

**L'imposition locale des entreprises apparaît, dans son principe, peu contestable.** Les entreprises sont, en effet, pour les collectivités locales, sources de coûts, liés notamment à l'utilisation de services et d'infrastructures publics, à l'aménagement des zones d'implantation d'activités économiques dont elles bénéficient ainsi qu'aux nuisances ou aux effets externes négatifs qu'elles occasionnent.

En France, la **taxe professionnelle** (TP) présente deux caractéristiques propres :

- elle taxe les facteurs de production, et pas les résultats ;
- elle taxe davantage le facteur capital (les immobilisations) que le facteur travail.

Ces deux caractéristiques ont une conséquence bien connue : l'industrie, très intensive en capital, verse une part de la TP bien supérieure à son poids dans la valeur ajoutée nationale, et sans rapport avec sa capacité contributive par rapport aux autres secteurs d'activité.

S'il est très difficile d'apprécier la taxe professionnelle au regard d'un niveau optimal d'imposition locale des entreprises, **plusieurs effets économiques** peuvent toutefois être mis en lumière :

- la théorie économique a du mal à déterminer qui des facteurs de production ou des soldes intermédiaires de gestion représentent la meilleure assiette pour un impôt local ;
- le choix entre un impôt assis sur les facteurs de production et un impôt assis sur les résultats n'aurait que **peu d'importance si le jeu de la concurrence fiscale entre les collectivités suffisait à éviter des taux excessifs** au regard de la compétitivité de nos bassins d'emplois, et au regard de l'intérêt d'entreprendre une activité ou une production nouvelle ;
- l'impact de la TP sur les décisions d'investissement industriel reste mal appréhendé. Toutefois, il semble que **la prise en compte de la taxe professionnelle dans le calcul de la rentabilité d'exploitation d'un projet**, au moment du choix du site de production, **défavorise les sites français** par rapport aux pays où la charge de l'imposition se fait sentir plus bas dans le compte de résultat (via l'impôt sur les sociétés, par exemple) ;
- **la TP renchérit le coût des facteurs de production** : suivant le régime auquel sont soumis les entreprises, ce renchérissement peut porter soit spécifiquement sur le capital, ou bien impacter à la fois le travail et le capital ;
- **globalement, c'est le capital qui est le plus imposé par la TP** : cette situation crée des distorsions sur le plan macroéconomique en modifiant la structure des prix relatifs des facteurs. Par voie de conséquence, l'intensité capitaliste de l'économie s'en trouve réduite, ainsi que la croissance potentielle.

## I. IMPOSITION DES FACTEURS DE PRODUCTION VS IMPOSITION DES PROFITS

Au premier abord, les économistes s'attendent à ce que les entreprises et leurs actionnaires, tout en déplorant l'existence de prélèvements sur le capital, se montrent indifférents à leur assiette précise, que ce soit les immobilisations, comme pour la TP, ou le bénéfice, comme pour l'IS.

Pourtant, une idée communément admise – qui expliquerait le surcroît d'hostilité dont la TP a toujours pâti – est qu'il est préférable de taxer les entreprises à raison de leur capacité contributive, laquelle dépend d'un solde comptable (EBE, bénéfice fiscal, voire valeur ajoutée), et qu'il n'est pas pertinent de les taxer en fonction de leurs facteurs de production. La compréhension des enjeux de la réforme passe par l'identification des arguments qui vont en faveur ou à l'encontre de cette thèse.

### A. Les arguments en faveur de la taxation des facteurs de production

En premier lieu, on ne peut pas raisonner sur la fiscalité locale sans regarder ce que les collectivités locales offrent comme services aux entreprises qui sont implantées sur leur sol. En outre, les entreprises sont sources de coûts, liés notamment à l'utilisation des infrastructures, à l'aménagement des zones d'implantation d'activités économiques, aux nuisances qu'elles occasionnent. Il semble économiquement optimal pour les collectivités territoriales de répercuter sur les entreprises les dépenses induites par leur implantation locale.

