

N° 278

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1985.

PROPOSITION DE LOI

portant allègement de la taxe professionnelle.

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean ARTHUIS, René MONORY, Pierre VALLON, René BALLAYER, Louis CAIVEAU, Auguste CHUPIN, Daniel HOEFFEL, Jean HUCHON, Claude HURIET,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Si la taxe professionnelle, qui rapporte annuellement autour de 70 milliards de francs aux collectivités locales, constitue pour celles-ci une ressource indispensable, elle n'en a pas moins révélé à l'usage son caractère injuste et anti-économique.

On doit principalement lui reprocher de peser de manière très inégale sur les différents secteurs d'activité, de frapper l'outil de production et la main-d'œuvre, et de freiner par conséquent les investissements et l'embauche. Mal répartie, elle frappe lourdement un petit nombre d'entreprises alors que d'autres n'en acquittent pratiquement pas. Enfin, sur le plan géographique, compte tenu des écarts de taux d'une collectivité à l'autre, la pression fiscale peut varier de 1 à 10, et créer des disparités criantes parmi les entreprises d'une même branche, ce qui fausse la concurrence.

Ce sont en définitive les entreprises les plus directement exposées à la crise économique et à la concurrence internationale qui paient le tribut le plus lourd au système.

Dans la perspective d'une réforme de la fiscalité locale qui se révèle de plus en plus nécessaire, il importe d'envisager une solution de rechange à la taxe professionnelle qui réponde au triple objectif de garantir au moins à leur niveau actuel les ressources procurées aux collectivités locales par cet impôt, de respecter leur liberté de vote des taux et d'éviter à l'appareil de production l'asphyxie vers laquelle le conduit le système actuel de taxation.



I. — LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION DE RECHANGE

Parmi les solutions avancées pour remédier aux inconvénients de la taxe professionnelle, la substitution aux bases actuelles d'une assiette plus neutre constituée par la valeur ajoutée a plus particulièrement retenu l'attention.

C'est ainsi que la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale prévoyait expressément le remplacement des bases de la taxe professionnelle par la valeur ajoutée, « la date et les conditions d'entrée en vigueur de cette modification devant être fixées par une loi ultérieure au vu d'un rapport que le Gouvernement présentera au Parlement avant le 1^{er} juin 1981 ». Ce rapport a effectivement été publié par le ministère de l'Economie et des Finances au cours de l'été 1981. Appuyé sur des simulations de grande ampleur, il a mis en lumière les effets peu satisfaisants qu'il était permis d'attendre d'une telle réforme.

La simulation a, tout d'abord, démontré que l'application de la nouvelle assiette aggraverait notablement les charges de certains secteurs, comme celui du petit commerce et de l'artisanat, et qu'au surplus de nombreux transferts entre cotisations individuelles s'opèreraient à l'intérieur de chaque catégorie socio-professionnelle.

Le rapport a également fait ressortir le changement profond de nature qu'entraînerait la nouvelle assiette, sur le régime juridique de l'impôt et les conséquences des transferts de charges qui résulteraient de la réforme pour certaines entreprises et pour les collectivités locales. Le changement ne se serait pas limité à la seule assiette de l'impôt ; il aurait également affecté les obligations déclaratives des redevables et les modalités pratiques de détermination des bases d'imposition. Mais surtout restaient pendantes les questions de la localisation des bases des entreprises à établissements multiples et de la période à prendre en compte pour déterminer les bases d'imposition dans le cas des entreprises dont l'exercice ne coïncide pas avec l'année civile.

Enfin, indépendamment des importants déplacements de la matière imposable, était souligné le caractère plus progressif, donc plus lourd pour les entreprises, de la nouvelle assiette.

Le caractère négatif de ces conclusions a conduit à renoncer à la substitution de bases. L'idée d'une taxe locale sur la valeur

ajoutée n'en a pas moins gardé ses défenseurs. Mais la mise en œuvre d'une telle taxe ne mérite qu'on s'y arrête que si l'impôt est neutre pour les entreprises, c'est-à-dire si la déductibilité de la taxe est possible comme pour la T.V.A. nationale.

