

# Réforme de la taxe professionnelle : la contribution du Comité Balladur

Si le 5 février dernier le président de la République a annoncé la suppression de la taxe professionnelle pour 2010, il est toutefois vite apparu <sup>(1)</sup> que les modalités de ce qui constitue un serpent de mer de la fiscalité française n'avaient en rien été préalablement déterminées.



**Hervé Zapf**  
Avocat associé,  
Membre de l'IACF, PDGB



**Mathieu Le Tacon**  
Avocat à la Cour,  
Membre de l'IACF, PDGB



Rapport sur la réforme des collectivités territoriales, 5 mars 2009 ;

<http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php>

→ Repère : Lamy Fiscal 2009, § 3811 et s.

**D**ans ce contexte, les propositions du « Comité pour la réforme des collectivités locales » <sup>(2)</sup>, plus communément appelé « Comité Balladur », qui ont été officiellement présentées le 5 mars 2009, étaient très attendues. Au sein de son rapport, le Comité dresse ainsi le constat, certes attendu, d'une fiscalité locale dont la réforme est tout aussi urgente que semée d'embûches. S'agissant des solutions préconisées, le Comité ne prétend aucunement avoir trouvé la panacée mais s'efforce essentiellement d'opérer une synthèse réaliste de propositions antérieures.

## → Le constat

Si le constat de l'obsolescence de la fiscalité locale est parfaitement connu, le rapport du Comité présente néanmoins l'intérêt de dresser un état des lieux à jour et sans concession de la situation.

Il est ainsi rappelé que sur les 181,8 Mds € de recettes des collectivités locales en 2007, le total des quatre impôts locaux (taxe d'habitation, taxes foncières bâtie et non bâtie, taxe professionnelle) s'élève à 62,5 Mds €, soit plus du tiers.

Dans l'ordre croissant des recettes se trouvent la taxe foncière sur les propriétés non bâties (0,83 Md €), la taxe d'habitation (14,64 Mds €), la taxe foncière sur les propriétés bâties (19,62 Mds €) et, enfin, la taxe professionnelle (27,80 Mds €) qui repré-

sente à elle seule près de la moitié des « quatre vieilles ».

Le rapport souligne également que depuis de nombreuses années déjà, l'État est devenu le principal contribuable local puisque « pour remédier au vieillissement des quatre impositions directes locales et à leurs imperfections tout en préservant les ressources des collectivités locales, l'État prend à sa charge une part de cette fiscalité en se substituant au contribuable local auquel il accorde des allègements ».

Ainsi, à l'heure actuelle, sur le total des concours financiers apportés par l'État aux collectivités, soit 64,64 Mds € en 2006, les compensations d'exonérations et de dégrèvements ont représenté pas moins de 14,73 Mds €.

En matière de taxe professionnelle, ce mode d'intervention de l'État prend la forme du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée dont le coût est en quasi totalité supporté par l'État, de sorte que les collectivités locales sont assurées de percevoir le produit fiscal correspondant aux taux qu'elles ont votés <sup>(3)</sup>.

(1) Cf., notamment, les deux communiqués publiés par Bercy dans les deux jours suivant l'annonce présidentielle.

(2) <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php>

(3) Précisons toutefois que, pour limiter les effets pervers qui en résultent, des mécanismes ont été créés avec notamment, depuis 2005, ce qu'il est convenu d'appeler le « ticket modérateur » de la taxe professionnelle, en vertu duquel les augmentations de taxe professionnelle votées par les collectivités locales ne sont plus compensées par l'État dans le cadre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

Le Comité relève ainsi que la part de l'État dans le produit de la taxe professionnelle<sup>(4)</sup> a été quintuplée entre 1982 et 2006 et souligne que cette tendance est « liée à l'échec de tous les projets de réforme des bases mêmes d'imposition : rejet des projets de création d'une assiette de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée dont, en dernier lieu, celui présenté en 2005 par la Commission Fouquet; rejet du projet de création d'une taxe départementale sur le revenu en 1991; refus d'incorporer dans les rôles d'imposition la révision des valeurs locatives, à trois reprises au cours des années 1990, de sorte que les valeurs locatives foncières sur lesquelles sont assises les taxes foncières sont aujourd'hui celles de l'année 1970 pour les propriétés bâties... ».

Le rapport souligne enfin, à juste titre, qu'il résulte de cette situation que le principe selon lequel l'impôt local est une contrepartie de biens et services produits ou rendus par la collectivité est de plus en plus méconnu.

