

# Suppression de la taxe professionnelle: un risque pour la solvabilité des collectivités locales

## Analystes

David Diano  
+33 1 44 29 91 79  
david.diano@fitchratings.com

Christophe Parisot  
+33 1 44 29 91 34  
christophe.parisot@fitchratings.com

Mehdi Ali Fadli  
+33 1 44 29 91 45  
mehdi.fadli@fitchratings.com

## Résumé

Dans ce rapport, Fitch Ratings analyse la nature et la portée des effets que pourrait avoir la suppression partielle de la taxe professionnelle (TP) sur la flexibilité fiscale et la solvabilité des collectivités locales (CL) françaises.

La TP est actuellement la principale ressource fiscale des collectivités (soit 44% du produit des quatre taxes directes locales et 17% des recettes réelles de fonctionnement en 2007). Même si le dynamisme de ses bases et les marges de manœuvre en termes de taux ont été fortement érodées par les réformes successives, la TP reste une recette dynamique et stable, mais aussi une source importante de flexibilité fiscale permettant aux CL d'ajuster le niveau de leurs recettes et leurs dépenses. La TP permet également aux CL de garder un lien économique avec leur territoire.

Suite à de multiples réformes (en particulier la suppression de la part salaire en 1999), la TP est actuellement assise sur les immobilisations des entreprises, ce qui est souvent vu comme un frein à l'investissement.

Les ressources envisagées pour remplacer la taxe professionnelle incluraient à la fois des dotations budgétaires et le transfert de recettes fiscales existantes. Les recettes fiscales susceptibles d'être transférées aux CL pourraient notamment inclure la cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Il est à noter que, pour les recettes dont une partie est déjà perçue par les CL, la capacité de celles-ci à modifier la base ou le taux d'imposition est très faible (DMTO, TIPP), voire nulle (TSCA).

Dans l'hypothèse où la taxe professionnelle serait remplacée par des ressources sur lesquelles les CL n'auraient pas ou très peu de capacité décisionnelle, on pourrait assister à une érosion accrue des marges de manœuvre fiscales des CL.

Un moindre dynamisme et une moindre flexibilité des recettes pourraient inciter les collectivités locales à une meilleure maîtrise de leurs dépenses. Toutefois, la flexibilité fiscale joue pourtant un rôle important dans l'évaluation faite par Fitch de la solvabilité des collectivités françaises. En cas de difficultés financières, le levier fiscal est utilisé en priorité soit par la collectivité elle-même, soit par le préfet dans le cadre de la mise sous tutelle, afin d'éviter que la collectivité ne se trouve en situation de défaut. Une réduction des marges de manœuvre fiscales consécutive à la suppression de la TP aurait donc un impact négatif sur la solvabilité des CL françaises. Les départements et les régions seraient les plus vulnérables.

## La suppression de la taxe professionnelle réduirait encore la flexibilité fiscale des collectivités locales.

Des marges de manœuvre fiscales encore importantes, mais qui ont déjà connu une forte érosion depuis le début des années 2000

Une des particularités des finances publiques locales, en France, est la forte autonomie fiscale dont disposent les collectivités par rapport à la plupart de leurs

## Sommaire

Résumé.....	1
La suppression de la taxe professionnelle réduirait encore la flexibilité fiscale des collectivités locales.....	1
La diminution des marges de manœuvre fiscales augmenterait le risque de défaut des collectivités françaises.....	6
Annexe : Liste des collectivités et établissements publics locaux français notés par Fitch.....	8

homologues européennes. Les recettes fiscales modifiables, c'est-à-dire sur lesquelles les collectivités françaises ont un pouvoir de décision significatif en matière de taux ou d'assiette, représentaient en effet environ 48%<sup>1</sup> des recettes de fonctionnement en 2007. A titre de comparaison, ce taux est inférieur à 30% en Espagne et 10% en Allemagne, deux pays pourtant fortement décentralisés et où les collectivités jouissent d'une très large autonomie. Cette caractéristique est l'un des points forts du système institutionnel français et constitue un des éléments contribuant au niveau de solvabilité élevé des collectivités françaises selon des critères internationaux (sur 14 collectivités ou établissements publics locaux notés par Fitch, 10 se sont vu attribuer une note supérieure ou égale à 'AA-' (AA moins) (cf. Annexe : Liste des CL notées).

