrale de la fiscalité directe locale : en 2009, le produit de celle-ci pour l'ensemble des collectivités était de 29 milliards d'euros, soit près de 37 % des recettes de la fiscalité directe des collectivités (79 milliards d'euros).

En 2010, la « compensation relais » de la taxe professionnelle a représenté 32,5 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités, répartis comme suit : 19,1 milliards d'euros pour les communes et leurs groupements, 10 milliards d'euros pour les départements et 3,4 milliards d'euros pour les régions.

En 2011, l'ensemble des impôts qui ont été substitués à la taxe professionnelle représentent des recettes bien moindres : 22,3 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités, dont 6,3 milliards d'euros pour la cotisation foncière des entreprises (CFE), 14,7 milliards d'euros pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et 1,3 milliard d'euros pour les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER).

² Voir le document de la DGCL « Les collectivités locales en chiffres 2012 », chap. 5, La fiscalité locale : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2012/les_collectivites_lo9234/downloadFile/file/06_chapitre-5.pdf?nocache=1334926195.32

³ Il convient d'ajouter à ce chiffre les taxes liées à l'urbanisme. En 2009, les taxes liées à l'urbanisme recouvrées représentaient environ 1 milliard d'euros, dont la moitié de taxe locale d'équipement perçue par les communes (573 millions d'euros), et le tiers de taxe départementale des espaces naturels sensibles (280 millions d'euros).

2. La taxe professionnelle au cours des 30 dernières années : de nombreuses critiques et des réformes successives.

a. Une taxe essentielle aux collectivités mais jugée pénalisante par les entreprises et dont la refonte était unanimement demandée.

Jusqu'en 2009, la taxe professionnelle a fait l'objet d'une remise en cause croissante au nom de la compétitivité des entreprises. Trois points, en particulier, ont concentré les critiques⁴. D'une part, depuis la suppression progressive de la part « salaires » entre 2000 et 2002, la taxe professionnelle reposait principalement sur les entreprises du secteur industriel, pour lesquelles le ratio [investissement sur valeur ajoutée] est élevé, alors même qu'elles sont les plus exposées à la concurrence internationale. D'autre part, les modalités de calcul de l'assiette pénalisaient les investissements, en les comptabilisant à leur valeur historique sans réelle prise en compte de leur dépréciation. Enfin, la taxe professionnelle était considérée comme un impôt particulièrement illisible et complexe. En effet, plusieurs assiettes (foncier, valeur ajoutée, « équipements et biens mobiliers » ou EBM) coexistaient. Les taux locaux étaient votés par chaque niveau de collectivité, et ce postérieurement au dépôt de leur déclaration par les entreprises ; les mécanismes de plafonnement étaient traités avec retard.

Complexe et pénalisante, la taxe professionnelle s'inscrivait en outre dans un système fiscal particulièrement lourd pour les entreprises. Rappelons ici que l'ensemble des impôts et taxes qui pèsent sur le cycle productif des entreprises a représenté en 2010 25 milliards d'euros, soit 1,3 point de PIB.

b. Une kyrielle de réformes à l'efficacité contestable

Au cours des quinze dernières années, la taxe professionnelle a connu plusieurs réformes de grande ampleur. Composée à l'origine de trois parts (les immobilisations foncières, les biens d'équipements et de production et les salaires), la taxe professionnelle a été réformée de manière importante en 1999-2000, avec la suppression de la part « salaires ».

Début 2004, une réflexion s'est ouverte à l'initiative du président Jacques Chirac, en vue de sa suppression. Un peu plus tôt la même année, une réforme avait conduit à la mise en place d'un dégrèvement temporaire, puis permanent, pour les investissements nouveaux exclus du calcul de l'assiette. Tout au long de cette période, le plafonnement de la taxe professionnelle a varié, pour se stabiliser à 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises.

L'ensemble de ces réformes a représenté un coût important pour les finances de l'Etat. En 2000, la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle a représenté un coût de 3 à 4 milliards d'euros en rythme de croisière⁵. Par ailleurs, par la multiplication des allègements et des exonérations, l'Etat est devenu le premier contribuable national à la taxe professionnelle. En 2009, sur 29 milliards d'euros perçus par les collectivités, il en a financé 11,7 milliards d'euros⁶, soit plus de 40 %. Le fait que l'Etat compense les allègements consentis s'est par ailleurs traduit par une certaine absence de « responsabilité fiscale » au

⁴ Voir C. Delpech, « Quelle réforme pour la taxe professionnelle ? », in *Intercommunalités* n°136, été 2009.