Or, on aperçoit clairement la difficulté des mécanismes à mettre en œuvre pour aboutir à un tel résultat. La liberté de vote des taux, collectivité par collectivité, rendrait le jeu des déductions en cascade particulièrement malaisé. En effet, la taxation des différents éléments entrant dans la composition des produits taxés est appelée à varier selon le lieu d'implantation des entreprises ayant concouru à leur fabrication.

Aux effets de la localisation des entreprises risqueraient de s'ajouter ceux d'une différenciation des taux par produit, comme c'est déjà le cas pour la T.V.A. perçue au profit de l'Etat. Au total, ce dispositif est apparu irréaliste et inapplicable.

La déduction à l'exportation de la taxe sur la valeur ajoutée n'apparaît guère concevable que lorsqu'existe une uniformité des taux par produit et par prestation sur tout le territoire. Si elle doit s'appliquer au plan local, cette uniformité remet en cause la liberté de vote des taux des assemblées locales.

Le recours à une taxe locale sur la valeur ajoutée enferme donc dans le dilemme suivant :

— ou bien les collectivités locales conservent la liberté de vote des taux et la multiplicité de ceux-ci interdit d'envisager une déduction des consommations intermédiaires ;

— ou bien les taux de la taxe locale sont uniformément fixés, au plan national, par produit et par niveau de collectivité, mais les élus des collectivités territoriales ne maîtrisent plus le vote des taux.

C'est pourquoi une solution de compromis évitant ces deux écueils paraît devoir être retenue.

II. — LE CHOIX D'UN SYSTÈME MIXTE FAISANT LARGEMENT APPEL A UN IMPOT DE CONSOMMATION

La taxe professionnelle constitue un élément significatif du financement des équipements et services gérés par les collectivités territoriales en faveur des habitants. Dans le système actuel la taxe professionnelle, prélevée auprès des entreprises, a le caractère d'impôt de production. Les citoyens, à chaque fois qu'ils consomment des biens ou services produits sur le territoire français, participent indirectement au financement. En revanche, ils s'en exonèrent en se portant acquéreurs de productions importées. En outre, le poids relatif de la taxe professionnelle pénalise la compétitivité des produits français sur les marchés étrangers. Pour ces raisons, le recours à un impôt de consommation emporte notre préférence par rapport à l'impôt de production.

C'est pourquoi notre choix va à un système de majoration uniforme par catégorie de biens et services de la **taxe sur la valeur ajoutée nationale**, qui permette de répondre aux besoins de financement des collectivités locales, tout en sauvegardant la liberté de vote des produits fiscaux et la localisation de la ressource.

Le maintien d'une cotisation réduite de taxe professionnelle.

Le régime actuel d'imposition à la taxe professionnelle répond à ce triple objectif :

— Il procure aux collectivités locales des ressources importantes.

— Grâce aux mécanismes de péréquation — nationale et départementale — dont il est assorti, il garantit une localisation de ces ressources qui correspond dans l'ensemble aux besoins. En particulier, les efforts consentis par certaines communes en matière d'équipement pour favoriser l'implantation d'entreprises sur leur territoire doivent être pris en compte.

— Il permet aux communes, aux départements et aux régions de percevoir une ressource dont ils maîtrisent le produit en votant des taux.

Aussi les bases d'imposition de la taxe professionnelle paraissent-elles devoir être conservées en l'état, car il est important que soient maintenus les liens entre la commune et l'entreprise et que celle-ci continue à remplir ses obligations déclaratives. **C'est dans cet esprit qu'il est proposé de laisser à la charge des redevables 25 % de leurs cotisations de taxe professionnelle.**

De même apparaît-il nécessaire de conserver le système de plafonnement des taux prévu par les articles 1636 B *sexies* et suivants et 1647 B *quinquies* et suivants du Code général des impôts, afin de maintenir à un niveau supportable la pression fiscale globale.

Un complément de ressources provenant d'une taxe additionnelle à la T.V.A.

Mais afin d'alléger de manière significative les charges fiscales des entreprises, il est proposé de les faire bénéficier d'un allègement égal aux trois quarts du montant des cotisations dont elles sont redevables sur la base du régime en vigueur.

Comment serait financé cet allègement ?

Il est proposé d'instituer une **taxe additionnelle à la taxe sur la valeur ajoutée** qui serait perçue directement au profit des collectivités locales. Le produit de cette taxe permettrait de verser à ces dernières l'équivalent des ressources de taxe professionnelle qu'elles ne percevront plus directement des entreprises, soit 75 % de la ressource fiscale attendue de la taxe professionnelle votée par les assemblées délibérantes.

