



le 9 avril 2010

LES SUITES DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : LES PROPOSITIONS DES ASSOCIATIONS DE MAIRES ET DE PRESIDENTS D'EPCI

- Le présent document a pour objet de proposer les aménagements nécessaires du texte de réforme de la taxe professionnelle, pour contribuer à son amélioration, dans le cadre du projet de loi qui doit être adopté d'ici le 31 juillet prochain.
- En préambule, les associations soulignent que la mise en œuvre de cette réforme, mais également celle de la réforme territoriale à venir, pose la question de l'actualisation de nos systèmes de péréquation.

Elles souhaitent que les débats sur la péréquation s'engagent sur une définition partagée de ses objectifs (à partir de quel niveau les disparités de ressources, de charges et de pression fiscale entre collectivités doivent être corrigées ? comment les concilier avec l'autonomie des choix de gestion locaux et l'autonomie fiscale ? faut-il maintenir une « prime » pour ceux qui développent davantage leur territoire et leurs bases fiscales ? à partir de quelle échelle et de quelle assiette ?) et de ses principes d'évaluation, les indicateurs actuels d'évaluation des niveaux de ressources et de charges étant devenus obsolètes du fait des réformes successives.

- Elles considèrent enfin que les dotations de compensation de la réforme et le mécanisme du FNGIR sont des dispositifs dont l'objectif est d'éviter la déstabilisation des budgets, et ne sont pas des outils à même d'assurer la péréquation.

Ils doivent au contraire, au côté des autres ressources et charges des collectivités locales, être pris en compte dans le travail nécessaire et urgent de redéfinition de la péréquation.

Au-delà de la question de la péréquation, un certain nombre d'autres points concernant les effets de la réforme doivent faire l'objet d'un examen urgent.

1. LE REMPLACEMENT DU RÉGIME D'IMPOSITION DES TITULAIRES DE BÉNÉFICES NON COMMERCIAUX EMPLOYANT MOINS DE 5 SALARIÉS

- L'annulation par le Conseil constitutionnel du dispositif d'imposition particulier des titulaires de BNC employant moins de 5 salariés est lourde de conséquences pour le bloc communal :
 - une diminution substantielle de la cotisation foncière des entreprises (la CFE étant composée d'une part de l'impôt assis sur les valeurs locatives foncières et d'autre part sur les recettes des titulaires de BNC employant moins de 5 salariés) : environ 800 millions d'euros sur un montant total de 5,9 milliards d'euros.
 - un relèvement du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée, les titulaires de BNC de plus de 152 500 euros de chiffre d'affaires étant assujettis sans condition de nombre d'employés. En d'autres termes, le produit d'imposition des BNC de moins de 5 salariés réalisant plus de 152 500 euros de chiffre d'affaires va passer de « taux de CFE X 5,5 % des recettes » à 1,5 % de la valeur ajoutée (avant dégrèvement lié à l'application du barème).
- En l'état, la décision du Conseil constitutionnel pénalise les communes et les communautés, qui perçoivent l'intégralité de la cotisation foncière des entreprises, alors que la cotisation sur la valeur ajoutée est répartie entre les trois échelons.

Cette répartition devra donc être remise en cause, selon les modalités de remplacement de l'assiette « recettes » des BNC.

PROPOSITION :

- **soit un nouveau régime d'imposition des BNC de produit équivalent à l'ancien est mis en place (sans condition de seuil en termes de nombre de salariés), et est intégralement affecté au bloc communal. Cette piste, qui présente l'avantage de ne pas creuser davantage le déficit budgétaire de l'Etat, doit être examinée en priorité.**
- **soit le texte est maintenu en l'état, et il convient d'affecter de nouvelles recettes fiscales au bloc communal à hauteur de la différence entre le produit actuel des BNC et 26,5 % de la CVAE des BNC de moins de 5 salariés (de plus de 152 500 euros de CA). En aucun cas, le « manque à gagner » lié à la suppression du régime d'imposition particulier des BNC ne saurait être compensé au bloc communal par des dotations budgétaires.**
Selon le montant de la CVAE des BNC affectée au bloc communal, ces ressources fiscales de remplacement pourraient être, notamment :
 - **la taxe sur les surfaces commerciales (suppression de la réduction de la dotation de compensation actuellement prévue en contrepartie du transfert),**
 - **ou l'affectation au bloc communal d'une nouvelle part d'IFER.**

2. LE DEVENIR DU FNGIR

- Au niveau du bloc communal, la réforme de la taxe professionnelle provoque un transfert de fiscalité des territoires industriels vers les territoires tertiaires et résidentiels.