Toutefois, malgré l'obligation constitutionnelle (article 72-2 de la Constitution) de maintenir « une part déterminante » de recettes fiscales et de ressources propres dans les recettes totales des collectivités afin de préserver leur « *autonomie financière* », l'autonomie fiscale réelle des collectivités n'a cessé de se détériorer au cours de ces dernières années (les recettes modifiables représentaient 58% des recettes de fonctionnement en 1999). Deux facteurs principaux expliquent cette évolution :

- Les réformes successives de la fiscalité locale, notamment celles de la taxe professionnelle (TP), ont réduit sensiblement la capacité des CL à décider de leurs recettes fiscales ;
- La définition des recettes fiscales et des ressources propres retenue par l'Etat pour le calcul de l'autonomie financière inclut des ressources qui sont, certes, de nature fiscale, mais sur lesquelles les CL n'ont pas ou très peu de pouvoir de décision (TIPP, DMTO, TSCA). En outre, leur part dans les recettes totales n'a cessé d'augmenter au fil des ans en compensation de compétences transférées au titre de la décentralisation.

L'illustration la plus marquante de ce phénomène est l'évolution de la structure des recettes des régions et, plus encore, des départements. Alors qu'en 1999 les taxes modifiables représentaient 53% des recettes de fonctionnement pour les régions et 54% pour les départements, en 2007 ces ratios sont descendus respectivement à 38% et 34%<sup>2</sup>. Fitch estime qu'une suppression de la TP pourrait faire chuter ces taux à environ 24 % pour les régions et 19 % pour les départements dans le cas où elle ne serait pas compensée par une recette fiscale de nature modifiable<sup>3</sup>.

## La TP est une ressource critique pour les collectivités, en particulier, les groupements intercommunaux

### Structure des ressources des CL

(%)	Ressources modifiables/recettes fonct.	TP/recettes fonct.
Secteur communal	58	19
dont communes	39	6
dont EPCI et syndicats	62	45
Départements	34	15
Régions	38	13
<b>Total CL</b>	<b>48</b>	<b>17</b>

Données 2007  
Source: DGCL Fitch

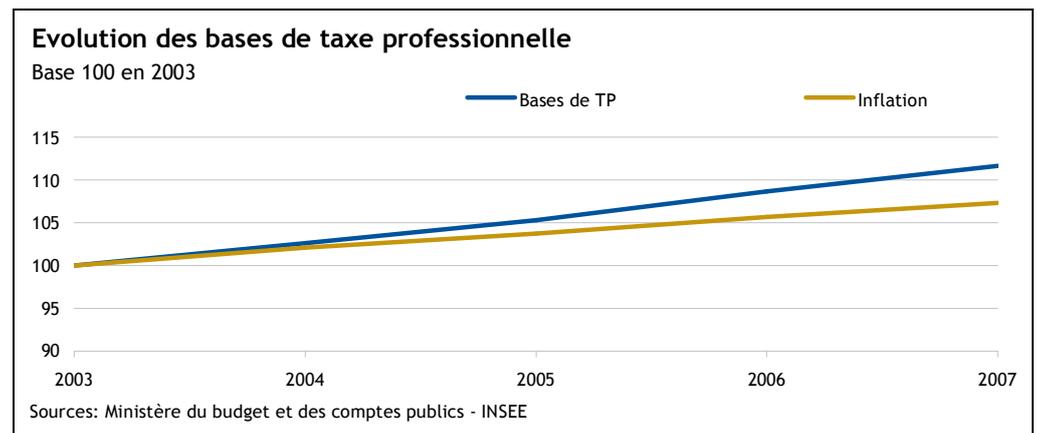
<sup>1</sup> Fitch inclut dans cette catégorie les 4 impôts locaux, la TEOM, le VT, la taxe sur les cartes grises, les impôts et taxes d'outre-mer, la taxe locale d'équipement et la part de TIPP modulable par les régions \_ source: DGCL - « *Les collectivités locales en chiffres 2009* »

<sup>2</sup> Source: DGCL - « *Les collectivités locales en chiffres* » éditions 2001 et 2009

<sup>3</sup> Ce taux serait de 27 % pour les régions et 22 % pour les départements si on considère que les régions conservent un pouvoir de fixation des taux sur la composante foncière de la TP

La taxe professionnelle est la principale recette fiscale des collectivités, elle leur a rapporté 27,2 Mrd EUR en 2007 soit 16% de leurs recettes de fonctionnement de l'année. La dépendance est encore plus forte pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour lesquels ce pourcentage s'élève à 45%.