⁵ Voir la note d'étape de la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales, p.10 :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/missions/taxe_professionnelle/note_etape_en_ligne.pdf

⁶ Voir C. Delpech, « Quelle réforme pour la taxe professionnelle ? », in *Intercommunalités* n°136, été 2009.

sein des collectivités. En pratique, en effet, ces dernières ont été quasiment incitées à relever le taux de la taxe jusqu'à ce que les entreprises atteignent le plafonnement, fortes de la certitude que toute hausse supplémentaire serait prise en charge par l'Etat au titre des compensations et exonérations.

c. La substitution de la contribution économique territoriale à la taxe professionnelle

La dernière réforme de la taxe professionnelle a été réalisée dans un délai très court : annoncée en février 2009, la suppression de la taxe professionnelle est devenue effective au 1^{er} janvier 2010. Elle a représenté un coût important pour l'Etat. D'après les dernières estimations disponibles en juin 2012⁷, le coût de la réforme en rythme de croisière serait de 4,5 milliards d'euros pour la puissance publique après ajustements⁸.

La nouvelle taxation économique des entreprises : la loi de finances pour 2010 qui a supprimé la taxe professionnelle a créé un nouvel impôt, la contribution économique territoriale, plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée et composée de deux cotisations :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur les valeurs locatives foncières (avec une réduction de 30 % de l'assiette foncière pour les établissements industriels), et dont le taux est déterminé par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros, dont le barème est progressif (jusqu'à 1,5 % au-delà de 50 millions d'euros).

La réforme de la taxe professionnelle a également conduit à créer une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Ces entreprises étaient fortement contributrices au titre de la taxe professionnelle du fait de l'importance de leurs immobilisations. La création de l'IFER a eu pour objectif d'éviter les effets d'aubaine, ces entreprises étant peu exposées à la délocalisation de leurs installations industrielles soumises à l'ancienne taxe professionnelle.

Le coût de cette réforme est globalement conforme aux prévisions du gouvernement, qui envisageait un coût compris entre 4 et 5 milliards d'euros. A cela s'est ajouté cependant un surcoût temporaire de 7,8 milliards d'euros pour l'année 2010, soit 0,4 point de PIB. En effet, l'année 2010 est une année de transition au cours de laquelle l'Etat a perçu le produit des nouvelles impositions à la place des collectivités, et leur a octroyé une compensation-relais.

Cependant, tous ne partagent pas le diagnostic du gouvernement Fillon sur le coût réel de cette réforme. L'évaluation du coût de la réforme diffère ainsi fortement d'une source à l'autre. A titre d'illustration, et selon le rapport Carrez de novembre 2011⁹, le coût de la réforme en régime de croisière atteindrait 6,8 milliards d'euros¹⁰, après un coût de 9,2 milliards d'euros en 2010, et de 7,3 milliards d'euros en 2011.

⁷ Voir le rapport n°611 de la mission d'information du Sénat, 26 juin 2012 : <http://www.senat.fr/rap/r11-611/r11-6111.pdf>

⁸ Citons notamment le manque à gagner résultant de la censure du dispositif applicable aux titulaires de bénéficiaires non commerciaux (BNC) par le Conseil constitutionnel, pour environ 840 millions d'euros.

⁹ Voir le rapport n°4006 de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r4006.pdf>

¹⁰ L'écart entre cette évaluation et celle de la mission tient pour l'essentiel à l'absence de prise en compte par le rapport Carrez des recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu. Voir le rapport de la mission d'information du Sénat précité, p.47.

