

LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Synthèse de six études menées à la demande de l'Association des maires de France par l'Association Finances - Gestion - Évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).

- Le pacte fiscal et financier communautaire
- La dotation de solidarité communautaire
- L'impact de la réforme sur les entreprises
- L'impact de la réforme sur les entreprises parisiennes
- La redéfinition de la stratégie fiscale d'une commune isolée
- Les transferts de la part départementale de la taxe d'habitation



LE PACTE FINANCIER ET FISCAL COMMUNAUTAIRE

Après un rappel du contenu du nouveau panier fiscal issu de la réforme de la taxe professionnelle et de celui de la mise en place du futur fonds de péréquation horizontale, l'étude propose une approche stratégique du pacte financier et fiscal, qui est un outil dont relativement peu d'intercommunalités se sont dotées à ce jour, même si elles ont souvent établi des délibérations cadres concernant les reversements de fiscalité.

LE PACTE, qui est la traduction du projet de territoire porté par la communauté et les communes, a pour objectif de concilier le projet de territoire et la situation financière de l'EPCI et des communes. Il fixe un certain nombre de règles sur une durée déterminée. Le volet fiscal doit organiser la coordination des stratégies fiscales des communes et du groupement, en lien avec la prospective financière de l'EPCI, qui est la déclinaison opérationnelle du projet de territoire.

IL DÉTERMINE UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT PLURIANNUEL, le degré de reversement aux communes par la dotation de solidarité communautaire et les fonds de concours, la gestion de la ressource fiscale et la mutualisation des fonctions transversales.

La démarche d'élaboration du pacte s'effectue à partir d'un diagnostic fiscal partagé par la communauté et les communes, qui permet :

- de qualifier le niveau d'interdépendance fiscale ;
- d'évaluer la dynamique des ressources fiscales ;
- d'étudier le taux de reversement de fiscalité ;
- de dégager les marges de manœuvre fiscales.

La prospective permet d'**anticiper l'évolution des recettes fiscales sur les années** à venir et d'identifier les risques ou opportunités auxquels le pacte devra répondre en terme de répartition de la pression fiscale et de recherche de meilleure équité fiscale.

En matière fiscale, **l'enjeu est la coordination des politiques fiscales des communes et du groupement**, avec la définition d'un niveau de pression fiscale acceptable par type de contribuables et la recherche d'une alternative à l'accroissement de la fiscalité ménages.

Est ensuite présenté un **pacte financier et fiscal abouti, qui affirme des principes de solidarité et d'assistance** mutuelle afin d'anticiper les possibles difficultés qui pourraient toucher les finances intercommunales et menacer les politiques publiques de la communauté et des communes membres.

ENFIN, SONT DEMANDÉES PLUSIEURS CORRECTIONS TECHNIQUES, afin que **les communautés disposent d'une information fiscale approfondie** sur leurs nouvelles recettes, et qu'elles puissent établir un diagnostic fiscal du territoire et une prospective la plus précise possible :

- nécessité de pouvoir partager les données fiscales entre les communes membres d'un même groupement (ce qui n'est pas possible à ce jour) ;
- assouplissement de l'accès aux rôles d'imposition et aux états fiscaux, afin de permettre une meilleure connaissance et analyse fiscale par la communauté.

ÉTUDE RÉALISÉE PAR

• Christelle Gaucher, responsable fiscalité locale, dotations ville de Bayonne



LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE

La mixité du nouveau panier fiscal des communautés levant la fiscalité professionnelle unique (impôts sur les ménages et sur les entreprises) enlève une partie de leur pertinence aux dotations de solidarité communautaire (DSC) qui étaient basées sur la croissance des bases de TP.

L'étude porte, d'une part, sur le régime juridique de la DSC et, d'autre part, sur l'impact de la réforme sur la répartition de cet outil péréquisiteur.