D'un point de vue purement fiscal, la TP présente également l'avantage majeur de s'appuyer sur une base d'imposition à la fois stable et dynamique. L'évolution des bases de TP est corrélée à l'activité économique, mais comme celles-ci reposent essentiellement sur le stock d'immobilisations des entreprises l'évolution de la TP est nettement moins volatile que les impôts liés aux bénéfices ou même la valeur ajoutée de ces mêmes entreprises. Les bases de TP ont ainsi progressé, en moyenne, de 2,8 % entre 2003 et 2007 contre un taux d'inflation moyen de 1,8 %.



Depuis sa mise en place en 1975, la TP a fait l'objet de dizaines d'amendements législatifs. Les plus importants ont été la suppression de la part de TP assise sur les salaires en 1999 et la mise en place d'un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (fixée depuis 2007 à 3,5% de la valeur ajoutée de l'entreprise). L'impact sur les CL des réformes décidées par l'Etat a fait l'objet de compensations soit sous la forme de dotations budgétaires soit sous la forme de dégrèvements ou d'exonérations<sup>4</sup>. Suite à ces réformes, la TP est actuellement assise sur les immobilisations des entreprises ce qui est souvent vu comme un frein à l'investissement et a conduit le gouvernement à envisager la suppression de cette taxe.

La suppression envisagée par le gouvernement porterait sur la part de la TP assise sur les équipements et biens matériels (EBM) qui représentaient 80% des bases de TP et s'élevaient à environ 22 Mrd EUR en 2007. Seule subsisterait la part de la TP assise sur les immobilisations foncières, ce qui rapprocherait la TP d'une taxe foncière additionnelle pour les entreprises.

### Les ressources envisagées en compensation de la TP affaibliraient le dynamisme et la flexibilité des recettes des collectivités

Le tableau ci-dessous résume les principales recettes budgétaires et fiscales susceptibles d'être transférées aux CL en compensation de la suppression de la part de la TP assise sur les EBM.

L'analyse des ressources envisagées pour remplacer la TP laisse apparaître deux problèmes majeurs:

<sup>4</sup> La contribution de l'Etat au titre des dégrèvements et exonérations s'est élevée à 10,9 milliards d'euros en 2007 soit environ 40 % du produit total de la TP.

*Le dynamisme des recettes transférées serait vraisemblablement plus faible que celui des bases actuelles de TP dans les années à venir*

Plus de la moitié du montant des compensations est composée soit de ressources déjà peu dynamiques ou en déclin (TIPP : liée à la stagnation de la consommation de carburant, dotations de l'Etat : progressent, au mieux, au rythme de l'inflation) soit de ressources nettement plus sensibles que la TP à la dégradation de la conjoncture économique (CMTP : corrélée à la valeur ajoutée et donc au PIB, TASCOT : liée à la consommation des ménages, DMTO : fortement affectés par la crise immobilière).

Même s'il semble acquis que le principe d'une compensation à l'euro près des recettes de TP supprimées se vérifiera la première année, il est fort probable que l'écart entre les recettes de compensation perçues et les recettes théorique de la TP se creusera au fil du temps, au détriment des CL. C'est d'ailleurs ce qui s'est déjà produit lors des précédentes réformes de la TP, celles-ci ayant été compensées par des dotations budgétaires qui se sont avérées beaucoup moins dynamiques que les ressources supprimées.

*Les ressources transférées laisseraient peu de marges de manœuvre aux CL pour ajuster leur produit fiscal*

Environ un tiers des ressources transférées le serait sous forme de dotations budgétaires de l'Etat sur lesquelles, par définition, les CL n'ont pas de pouvoir de décision.