3. Une recomposition fiscale encore partielle qui n'est pas sans risques.

a. Les effets de la réforme fiscale sur les collectivités territoriales

Bien qu'encore ambigus à moyen terme, les effets de la réforme devraient consister en une perte d'autonomie financière et surtout fiscale pour les collectivités, et une spécialisation accrue de leur fiscalité, en particulier pour les régions.

i. une perte d'autonomie financière et surtout fiscale

L'autonomie financière est à distinguer de l'autonomie fiscale :

- *l'autonomie financière des collectivités locales*, conçue comme une déclinaison du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal, a été définie par la loi organique du 29 juillet 2004. Elle consiste à mesurer, dans l'ensemble des ressources des collectivités locales, la part de leurs « ressources propres » (le produit des impositions dont elles déterminent l'assiette, le taux ou le tarif). Cette part doit être supérieure au niveau de 2003 pour chaque catégorie de collectivités (régions, départements, secteur communal). Si la réforme a conduit à dégrader à court terme cette autonomie, et à mettre un terme à la forte progression de celle-ci depuis 2003, le ratio reste au-dessus de la limite fixée par la loi organique¹¹. A moyen terme, le ratio d'autonomie financière des collectivités devrait même s'améliorer légèrement ;
- *l'autonomie fiscale des collectivités locales* se définit comme le rapport entre le produit des impositions directes et le total des recettes hors emprunt. Cette dernière a été remise en cause par la réforme, en particulier celle des départements et des régions. En effet, si le taux de la CFE est voté au niveau du bloc communal, le taux de la CVAE est fixé nationalement, de même que les tarifs sur les IFR.

L'élément le plus nouveau pour les collectivités – et sans doute le plus anxiogène - est de devoir désormais construire leurs budgets à partir de leurs recettes et non à partir de leurs dépenses comme cela s'est passé des années 1980 à la fin des années 2000.

Leur paysage financier se trouve bouleversé d'autant qu'elles ne disposent désormais que d'une maîtrise très limitée des recettes fiscales et que les dotations de l'Etat ne progressent plus.

Selon le rapport Carrez-Thénault¹², les départements ne peuvent plus moduler que 16 % de leurs recettes, contre 35 % antérieurement¹³. Les régions ont perdu quant à elles pratiquement toute marge d'action sur les taux¹⁴. En fait, seul le bloc communal, composé des communes et des intercommunalités, sort gagnant de la réforme.

¹¹ Selon les estimations du rapport Durieux-Subremon, « Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises », mai 2010. Le ratio d'autonomie financière serait de 63,7 % en 2011 contre 60,8 % en 2003 (année de référence) pour le bloc communal, de 67 % en 2011 contre 58,6 % en 2003 pour les départements, et de 55,9 % en 2011 contre 41,7 % en 2003 pour les régions. La mission du Sénat (*op.cit.*, p.92) fait état d'estimations plus récentes réalisées par la DGCL pour l'année 2011. Celles-ci se situent à 61,2 % pour le bloc communal (très légèrement au-dessus du niveau de 2003), 63,1 % pour les départements et 51,3 % pour les régions.

¹² Voir le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thénault, mai 2010, p.15 : <http://www.adcf.org/files/rapport-carrez-thenault-mai2010.pdf>

¹³ A titre d'illustration, dans un département examiné par les rapporteurs, le pouvoir fiscal a été réduit de moitié, passant de 30 % avant la réforme à 16 % aujourd'hui.

¹⁴ Selon le rapport de la mission d'information du Sénat (p.96), les régions ne peuvent plus moduler qu'une part de la TIPP et le tarif des cartes grises.

Cette baisse de l'autonomie financière, en particulier celle des régions, pourrait avoir des conséquences néfastes sur l'accès du secteur public local au financement bancaire, dans un contexte réglementaire où les banques sont amenées à réduire leurs prêts aux collectivités.