Si ces dépenses sont importantes et plutôt proportionnées à la taille de l'entreprise (voirie, transports en commun, etc...), **un lien avec la taille des facteurs de production engagés plutôt qu'avec les résultats se justifie** : les routes sont entretenues ou éclairées, que l'entreprise soit bénéficiaire ou qu'elle ne le soit pas. Cependant, ces coûts sont souvent difficilement quantifiables et ne peuvent le plus souvent pas être attribués à chaque entreprise. Ainsi en va-t-il, par exemple, des nuisances sonores ou des pollutions industrielles, que les indicateurs existants ne permettent pas de mesurer de manière suffisamment fine pour les attribuer à chaque entreprise en proportion de sa responsabilité. Au total, à l'heure actuelle, la taxe professionnelle ne représente qu'une contrepartie très approximative des coûts induits localement par les entreprises.

En second lieu, les facteurs de production sont en général plus facilement localisables et peut-être moins facilement soumis à des comportements d'optimisation fiscale que la mesure et la localisation des résultats comptables. La mesure de la valeur ajoutée reste par exemple délicate dans un certain nombre de secteurs, en particulier des services financiers.

Enfin, l'évolution des facteurs de production est plus lisse, moins volatile que celle des résultats des entreprises. Il y a donc, selon que l'on taxe les facteurs de production ou les résultats, un partage différent du risque conjoncturel entre entreprises et collectivités locales.

### B. Les arguments pour la prise en compte des capacités contributives

Taxer les facteurs de production revient à taxer une activité avant même de savoir si elle sera profitable, ce qui accroît le risque qu'il y a à entreprendre puisqu'une entreprise déficitaire subit un prélèvement important.

En outre, des comparaisons internationales (cf. pièce jointe n°3) montrent que si la charge fiscale globale (TP+IS) supportée par les entreprises est globalement plus élevée en France que chez nos principaux concurrents, c'est particulièrement net pour les entreprises déficitaires, beaucoup de pays ayant des taxes locales assises sur les résultats comptables de l'entreprise. **Comme une entreprise nouvellement créée ne dégage de bénéfice en général que plusieurs années après sa création, la forme actuelle de la TP peut représenter un frein au développement de projets nouveaux en France par rapport à ses concurrents internationaux.**

### C. En majorant directement les coûts, la TP exerce son impact préalablement à celui de l'IS

Pour un économiste, la fonction objectif de l'actionnaire de l'entreprise est la maximisation des profits après impôts : au premier abord, un euro d'IS et un euro de TP ne fait guère de différence. Ce qui signifie, par exemple, que tous les exercices de comparaison de la pression fiscale s'appuient sur des calculs globaux, et que l'assiette plus étroite de l'IS compense en partie, dans l'appréciation qu'on peut avoir de la fiscalité en France, le poids de la TP.

Cependant, la théorie économique remarque aussi que le partage du risque entre l'entreprise qui paye et la collectivité locale qui perçoit n'est pas le même pour une TP, exigible quel que soit le résultat, et l'IS, proportionnel au résultat<sup>1</sup>. D'ailleurs, comme l'ont montré les auditions de la commission, un prélèvement qui pèse sur les charges d'exploitation des entreprises semble avoir plus d'impact sur les décisions opérationnelles d'une entreprise qu'un prélèvement assis a posteriori sur les résultats financiers. En majorant directement les coûts de production, la TP exerce son impact préalablement à celui de l'IS. **Son caractère de charge d'exploitation n'est pas neutre dans le processus de choix de localisation des investissements, quand bien même le prélèvement fiscal global opéré par les pays candidats à l'implantation serait identique.**

En effet, le processus de décision d'investissement s'opère en deux temps, d'abord par l'examen de la rentabilité intrinsèque d'un projet, puis par le choix de l'unité de production, sur la base de la trésorerie d'exploitation dégagée par le projet sur chaque site, qui ne comprend pas l'impôt sur les bénéficiaires, souvent impossible à calculer ex ante, mais qui intègre la taxe professionnelle parmi les charges d'exploitation.

Ce déroulement renvoie à l'organisation des grandes entreprises, où les responsables de produits ou de gammes de produits mettent en concurrence les sites de production sur leurs coûts d'exploitation, l'optimisation fiscale étant réalisée ultérieurement par les directions financières et fiscales.

