

Taxe professionnelle acte IV

Enjeu n° 3 - le mécanisme d'encadrement de la TP et les règles de liaison des taux nuisent à la cohérence entre l'action publique locale et l'imposition.

A) Les différents mécanismes d'encadrement de la TP ont conduit à sa dénaturation

En effet, le plafonnement de la taxe professionnelle touche certes moins de 5% des entreprises imposées à la TP, mais elles représentent environ 40% du montant de la TP, comme le montrait le rapport Fouquet.

Population associée à chaque base d'imposition (en 2003)	Nombre d'entreprises ⁽¹⁾	En % du nombre total	Montant de TP nette ⁽²⁾ en Md€	En % du montant total
Contribuables imposés sur la base minimum (sur la base d'un local de référence choisi par la commune)	810 000	30,3%	0,3	1,2%
Contribuables imposés sur leurs recettes (titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés)	470 000	17,6%	1,1	4,7%
Contribuables imposés sur les seules valeurs locatives foncières (essentiellement commerçants et artisans dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152 500 €)	535 000	20,0%	0,2	1,0%
Contribuables soumis à la cotisation minimale (entreprises dont le CA est supérieur à 7,6 M€ et la TP inférieure à 1,5 % de leur VA)	14 700	0,6%	3,1	13,7%
Contribuables plafonnés à 3,5 %, 3,8 % ou 4 % de leur VA	130 000	4,9%	8,7	38,4%
Autres contribuables (imposés sur l'ensemble de leurs immobilisations et ni plafonnés, ni soumis à la cotisation minimale)	710 000	26,6%	9,2	40,9%
Total	2 670 000	100,0%	22,5	100,0%

Source : DGI/M2

(1) Ensemble des redevables à la taxe professionnelle, dont certaines associations, les établissements publics industriels et commerciaux, les loueurs en meublé, etc.

(2) Il s'agit de la taxe professionnelle à la charge de l'entreprise, hors frais de gestion et impositions additionnelles, diminuées des dégrèvements – dont le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée – et majorée du supplément au titre de la cotisation minimale.

Pour expliquer cette situation, il convient de revenir sur ses trois expériences principales :

*** les trois mécanismes de la réforme de 1995 :**

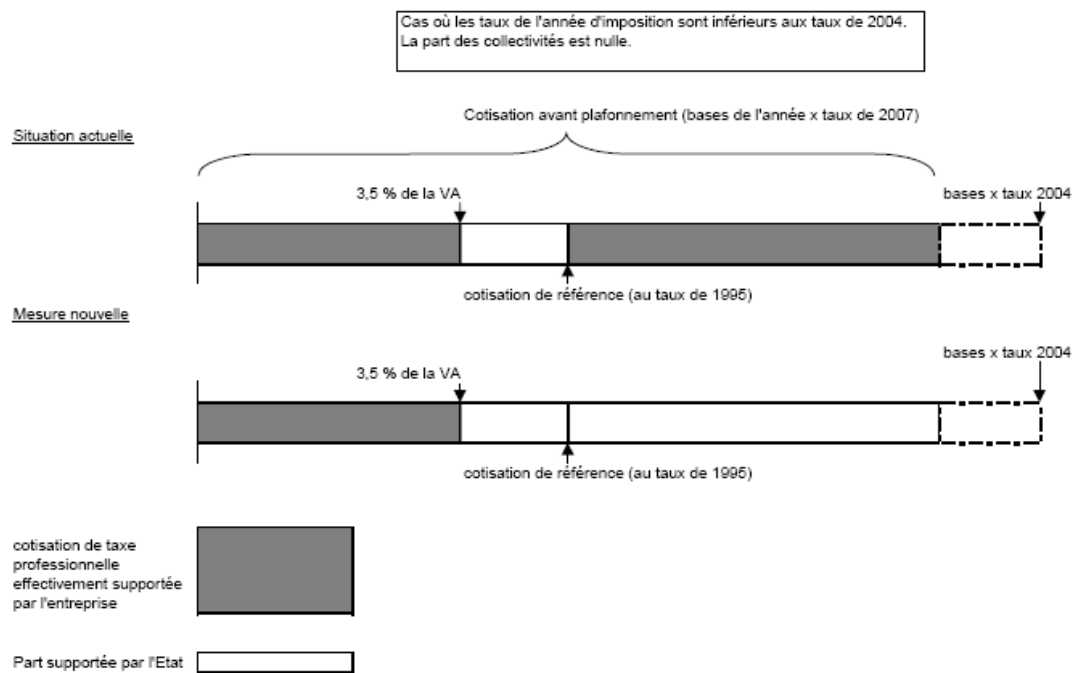
- une entreprise s'acquitte la taxe professionnelle au taux décidé par la commune ou par l'EPCI. Ce taux s'applique aux salaires (jusqu'à la réforme de 1999), à la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière (globalement les immeubles), sur la valeur locative des biens d'équipements et mobiliers (valeur = 16 % du prix d'achat du bien ou le loyer si elles sont prises en location) ou sur une fraction des recettes ;
- lorsque la cotisation d'une entreprise est inférieure à une cotisation minimum dont le montant est fixé par la commune ou l'EPCI compétent, elle doit acquitter cette cotisation minimum.
- pour les entreprises au chiffre d'affaire supérieur à 7,6 M€, si le total de la TP de l'entreprise est inférieur à 1,5% de sa valeur ajoutée, l'entreprise s'acquitte de la différence entre le premier montant de TP et 1,5% de sa valeur ajoutée ;
- En fonction des entreprises, lorsque le montant de TP est supérieur 3,5%, 3,8% ou 4% de sa valeur ajoutée, le montant de la TP est plafonné à hauteur du pourcentage défini de la TP. Ce plafonnement fait l'objet d'un dégrèvement.