Aujourd'hui, les cartes de la péréquation sont rebattues. Le nouveau dispositif de péréquation horizontale obligera les intercommunalités à repenser la définition des critères de richesse et à réinventer une nouvelle péréquation locale. À cette occasion, seront mis en évidence les éventuels anachronismes de la DSC historique. L'année 2012 pourrait donc constituer un moment propice à la mise à jour du dispositif de la DSC en fonction de son efficacité et du nouveau panier fiscal.

POUR LES NOMBREUSES INTERCOMMUNALITÉS QUI ONT DÉCIDÉ DE PARTAGER une partie de la croissance des bases de TP, **la mixité du nouveau panier fiscal** (ménages / entreprises) **enlève une partie de leur pertinence aux DSC incitatives en matière d'accueil des entreprises**. La récupération de la taxe d'habitation par les groupements conduirait plutôt à inciter les communes à améliorer l'habitat ou plus largement l'accueil de population nouvelle.

Si le nouveau panier fiscal est déconnecté de l'évolution de la DSC et conduit celle-ci à une évolution peu justifiée au regard des recettes du groupement, il sera indispensable, au mieux de la modifier, au moins de la geler.

LE MANQUE DE VISIBILITÉ SUR LA NOUVELLE FISCALITÉ LOCALE et le faible temps imparti ont empêché la refonte des DSC en 2011, obligeant les groupements à indexer ou à geler certains critères de répartition. Ce type de mesure remet en cause la délibération cadre et le pacte intercommunal qui ont permis l'instauration de la DSC.

La loi du 16 décembre 2010, qui prévoit l'achèvement de la carte intercommunale, obligera, en fonction du nouveau découpage des EPCI, à redéfinir l'enveloppe et les règles de redistribution de la DSC historique.

L'INSTAURATION DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)

a suscité et suscitera encore de vifs débats sur l'appréciation de la richesse et des charges des communes et des intercommunalités. La redéfinition des potentiels fiscal et financier, ainsi que les critères qui seront utilisés par le fonds de péréquation, amèneront les groupements à repenser la vocation et la matérialisation de la DSC.

ÉTUDE RÉALISÉE PAR

- **Julian Poux**, chargé de mission fiscalité, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole
- **Luc Mallo**, responsable fiscalité et dette, Communauté d'agglomération du Grand Besançon



L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES ENTREPRISES

Vis-à-vis des contribuables, l'objectif-cible de la réforme est l'allègement d'imposition pour toutes les entreprises exposées à la concurrence internationale et aux risques de délocalisation.

Pour les entreprises industrielles, l'allègement de l'imposition est avéré : suppression des équipements et biens mobiliers remplacés par une assiette de VA et pour ceux plafonnés, abaissement du plafond de 3,5 % à 3 % de la VA.

L'étude porte notamment sur le reste du tissu économique ainsi que sur l'impact de la réforme sur les contribuables.

UN PREMIER DIAGNOSTIC MONTRE QUE :

- s'il existe quelques entreprises perdantes, ce sont plutôt sur des profils qui étaient avantagés en TP: ambulancier sans EBM, activités dont la VA est sans rapport avec les EBM, d'où la cotisation mini en supplément de TP ;
- les autres profils de l'échantillon de PME (hors parc d'activité) sont gagnants voire très gagnants. Le gain semble plus fonction de la taille et du type d'activité (en lien avec le poids des EBM, sans limitation à l'industrie puisque sont concernés également l'artisanat, le commerce de proximité et des services). Les gains ne se limitent donc pas aux entreprises ayant des risques de délocalisation, mais bénéficient largement au tissu économique local des PME ;
- la réforme fiscale peut apparaître comme une politique d'aide de l'État aux entreprises locales, questionnant en retour la pertinence pour les collectivités locales de maintenir leur propre politique en la matière.