☞ A titre d'illustration, 53 % des produits de taxe professionnelle de la communauté d'agglomération de Maubeuge seraient transformés en dotations, alors que les produits fiscaux nouveaux de la communauté d'agglomération Cœur de Seine (Saint-Cloud, 92) représenteraient 154 % de ses produits actuels de taxe professionnelle.

- l'impact du changement d'assiette de l'impôt économique local (passage des investissements à la valeur ajoutée) a été amplifié par la spécialisation fiscale (transfert de la taxe d'habitation du département au bloc communal et de la taxe sur le foncier bâti régionale au département), qui constitue une véritable « réforme dans la réforme ».
- alors que le bloc communal représentait 60 % de la taxe professionnelle, il ne perçoit plus que 43 % des impôts économiques nouveaux.
- Le bloc communal s'était unanimement prononcé contre cette spécialisation fiscale, proposant au contraire de maintenir la part de taxe d'habitation départementale et la part de taxe sur le foncier bâti régionale, et ainsi d'accroître la part de CVAE affectée aux communes et aux EPCI. En effet :
 - alors que la priorité est le développement économique de la France, cette évolution risque de conduire les communes et leurs intercommunalités à donner priorité au tertiaire et au résidentiel dans l'affectation des espaces,
 - le maintien, au moins à titre provisoire, de la part départementale de la taxe d'habitation permettait d'envisager sa transformation future sous la forme d'un impôt de solidarité moderne (de type CSG) cohérent avec les compétences sociales des conseils généraux.
 - la sécurisation des ressources des collectivités, en particulier dans le contexte actuel d'incertitudes, liées aux impacts de la crise et des réformes, passe par le maintien à chaque échelon d'un panier de ressources diversifiées et d'un pouvoir d'ajustement de leurs ressources à travers des capacités d'action sur les taux (fortement réduites pour les régions et les départements après réforme).
- Chaque collectivité bénéficie d'une garantie individuelle de ses produits grâce au mécanisme de neutralisation de la réforme (dotation de compensation et fond national de garantie individuelle de ressources). Mais les collectivités dont les produits de remplacement sont inférieurs à celui de la taxe professionnelle verront une part substantielle de leurs ressources fiscales transformée en dotations figées :

- ce sont des EPCI urbains et industriels qui sont les plus touchés : 26 % des communautés de communes à taxe professionnelle unique seraient dans cette situation, contre 50 % des communautés d'agglomération, urbaines et des SAN (71 % pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants).
- dans certains territoires industriels, la part des produits de taxe professionnelle transformés en dotations peut atteindre 75 %, exposant les communes et communautés à d'importantes tensions financières à brève échéance, alors même que l'accueil d'activités industrielles les soumet à de fortes pressions environnementales. Pour ces territoires, des mécanismes d'atténuation complémentaires doivent être étudiés.
- Le FNGIR n'est pas un outil de péréquation, mais un dispositif de neutralisation de la réforme de la taxe professionnelle, dont le premier objectif est d'éviter la déstabilisation des budgets locaux.

☞ *Remettre en cause le FNGIR (par exemple, extinction progressive selon le schéma initial de la DLF) reviendrait à réduire les ressources de la CA du Val de Fensch (-54%) ou de la CA de Maubeuge (-53%) pour les redistribuer à la CA du Bassin d'Arcachon (+97%), à la CA de Royan (+154 %) ou à la CA Cœur de Seine (Saint-Cloud, +154 %).*

PROPOSITIONS :

- **indexer la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP),**
- **maintenir en euros courants les versements et prélèvements au titre du Fonds national de garantie des ressources individuelles (FNGIR),**

3. LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DE LA VALEUR AJOUTÉE

- Comme indiqué ci-dessus, le changement d'assiette induit un transfert de fiscalité entre territoires industriels et territoires de services (à plus forte valeur ajoutée).

Le législateur a choisi de répartir la valeur ajoutée des entreprises multi-établissements en fonction des seuls effectifs, ce qui conduit potentiellement à réduire encore la valeur ajoutée affectée aux territoires industriels (qui accueillent des usines à forte intensité capitalistique, mais potentiellement faibles en nombre de salariés).