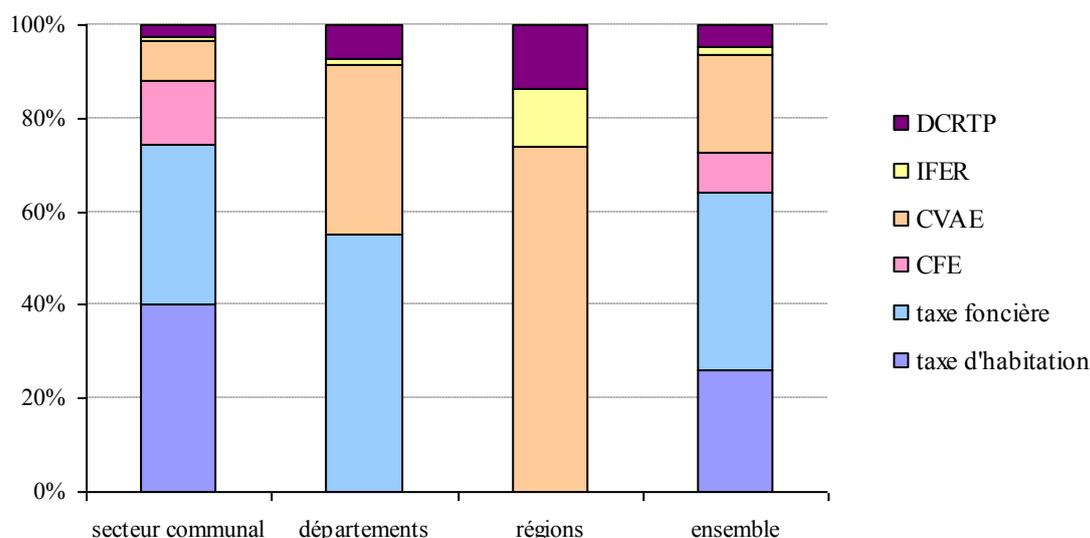
ii. Une spécialisation accrue de la fiscalité locale

La spécialisation de la fiscalité a fortement progressé à l'occasion de la réforme : alors que jusqu'à présent, tous les impôts locaux étaient partagés par au moins deux niveaux de collectivités, la réforme a opéré une spécialisation qui concernera à terme 38 % des ressources de la fiscalité locale¹⁵.

Une recommandation ancienne : formulée dès 1976 avec le rapport Guichard « Vivre ensemble », la spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivité constitue une proposition récurrente de la vie administrative. En 2000, le rapport Mauroy recommandait ainsi de s'orienter vers une spécialisation de l'impôt local « en affectant un impôt principal à chaque type de collectivité », et en 2006, le rapport Valletoux proposait une « nouvelle donne » fondée sur la clarté et la lisibilité.

Répartition des recettes de fiscalité directe locale par niveau de collectivité

(Direction générale des collectivités locales, 2011)



La réforme conduit par ailleurs à une forte augmentation de la part des impôts pesant sur les ménages (en bleu dans le graphique) dans les ressources fiscales du bloc communal, passée de 59 % avant la réforme à 75 % en 2011. A l'inverse, celle des impôts économiques (c'est-à-dire pesant sur les entreprises) est passée de 42 % à 23 %. Cette évolution est surtout due à l'évolution de la fiscalité perçue par les groupements de communes, dont près de 40 % des recettes sont maintenant constituées de taxes foncières et de taxe d'habitation contre un financement antérieur à près de 90 % par la taxe professionnelle.

¹⁵ Selon le rapport Durieux-Subremon (*op.cit*), les principales recettes spécialisées à l'issue de la réforme sont la TH, la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) et la CFE. La réforme améliore également la spécialisation de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui n'est plus partagée qu'entre deux niveaux de collectivités.

Dans les départements, le niveau respectif de la fiscalité pesant sur les ménages et sur les entreprises est resté stable. En 2011, les impôts sur les ménages ont représenté 55 % des recettes fiscales directes.

Dans les régions enfin, alors qu'une part importante des ressources fiscales était constituée d'impôts sur les ménages (près de 40 % des ressources étant des taxes foncières), la réforme a conduit à un total recentrage de la fiscalité sur les seules entreprises, mais sans que les régions n'en décident le taux.

iii. Des effets à moyen terme mal maîtrisés

Quelle dynamique pour les ressources fiscales ?

Selon le rapport « Durieux-Subrémon »¹⁶, la dynamique des nouvelles bases fiscales devrait être comparable entre niveaux de collectivités et se situer autour de 3,5 % de croissance annuelle. Les régions connaîtraient un rythme d'évolution légèrement inférieur.

Quels effets en matière d'aménagement du territoire ?

Les collectivités représentent près de 70 % de l'investissement public civil réalisé chaque année. Cet investissement a un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire, ainsi qu'en matière de soutien à l'activité et à l'emploi dans le secteur du BTP, avec des besoins structurels dans les transports publics urbains, la mise aux normes environnementales, etc.

A cet égard, la moindre dynamique des bases fiscales régionales, ainsi que l'autonomie fiscale plus réduite de cette catégorie de collectivités, pourraient avoir des effets néfastes sur l'aménagement du territoire¹⁷.

Quels effets redistributifs ?