Les autres ressources seraient de nature fiscale. Il semble peu probable que des marges de manœuvre étendues soient accordées aux CL pour ajuster ces taxes. C'est notamment le cas pour les deux principales d'entre elles (qui représenteraient les deux tiers des recettes fiscales transférées):

- Pour la CMTP (qui représenterait la moitié des recettes fiscales transférées), il semble difficile de laisser chaque collectivité décider du taux de prélèvement, à moins de changer la nature même de cette contribution et de la transformer en un impôt local sur la valeur ajoutée, ce qui ne semble pas être la piste privilégiée à ce stade;

## Caractéristiques des recettes envisagées pour remplacer la taxe professionnelle

Ressource	Description	Dynamisme de la ressource à transférer	Volatilité de la ressource	Capacité actuelle de modification par les CL	Montant estimé du transfert aux CL (Mrd EUR)
CMTP	Contribution minimum des entreprises à la TP fixée à 1,5 % de leur valeur ajoutée.	Croissance comparable au PIB	Faible	Nulle	6,4
TSCA	Parts assises sur les transports et le risque incendie déjà transférées. Reste à transférer la part liée aux assurances maladie.	Part transport en déclin, part assurance maladie dynamique.	Faible	Nulle	2,8
TIPP	Taxe assise sur le volume des produits pétroliers commercialisés sur le marché domestique.	Tendance négative	Moyenne	Nulle pour le département, faible pour les régions	3-4
TASCOT	Taxe sur les établissements de vente au détail de plus de 400m <sup>2</sup> . Fonction du chiffre d'affaires.	Moyenne	Faible	Nulle	0,6
Hausse des taxes locales sectorielles	Diverses taxes, notamment sur l'électricité	-	-	Nulle	1,2
DMTO	Prélèvement en fonction du montant des transactions immobilières	Forte croissance jusqu'en 2007 - Forte baisse prévue en 2008 et 2009	Très forte	Nulle pour les communes, très faible pour les départements	0,3
Dotations budgétaires	Transfert de l'Etat	Inférieure ou égale à l'inflation	Très faible	Nulle	7-8

Source: Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi : Atelier de travail « fiscalité locale » n° 1 - 10 avril 2009- Fitch

- Pour la TIPP, les difficultés rencontrées lors de la mise en place de la modulation régionale (dont la portée est déjà très limitée) laissent penser qu'il sera difficile de laisser aux CL des marges de manœuvre importantes.

Pour les autres taxes, il pourrait être envisagé d'accorder aux CL la capacité d'ajuster les recettes. Il est toutefois probable que les marges de manœuvre ainsi concédées soient relativement modestes, notamment pour éviter des distorsions de concurrence.

Même si les discussions sur les ressources de substitution sont encore en cours, il semble fort probable que celles-ci seront loin de présenter le même dynamisme et la même flexibilité fiscale que la TP. Les conséquences de la suppression de la TP pour les CL seraient donc une perte de dynamisme et de flexibilité de leurs recettes.

***Le gain pour les entreprises sera en grande partie annulé par la hausse d'autres impôts et la suppression des exemptions et dégrèvements existants***

Il est à noter que selon le scénario envisagé pour la suppression de la part de TP assise sur les EBM, Fitch s'attend à un gain net pour les entreprises d'environ 6 Mrd EUR par an<sup>5</sup> (cf. tableau ci-dessous). Ce montant est équivalent à seulement 10% des 62 Mrd EUR acquittés en 2007 au titre de l'impôt sur les sociétés.

En effet, l'essentiel des gains à attendre pour les entreprises serait annulé par la suppression des exonérations et dégrèvements de TP actuellement compensés par l'Etat et par la hausse de la contribution des entreprises à d'autres impôts : CMTF (du fait de la réforme de nombreuses entreprises verraient leur contribution à la TP tomber en-dessous du seuil de 1,5% de la valeur ajoutée et seraient donc redevables de la CMTF), impôt sur les sociétés (la baisse des contributions TP entraînant une hausse mécanique du bénéficiaire avant impôts) et hausse des taux de certaines taxes locales sectorielles.