EN CONSÉQUENCE, DES AMÉLIORATIONS DU DISPOSITIF SONT DEMANDÉES :

- communiquer aux CL les déclarations TP 2010 des entreprises (base réelle de la comparaison) ;
- corriger les taxations d'entreprises super gagnantes en dehors de la cible des entreprises exposées aux risques de délocalisation ;
- relever les IFER jusqu'à neutralisation des gains à la réforme ;

- supprimer les exonérations facultatives en CVAE qui complexifient la chaîne fiscale pour une efficacité économique fortement réduite ;
- publier un rapport parlementaire annuel pour établir le bilan de la réforme au niveau micro des entreprises et établissements.

En ce qui concerne les notions de chiffre d'affaires, d'effectif salarié et d'établissement industriel,

LES PROPOSITIONS SONT LES SUIVANTES :

- communiquer aux CL les éléments déclarés par les entreprises pour chaque établissement, dans les 3 mois suivant l'envoi des déclarations, suivant des tracés d'enregistrement établis conjointement entre l'État et les CL (et sous forme d'un extranet sécurisé) ;
- déterminer une politique de contrôle et de qualité de ces nouvelles assiettes : états de rapprochement des liasses fiscales et DADS, explications des écarts importants, axes de contrôle...

ÉTUDE RÉALISÉE PAR

- **Eloïse Morales**, chargée de fiscalité locale, Amiens Métropole
- **Nathalie Omiel**, adjointe au directeur, Direction des Finances, conseil général de la Somme
- **Caroline Guichet**, chargée de mission ressources / DF, conseil régional de Picardie
- **Clément Gourdol**, chargé de mission MIES (Mission d'Intervention Économique et Sociale) du conseil régional de Picardie
- **Eléonore Calandre**, responsable MIES du conseil régional de Picardie

L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR LA PRESSION FISCALE DES ENTREPRISES PARISIENNES

L'étude démontre que la réforme de la taxe professionnelle s'est traduite par une augmentation de la charge fiscale des entreprises parisiennes, toutefois atténuée par plusieurs mécanismes limitant l'accroissement du prélèvement.

SI LA SUBSTITUTION DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE À LA TAXE PROFESSIONNELLE DIMINUE TRÈS

SENSIBLEMENT LA PRESSION FISCALE sur l'ensemble des entreprises au niveau national (d'environ 7 Mds€ en régime de croisière avant IS soit environ 5 Mds€ après IS), **elle a alourdi fortement la pression fiscale s'exerçant sur les entreprises parisiennes**, d'environ 0,6 Md€ (de l'ordre de 0,5 Md€ net de l'IS).

Alors qu'elles payaient avant la réforme environ 0,9 Md€ de taxe professionnelle (y compris les frais de gestion et impositions additionnelles), elles sont aujourd'hui redevables d'environ 1,5 Md€, qu'il s'agisse de CVAE (1,1 Md€) mais également de CFE ou IFER.

CETTE CHARGE SUPPLÉMENTAIRE A UNE DOUBLE ORIGINE :

- la substitution d'un impôt au barème national à un impôt localisé à taux faible (le taux consolidé de taxe professionnelle ville - département - région était de 15,18 % pour les entreprises parisiennes contre une moyenne nationale de 27,91 %);
- un effet de structure (une forte représentation à Paris des entreprises les moins bénéficiaires de la réforme).

Les services aux entreprises et aux particuliers, l'industrie et la construction sont les secteurs qui bénéficient le plus de la réforme tandis que l'impôt des entreprises du secteur de l'énergie et du secteur financier n'évolue pratiquement pas.

LES ENTREPRISES BÉNÉFICIENT TOUTEFOIS DE PLUSIEURS MÉCANISMES LIMITANT L'ACCROISSEMENT DU PRÉLÈVEMENT :

- comme l'ensemble des entreprises en France, les entreprises parisiennes ont l'assurance que leur CET sera plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise pour l'ensemble de ses établissements ;
- pour les contribuables qui subissent un accroissement significatif de leur prélèvement en 2010 du fait de la réforme, un dégrèvement dégressif de CET au titre des années 2010 à 2013 est mis en place ;
- s'agissant des entreprises pluri établissements, il est possible que le surplus d'impôts payé pour les établissements parisiens soit compensé par une imposition moindre sur les autres sites.