Dans ces conditions, qui ont été exposées à plusieurs reprises lors des auditions par la commission et en particulier lors de celle d'Unilever France, une différence a priori minime de marge brute de 1 point peut suffire à emporter une décision défavorable à un site français, alors même que d'autres impositions pourraient venir compenser, plus bas dans le compte de résultat, cette appréciation négative portée sur le seul résultat d'exploitation.

| Usine de produit lave-vaisselle<br>(Part des coûts unitaires dans le total France) | France      | Allemagne  |
|--|-------------|------------|
| Matières   | 52%         | 52%        |
| Emballages   | 15%         | 15%        |
| <b>Coûts de transformation</b>   | <b>22%</b>  | <b>20%</b> |
| Marge  | 9%          | 9%         |
| Transport  | 3%          | 3%         |
| <b>Total</b>   | <b>100%</b> | <b>98%</b> |

Source : Unilever France

Note de lecture : le site allemand bénéficie d'une prime de 2% sur son devis

NB : les coûts de transformation français sont composés à hauteur de 50% par des salaires et de 7% par la taxe professionnelle ; la différence de coût de production aboutit à une différence de marge brute d'un point.

Le cercle des directeurs financiers a fourni à la commission un autre exemple de distorsions créées par la taxe professionnelle entre usines concurrentes d'un même groupe, en France et à l'étranger.

<sup>1</sup> De fait, le rendement exigé sur un investissement soumis à TP contient une prime de risque supérieure à celui qui est exigé sur un investissement soumis à IS, et ce pour un même rendement fiscal. Autrement dit, après prise en compte du risque, la TP est plus distorsive que l'IS.

| Coût de fabrication (en € par unité produite)<br>pour une usine de boisson | France      | Belgique    | Différence  |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Coût du travail  | 0,53        | 0,39        | 0,14        |
| Frais généraux   | 0,60        | 0,48        | 0,12        |
| <b>Total du coût de fabrication</b>  | <b>1,14</b> | <b>0,87</b> | <b>0,27</b> |

Source : Cercle des directeurs financiers, étude demandée par la commission

Dans le premier cas, dont l'étude est approfondie par la note, les taxes locales (et principalement la taxe professionnelle) représentent 18% des frais généraux de l'usine française contre seulement 2% pour l'usine belge, soit une différence de 10 centimes d'euros par produit sur les 27 centimes d'écart total entre la France et la Belgique.

Enfin, Plastic Omnium, lors de son audition du 7 avril 2004, a comparé les coûts de deux investissements réalisés en France (pour 33 M€ dont la moitié en terrains et constructions) et dans les autres pays d'implantation du groupe.

Au total, Plastic Omnium estime que le coût fiscal pour 33 M€ d'investissements est de **1,0 M€ en France** (hors outillages et hors taxes foncières) **contre 0 à 0,7 M€ à l'étranger**. Encore convient-il de préciser que le montant de 0,7 M€ estimé pour les Etats-Unis s'entend la première année (montant décroissant par la suite, alors que la cotisation de TP est, au mieux, stable en France).

