



Enjeux géopolitiques de la taxe professionnelle et de son éventuelle suppression pour les petites communes

Jean-Baptiste Grison

► To cite this version:

Jean-Baptiste Grison. Enjeux géopolitiques de la taxe professionnelle et de son éventuelle suppression pour les petites communes. Intervention du 11 février 2009 dans le séminaire de recherche du CERAMAC. 2009. <halshs-00978367>

HAL Id: halshs-00978367

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00978367>

Submitted on 14 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Enjeux géopolitiques de la taxe professionnelle et de son éventuelle suppression pour les petites communes

Séminaire Ceramac 11 février 2009

Jean-Baptiste GRISON

Dans son intervention télévisée du 5 février dernier, le président de la République a annoncé l'hypothèse d'une suppression de la taxe professionnelle pour 2010, dans le cadre d'une politique de relance face à la crise. Cette recette fiscale est, depuis 1975, l'une des quatre taxes perçues directement par les collectivités locales, avec la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et celle sur le foncier non bâti. C'est aussi la plus importante dans les recettes fiscales des municipalités, représentant en moyenne 40 % environ du total des quatre taxes.

Sa suppression pose bien sûr la question de son remplacement, et des compensations financières pouvant être envisagées comme palliatifs d'un manque à gagner estimé au plan national de 8 à plus de 20 milliards d'euros selon les critères retenus. Mais elle révèle aussi des enjeux géopolitiques significatifs, dont la donne pourrait être modifiée sensiblement en cas de disparition, et selon les compensations envisagées. Car cet impôt, unique en Europe et depuis longtemps remis en question, représente aussi un facteur important dans les discussions et les décisions politiques territoriales.

I. La taxe professionnelle, une ressource pour les territoires.

Fonctionnement et principes généraux.

* Masse salariale et implantation des entreprises : une double assiette d'imposition.

La taxe professionnelle est acquittée par les entreprises aux collectivités territoriales sur les territoires desquelles elles sont implantées, et son montant s'élève en fonction, d'une part, de leur masse salariale, et d'autre part, de leur outil de production (immobilisations).

La part relative aux salaires de la taxe professionnelle a déjà été supprimée, progressivement de 1999 à 2004 ; les ressources correspondantes font l'objet d'une compensation versée par l'Etat aux collectivités locales, sur la base des revenus pour l'année 1999 : toute évolution de la masse salariale depuis 1999 n'est plus prise en compte.

* Un levier de politique fiscale des collectivités : la fixation des taux.

A partir d'une base brute uniforme, les collectivités bénéficiaires de la taxe professionnelle ont la responsabilité de voter des taux plus ou moins élevés. Ainsi, pour une installation comparable, une entreprise peut payer des contributions différentes, suivant la politique fiscale de la municipalité où elle est implantée.

Par ailleurs, si une commune bénéficie de ressources importantes liées à l'implantation d'entreprises sur son territoire, il n'est pas rare que les taux votés pour les trois autres taxes soient relativement faibles, en particulier la taxe d'habitation, dont le montant est plus sensible auprès des électeurs...

* Des communes aux intercommunalités fiscalisées : transferts et attributions compensatoires.

Dans le cadre de l'existence d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui est le cas de plus de 85 % des communes françaises en novembre 2008, deux régimes de transfert de ressources des communes vers leur communauté coexistent :