Ayant dressé ce bilan, le Comité n'occulte pas, par ailleurs, les contraintes et les difficultés auxquelles se heurte toute réforme des collectivités locales en général et des impôts locaux en particulier. Ces obstacles bien connus sont essentiellement budgétaires et politiques. Le problème budgétaire, d'autant plus insoluble dans le contexte actuel, consiste à supprimer ou réformer la taxe professionnelle, qui coûterait actuellement un point de marge brute aux entreprises par rapport à leurs concurrents européens<sup>(5)</sup>, tout en préservant les finances des collectivités locales<sup>(6)</sup>.

S'agissant du problème politique, il consiste dans les transferts de charges inéluctables que générerait toute réforme de la taxe professionnelle et

ainsi des « polémiques où seuls donnent de la voix les contribuables dont la situation fiscale perd soudain le charme discret d'avantages supposés acquis »<sup>(7)</sup>.

Le Comité met également en avant un impératif d'ordre constitutionnel posé par le troisième alinéa de l'ar-

**« La réforme de la taxe professionnelle pourrait consister à moderniser et rehausser les valeurs locatives foncières et remplacer l'actuelle taxation des EBM par la généralisation d'une assiette fonction de la valeur ajoutée »**

ticle 72-2 de la Constitution qui dispose que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Plus largement, le Comité estime que le principe de l'égalité devant l'impôt interdit par exemple la mise en place d'un impôt assis sur les émissions de matière polluante qui frapperait les seules entreprises.

### → Les propositions

Le Comité, tout en prenant soin de souligner que sa mission n'est pas à proprement parler de proposer une réforme de la taxe professionnelle, s'attache à passer en revue les différentes idées qui lui ont été soumises dans le cadre de ses travaux.

Ainsi l'idée avancée, notamment par le Président de la République, d'une **taxe carbone** visant les seules entreprises est rejetée au motif non seulement d'une rupture d'égalité devant l'impôt mais également en raison du produit par essence volatile d'un tel impôt.

Par ailleurs, la proposition visant à **transférer aux collectivités locales des impôts nationaux**, par exemple

une partie de l'impôt sur les sociétés, est écartée dans un souci de ne pas, selon les cas, alourdir le poids global de la fiscalité ou creuser un peu plus le déficit budgétaire.

L'hypothèse de **taxer spécifiquement certains grands équipements**, tels ceux d'EDF, est pour sa part simplement évoquée par le Comité sans plus de commentaire alors même que le projet semble être sérieusement envisagé par Bercy<sup>(8)</sup>.

Dès lors, avouant reprendre à son compte les conclusions du rapport Fouquet<sup>(9)</sup>, le Comité indique que, selon lui, la réforme de la taxe professionnelle pourrait utilement consister à, d'une part, moderniser et rehausser les valeurs locatives foncières et, d'autre part, remplacer l'actuelle taxation des équipements et bien mobiliers (EBM) par la généralisation d'une assiette fonction de la valeur ajoutée<sup>(10)</sup>.

### → La modernisation des valeurs locatives foncières

Selon le Comité, l'actualisation et la modernisation de la base foncière, qui revêtent un caractère d'urgence, souligné notamment par le dernier rapport annuel de la Cour des comptes, passent par deux alternatives : le recours à la valeur vénale du bien ou à une valeur locative administrée, méthode actuellement retenue. ▶

(4) Hormis même le cas des années 2002 et 2004 au cours desquelles l'État a dû compenser l'incidence de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle décidée par la loi de finances pour 1999.

(5) Rapport précité, page 109.

(6) Rappelons que le Premier ministre a promis aux élus locaux une compensation intégrale de la suppression de la taxe professionnelle. Cf. Les Échos du 17 février 2009.

(7) Rapport précité, page 106.

(8) Cf. Les Échos du 9 mars 2009.

(9) Cf. rapport précité, page 115.

(10) Selon la définition de cette notion propre à la taxe professionnelle et utilisée à la fois pour le calcul du plafonnement et de la cotisation minimale.

Dès lors, souhaitant éviter une révision jugée brutale et qui pourrait à ce titre être politiquement rejetée, le Comité suggère une position médiane consistant à ce que cette révision se fonde sur des valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier.

Le Comité propose ainsi « *que la loi prévoit que la réévaluation des valeurs locatives se déroule, à l'initiative de l'administration fiscale, sur la base de valeurs administrées non déclaratives tenant compte de la valeur vénale, que la même loi encadre les transferts de charges résultant pour les contribuables, mette en place un mécanisme d'étalement de ces transferts sur plusieurs années et établisse une procédure automatique de réévaluation tous les six ans* ».