FAUTE DE DONNÉES DISPONIBLES, il n'est pas actuellement possible de mener une analyse plus approfondie. Celle-ci devra être conduite dès lors que la DGFIP aura mis des éléments d'analyse substantiels à disposition des collectivités.

ÉTUDE RÉALISÉE PAR

• **Françoise Fleurant-Angba**, chef de la section de fiscalité directe locale, ville de Paris



LA REDÉFINITION DE LA STRATÉGIE FISCALE D'UNE COMMUNE ISOLÉE

L'étude, qui porte sur une ville de 12000 habitants n'appartenant à aucun EPCI, illustre le cas où la réforme de la TP engendre des pertes de ressources fiscales du fait même des caractéristiques de son tissu économique :

- un grand nombre de logements sociaux (64 %) déterminant les ressources fiscales de TFB et de TH, les contribuables TH étant plafonnés et les logements sociaux exonérés ;
 - des bases nettes de TP importantes (33,6 M€) et dynamiques (+2,5 % en moyenne sur les 6 dernières années, +12 % sur les 2 dernières années avant la réforme).
- Fait majeur, les deux établissements dominants ont des bases composées à plus de 95 % par les équipements et biens mobiliers, part disparaissant avec la réforme.

Compte tenu de la croissance de ses dépenses sociales, et de son développement futur impliquant une mise à niveau et un développement de ses équipements notamment scolaires et périscolaires, **la ville s'était défini une trajectoire financière comportant un important retour fiscal lié à la partie économique d'une ZAC.** La mise en place de la réforme de la TP a nécessité un ajustement de sa stratégie financière.

PRINCIPALE CONSÉQUENCE POUR LA VILLE, LA PERTE DE PRÈS DE 40 % DE SON POUVOIR FISCAL par le gel dans la DC RTP et le FNGIR de 4 M€ (sur les 7,2 M€) de l'ancien produit de TP. A cela s'ajoute une perte importante du lien dynamique économique – dynamique fiscale liée notamment au faible montant de CVAE (560 k€ estimés sur 7,2 M€ de produit TP avant réforme).

Alors que le développement de la ville lui impose des investissements structurants (écoles, ALSH et multi accueil), celle-ci a revisité sa stratégie fiscale et financière, en prenant une dizaine de décisions relatives à la fiscalité, à la réduction des dépenses, et à l'accueil des entreprises, parmi lesquelles :

- suppression de l'exonération à 2 ans sur le foncier bâti pour les constructions nouvelles ;
- augmentation sur 3 ans du taux de TEOM afin que la taxe finance à 100 % le coût du service ;
- suppression de l'exonération de TEOM pour les entreprises assurant la collecte de leurs déchets ;

- progression sur 3 ans de 5 % des taux de fiscalité (contre 0 % anticipé) ;
- mise en place des cotisations minimums de CFE aux montants plafonds du seuil ;
- trajectoire de réduction sur 3 ans des charges à caractère général amenant à une réduction de 1 M€ ;
- réduction des subventions versées de 5 % ;
- gel de tout recrutement de personnel ;
- décalage sur le futur mandat de 10 M€ d'investissement.

DES CORRECTIONS TECHNIQUES SONT PROPOSÉES afin d'adapter la notion de potentiel fiscal agrégé (qui à ce jour intégrerait la DC RTP et le GIR), soit par la sortie de la DC RTP de ce PFA, soit par une pondération (minoration) du poids de ces deux composantes dans le calcul du potentiel fiscal agrégé. En effet, à la différence de la dotation forfaitaire (prise en compte dans le calcul du potentiel mais représentant une péréquation « censée » évoluer), DC RTP et GIR sont des compensations, à ce jour figées.

ÉTUDE RÉALISÉE PAR

• Olivier Vignerie, directeur financier



LES TRANSFERTS DE LA TAXE D'HABITATION ET LES CORRECTIFS APPLIQUÉS AUX ABATTEMENTS

Le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation était partie intégrante du mécanisme garantissant la neutralité financière de la réforme pour les collectivités et les contribuables. Or, l'application effective de ce transfert a conduit à des inégalités importantes entre les contribuables et a donc fait l'objet d'un ajustement en loi de finances pour 2011.