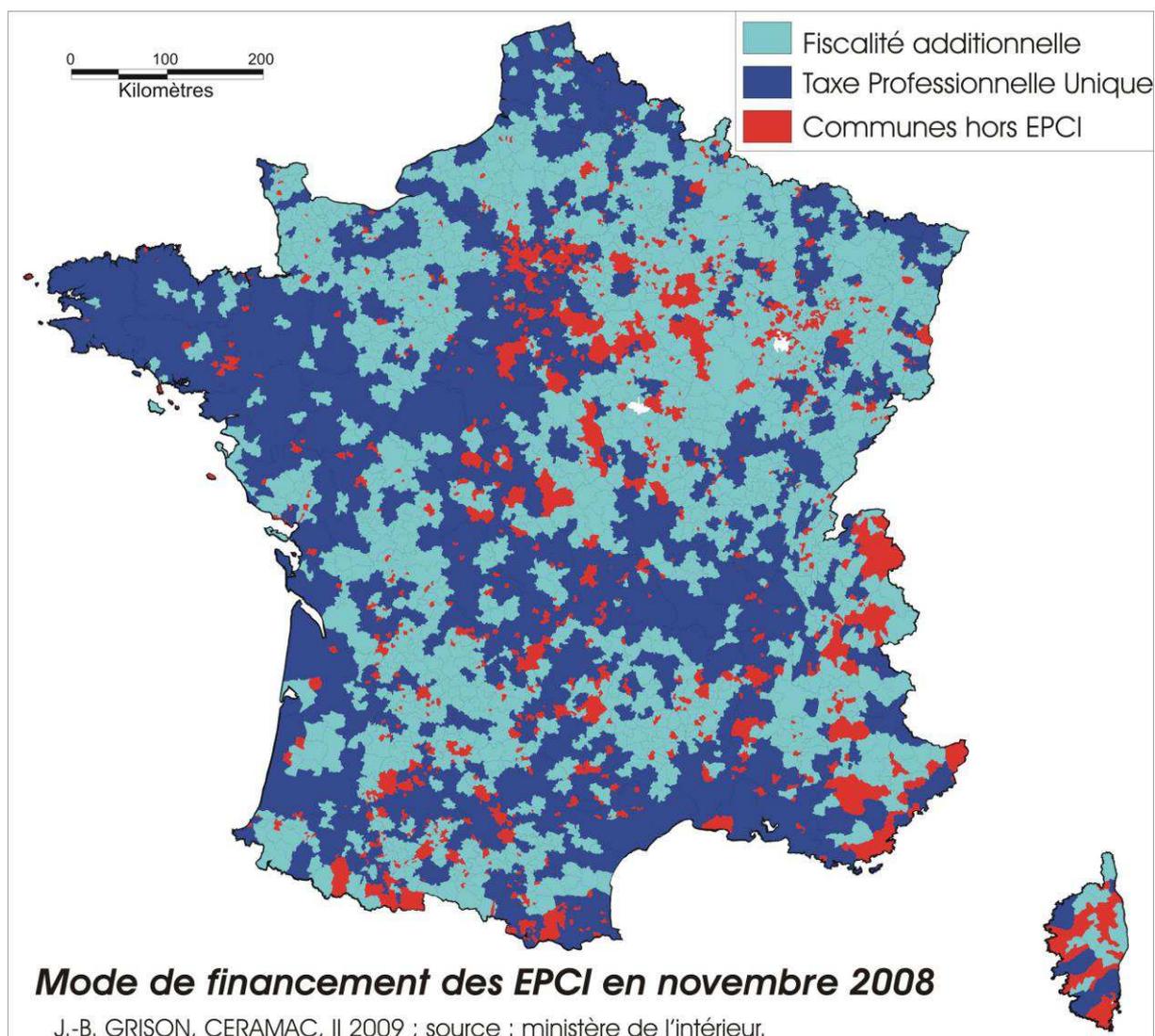
- soit une fiscalité additionnelle sur les quatre taxes locales (une part des recettes de chaque taxe revient à l'intercommunalité), à laquelle s'ajoute éventuellement une taxe professionnelle de zone (zones d'activités dont les revenus reviennent intégralement à l'EPCI) ;

- soit la TPU (Taxe Professionnelle Unifiée) : l'EPCI perçoit la totalité de la taxe professionnelle, et les communes conservent la totalité des trois autres taxes. Ce régime est obligatoire pour les communautés d'agglomération.

Dans les deux cas, la structure intercommunale reverse aux communes une attribution compensatoire, correspondant au montant des revenus des taxes transférées l'année précédent le transfert. Ces attributions sont constantes et ne sont pas indexée, ni sur l'évolution de l'activité économique, ni sur l'inflation.