| Pays d'implantation | Règle d'imposition  |
|---------------------|---|
| Allemagne           | Impôt foncier basé sur des valeurs standards d'actifs (coût pour une usine inférieur à 10% de la taxe foncière d'une usine française)<br>Taxe professionnelle basée sur le résultat imposable retraité (1,2% de la valeur fiscale des immeubles, 50% des intérêts sur dettes à long terme...) à un taux d'environ 13% et reportable indéfiniment en cas de déficit<br>Autres principaux impôts : impôt sur les bénéfices (26,5%)  |
| Royaume-Uni         | Impôt foncier basé sur la valeur locative des biens de 1998 indexée (taux de 45,5%) : coût pour une usine égal à trois fois la taxe foncière d'une usine française (0,6 M€ pour deux usines)<br>Autres principaux impôts : impôt sur les bénéfices (30%)  |
| Etats-Unis          | Impôts fonciers (« real property tax ») basés sur les valeurs d'actifs évalués par les comtés (taux variant de 1,7% à 3,3%) : coût pour une usine égal à la taxe foncière d'une usine française (0,2 M€ pour deux usines)<br>Taxe professionnelle (« personal property tax ») basée sur une valeur nette fiscale des actifs industriels non fonciers (taux variant de 1,3% à 3,2%) : coût pour une usine égal à deux fois la taxe foncière d'une usine française (0,4 M€ pour deux usines) avec accord incitatif négociable<br>Autres principaux impôts : taxe sur les ventes (hors production, 5 à 6%), impôt sur les bénéfices fédéral (35%) et de l'Etat (taux variable, 5 à 6% pour Plastic Omnium) |
| Espagne             | Impôt foncier sur la base des valeurs fixées par la mairie + impôt sur l'activité basé sur 3 variables (effectif, surface, KW) : coût total pour une usine inférieur à la moitié de la taxe foncière d'une usine française<br>Autres principaux impôts : impôt sur les bénéfices (35%)  |
| Slovaquie           | Impôt foncier minime (15 K€)<br>Autres principaux impôts : impôt sur les bénéfices (19%)  |
| Mexique             | Impôt sur l'actif net (taux de 1,8%), imputable sur l'impôt sur les sociétés, reportable 3 ans en arrière et 10 ans en avant<br>Autres principaux impôts : impôt sur les bénéfices (34% en 2004)  |

