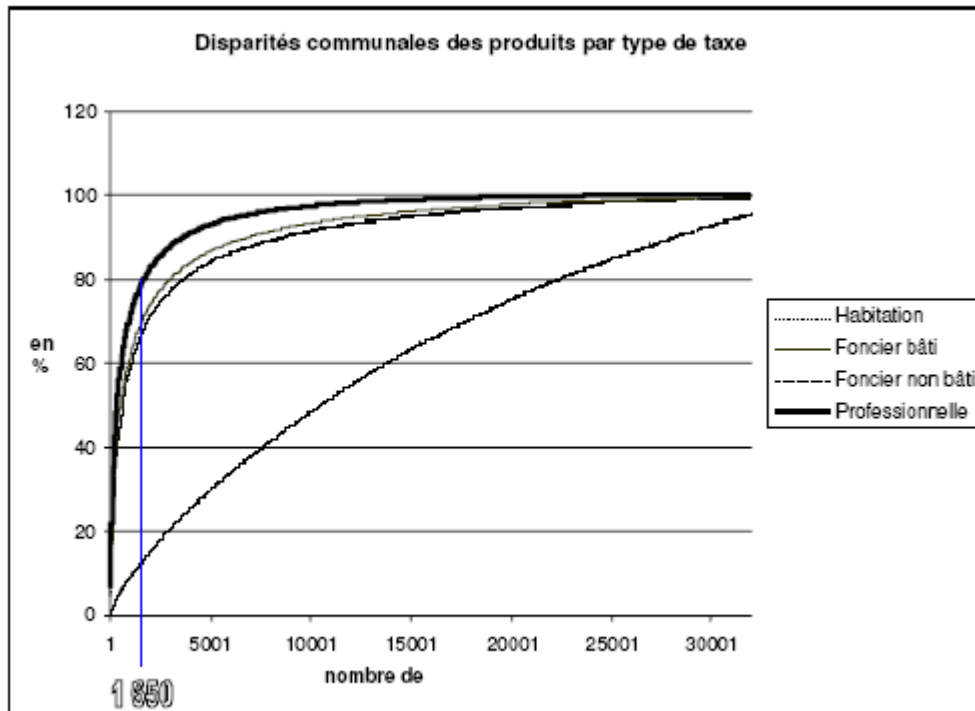


Taxe professionnelle acte V

Enjeu n° 4 - le système actuel de péréquation de la TP n'est pas optimal

C'est un lieu commun de constater que la TP est inégalement répartie. Toutefois, la TP possède la particularité d'être l'impôt local le plus inégalement réparti. 4,5 % des communes, soit 1 650 communes couvrant 38,5 % de la population nationale, représentent 80% des produits de TP communale.



Source : rapport Fouquet (2004)

Or, l'impôt possède non seulement une fonction de redistribution des richesses entre les citoyens mais également dans le cas de la TP entre territoires.

Dès lors il convient d'interroger les mécanismes actuels de redistribution, appelés « *péréquation* », à l'aune de leur finalité ; réduire les inégalités entre les territoires. Il faut à ce titre rappeler que la péréquation est devenue un objectif constitutionnel, l'article 72-2 de la Constitution disposant que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Il est convenu de décomposer les péréquations fiscales en péréquation horizontale (entre collectivités territoriales de même niveau) et en péréquation verticale (entre l'Etat et les collectivités, telle la DGF).

Concernant la TP, il existe deux mécanismes horizontaux de péréquation.

Premièrement, les fonds départementaux de péréquation de la TP, créés en 1975, ont pour mission d'assurer une péréquation horizontale. Pour ce faire, ils disposent trois types de ressources :

- les produits de l'écêtement des « établissements exceptionnels » ou du prélèvement (bases de TP supérieures à deux fois la moyenne nationale, soit 3 394 €/habitant en 2007) ;
- les produits de l'écêtement des magasins de grande surface ;
- les prélèvements directs sur les ressources de certains EPCI.

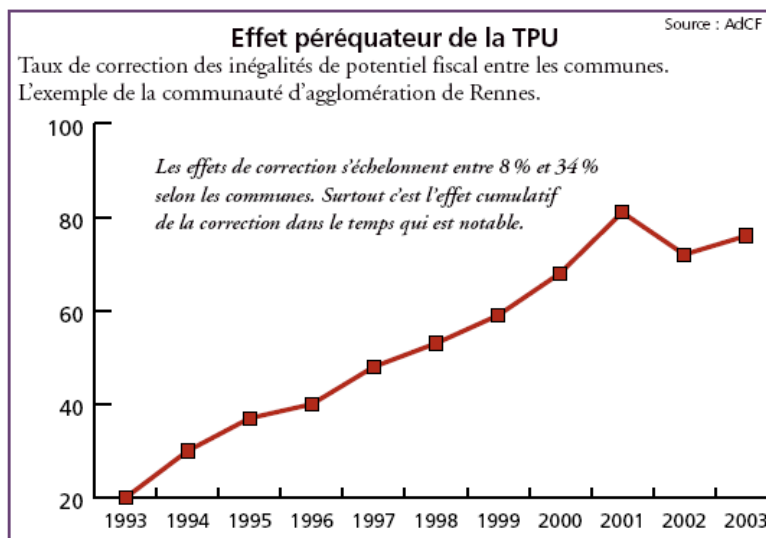
De façon facultative, un prélèvement peut être opéré par le conseil général sur les recettes départementales procurées par la taxe professionnelle. Selon la DGCL, « cette possibilité n'est quasiment pas exploitée ». Chacune des ressources fait l'objet d'un système de redistribution spécifique, soit en faveur des communes concernées (par exemple les communes à proximité de l'établissement), soit en direction des communes défavorisées pour lesquelles les critères de sélection sont fixés le Conseil général (par exemple potentiel fiscal faible, faible capacité d'investissement, nombre d'habitant).