- carte du mode de financement des intercommunalités :

Les EPCI ayant adopté la TPU sont majoritaires le long d'une diagonale allant de la Bretagne au pourtour méditerranéen, ainsi que dans la région Nord-Pas de Calais.



Un levier d'action politique.

* La taxe professionnelle dans les relations entre les communes et leurs intercommunalités.

Dans le développement des structures intercommunales fiscalisées (communautés de communes et d'agglomération), la taxe professionnelle représente un enjeu crucial, en particulier lorsqu'il s'agit d'un passage en TPU :

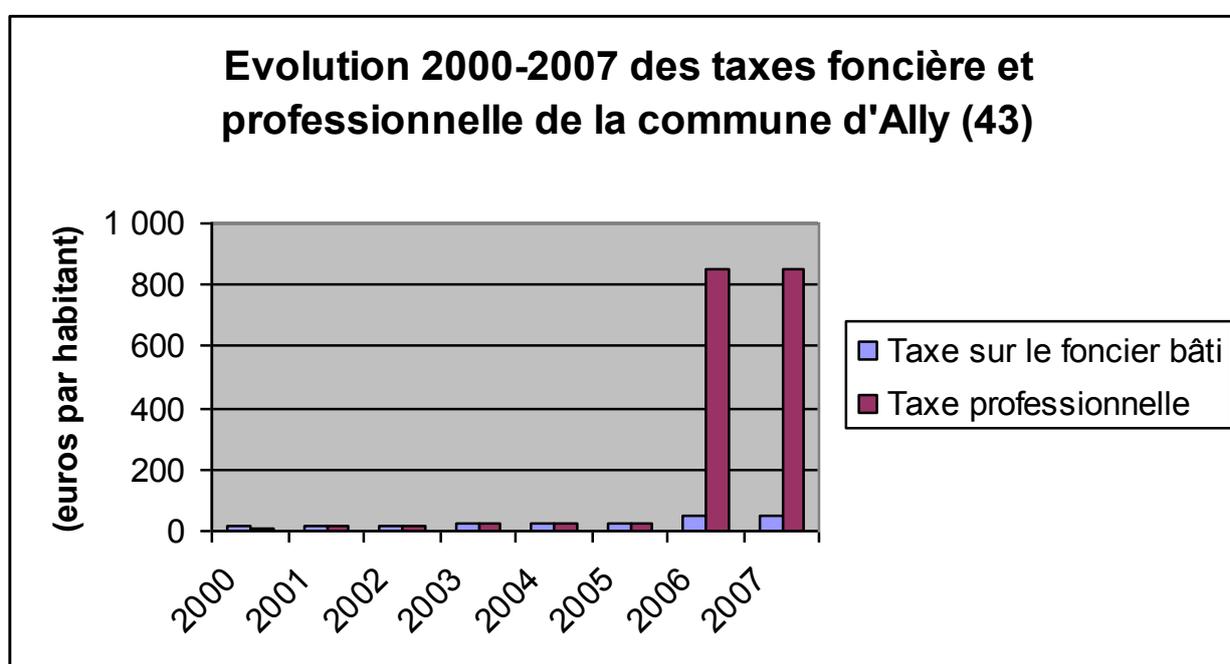
- le principe de la TPU nécessite une harmonisation des taux, alors que dans certains cas les communes voisines peuvent avoir des politiques fiscales très différentes.

- le passage en TPU donne à l'intercommunalité la totalité des bénéfices de la croissance de l'activité économique, tandis que les compensations versées aux communes restent constantes. Cette situation peut entraîner des visées politiques divergentes entre la commune et son groupement, la première recherchant prioritairement une croissance résidentielle (source de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti), et l'intercommunalité mettant l'accent sur l'implantation d'activités.

* L'exemple d'Ally (Haute-Loire) et ses éoliennes.

L'appât de la taxe professionnelle donne le souhait à de nombreuses municipalités rurales d'accueillir des équipements qui ne les intéressent pas directement. Dans les petites communes rurales isolées, le développement de parcs éoliens semble clairement répondre à cette stratégie.