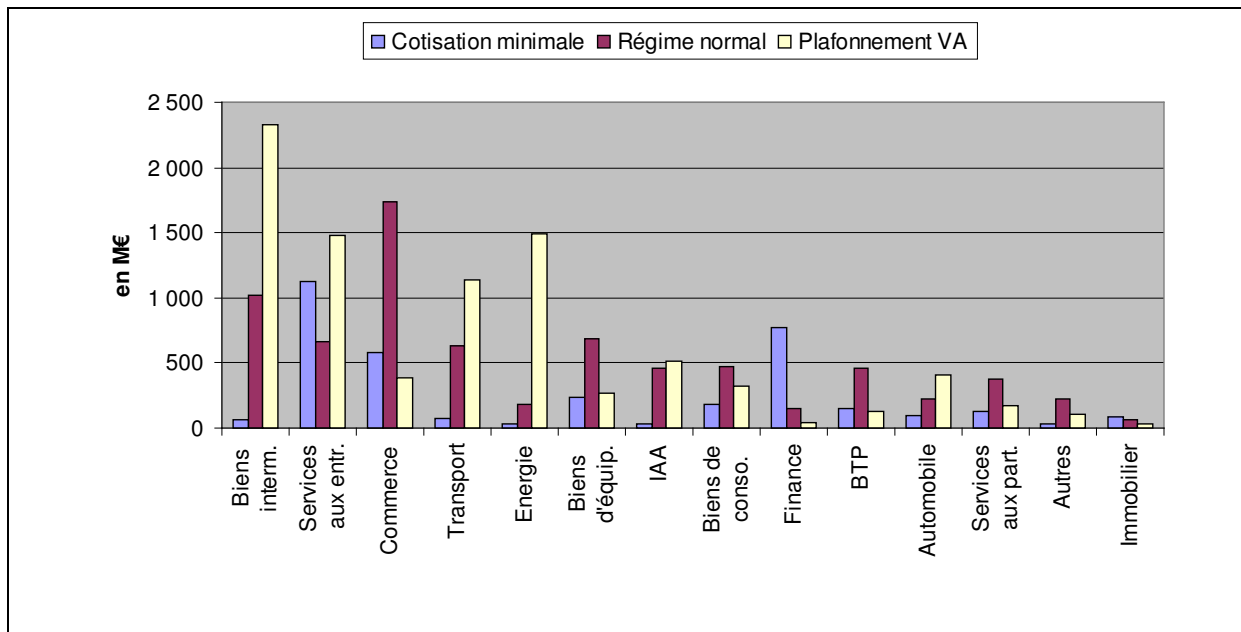
Source : Plastic Omnium

## II. UNE HAUSSE DE TP EXCESSIVE QUI N'A PU ETRE EVITEE

Le choix entre un impôt assis sur les facteurs de production et un impôt assis sur les résultats n'aurait que peu d'importance si le jeu de la concurrence fiscale entre les collectivités suffisait à éviter des hausses de taux excessives au regard de la compétitivité de nos bassins d'emplois, et au regard de l'intérêt d'entreprendre une activité ou une production nouvelle. Cependant, le nombre non négligeable d'entreprises pour lesquelles la TP atteint 7 à 8 points de valeur ajoutée montre qu'on ne peut pas se reposer uniquement sur les mérites de la concurrence fiscale.

### A. En dépit du plafonnement VA, la taxe professionnelle pèse fortement sur le secteur industriel

La charge de TP n'est pas répartie de façon égale entre les différents secteurs d'activité. En particulier, les trois régimes de taxe professionnelle ne sont pas répartis de façon uniforme entre tous les secteurs d'activité. Le graphique ci-dessous ventile les charges de TP sectorielles par type de régime. Ainsi, le secteur financier est majoritairement assujéti à la cotisation minimale sur la VA et le secteur du commerce est en grande partie soumis au régime normal. A l'inverse, les industries des biens intermédiaires sont pour la plupart plafonnées en fonction de leur VA.



Source : DGI/M2 (entreprises au régime normal)

Par ailleurs, la TP que paye une entreprise soumise au plafonnement VA peut être supérieure au plafond à proprement parler, dès lors que les taux de TP ont augmenté depuis 1995. Le tableau ci-dessous ventile les entreprises plafonnées en fonction du ratio de TP payée rapportée à la VA. L'effet de l'augmentation des taux est relativement faible pour une majorité des entreprises concernées. Ainsi, c'est dans la tranche 4% - 4,5% que se situent 60% d'entre elles. Toutefois, le ratio peut dépasser 5%, et même aller au delà du seuil de 10%.

| Tranche de ratio TP/VA | Nombre d'entreprises | En proportion du total d'entreprises | Montant de TP dépassant le seuil du plafonnement (en M€) * |
|------------------------|----------------------|--------------------------------------|--|
| 4% - 4,5%              | 32 000               | 5,5%                                 | 240  |
| 4,5% - 5%              | 11 000               | 1,9%                                 | 400  |
| 5% - 6%                | 6 300                | 1,1%                                 | 270  |
| 6% - 7%                | 1 800                | 0,3%                                 | 100  |
| 7% - 8%                | 750                  | 0,1%                                 | 50   |
| 8% - 9%                | 420                  | 0,1%                                 | 45   |
| 9% - 10%               | 240                  | 0,0%                                 | 15   |
| > 10%                  | 750                  | 0,1%                                 | 40   |
| <b>Total</b>           | <b>53 260</b>        | <b>9,1%</b>                          | <b>1 160</b>   |

Source : DGI/M2 (entreprises au régime normal, données 2003). \*: soit 3,5%, 3,8% ou 4% de la VA suivant les cas.

**NB** : Les résultats ne concernent que les entreprises dont la VA est supérieure à 10 K€. L'échantillon a été retraité afin d'éliminer les trois entreprises soumises au plafonnement du plafonnement.

Le tableau ci-dessous donne une ventilation plus précise par secteur d'activité. **Globalement, c'est le secteur industriel qui est le plus touché par un large dépassement des plafonds VA.**

| Ventilation sectorielle des entreprises dont le ratio TP/VA dépasse 4,5% | Nombre d'entreprises | Montant de TP dépassant le seuil de plafonnement (M€)* |
|--|----------------------|--|
| IAA  | 1 004                | 71   |
| Biens de consommation  | 890                  | 36   |
| Automobile   | 108                  | 109  |
| Biens d'équipement   | 429                  | 26   |
| Biens intermédiaires   | 3 160                | 335  |
| Energie  | 313                  | 44   |
| BTP  | 914                  | 7  |
| Commerce   | 4 833                | 28   |
| Transport  | 2 482                | 133  |
| Finance  | 295                  | 9  |
| Immobilier   | 930                  | 3  |
| Services aux entreprises   | 2 375                | 88   |
| Services aux particuliers  | 2 137                | 12   |
| Autres secteurs  | 1 246                | 10   |
| <b>Total</b>   | <b>21 116</b>        | <b>911</b>   |

Source : DGI/M2 (entreprises au régime normal, données 2003). \*: soit 3,5%, 3,8% ou 4% de la VA suivant les cas.

