

Taxe professionnelle acte VI

Enjeu n° 5 - La superposition de collectivités territoriales votant des taux sur une même base semble contribuer à la faible lisibilité de la TP pour le contribuable et ouvre un débat majeur sur la question de la spécialisation fiscale.

La plupart des rapports consultés¹ pointe les effets négatifs de cette superposition des impositions sur une même assiette : absence de lisibilité pour les citoyens, risque de déresponsabilisation pour les collectivités.

Ainsi, la taxe professionnelle est perçue pour 61% par le bloc communal (communes et EPCI), 29% par les conseils généraux et 10% par les conseils régionaux.

Au 1^{er} janvier 2009, l'intercommunalité à fiscalité propre se compose de 2 601 structures, regroupant 34 164 communes pour 56,4 millions d'habitants. Ainsi, 93,1 % des communes et 87,3 % de la population appartiennent à un des quatre types de groupements à fiscalité propre (dont syndicats d'agglomération nouvelle). Dans cet ensemble, les 1 261 groupements à TPU rassemblent 16 944 communes pour 44,3 millions d'habitants.

Il en résulte que dorénavant la réflexion autour de la spécialisation fiscale doit prendre en compte un nouvel acteur dont l'impact sur l'environnement communal doit être mesuré : celui des groupements à TPU. On peut d'ailleurs constater que l'intercommunalité semble être l'impensé des réformes de la TP

Au-delà de ces considérations, trois questionnements principaux gravitent autour de cette spécialisation fiscale.

Premier questionnement : faut-il d'abord viser la spécialisation comme facteur de lisibilité pour le citoyen ou comme lien entre l'action d'une collectivité et ses contribuables ?

Le rapport Mauroy de 2000 préconisait une spécialisation de l'imposition locale. Concernant la TP, sa proposition est double :

- Affecter la taxe professionnelle unique aux EPCI ;
- Prévoir toutefois l'attribution à la région d'une partie de cette imposition. En effet, après avoir notamment étudié l'affectation à la région d'une partie de la TVA et de l'impôt sur le revenu, la commission juge ces solutions impraticables ou inadaptées. Elle préconise alors de maintenir à la région pour partie l'impôt économique, c'est à dire la TP. Elle estime cette situation cohérente avec les compétences de la région : transport, formation professionnelle, développement économiques.

Dans sa proposition de « nouvelle donne », le rapport Valletoux propose lui de réserver la TP rénovée au bloc communal, c'est-à-dire aux communes et aux EPCI.

¹ Rapport Mercier 1991, Rapport Arthuis 2003, Rapport Fouquet 2004, Rapport Richard 2006, Rapport Valletoux 2006, Rapport Dallier 2006, rapport Lambert 2007, Rapport Warsmann 2008. Ces articles se réfèrent également à des rapports dits classiques : le rapport Guichard 1976 (« *vivre ensemble* »), le rapport Voisin de 1980 (relatif au projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale - loi n° 80-10 du 10 janvier 1980), le rapport Mauroy de 2000 (« *refonder l'action publique locale* »).

Ces deux rapports montrent deux axes de réforme divergents. Le rapport Mauroy semble faire de la spécialisation fiscale de la TP une conséquence du lien entre l'action publique d'une collectivité et les entreprises, tandis que le rapport Valletoux semble privilégier le principe de spécialisation pour lui-même en ce qu'il est un gage de clarté.

Il convient de rappeler que le rapport Valletoux propose également la création de nouveaux impôts afin d'attribuer à chaque type de collectivité une autonomie homogène avec un équilibre de perception sur les deux grandes familles de contribuables, les ménages et les entreprises.

Deuxième questionnement : au sein du bloc communal, quelle est l'autorité votant les taux de cet impôt : la commune ou l'EPCI ?

Si le rapport Mauroy propose d'affecter la TP aux EPCI, il accompagne cette proposition d'une mise en question du maintien d'un retour aux communes de 100 % de la taxe professionnelle antérieurement perçue. Il considère que ce retour pourrait devenir source de rigidité et empêcher une réelle mutualisation des ressources et du financement des projets.

Il peut apparaître logique de confier la taxe professionnelle aux EPCI, dans la mesure où ceux-ci sont en charge du développement économique tandis qu'ils assurent également la péréquation du produit de l'impôt (voir article enjeu 4) sur un territoire de développement commun. Toutefois, il convient de déterminer les impôts à confier aux communes dans le respect des principes de subsidiarité et d'autonomie.