PROPOSITION :

Sans revenir sur le principe de la territorialisation de l'assiette qui permet de maintenir l'intéressement des collectivités au développement économique de leur territoire, les associations souhaitent que soient réalisées des simulations de répartition de la valeur ajoutée des entreprises multi-établissements permettant d'atténuer l'impact de la réforme pour les territoires industriels. Différents critères pourraient être pris en compte en sus du critère des effectifs, par exemple :

- **les surfaces occupées,**
- **les bases de CFE (avant réduction de 30 % des valeurs locatives foncières industrielles).**

Les scénarios pourraient différencier la pondération des critères de répartition selon les secteurs d'activité : services (poids prépondérant des effectifs) ou industrie (poids prépondérant des surfaces ou des bases de CFE).

4. L'INDEXATION DES TARIFS DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE L'IFER

- Dans le texte actuel, aucune indexation du tarif des IFER n'est prévue. Le produit de l'imposition n'évolue qu'en fonction des bases physiques (installation de nouveaux équipements soumis à la taxe).

PROPOSITION :

Indexer les tarifs des différentes composantes de l'IFER sur l'inflation prévisionnelle inscrite en loi de finances,

5. LES RÔLES SUPPLÉMENTAIRES 2009 ET 2010 : COMPENSER LES COLLECTIVITÉS SUR DES BASES COMPLÈTES

☞ *Les rôles supplémentaires sont des rôles d'imposition afférents à un exercice N, mais qui n'ont pas été intégrés dans le rôle général de N. Les montants dus au titre de N peuvent faire l'objet de redressement dans un délai de trois ans. Ils sont reversés aux collectivités locales. Les rôles supplémentaires représentent, en moyenne, environ 2,5 % des produits annuels de TP.*

Les collectivités percevront « normalement » les rôles supplémentaires dus au titre de 2009. Pour les rôles supplémentaires afférents à l'année 2010, deux questions se posent :

- *le versement des sommes correspondantes aux collectivités locales,*
 - *la correction de la compensation relais (ces rôles supplémentaires n'étant, par définition, pas intégrés aux bases de TP utilisées pour le calcul de la compensation relais) et donc des compensations (dotations de compensation et FNGIR) calculées en référence à la compensation relais.*
- Le texte actuel présente plusieurs ambiguïtés :
- il vise expressément les « redressements opérés » par les services fiscaux. Or, il ne peut y avoir de « redressements » opérés au titre de 2010 que sur la seule cotisation foncière des entreprises, la taxe professionnelle 2010 étant « fictive ». Si l'on s'en tient à une interprétation stricte (même si le terme « redressements opérés au titre de la taxe professionnelle 2010 » porte à confusion), les rôles supplémentaires ne pourraient porter *in fine* que sur la seule CFE, c'est à dire seulement 17 % des produits de TP 2010.
 - il prévoit « d'arrêter les comptes » au 30 juin 2011 pour le calcul des dotations de compensation et des écrêtements / reversements de neutralisation de la réforme. Dès lors, *quid* des rôles supplémentaires de CFE 2010 qui seraient régularisés en 2012 et 2013 au titre de la TP (ou de la CFE) de 2010 ?
- De même, le texte ne prévoit pas que les compensations de neutralisation de la réforme (en particulier le terme 1, intégrant la compensation relais de taxe professionnelle) soient recalculées en fonction des rôles supplémentaires afférents à l'exercice 2009 (qui peuvent être perçus en 2011 et 2012), lorsque la compensation relais est égale aux produits perçus en 2009.

Par exemple, le texte actuel ne garantit pas que le produit des bases d'imposition d'une entreprise qui se serait installée en 2009 sur un territoire sans avoir rempli ses obligations déclaratives avant le 31/12/2009 soit bien versé à la collectivité au titre de 2010 et réintégré dans la compensation relais versée à compter de 2011.

PROPOSITION :

Le produit correspondant aux bases d'imposition calculées pour la taxe professionnelle 2010 qui n'étaient pas connues à la date d'établissement de la compensation relais 2010 doit :

- **être versé aux collectivités locales dans un délai de 3 ans (2011, 2012, 2013),**
- **donner lieu à correction du terme 1 du différentiel utilisé pour le calcul de la dotation de compensation et des prélèvements / écrêtements au titre du FNGIR.**

Lorsque la compensation relais est égale aux produits de TP 2009, les rôles supplémentaires afférents à des redressements de taxe professionnelle au titre de l'exercice 2009, encaissés par l'État et reversés aux collectivités locales en 2010, 2011 ou 2012, doivent également donner lieu à correction du terme 1 du différentiel de ressources utilisé pour le calcul de la dotation de compensation et des prélèvements / écrêtements au titre du FNGIR.