**NB** : Les résultats ne concernent que les entreprises dont la VA est supérieure à 10 K€. L'échantillon a été retraité afin d'éliminer les trois entreprises soumises au plafonnement du plafonnement.

En outre, le secteur industriel est redevable d'une part importante de la taxe professionnelle. Une comparaison entre l'imposition acquittée par chaque secteur d'activité et la valeur ajoutée, ou le bénéfice fiscal qu'ils dégagent est donnée dans le tableau ci-dessous.

| Ventilation sectorielle de la charge de TP, d'IS et de la valeur ajoutée produite (en % du total) | TP émise     | TP nette après PVA | Valeur ajoutée | IS           |
|---|--------------|--------------------|----------------|--------------|
| Industries agricoles et alimentaires  | 6,1          | 6,0                | 4,9            | 4,5          |
| Industries des biens d'équipement et de consommation  | 10,8         | 11,8               | 9,4            | 12,4         |
| Industries des biens intermédiaires   | 25,6         | 22,8               | 15,2           | 10,7         |
| Industrie automobile  | 5,8          | 3,3                | 2,2            | 1,7          |
| Energie   | 8,2          | 9,6                | 3,5            | 2,4          |
| Construction  | 3,3          | 4,0                | 5,2            | 2,8          |
| <b>Total industrie</b>  | <b>59,8</b>  | <b>57,5</b>        | <b>40,3</b>    | <b>34,5</b>  |
| Agriculture et pêche  | 0,5          | 0,4                | 0,4            | 0,6          |
| Commerce  | 14,2         | 16,7               | 19,4           | 16,9         |
| Transports  | 12,7         | 12,4               | 7,9            | 3,0          |
| Activités financières   | 2,5          | 2,7                | 10,5           | 19,6         |
| Immobilier, location et services aux entreprises  | 7,1          | 7,0                | 17,5           | 21,6         |
| Administration  | 0            | 0                  | 0              | 0,5          |
| Education, santé et action sociale  | 1,1          | 1,3                | 1,4            | 0,5          |
| Services aux particuliers   | 2,1          | 2,0                | 2,5            | 2,7          |
| <b>Total général</b>  | <b>100 %</b> | <b>100 %</b>       | <b>100 %</b>   | <b>100 %</b> |

Sources : DP et DGI (2003)

Le secteur industriel est ainsi redevable de 57,5% de la TP payée totale (59,8% avant plafonnement), alors qu'il ne produit que 40,3% de la valeur ajoutée et ne dégage que 34,5% du bénéfice fiscal de l'ensemble des sociétés. En revanche, le secteur financier dégage 19,4% de la VA totale et 16,9% du bénéfice fiscal, alors qu'il ne paye que 2,7% de la TP. Le constat est relativement proche pour l'immobilier et les services aux entreprises (17,5% de la VA et 21,6% du bénéfice fiscal mais 7% de la TP). Ces différences de répartition conduisent à soumettre l'industrie à une charge de TP relativement plus forte que les autres secteurs par rapport aux capacités contributives.

## B. La superposition des échelons (communaux, départementaux, régionaux) et l'existence d'assiettes captives ont pu conduire à une fiscalité excessive

### 1. Des interdépendances qui conduisent à une fiscalité excessive

Comme le régime de la cotisation minimale est moins répandu que le régime normal ou celui du plafonnement, la sensibilité des entreprises à une augmentation des taux reste réelle. Du fait de l'empilement des taux régionaux, départementaux et communaux<sup>2</sup> sur la même assiette, la **concurrence fiscale entre collectivités de niveaux différents est rendue possible**. En effet, chaque niveau de collectivité locale s'efforce de préempter la « marge » politiquement admissible d'augmentation des taux afin d'éviter que ce soient les niveaux concurrents qui le fassent. Les gains (financiers) sont concentrés sur le niveau de collectivité qui préempte la hausse alors que les coûts (politiques) sont répartis de façon peu rationnelle sur l'ensemble des niveaux d'administration, du fait de la mauvaise lisibilité du système (ils peuvent même être reportés sur l'un des échelons qui n'est en rien responsable de l'augmentation des taux).