Le montant limité des gains nets pour les entreprises ne devrait donc pas conduire à un impact macroéconomique très fort. En revanche, certains secteurs d'activités devraient tirer un net avantage de la mesure du fait que les bénéficiaires seront très concentrés sur les entreprises fortement capitalistiques (énergie, transport, industrie) qui sont actuellement les plus gros contributeurs à la part EMB de la TP.

## Répartition des coûts et gains liés à la réforme

	CL	Etat	Entreprises
Suppression TP (part EBM)	-12,2		12,2
Frais de recouvrement et cotisation de péréquation		-2,4*	2,4*
Réduction des exonérations et dégrèvements pris en charge par l'Etat	-10	10*	
Participation au plafonnement à la valeur ajoutée	0,4	-0,4	
Hausse du produit de la CMTF		4	-4
Hausse du produit de l'impôt sur les sociétés		3,2	-3,2
Transfert de la CMTF	6,4	-6,4	
TSCA	2,8	-2,8	
TIPP	3	-3	
TASCOM	0,6	-0,6	
DMTO	0,3	-0,3	
Hausse des taxes locales sectorielles	1,2		-1,2
Dotations budgétaires	7,5	-7,5	
<b>Coût/gain net</b>	<b>0</b>	<b>-6.2</b>	<b>6.2</b>

\* estimation Fitch  
Sources: Ministères de l'économie et du budget - Fitch

<sup>5</sup> Fitch n'a pas tenu compte dans ces estimations du 1,4 milliard de TP actuellement perçus par les chambres consulaires et qui devrait être supprimé. Compte tenu des missions des chambres consulaires, il semble très probable que leurs recettes issues de la TP soient in fine remplacées par une contribution versée directement ou indirectement par les entreprises à qui elles rendent service.

## La diminution des marges de manœuvre fiscales augmenterait le risque de défaut des collectivités françaises

### Un risque de défaut accru

La flexibilité fiscale joue un rôle fondamental dans l'évaluation faite par Fitch de la solvabilité des collectivités françaises.

L'ajustement de la fiscalité permet aux CL françaises d'adapter leurs recettes à leurs dépenses afin de satisfaire à l'obligation légale de présenter un budget de fonctionnement équilibré, alors même que la structure de leurs dépenses est souvent rendue rigide par des dépenses obligatoires (charges de personnel, dépenses liées à des compétences transférées). Au cours des dernières années, l'utilisation par les collectivités de leurs marges de manœuvre fiscales leur a également permis d'autofinancer un niveau d'investissements élevé, donc de maîtriser leur endettement.

### Ressources modifiables/recettes de fonctionnement

(%)	Taux actuel	Taux hors TP assise sur les EBM
Secteur communal	58	43
dont communes	39	34
dont EPCI et syndicats	62	27
Départements	34	22
Régions	38	43
<b>Total CL</b>	<b>48</b>	<b>34</b>

Données 2007  
Source: DGCL Fitch

Un moindre dynamisme et une moindre flexibilité des recettes pourraient inciter les collectivités locales à une meilleure maîtrise de leurs dépenses.

Toutefois, une réduction des marges de manœuvres fiscales consécutive à la suppression de la TP aurait des répercussions négatives sur la solvabilité des collectivités françaises. En cas de difficultés financières, le levier fiscal est en effet utilisé en priorité soit par la collectivité elle-même, soit par le préfet dans le cadre de la mise sous tutelle, afin d'éviter que la collectivité ne se trouve en situation de défaut.

Réduire les marges de manœuvre fiscales des collectivités locales reviendrait donc à limiter leur faculté de restaurer leur capacité financière afin d'éviter un défaut.

### Les départements et les régions seraient les plus menacés

Les CL qui seraient les plus affectées par la suppression de la TP seraient celles dont la TP représente une part élevée des recettes. C'est notamment le cas des EPCI. Toutefois, les EPCI qui ne le font pas déjà ont la possibilité de mettre en place une fiscalité mixte ou « additionnelle », c'est-à-dire de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières, ce qui leur permettrait de diversifier leurs recettes fiscales et donc de limiter leur dépendance vis-à-vis de la TP.

En revanche, les départements et les régions, dont la part des recettes modifiables est déjà faible, seraient fortement affectés. La flexibilité de leurs recettes serait diminuée de manière importante (cf. tableau ci-contre), alors même que leurs recettes ont déjà été rendues très rigides par les transferts de charges liés à la décentralisation.