6. LE CALCUL DES PRÉLÈVEMENTS 2010 AU PROFIT DES FDPTP

- Le texte actuel prévoit de geler les prélèvements / écrêtements au titre des FDPTP à leur niveau de 2009 : les communes et les EPCI verront leurs recettes fiscales diminuées d'un montant égal au prélèvement ou au produit de l'écrêtement opéré en 2009.
- Le choix de geler les prélèvements FDPTP à leur niveau 2009 ne sera pas neutre en cas de variation des bases des établissements exceptionnels entre 2009 et 2010 :

- si les bases de l'établissement exceptionnel augmentent, la collectivité est « gagnante » : le prélèvement au titre des FDPTP étant inférieur au produit des bases de l'établissement exceptionnel 2010 prises en compte dans le calcul de la compensation relais.
- en revanche, si les bases de l'établissement exceptionnel diminuent, la collectivité est « perdante » : elle acquitte un prélèvement calculé en 2009, supérieur au produit des bases de l'établissement exceptionnel 2010 prises en compte dans le calcul de la compensation relais.
- De fait, cette disposition ne permet pas de traiter l'année 2010 « à droit constant » pour les collectivités.
- Par ailleurs, les communautés ayant modifié leur périmètre en 2009 subissent un double écrêtement, suite à une anomalie dans l'application des articles 1640 B et 1648 A du CGI, qu'il convient de corriger.

PROPOSITION :

L'ensemble des dispositions relatives au calcul des prélèvements et/ou des écrêtements au titre des FDPTP en vigueur au 31/12/2009 doivent s'appliquer également en 2010.

7. LE TICKET MODÉRATEUR (PLAFONNEMENT EN FONCTION DE LA VALEUR AJOUTÉE)

LA DÉDUCTION EN 2010 DU TICKET MODÉRATEUR DÛ AU TITRE DE 2009

- En 2010, le taux de référence pour le calcul de la compensation relais est plafonné au taux 2008 + 1 %. En revanche, le ticket modérateur 2009 est reconduit en 2010 en intégralité.

Une collectivité ayant augmenté son taux de TP de 2 % en 2009 verra ses produits 2010 calculés à un taux plafonné à 2008 + 1 %, mais se verra facturer un ticket modérateur égal à 2008 + 2 %.

PROPOSITION :

Le taux utilisé pour le calcul du ticket modérateur facturé en 2010 doit être le taux utilisé pour le calcul de la compensation relais versée en 2010 (taux 2009 ou taux 2008 + 1%).

LE NOUVEAU TICKET MODÉRATEUR

- Dans le système actuel, le ticket modérateur est calculé de manière additive (« de bas en haut ») : son montant total est égal à la somme des tickets modérateurs calculés individuellement pour chaque collectivité.
- Dans le nouveau système, le ticket modérateur sera calculé de manière soustractive (ou « de haut en bas ») : c'est la croissance globale du dégrèvement, constatée nationalement qui est répartie entre les collectivités ayant relevé leur taux d'imposition à la cotisation foncière des entreprises à partir de 2011, le taux de départ étant celui de 2010.

Or, les hausses de taux appliquées par les collectivités locales sur la cotisation foncière des entreprises ne constituent pas le seul facteur de hausse du dégrèvement.

- Les Associations d'élus, les commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat se sont unanimement prononcées pour l'abandon de ce mécanisme d'une complexité sans précédent, difficilement lisible pour les élus locaux, et potentiellement générateur d'effets pervers.

Le maintien de ce système est d'autant moins justifié que l'impact du nouveau ticket modérateur sera certainement très faible. Le dégrèvement actuel au titre du plafonnement à la valeur ajoutée représentait 8,5 milliards d'euros en 2007, dont 645 millions étaient mis à la charge des collectivités locales.

Selon les simulations demandées par la commission des finances de l'Assemblée lors de l'examen du PLF 2010, le nouveau dégrèvement s'élèverait à 678 millions d'euros. Le ticket modérateur mis à la charge des collectivités serait estimé à environ 20 millions d'euros en 2015.

PROPOSITION :

Supprimer le ticket modérateur. A défaut de suppression, celui-ci devrait *a minima* être revu en faveur d'un calcul additif et non d'un calcul soustractif, de sorte à garantir que son montant soit bien limité au seul impact des hausses de taux de CFE (soit : bases de CFE des entreprises plafonnées X hausse du taux de CFE).