Pour le chiffrage de cette mesure de compensation, il convient de souligner que le taux de la taxe additionnelle devrait rester modeste, compte tenu des rentrées fiscales induites par les retombées économiques prévisibles de l'allègement.

Rappelons en particulier que la taxe professionnelle est déductible du bénéfice imposable, ce qui représente actuellement un manque à gagner pour l'Etat au titre de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces deux impôts, le premier surtout, pourraient connaître un gonflement sensible de leur produit par suite de la conversion de l'allègement de la taxe professionnelle en points de T.V.A.

En outre, l'Etat prend déjà en charge une part importante de la taxe professionnelle au titre des dégrèvements divers (indépendamment des 10 % de dégrèvement d'office déjà consentis sur la base de l'article 4 de la loi de finances pour 1985). Une partie des dégrèvements spécifiques pourrait être revue en baisse.

Au total, il semble que l'on puisse raisonnablement estimer à environ 30 % du montant de l'allégement les rentrées d'impôts qu'il est susceptible d'engendrer. Il convient en effet de tenir compte des entreprises dont les résultats d'exploitation se soldent par un déficit et qui, en dépit de l'exonération de taxe professionnelle, ne supporteront pas d'impôt sur les bénéfices.

Le montant total des émissions de taxe professionnelle a été évalué à 76,8 milliards de francs pour 1985. Le coût total de l'effort financier consenti par l'Etat au titre de cet exercice a été estimé à 18,9 milliards de francs (1). On peut donc approximativement chiffrer à 57,9 milliards de francs le montant de la taxe professionnelle restant à la charge des entreprises, après application des allègements divers et des dégrèvements d'office déjà accordés par l'Etat.

L'allégement de taxe professionnelle institué par la présente proposition de loi ne représente qu'une charge financière égale à 65 % du montant des cotisations (c'est-à-dire 75 % minorés des 10 % déjà supportés par l'Etat), soit un montant d'un peu moins de 50 milliards de francs. Si l'on admet que cet allégement est compensé à hauteur de 30 % par des rentrées fiscales nouvelles, la charge nette entraînée par cette mesure est de l'ordre de 35 milliards de francs.

Le produit attendu de la taxe sur la valeur ajoutée pour 1985 étant de l'ordre de 444 milliards de francs, le relèvement du taux de la T.V.A. nécessaire au financement de l'allégement apparaît minime. La question se pose de savoir si les différents taux de T.V.A. devraient être majorés dans les mêmes proportions, ce qui a le mérite de la simplicité, ou si une modulation par taux est préférable. C'est la solution qui nous a paru devoir être retenue. En effet, pour 1983 (dernière année connue), la répartition du produit de la T.V.A. par taux est la suivante.

(1) Cf. rapport général de M. Christian Pierret, n° 2365, A.N., 7^e législature, tome II, p. 39.

T.V.A. BRUTE 1985 (avant imputation T.V.A. déductible)

Taux	Pourcentage total
Taux super réduit (5,50 %)	5,8
Taux réduit (7,00 %)	2,4
Taux intermédiaire et taux normal (18,60 %)	83,3
Taux majoré (33 1/3 %)	8,5
Total	100,0

(Produit encaissé par la Direction générale des impôts.)

Il en ressort que la part de T.V.A. provenant de la taxation au taux normal et au taux intermédiaire approche les 85 %. Si l'on y agrège le taux réduit et le taux majoré, le rendement dépasse 90 %.

Une modulation des majorations par catégorie de taux est proposée pour tenir compte de ce que, d'une part, le taux super réduit frappant les produits de première nécessité ne saurait être trop lourdement majoré, d'autre part le taux majoré étant déjà très élevé, sa progression doit épargner le secteur très sensible de l'automobile.

La valeur d'un point supplémentaire de T.V.A. appliqué à chaque taux est estimée en 1985 à :

(En milliards de francs.)

— Taux super réduit (5,5 à 6,5 %)	4,3
— Taux réduit (7 à 8 %)	1,7
— Taux normal et taux intermédiaire (18,6 à 19,6 %)	16,3
— Taux majoré (33 1/3 % à 34 1/3 %)	1,4

C'est pourquoi il est proposé de majorer les taux dans les conditions suivantes.