*** La réforme de 1999 a visé à alléger le poids de cet impôt sur les entreprises :**

- la part d'assiette reposant sur les salaires a été supprimée de manière progressive sur cinq ans à partir de 1999 ;
- la part de la taxe calculée sur les recettes pour les redevables dits aux BNC (bénéfices non commerciaux : agents d'affaires et intermédiaires) employant moins de cinq salariés a été allégée par la diminution du taux applicable au montant des recettes de 10 à 6%.

*** En 2006, la réforme de la taxe professionnelle vise à répartir le poids des dégrèvements entre l'Etat et les collectivités territoriales :**

- le plafonnement de la taxe professionnelle est uniformisé à 3,5% de la valeur ajoutée.
- L'article 85 de la loi de finances pour 2006 introduit cependant une modification majeure en laissant à la charge des collectivités locales la partie du dégrèvement correspondant à l'évolution des taux par rapport à un taux de référence (taux 2004 + augmentation moyenne des taux entre 2004 et 2005 par catégorie de collectivités). Cette refacturation est nommée le « ticket modérateur ».



Au bilan, on peut constater que :

- Chacun des ajustements a bien évidemment visé un résultat efficace et utile, mais l'empilement de mesures rend la taxe professionnelle inadaptée ;
- il est créé un « tunnel de taux », dans la mesure où les deux taux minimum et maximum de taxe professionnelle sont nationaux. Les effets attendus par les collectivités territoriales du choix du taux de la taxe professionnelle sont en pratique limités par ces deux bornes ;
- le tunnel de taux a créé une « assiette autonome », **représentant en 2003 près de 52% du produit de la taxe professionnelle nette ;**

- la TP possède un double visage, car elle est certes un impôt local mais elle se transforme en un impôt national, lorsque l'entreprise a vu l'assiette valeur ajoutée se substituer aux assiettes classiques ;
- une entreprise assujettie à la cotisation minimale est indifférente à toute augmentation des taux si sa cotisation ne dépasse pas 1,5% de sa valeur ajoutée ;
- une entreprise plafonnée est indifférente aux écarts de taux entre les collectivités ;
- la réforme de 2006 conduit à neutraliser les recettes fiscales attendues par une commune ou un EPCI à fiscalité propre d'une augmentation du taux, dans la mesure où ces derniers se verront facturer par l'Etat le « *ticket modérateur* ».

A l'instar de la Russie de Churchill, la TP peut alors paraître, pour le contribuable local, comme un rébus enveloppé au sein d'un mystère, dans une énigme.

Comme le soulignait la commission Fouquet, « la taxe professionnelle n'a pas été conçue pour correspondre aux coûts supportés par les collectivités du fait de la présence des entreprises ».

Or, la nouvelle organisation territoriale de la France choisie en 1982 et constitutionnalisée en 2003, est un bouleversement systémique, à l'aune duquel il convient de réévaluer les impôts locaux.

Hier neutre dans une organisation centralisée, l'absence de lien entre la taxe professionnelle payée et les coûts supportés par les collectivités en raison de l'activité des entreprises est aujourd'hui un facteur clé de risque.

A ce titre, la plupart des rapports plaident pour le maintien d'un tunnel. Toutefois, certains recommandent un « tunnel de taux » plus large, permettant de renforcer le dialogue entre les entreprises et les collectivités autour du niveau d'imposition au regard des investissements financés par les personnes publiques.

A titre d'illustration, la commission Fouquet se prononce pour le maintien d'un système de « tunnel de taux », comme le meilleur garant d'une imposition juste.

B) Les règles de liaison entre les taux contribuent à une réelle complexité d'application de la TP

Les règles de liaison entre les taux sont particulièrement complexes. Ajoutées à l'enchevêtrement des dispositifs de la TP, ils participent à la limitation de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Or, leur fondement est à questionner : pourquoi des règles de liaison entre les taux ?

La justification de cette règle complexe est de permettre d'éviter de faire porter sur le contribuable qui ne vote pas, c'est-à-dire l'entreprise, la totalité des augmentations de fiscalité locale. D'où le lien fort entre la variation de la TP et celui de la taxe d'habitation.

La règle de liaison des taux peut conduire à un impact négatif inattendu

En 2006, l'exonération de 20% des bases du foncier non bâti conduisait à diminuer le taux moyen pondéré des taxes d'habitation et taxes foncières.

Or, la baisse de ce taux moyen pondéré présentait un risque d'empêcher mécaniquement l'EPCI d'augmenter le taux de TP, même si ses dépenses d'investissements justifiaient cette augmentation au regard des prestations réalisées au profit des entreprises.

Dans ce cas, les EPCI situés en secteur rural étaient d'ailleurs plus fragilisés dans la mesure où la part du foncier non bâti est plus importante dans le calcul du taux moyen pondéré des taxes foncières et d'habitation.

Le rapport Mauroy propose d'ailleurs de supprimer la règle de liaison des taux, au terme de la spécialisation des impôts qu'il préconise.

En effet, il est jugé que la spécialisation à terme des impôts permet de s'affranchir de la règle complexe de liaison des taux. En effet, l'identification précise de l'autorité en charge de la variation de l'impôt permet au monde économique d'avoir un dialogue enrichi avec la collectivité territoriale concernée.

Pour éviter les éventuels excès, la commission Mauroy propose de compléter cette spécialisation par des règles d'encadrement des hausses de taux.