La première année, la réforme de la taxe professionnelle a été intégralement compensée, pour chaque collectivité, au travers de la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) et du Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR). En revanche, les années suivantes, l'absence d'indexation de ces dotations produira une redistribution entre collectivités. Plus le montant des dotations perçues est faible (et *a fortiori* négatif), plus la réforme opère une redistribution territoriale favorable à la collectivité. La situation est très différente en fonction des collectivités. Schématiquement, il est possible de définir deux collectivités-types : l'une pour qui la réforme est favorable, l'autre pour qui elle sera, à moyen terme, défavorable¹⁸ (la garantie individuelle de ressources empêchant qu'une collectivité soit immédiatement « perdante ») :

¹⁶ *Op.cit.*

¹⁷ Les investissements, hors remboursement de la dette, représentaient en 2009 26 % des dépenses totales dans les communes, 21 % dans les départements et 36 % dans les régions, qui concentrent leurs efforts sur les lycées et le transport ferroviaire. Ces investissements ont diminué de près de 8 % en 2010 ; ils poursuivent leur baisse en 2011 dans les régions et les départements.

¹⁸ Voir A. Guengant, « Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les perspectives de croissance des budgets locaux », *in Pouvoirs Locaux* n°87, décembre 2010. A titre d'illustration, pour les régions, l'effet serait particulièrement favorable à l'Ile de France et à la Corse, et défavorable à la région Languedoc-Roussillon.

	Collectivité « gagnante »	Collectivité « perdante »
Niveau de collectivité	Secteur communal	Département, Région
Population	Revenus élevés	
Spécialisation économique	Services financiers	Industrie lourde
Mesures prises avant la réforme	Hausse des taux de TP	

Quelle volatilité pour les ressources fiscales ?

Au niveau des départements, les recettes devraient être plus volatiles et difficiles à prévoir, alors même que les produits des droits de mutation étaient déjà très fluctuants. En effet, la CVAE est assise sur un flux, la valeur ajoutée, quand la taxe professionnelle était assise sur un stock. Les ressources fiscales seront donc plus sensibles à la conjoncture, ce qui constituera une nouveauté pour les collectivités territoriales.

b. Les effets de la réforme sur les entreprises : des gagnants et des perdants

Au niveau global, la suppression de la taxe professionnelle se traduit par un allègement sensible de la fiscalité des entreprises. Selon la mission du Sénat, alors que le gouvernement prévoyait 1,1 million d'entreprises « gagnantes », ce sont près de deux millions d'entreprises, sur un total de 3,2 millions d'entreprises assujetties à la CET, qui ont bénéficié de la réforme, pour une économie d'impôt moyenne de 4 080 euros. Au contraire, 845 000 entreprises sont considérées comme « perdantes », avec une perte moyenne bien moindre, de 604 € par entreprise.

Un allègement qui profite en priorité aux PME et ETI

Conformément à l'objectif initial, ce sont les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui ont le plus bénéficié de la réforme. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 000 € et 3 M€ sont celles qui ont, en pourcentage, le plus bénéficié de la réforme, avec une baisse de la cotisation de plus de 50 %. Entre 250 000 € et 2 M€, le taux de « gagnants » dépasserait 80 %.

Une recomposition sectorielle

La réforme de la taxe professionnelle a également eu un effet de recomposition sectorielle majeur. Cet effet était anticipé dès la préparation de la réforme.

Impact de la réforme pour les principaux secteurs économiques¹⁹ :

	Taxe professionnelle avant la réforme (en millions d'euros)	Contribution économique territoriale et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau après la réforme (en millions d'euros)	Variation
Les secteurs gagnants :			
Construction	1 402	775	- 45 %
Agriculture, sylviculture, pêche	108	65	- 40 %
Services aux particuliers	1 166	739	- 37 %
Industries	6 424	4 344	- 32 %
Commerce	3 888	3 023	- 22 %
Transports	2 093	1 631	- 22 %
Education, santé, action sociale	1 040	822	- 21 %
Services aux entreprises	5 135	4 204	- 18 %
Activités immobilières	504	424	- 16 %
Administration	164	135	- 18 %
Les secteurs perdants :			
Energie	1 592	1 639	+ 3 %
Activités financières	1 896	1 911	+ 1 %

Source : <http://www.minefe.gouv.fr/actus/pdf/taxe-pro-entreprises.pdf>

Comme prévu, la suppression de l'assiette sur les équipements et les biens mobiliers (EBM) a surtout profité aux entreprises industrielles. Ainsi, selon les dernières données disponibles²⁰, l'industrie a bénéficié de 2,2 Md€ de réduction de charges fiscales, soit 27 % des gains globaux enregistrés en 2010, un résultat supérieur aux simulations réalisées *ex ante*. Le sous-secteur qui a le plus profité de la réforme est celui de l'industrie des biens intermédiaires, avec des gains de 40 % en 2010.