A cet égard, le dispositif de « *ticket modérateur* » introduit par la réforme 2006 conduit à exiger une plus grande solidarité sur un même territoire.

En effet, il induit une prime en faveur des communes décidant d'augmenter en premier leurs taux de TP.

Exemple : si une commune augmente fortement son taux de TP, elle a plus de chances de percevoir la totalité du produit concernant les entreprises multisites, si leurs montants d'imposition demeurent inférieurs à 3,5% de leurs valeurs ajoutées.

Dans ce cas, la commune n'est pas soumise au ticket modérateur institué par la réforme de 2006. Toutefois si une autre commune sur le même territoire de développement décide d'en faire autant quelques années plus tard, elle risque d'être « *refacturée* », comme les autres communes accueillant cette entreprise.

En effet, la cotisation de l'entreprise multisites peut alors atteindre le plafond de 3,5% de sa valeur ajoutée. Au bilan, la première commune ayant augmenté ces taux, aura perçu un produit de TP supplémentaire, sans refacturation, pendant ces quelques années.

Troisième questionnement : si la spécialisation est nécessaire, à quelles conditions peut-elle être efficace ?

A titre d'illustration, on peut étudier le cas des EPCI.

La taxe professionnelle représente 90,8% des ressources fiscales directes des EPCI à fiscalité propre, les communes membres conservant pour l'essentiel les impôts ménages et les reversements de l'EPCI. Dès lors, confier la TP aux EPCI demande préalablement d'étudier

les conditions de la reconquête de leur autonomie fiscale. Ces conditions ont fait l'objet de l'étude concernant les trois premiers enjeux développés dans les précédents articles: quel lien fiscal, quelle assiette, quel encadrement du vote des taux ?

Plus globalement, la spécialisation fiscale de l'imposition fiscale locale a fait l'objet d'une proposition déclinée dans le rapport Valletoux.

Ce rapport préconise de doter chaque type de collectivité d'une recette fiscale globale de plusieurs impôts dont elle a la pleine maîtrise (tant en termes de bases que de taux). L'objectif est de permettre au contribuable local d'identifier la collectivité maîtrisant l'impôt et de responsabiliser les décideurs locaux.

	Total	Ménages	Entreprises	Autres	État
PROPOSITION POUR LA NOUVELLE DONNE					
TP	13,0	0,0	13,0	0,0	0,0
FB ménages	12,0	12,0		0,0	0,0
FB entreprises	5,1		5,1	0,0	0,0
TH	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0
FNB	0,9	0,2	0,7	0,0	0,0
<i>Fiscalité directe</i>	<i>38,0</i>	<i>19,2</i>	<i>18,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
VT	5,2	0,0	4,6	0,6	
TEOM	4,3	3,4	0,9	0,0	
T/Électricité	1,4	1,0	0,4	0,0	
Mutations	8,7	4,4	4,3	0,0	
Cartes grises	1,6	1,2	0,4	0,0	
T/Apprentissage	0,6	0,0	0,6	0,0	
<i>Impôts "traditionnels"</i>	<i>21,8</i>	<i>10,0</i>	<i>11,2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,0</i>
TCA	5,1	3,8	1,3	0,0	
Attribution CNSA	1,9	1,9	0,0	0,0	
TIPP	3,5	2,3	1,2	0,0	
<i>Impôts "récents"</i>	<i>10,5</i>	<i>8,0</i>	<i>2,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Départemental/social CST	2,1	2,1	0,0	0,0	
Départemental/Véhicules	4,0	3,0	1,0	0,0	
Rég/Entreprises	4,5		4,5	0,0	
Rég/Ménages	2,0	2,0		0,0	
<i>Impôts partagés</i>	<i>12,6</i>	<i>7,1</i>	<i>5,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Fiscalité	82,9	44,3	38,0	0,6	0,0
DGF+DGD form.prof.	46,6				46,6
TOTAL	129,5	44,3	38,0	0,6	46,6

Au bilan, ce rapport propose la scission d'impôts existants et la création de quatre nouveaux impôts. Certains analystes jugent que les avantages de lisibilité obtenue par la spécialisation

stricte des impôts sont compensés par les inconvénients liés à la complexification du système fiscal².

Comme le souligne Joseph Carles, ce rapport a le mérite de reposer la question de la spécialisation fiscale. Il doit contribuer à la réflexion actuelle, sans en limiter les possibles.

² Pour un indispensable « Grenelle » des finances locales. Joseph Carles. Les cahiers du management territorial. N°31. Déc-janv-fév 2008.