Dans l'analyse de l'impact de la réforme de la TP sur les notes des émetteurs publics français, Fitch tiendra également compte de la réforme concomitante du cadre institutionnel ces CL françaises. Cet impact sera différencié selon les collectivités notées en fonction, notamment, des marges de manœuvre dont celles-ci disposent sur leurs autres recettes fiscales (TH, TFB, TFNB, fiscalité additionnelle pour les EPCI, TEOM, VT ...) comme sur leurs dépenses (capacité à réduire ou

reporter certaines dépenses, en fonctionnement comme en investissement). Le calendrier de mise en œuvre progressive de la réforme devrait également avoir comme conséquence d'amortir les chocs budgétaires et donc d'échelonner dans le temps les répercussions éventuelles sur les notes qui, dans l'ensemble, se situent actuellement, sur une échelle de comparaison internationale, à un niveau élevé.

## Annexe : Liste des collectivités et établissements publics locaux français notés par Fitch

### Liste des entités notées

Entité	Echelon	Long terme	Court terme	Perspective
Ville Aubagne	Commune	A-	F1	Négative
Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile (CAPAE)	EPCI	A	F1	Stable
Crédit Municipal de Paris (CMP)	Etablissement public	AA+	F1+	Stable
Département de l'Essonne	Département *	AA+	F1+	Négative
Département de la Guadeloupe	Département *	AA-	F1+	Stable
Région Ile de France	Région	AAA	F1+	Stable
Ville de Levallois	Commune	A-	F2	Stable
Ville de Paris	Commune	AAA	F1+	Stable
Région Picardie	Région	AA	F1+	Stable
Région Rhône-Alpes	Région	AAA	F1+	Stable
Département de Seine-et-Marne	Département *	AA	F1+	Stable
Ville de Strasbourg	Commune	AA+	F1+	Stable
Communauté urbaine de Strasbourg	EPCI	AA+	F1+	Stable
SMTC Grenoble	Etablissement public	A+	F1	Stable

Source: Fitch

Copyright © 2009 by Fitch, Inc., Fitch Ratings Ltd. and its subsidiaries. One State Street Plaza, NY, NY 10004. Telephone: 1-800-753-4824, (212) 908-0500. Fax: (212) 480-4435. Reproduction or retransmission in whole or in part is prohibited except by permission. All rights reserved. All of the information contained herein is based on information obtained from issuers, other obligors, underwriters, and other sources which Fitch believes to be reliable. Fitch does not audit or verify the truth or accuracy of any such information. As a result, the information in this report is provided "as is" without any representation or warranty of any kind. A Fitch rating is an opinion as to the creditworthiness of a security. The rating does not address the risk of loss due to risks other than credit risk, unless such risk is specifically mentioned. Fitch is not engaged in the offer or sale of any security. A report providing a Fitch rating is neither a prospectus nor a substitute for the information assembled, verified and presented to investors by the issuer and its agents in connection with the sale of the securities. Ratings may be changed, suspended, or withdrawn at anytime for any reason in the sole discretion of Fitch. Fitch does not provide investment advice of any sort. Ratings are not a recommendation to buy, sell, or hold any security. Ratings do not comment on the adequacy of market price, the suitability of any security for a particular investor, or the tax-exempt nature or taxability of payments made in respect to any security. Fitch receives fees from issuers, insurers, guarantors, other obligors, and underwriters for rating securities. Such fees generally vary from US\$1,000 to US\$750,000 (or the applicable currency equivalent) per issue. In certain cases, Fitch will rate all or a number of issues issued by a particular issuer, or insured or guaranteed by a particular insurer or guarantor, for a single annual fee. Such fees are expected to vary from US\$10,000 to US\$1,500,000 (or the applicable currency equivalent). The assignment, publication, or dissemination of a rating by Fitch shall not constitute a consent by Fitch to use its name as an expert in connection with any registration statement filed under the United States securities laws, the Financial Services and Markets Act of 2000 of Great Britain, or the securities laws of any particular jurisdiction. Due to the relative efficiency of electronic publishing and distribution, Fitch research may be available to electronic subscribers up to three days earlier than to print subscribers.