En revanche, les entreprises de prestation de services et d'intérim, qui consomment peu d'EBM et dont la valeur ajoutée dépend surtout des ressources humaines, ont vu leurs charges fiscales augmenter fortement. Il en va de même des activités financières, qui ont connu une hausse de la charge fiscale de près de 20 %.

Enfin, dans le secteur des entreprises de réseaux (énergie, télécommunications, transport ferroviaire), la création des IFER et la fixation du tarif de la taxe sur les installations nucléaires de base ont répondu à une volonté de maintenir constante la contribution des principales entreprises du secteur, dont la production n'est pas délocalisable²¹.

Cette recomposition sectorielle n'est pas sans effet sur les recettes des collectivités locales : dans un département industriel, le dynamisme de la CVAE n'atteindra pas celui qu'aurait connu la taxe professionnelle.

¹⁹ Voir le rapport Durieux-Subremon, *op.cit.* Une évaluation plus fine des « gagnants » et des « perdants » par secteur est fournie par le rapport de la mission d'évaluation du Sénat, p.19, mais cette évaluation n'intègre pas les IFER.

²⁰ Voir le rapport de la mission d'information du Sénat, p.27.

²¹ C'est notamment le cas du principal contributeur privé à la taxe professionnelle.

Taxes locales sur les entreprises en Europe

Les comparaisons entre pays européens sont difficiles car le financement des budgets locaux par les entreprises varie fortement d'un pays à l'autre. Trois modèles se dégagent toutefois²², certains pays mêlant plusieurs types de taxations :

- les pays où les collectivités perçoivent un impôt foncier professionnel local (Royaume-Uni, Lituanie, Irlande, etc.) ;
- les pays qui lèvent un impôt local sur les entreprises (en général les recettes sont attribuées aux seules communes sauf en France, où elles sont attribuées à l'ensemble des collectivités, et en Italie, où elles sont versées aux régions), avec des assiettes très diverses selon les pays (masse salariale, nombre d'employés, valeur des biens de production, etc.) ;
- les pays où les impôts nationaux sont partagés avec les collectivités locales (impôt allemand sur les sociétés).

4. Une réforme à poursuivre

Le système ainsi refondu doit poursuivre son évolution. Surtout, cette réforme doit être replacée dans le cadre global de la fiscalité locale, qui doit être repensé de front. Il est en effet indispensable d'appréhender l'intégralité des équilibres fiscaux et de concevoir une réforme d'ensemble. C'est ce qui permettra d'assurer sa neutralité pour les finances publiques, de la rendre acceptable pour les collectivités locales, de la mettre au service de la justice sociale et de la rendre intelligible pour le citoyen.

a. Les principes structurants

La neutralité pour les finances publiques.

Dans un contexte de crise des dettes souveraines et de hausse de l'endettement public, la dette publique locale devient un enjeu central pour les finances publiques. La dette des administrations publiques locales (APUL) a dépassé 160 milliards d'euros fin 2010 ; l'encours inscrit au bilan des collectivités territoriales s'est accru de 41 % depuis 2004 (80 % pour les régions, 63 % pour les départements, 18 % pour les communes et 69 % pour les groupements de communes à fiscalité propre).

La réforme doit se faire à coût constant, ce qui implique d'avoir un coût de transition le plus faible possible, et de ne pas augmenter à moyen terme les dotations versées par l'Etat aux collectivités locales.

L'acceptabilité de la réforme.

La réforme doit permettre aux collectivités locales de continuer à exercer leurs missions, sans dégrader la compétitivité française. Pour cela, elle doit garantir un maintien des recettes des différents niveaux de collectivités locales, et une stabilité de ces recettes au cours du temps. Cela implique également d'éviter les assiettes trop volatiles. Pour ce qui est des entreprises et des particuliers, elle ne doit pas se traduire par une hausse trop importante de la charge contributive.