Le cas de la commune d'Ally (160 habitants) est intéressant à ce sujet : 26 éoliennes ont été implantées en 2004-2005, ce qui a permis à la commune d'accroître considérablement ses ressources : entre 2005 et 2006, les revenus municipaux de la taxe professionnelle ont été multipliés par 40. On remarquera par ailleurs que la taxe sur le foncier bâti a quant à elle été multipliée par deux, mais les revenus restent modérés (en dessous de la moyenne de la strate de communes correspondantes – communes de moins de 250 habitants appartenant à un groupement fiscalisé par fiscalité additionnelle).



(source : ministère des finances)

II. Taxe professionnelle et inégalités territoriales

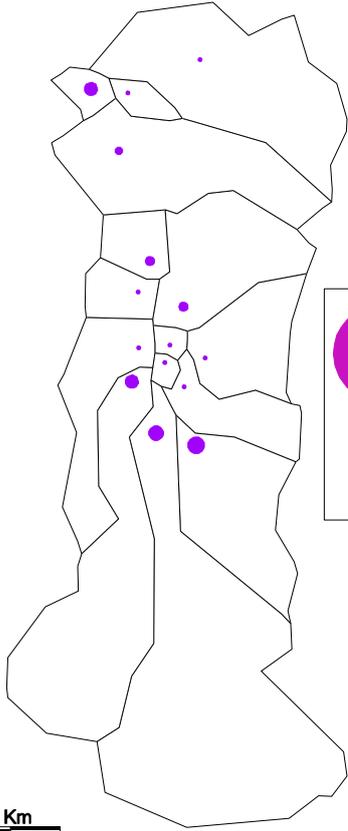
Des inégalités de ressources financières majeures, sources de profondes disparités dans les capacités des petites communes, à peine atténuées par l'intercommunalité fiscalisée.

Le caractère local de l'imposition, associé à l'émiettement communal important, entraîne des inégalités très importantes dans les revenus de communes voisines, obéissant par ailleurs à un contexte territorial commun.

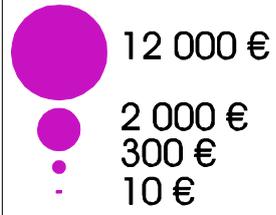
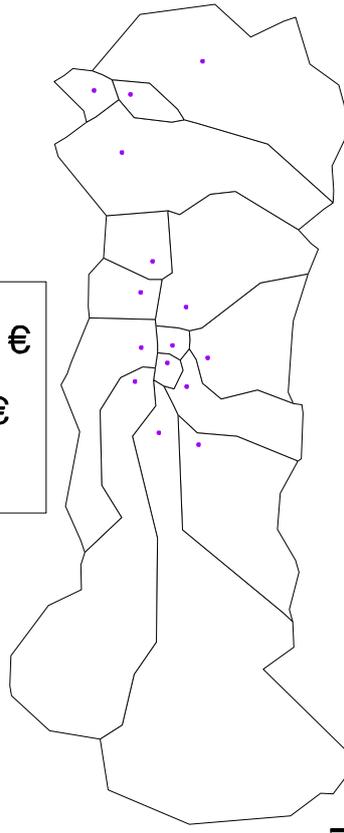
* L'exemple de la vallée du Louron.

- carte : les quatre taxes dans les communes du canton de Bordères-Louron en 2007 :

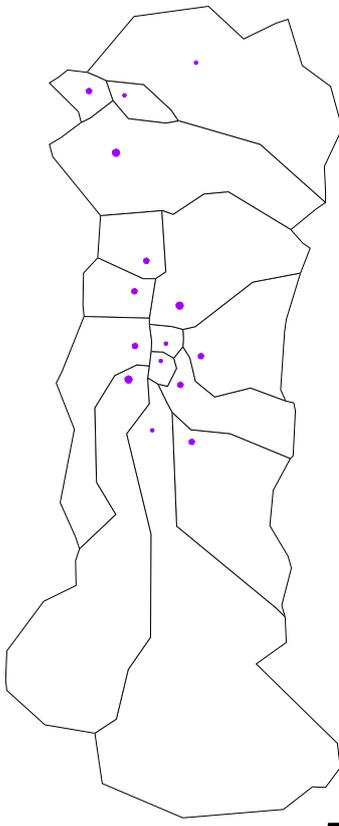
Taxe sur le foncier bâti (€ / habitant)