L'étude menée démontre que de nouveaux ajustements techniques sont nécessaires pour garantir la neutralité de la réforme.

DES SIMULATIONS RÉALISÉES AU

PRINTEMPS 2010 ont mis en avant l'importance des abattements de taxe d'habitation pratiqués par le conseil général et les communes ainsi que les écarts entre ces abattements. La communauté n'ayant pas adopté de politique d'abattement communautaire, ce sont les abattements de chacune des communes de la communauté qui s'appliquent.

Néanmoins, l'application de différentes politiques d'abattements communaux sur des valeurs locatives moyennes (avec des écarts du simple au triple) entraîne des conséquences très différentes selon les communes, et donc une grande inéquité entre les contribuables locaux.

Adoptés en loi de finances pour 2011, **DES CORRECTIFS FORFAITAIRES SONT APPLIQUÉS** sur tous les abattements utilisés pour le calcul de la part communautaire de taxe d'habitation. La communauté appliquant les politiques d'abattement des communes membres, ce sont plus **d'une centaine de correctifs** différents qui sont appliqués sur le territoire.

Cependant, cette neutralisation calculée à partir des informations 2010 est déjà partielle en 2011. En effet, toute modification des quotités d'abattement par une commune remet en cause cette neutralité et l'uniformité des montants d'abattements appliqués sur la part communautaire de TH.

Le principal ajustement souhaitable est de donner la possibilité aux collectivités de mettre en place une politique d'abattement propre sur l'ensemble du territoire.

Actuellement, l'adoption d'une politique d'abattement communautaire ne supprime pas les correctifs forfaitaires.

Plus à la marge, les correctifs forfaitaires ne suivent pas l'évolution de la valeur locative moyenne. Des écarts se formeront donc progressivement entre les contribuables d'une même intercommunalité.

La charge fiscale des contribuables bénéficiant d'un ajustement à la hausse de leur montant d'abattement augmentera, contrairement à celle du contribuable qui connaît une diminution de son abattement.



Le système de financement des collectivités locales est en profonde mutation. Il doit intégrer la réforme de la fiscalité locale, issue de la suppression de la taxe professionnelle, et la recomposition à venir de l'organisation territoriale.

Avec cette réforme, c'est l'ensemble de l'architecture de la fiscalité locale qui se trouve modifié. À ce jour, il est difficile d'en mesurer toutes les conséquences ; ses effets sur l'évolution des ressources fiscales des communes ne pourront être justement appréhendés qu'à moyen terme.

L'Association des maires de France a souhaité asseoir sa réflexion à partir d'une étude s'appuyant sur une expertise forte et des cas réels de collectivités.

Son objectif est de mesurer quelques-unes des conséquences pratiques de la réforme sur le bloc communal et d'envisager les stratégies pouvant être adoptées par les collectivités.

C'est dans ce contexte que l'AMF a fait appel à l'Association Finances-Gestion-Évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE). Cette association réunit les professionnels des finances, du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques locales, et est très attachée, entre autres valeurs, à la libre administration des collectivités territoriales.

Je tiens à remercier son président, Eric Portal, son conseil d'administration, ainsi que l'ensemble des membres du groupe de travail composant l'observatoire de la fiscalité locale, qui ont participé, à divers titres, à l'élaboration de ce document.



Jacques Pélissard
Président de l'AMF

L'ensemble de cette étude est consultable :

→ sur le site de l'AMF : www.amf.asso.fr

→ sur le site de l'AFIGESE : www.afigese.asso.fr



Association des maires de France

Reconnue d'utilité publique par décret
du 20 juin 1933

41 quai d'Orsay
75343 Paris cedex 07

Tél. : 01 44 18 14 14

Fax : 01 44 18 14 15

www.amf.asso.fr