²² Voir l'article de la gazette des communes : <http://www.lagazettedescommunes.com/1263/europe-dun-pays-a-lautre-une-multiplicite-de-modeles/>

La justice sociale.

Une imposition locale juste appelle des contributions réellement proportionnelles aux moyens des contribuables. Il s'agit de réformer en priorité les taxes assises sur les valeurs locatives cadastrales, qui sont déterminées selon des règles qui ont près de 40 ans. Cette réforme peut passer par une révision progressive de ces valeurs cadastrales ou par un abandon pur et simple de cette assiette, et par son remplacement par une assiette plus juste et plus pérenne.

La lisibilité du système.

La complexité du système fiscal actuel le rend illisible pour les citoyens, et vide de sens la notion de spécialisation de la fiscalité locale. Au problème du manque de spécialisation fiscale s'ajoute une insuffisante spécialisation de l'action des collectivités locales. La pratique des financements croisés ou « pluriels » est à cet égard coûteuse en temps de montage et d'aboutissement des projets dans les territoires.

b. Les scénarios envisageables

Trois scénarios peuvent être envisagés pour cette réforme : un scénario d'ajustement, un scénario intermédiaire et un scénario de rupture.

Le scénario d'ajustement :

Ce scénario consisterait à ajuster les contributions à la CET et à réviser progressivement les valeurs locatives cadastrales. La contribution économique territoriale serait maintenue mais plusieurs ajustements seraient apportés aux nouvelles impositions :

- tout d'abord, en fonction des secteurs économiques²³ : la fiscalité pesant sur le secteur de l'énergie et sur celui des activités financières, principaux « perdants » de la réforme, serait allégée. L'IFER serait réformée pour éviter des effets anticoncurrentiels dans le secteur des transports et des télécommunications (diversification de l'assiette) et neutraliser son effet défavorable sur le secteur de l'énergie;
- ensuite, en fonction de la taille des entreprises : les principales « gagnantes » de la réforme sont les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 3 millions d'euros. En revanche, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros ont enregistré des gains bien moindres. Un rééquilibrage pourrait être proposé. A l'inverse, on reviendrait sur l'exonération de trois ans de CET pour les auto-entrepreneurs ;
- enfin, ces ajustements seraient l'occasion de reprendre la question de la territorialisation de la valeur ajoutée des entreprises, qui repose sur la valeur locative des locaux et/ou le nombre de salariés par établissement²⁴.

Les taxes foncières et d'habitation seraient maintenues. La révision des valeurs locatives serait conduite dans les conditions et selon le calendrier définis par le Gouvernement, en commençant par les locaux professionnels²⁵. L'objectif serait de bâtir une réforme à produit constant (en l'absence de modification des taux par les collectivités), sans effet redistributif entre locaux professionnels et locaux d'habitation.

²³ La mission d'information du Sénat propose opportunément d'écarter la création de nouvelles IFER, pour des raisons d'équité fiscale, les IFER ne tenant pas compte de la capacité contributive des entreprises.

²⁴ La mission d'information du Sénat propose ainsi de simplifier les formalités de déclaration des effectifs par l'utilisation des déclarations annuelles des données sociales (DADS).

²⁵ Cf. article 34 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Le scénario intermédiaire :

Ce scénario intermédiaire comprendrait :

- un ajustement des contributions des différents secteurs et tailles d'entreprises à la CET ;
- une extinction progressive du recours aux valeurs locatives cadastrales pour la fixation des taxes foncières et de la taxe d'habitation ;
- un recours croissant au revenu des ménages dans la fiscalité directe locale qu'ils supportent.

Le scénario de rupture :

En changeant de paradigme, il consisterait à renoncer à l'autonomie fiscale des collectivités locales et nécessiterait un véritable renforcement de la péréquation. Depuis 60 ans, toutes les réformes se sont faites à moyens croissants. Une réforme ambitieuse implique qu'il y ait des collectivités « perdantes », en particulier celles dont le potentiel financier est le plus élevé. Ce scénario consisterait à aller plus loin dans le partage des recettes fiscales entre l'Etat et les collectivités locales. A terme, l'idée serait de supprimer *la fiscalité locale pour le contribuable*, remplacée par des recettes de fiscalité nationale. L'autonomie financière des collectivités locales serait assurée mais elles renonceraient à leur autonomie fiscale.