(En milliards de francs.)

— Taux super réduit ...	+ 1	% (recette : 4,3)
— Taux réduit	+ 2	% (recette : 3,4)
— Taux normal et intermédiaire	+ 1,7	% (recette : 27,7)
— Taux majoré	+ 1,66	% (recette : environ 2)

De ces majorations de taux devrait donc se dégager une recette de l'ordre de 37 milliards de francs susceptible de financer l'allègement de taxe professionnelle proposé, y compris les frais d'assiette et de recouvrement de cette nouvelle taxe.

Il aurait été également souhaitable d'abaisser à 1,5 % le plafonnement de la taxe professionnelle prévu par l'article 1647 B *sexies* du Code général des impôts, qui est actuellement fixé à 5 % de la valeur ajoutée produite au cours de la période retenue pour la détermination des bases imposables. Cette mesure aurait constitué un ensemble cohérent avec le dispositif proposé.

Mais elle se heurte aux contraintes imposées à l'initiative parlementaire en matière financière. Du moins peut-on espérer que pour la plupart des entreprises, cette limite de 1,5 % ne sera pas dépassée par le seul jeu de l'allègement de taxe professionnelle.

Ajoutons que les recettes procurées aux organismes consulaires par la taxe professionnelle ne sont pas remises en cause.

Tels sont les objectifs de la présente proposition de loi qu'il vous est proposé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Pour le calcul de la taxe professionnelle due au titre de 1986 et des années suivantes, les cotisations des redevables sont ramenées à 25 % du montant de l'imposition, obtenu avant application de la cotisation de péréquation et des dispositions des articles 1647 B *quinquies* et 1647 B *sexies* du Code général des impôts.

Art. 2.

Il est institué une taxe additionnelle à la taxe sur la valeur ajoutée, perçue directement au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Art. 3.

I. — L'article 278 du Code général des impôts est ainsi rédigé :

« Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé à 20,30 %. »

II. — Au premier alinéa de l'article 278 *bis* du Code général des impôts, le taux de 5,5 % est remplacé par celui de 6,5 %.

III. — Au premier alinéa de l'article 279 du Code général des impôts, le chiffre de 7 % est remplacé par celui de 9 %.

IV. — Au premier alinéa de l'article 280 du Code général des impôts, le chiffre de 18,60 % est remplacé par celui de 20,30 %.

V. — Au premier et au septième alinéa de l'article 281 du Code général des impôts, le taux de 33 1/3 % est remplacé par celui de 35 %.

VI. — Ces nouveaux taux incluent la taxe additionnelle prévue à la taxe sur la valeur ajoutée, prévue à l'article 2 de la présente loi.

Art. 4.

Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée peut être porté par décret à 33 1/3 % en ce qui concerne les opérations, les livraisons, y compris les livraisons à soi-même et les importations portant sur les marchandises visées au 4° de l'article 89 de l'annexe III du Code général des impôts.

Art. 5.

Les collectivités territoriales et leurs groupements reçoivent une attribution égale à la différence entre le produit attendu de la taxe professionnelle au cours de l'exercice et les cotisations de taxe professionnelle effectivement acquittées par les entreprises situées sur leur territoire.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent aux régions qui perçoivent une taxe régionale additionnelle à la taxe professionnelle, en application de l'article 1609 *decies* du Code général des impôts, ainsi qu'à la région Ile-de-France et aux établissements publics qui perçoivent une taxe spéciale d'équipement, en application des articles 1607, 1608 et 1609 du Code général des impôts.

Art. 6.

Les dispositions de l'article premier ne s'appliquent pas aux taxes visées aux articles 1600 et 1601 du Code général des impôts.

Art. 7.

Les frais de perception au profit de l'Etat prévus en matière de taxe professionnelle par l'article 1641 du Code général des impôts s'appliquent aux sommes mises en recouvrement au titre de la taxe professionnelle et au titre de la taxe additionnelle à la valeur ajoutée.

Art. 8.

L'article 4 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 portant loi de finances pour 1985 est abrogé à compter du 1^{er} janvier 1986. Sont également abrogées en tant que de besoin toutes les dispositions contraires aux dispositions de la présente loi.