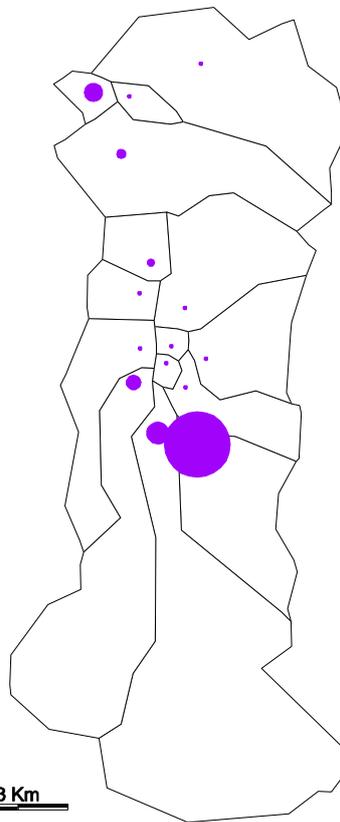
Foncier non bâti (€ / habitant)



Taxe d'habitation (€ / habitant)



Taxe professionnelle (€ / habitant)



Les cartes de répartition par habitant et par commune des ressources des quatre taxes locales montrent que la taxe professionnelle est de loin la plus discriminante, devant celle sur le foncier bâti (qui reprend à peu près les mêmes clivages dans des proportions largement inférieures), la taxe d'habitation (mais dont les variations n'opposent pas les mêmes groupes de communes), et la taxe sur le foncier non bâti, très peu discriminante.

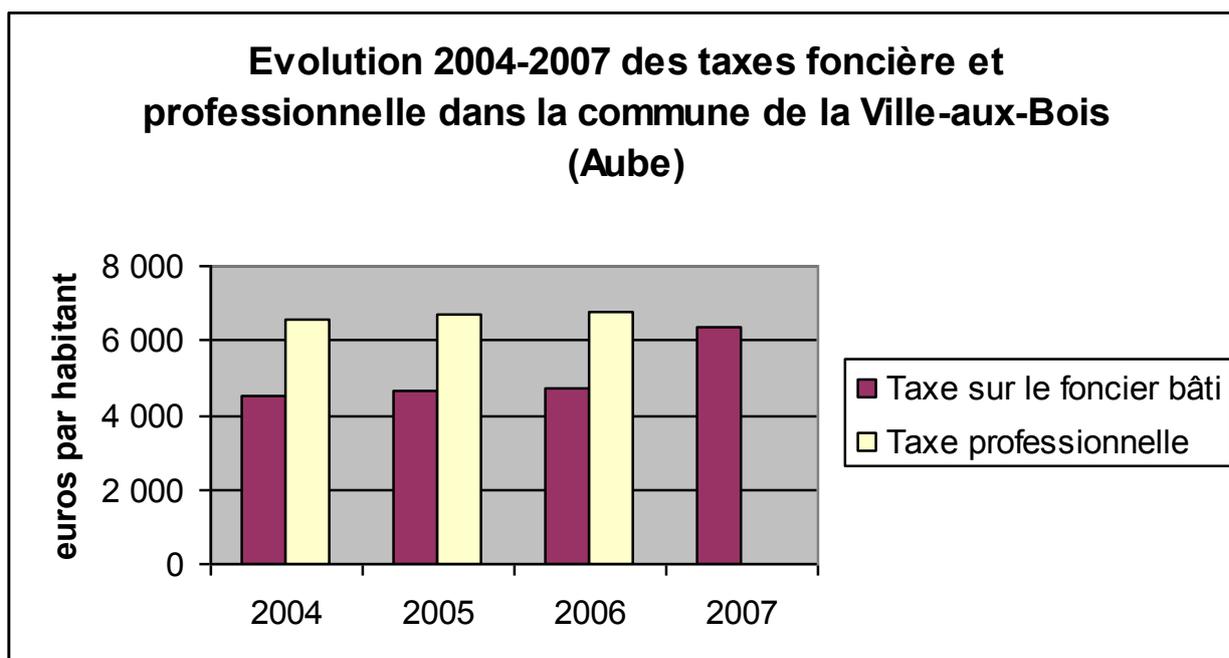
Inégalités territoriales et enjeux géopolitiques.