Un tabou très français

Si, en France, le transfert de la TIPP aux régions et aux départements a permis de lever le tabou du partage des recettes de fiscalité entre l'Etat et les collectivités locales, la plupart des pays de l'UE connaissent déjà cette situation. Ainsi en Allemagne, Etat fédéral, les *Länder* bénéficient d'une large autonomie, mais le principe d'autonomie financière énoncé par la loi fondamentale (article 28) ne repose pas sur la notion de ressources fiscales propres. Les *Länder* et les collectivités locales tirent la majeure partie de leurs ressources d'impôts partagés avec le niveau fédéral, et les impositions locales propres ne représentent que 30 % de leurs ressources.

L'objectif de neutralité de la réforme pour les finances publiques limite la péréquation par les dotations budgétaires. La péréquation devra donc être principalement fondée sur la péréquation entre collectivités. Il convient d'améliorer très significativement la péréquation entre régions et entre départements, soit en renforçant la péréquation sur flux²⁶, soit en fusionnant les mécanismes de péréquation sur stock et sur flux. Il en va de même pour la péréquation au niveau communal, qui gagnerait à s'inspirer du système mis en place pour la région Ile-de-France (FSRIF).

Le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)

Créé en 1991, le FSRIF est un dispositif de péréquation horizontale spécifique à la région Ile-de-France qui permet une redistribution des richesses entre les communes de la région. Alimenté jusqu'en 2012 par des prélèvements sur les ressources fiscales des communes et des EPCI, il a été récemment adapté aux conséquences de la suppression de la taxe professionnelle. La loi fixe désormais un objectif annuel de ressources (210 millions d'euros pour 2012, et jusqu'à 270 millions d'euros pour 2015), et prévoit un financement par les communes dont le potentiel financier par habitant est le plus élevé²⁷.

²⁶ Les prélèvements assis sur la croissance sur une année des ressources des collectivités contributrices.

²⁷ Les principaux contributeurs au FSRIF en 2012 seront Paris (121 millions d'euros), Courbevoie (13 millions d'euros) et Puteaux (12 millions d'euros) ; les principaux bénéficiaires en seront Sarcelles (6 millions d'euros), Saint-Denis (6 millions d'euros) et Bondy (5 millions d'euros). Voir la circulaire de 2012 : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/05/cir_35245.pdf

Le tableau ci-dessous présente la comparaison des avantages et inconvénients des différents scénarii :

	Justice fiscale	Lisibilité du système	Dynamique des ressources	Faisabilité de la réforme
Scénario d'ajustement	+	=	=	-
Scénario intermédiaire	++	=	+	--
Scénario de rupture	+++	++	+	---

Conclusion

La taxe professionnelle a été mise en place à l'apogée industrielle de la France. Elle ne correspondait plus depuis plusieurs années à ce pour quoi elle avait été instaurée. Pendant plusieurs décennies, le législateur a tenté de la réformer afin de l'adapter au nouveau contexte économique, sans y parvenir de façon satisfaisante. La transformation de la taxe professionnelle, pour être réellement réussie, exige de repenser la fiscalité locale dans son ensemble. Il est nécessaire de mener une réforme ambitieuse et celle-ci n'aboutira qu'en étant conçue de manière globale, en intégrant le resserrement de la dépense publique (donc des dotations en provenance de l'Etat) et les difficultés qu'ont les collectivités à accéder au marché financier pour emprunter.

Cette réforme d'ensemble de la fiscalité locale est toutefois un exercice politique difficile. La clarification des compétences des différents niveaux de collectivités en est un préalable, quel que soit le scénario retenu²⁸.

²⁸ A ce stade, et pour améliorer la lisibilité du système, deux choix sont possibles : soit une clause générale de compétence qui n'existe plus qu'au niveau des couples (« région-département » et « commune-intercommunalité ») soit des financements croisés limités à deux ou trois collectivités par projet.

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

Les opinions exprimées dans ce document de travail n'engagent ni les personnes citées, ni les institutions qu'elles représentent.

Sophie Durand, responsable fiscale Pôle France d'EDF

Gilles Mergy, Maire adjoint de Fontenay aux Roses en charge des finances et du devoir de mémoire

Edouard Philippe, Député de la Seine Maritime, Maire du Havre.