Deuxièmement, la taxe professionnelle unique est également un outil de péréquation entre les communes d'une agglomération, sous réserve de la coïncidence entre le périmètre géographique de l'EPCI et celui de l'agglomération.

Cette péréquation se concrétise tant par l'application d'un taux unique que par l'application d'une même règle sur un périmètre géographique cohérent.

C'est ainsi que le rapport Mercier de 1991 soulignait la TPU a un effet péréquateur car elle permet aux communes riches en TP de partager cette ressource avec celles qui ont des bases moins importantes, mais qui contribuent néanmoins au dynamisme économique d'ensemble, notamment en assumant les « charges de centralité ». Cette péréquation est d'autant plus nécessaire au sein d'un même espace de développement que l'assiette de la TP est la plus dynamique mais également la plus inégalement répartie.

Guy Gilbert et Alain Guenguant¹ corroborent cet avis. En effet, ils évaluent également que *l'intercommunalité à TPU met en œuvre deux redistributions territoriales. La première, directe, découle des relations financières entre la communauté et les communes-membres. La seconde est indirecte : elle provient de la mutualisation des services intercommunaux.*



¹ Revue Intercommunalités. AdCF. N° 104 - septembre 2006. Article « Quelle péréquation fiscale ? »

Source : Revue Intercommunalités. AdCF. N° 104 - septembre 2006.

Enfin, la commission Fouquet tempère ces avis convergents en soulignant que le système de la TPU peut participer au relâchement du lien entre l'activité économique et le territoire, car il rend plus difficile l'acceptation par une commune d'une implantation source de nuisances, sachant que le produit de l'imposition sera perçu par l'EPCI. Toutefois, la commission reconnaît que les mécanismes de péréquation (fonds de concours, dotation de solidarité communautaire) entre EPCI et communes membres permettent de favoriser cette acceptation.

Il n'en demeure pas moins que les effets redistributifs des systèmes actuels de péréquation de la TP sont limités.

En effet, le premier mécanisme conduit à répartir un montant représentant un peu moins de 3 % de la TP perçue par les collectivités locales.

Quant à la TPU, son effet de correction des inégalités de potentiel fiscal par habitant varie de 18 % à 80 % avec une moyenne entre 40 % et 50 %².

Plus globalement, la performance du système actuel de péréquation français est discutable.

Selon l'étude de Guy Gilbert et d'Alain Guengant pour le Commissariat général du plan (« Evolution des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », 2004), les résultats du système actuel de péréquation sont très modestes.

En 2001, les 10% des communes les plus riches, soit plus de 3 500 communes, disposaient de près de 30% du pouvoir d'achat, alors que les 10% les plus pauvres ne bénéficiaient que d'un peu plus de 1% de ce même pouvoir d'achat.

Pour cette même année, la péréquation ne corrigeait que 40% des inégalités constatées entre les communes, même si cette péréquation a progressé de 6% entre 1994 et 2001. Par ailleurs, il convient de constater que seuls 71% des transferts de ressources concourent à la réduction des inégalités, comme le précise Gérard Laugier (« *Une ambition républicaine : réduire les inégalités territoriales* »).

Quant au rapport Arthuis de 2003, il évaluait que la péréquation verticale avait permis de réduire de 30% les inégalités de richesse entre collectivités. Constatant toutefois les effets modestes de la péréquation, ce rapport présentait quatre pistes de réforme du système actuel :

- rénover l'alimentation des FDPTP en étudiant un élargissement de l'écrêtement à la totalité des bases de TP, ainsi qu'une simplification des critères de contribution des collectivités à ces fonds, actuellement différentes selon la nature des collectivités et leur régime fiscal ;
- corriger les modalités de répartition des ressources des FDPTP en accroissant la part réservée aux collectivités défavorisées ;
- étendre la péréquation à d'autres niveaux de collectivités, notamment les départements et les régions ;

² Revue Intercommunalités. AdCF. N° 104 - septembre 2006. Article « Quelle péréquation fiscale ? ». Guy Gilbert et Alain Guengant

- développer la solidarité au sein ou à proximité des EPCI, par le biais d'un renforcement la dotation de solidarité communautaire que ceux-ci versent à leurs communes membres ou à des EPCI limitrophes. Le montant global de ces dotations est actuellement estimé à 500 M€.

Au bilan et au regard, des enjeux précédemment présentés, il semble nécessaire de relancer la péréquation horizontale aux côtés de la péréquation verticale ou étatique, dans la mesure où le renforcement de la solidarité pratique entre les collectivités contribue à leur dialogue et à leur autonomie.

A ce titre, de nouvelles pistes pourraient renforcer le caractère péréquateur de ces redistributions verticales (création d'une DGF communautaire...) et horizontales (étude de faisabilité des propositions du rapport Arthuis).