Dans son principe, l'idée d'une pérennisation, et même d'un renforcement du poids de la base foncière, paraît louable dès lors que seule cette base permet à la fois de générer des ressources stables pour les collectivités locales mais également de préserver un lien entre les entreprises et leur territoire d'implantation, qui est le socle de la fiscalité directe locale. Pour autant, en l'état, la mise en œuvre pratique de cette proposition laisse perplexe tant les idées avancées restent floues.

Tout au plus peut-on se borner à avancer qu'une revalorisation à l'initiative de l'Administration, en vue de rapprocher la valeur locative d'un immeuble de sa valeur vénale, pourrait générer à la fois de nombreuses inégalités mais également un contentieux intarissable.

S'agissant de l'idée également avancée d'une revalorisation automatique tous les six ans, rappelons que l'actualisation triennale prévue à l'article 1518 du CGI et qui devait s'appliquer aux bases de valeur 1970 n'a pour ainsi dire pas été appliquée faute de volonté politique.

À ce stade, la proposition du Comité reste donc bien trop évasive pour pou-

voir utilement faire avancer le débat<sup>(11)</sup>.

### → La généralisation d'une assiette fonction de la valeur ajoutée

Ayant souligné que la mise en place d'un dégrèvement permanent de taxe professionnelle<sup>(12)</sup> pour les investissements nouveaux appelait naturellement la suppression de l'imposition de tous les équipements et biens mobiliers (EBM), le Comité rappelle que la taxe professionnelle est aujourd'hui assise à 80 % sur ces derniers.

De ce fait, selon les calculs du Comité, la suppression de la taxe professionnelle pour la partie correspondant aux EBM générerait une perte de recettes fiscales d'environ 22 Mds € pour les collectivités locales et une économie de 11 Mds € pour les entreprises, la différence entre ces deux chiffres correspondant aux dégrèvements actuellement financés par l'État.

Dans ce contexte, le Comité estime que seule une généralisation d'une assiette fonction de la valeur ajoutée, en revalorisant le taux de la cotisation minimale (aujourd'hui fixé à 1,5 %), pourrait constituer une alternative acceptable à la « suppression » de la taxe professionnelle. Dès lors que la valeur ajoutée est établie au niveau de l'entreprise, cette solution nécessiterait tout de même de mettre en place d'importants mécanismes de correction destinés à répartir équitablement le produit de l'impôt entre les différentes collectivités locales sur lesquelles est implantée une entreprise. Soulignons par ailleurs qu'en l'état actuel des textes, la suppression des EBM de l'assiette imposable aurait pour conséquence directe d'accroître le nombre d'entreprises soumises à ce mécanisme.

Aussi, pour accroître encore le rendement potentiel de cette nouvelle mouture de la cotisation minimale, dont le produit serait par ailleurs transféré de l'État vers les collectivi-

tés locales, le Comité envisage la possibilité de la découpler totalement de l'imposition des bases foncières. Dans cette hypothèse, le Comité n'indique pas si coexisteraient, ce qui semblerait assez incongru, l'actuelle taxe foncière sur les propriétés bâties et la « taxe professionnelle », qui ne serait plus alors assise que sur la valeur locative foncière, ou si ces deux impositions devraient être fondues en une seule.

#### COMMENTAIRE

Dès lors que l'objectif fixé par le Comité est de compenser parfaitement le coût de la « suppression » de la taxe professionnelle, il est clair que les solutions envisagées n'auront pas pour effet de réduire le poids global de l'imposition des entreprises et ce, *a fortiori*, si l'État renonçait à prendre à sa charge tout ou partie des nouvelles impositions ainsi mises en place.

En revanche, il est vrai que la proposition du Comité visant à généraliser la taxation fonction de la valeur ajoutée présente l'avantage de ne pas frapper aveuglément l'investissement, principal reproche adressé à la taxe professionnelle telle qu'elle avait été conçue lors de sa création en 1975. En sens inverse, l'inconvénient d'une telle assiette est d'être très directement fonction des résultats des entreprises ce qui, au regard de la conjoncture économique, pourrait s'avérer problématique...

En tout état de cause, souhaitons au rapport Balladur de ne pas subir le même sort que le rapport Fouquet dont il s'inspire et que ces propositions ne soient pas, une nouvelle fois, reprises dans quelques années par un comité Théodule.

(11) Et ce alors même que, dans le cadre du collectif budgétaire, les députés ont adopté le 11 mars 2009 un amendement proposant la révision des valeurs locatives.

(12) Formalisé par la loi de finances rectificative pour 2008.