* La taxe professionnelle et les enjeux du passage à l'intercommunalité fiscalisée.

La TPU permet de réduire les inégalités des traitements infligés aux entreprises dans les différentes communes par le biais de l'harmonisation des taux. Mais un certain nombre de communes (et c'est le cas du Louron) refusent d'entrer dans ce système à cause de taux trop divergents en l'état, correspondant à des politiques fiscales différentes.

- passage en TPU : l'exemple de la Ville-aux-Bois (Aube, 13 habitants).

La commune de la Ville-aux-Bois accueille sur une partie de son territoire un centre d'enfouissement de déchets radioactifs occupant une emprise importante. Jusqu'en 2006, l'intercommunalité à laquelle elle est rattachée fonctionne en fiscalité additionnelle, mais à partir de 2007, celle-ci passe en TPU. Le graphique montre l'importance de la taxe ainsi transférée, qui normalement donne lieu au versement d'une attribution compensatoire. On remarquera qu'à la même occasion, la commune a augmenté de 30 % le taux de la taxe sur le foncier bâti, provoquant lui aussi des rentrées importantes compte tenu de la grande étendue du site (contrairement au cas des éoliennes). Nous avons observé que les taux des taxes d'habitation et sur le foncier non bâti ont été ramenés à 0, ce qui limite les impôts locaux des autres propriétaires.



(source : ministère des finances)

III. La perspective d'une suppression de la taxe professionnelle : vers une nouvelle donne ?

Une possible atténuation des inégalités territoriales ?

* Les trois taxes restantes : des inégalités persistent dans certains cas, mais beaucoup moins importantes.

L'exemple du Louron a montré que les inégalités de ressources produites par les trois autres taxes locales sont moins importantes.

L'exemple de la Ville-aux-Bois montre que dans certains cas, la taxe sur le foncier bâti acquittée par les entreprises peut être importante, mais elle n'atteint pas les montants de la taxe professionnelle.

* L'importance de la nature de la solution alternative négociée : nouvelle taxe locale ou compensation financière ?

- dans le cas d'une compensation financière (éventuellement financée par une nouvelle taxe non territoriale perçue directement par l'Etat centralisé) : les compensations, comme dans les situations précédentes (versement des intercommunalités, compensation de la part salaires) sont définies en fonction des recettes de la dernière année précédant la suppression de la taxe. Toute évolution ultérieure de l'activité économique n'a donc aucun effet financier pour les collectivités, ce qui pose le problème de l'encouragement politique à de nouvelles créations.

- dans le cas de la création d'une nouvelle taxe locale, il sera important de voir comment celle-ci répercute, ou non, les inégalités de ressources préexistantes, et sur quels leviers de développement est-elle basée.

L'avenir des grands projets d'aménagement sans la taxe professionnelle : des négociations plus difficiles ?

* Le cas difficile des infrastructures sources de nuisances.

Quel avenir pour les projets éoliens ? En effet, pour ces derniers, la taxe sur le foncier est dérisoire, compte tenu de la faible emprise de ces implantations. Et sans la perspective d'une taxe professionnelle, il est probable que les élus soient sensiblement moins intéressés par l'implantation future d'un parc éolien sur leur territoire.

Le constat peut être le même pour le passage d'une autoroute, l'implantation d'un centre d'enfouissement technique ou d'un incinérateur, d'un aéroport, d'une installation nucléaire...

Conclusion : l'étude de la taxe professionnelle est un thème éminemment géographique, avec une portée géopolitique certaine. Facteur d'inégalité dans les ressources financières des territoires, elle est aussi un levier d'action et de négociation pour les collectivités locales.