L'empilement des taux de taxe professionnelle sur la même assiette provoque alors des **externalités négatives** : en effet, une augmentation des taux décidée par un échelon impacte à la baisse le montant des bases dont disposent les niveaux inférieurs et supérieurs. Cette situation conduit à **taxer le facteur mobile (en l'occurrence, le facteur capital) à un niveau supérieur à l'optimum**.

Par ailleurs, la TP peut aussi être un facteur de concurrence fiscale horizontale (i.e. entre collectivités locales d'un même niveau). Dans la mesure où les bases taxables sont mobiles, cette concurrence, qui résulte de la liberté de vote des taux, est optimale sur le plan économique. Elle est en effet censée permettre une stabilisation des taux à un niveau optimal, et une allocation optimale des ressources des collectivités territoriales. Toutefois, elle peut, dans la pratique, susciter des effets pervers. En effet, afin d'éviter une stigmatisation qui obérerait leurs chances de réélection, les

<sup>2</sup> Ou des taux des groupements à fiscalité propre, le cas échéant.

décideurs locaux sont conduits à adopter des comportements mimétiques et à faire évoluer les taux de leurs collectivités dans un même sens. Ce résultat est indépendant de la mobilité des bases imposables, mais peut, là aussi, conduire à des **niveaux de taxations supérieurs à l'optimum**.

Empiriquement, ces hypothèses ont été testées dans deux études successives : il semblerait que la concurrence fiscale sur la TP soit valide pour expliquer les interactions entre régions<sup>3</sup>. Les interactions entre communes ou groupements à fiscalité propre seraient plus limitées dans l'espace, mais également bien réelles<sup>4</sup>.

## *2. Des assiettes captives*

Certaines collectivités ont pu, consciemment ou non, profiter d'une assiette captive, en ayant moins d'hésitations à augmenter les taux lorsque les établissements présents étaient dotés de grosses immobilisations, avec un risque de « délocalisation » réduit de ce fait. On comprend alors que ce soient peut-être les entreprises industrielles les plus capitalistiques, celles dont les bases sont les plus élevées, qui aient aussi à subir les hausses de taux les plus sensibles.

La liberté de taux donnée aux élus a le mérite de permettre aux collectivités de lier le montant des charges qu'elles imposent à celui des prestations qu'elles offrent, en particulier aux entreprises. En théorie, on peut en espérer une double concurrence bénéfique entre collectivités, en qualité des prestations et en taux de TP. En pratique, les plus capitalistiques, celles dont les immobilisations sont plus immobiles, semblent peu confiantes dans la concurrence fiscale, mais craindre plutôt que, une fois prises leurs décisions de localisation, elles restent à la merci d'augmentations locales de la TP.

## **III. DES EFFETS DISTORSIFS**

En 2003, l'assiette de la TP<sup>5</sup> était constituée – pour 94% de son produit net – de la valeur locative (VL) des biens passibles d'une taxe foncière et des équipements et biens mobiliers (42,6% du produit net) et d'une fraction de la valeur ajoutée (VA) dans le cas d'une entreprise soumise à la cotisation minimale ou au plafond (51,7% du produit net). En utilisant ces deux grandeurs comme assiette imposable, **la TP taxe donc à la fois le facteur travail** (contenu dans la VA) **et le facteur capital** (à travers sa rémunération contenue dans la VA et son stock contenu dans les valeurs locatives).

### **A. L'impact de la TP sur les coûts de production varie suivant le type de régime auquel l'entreprise est soumise**

L'impact microéconomique de la TP dépend du régime auquel l'entreprise est soumise (cf. pièce jointe n°1) :

<sup>3</sup> D'après Feld, Josselin & Rocaboy (2002) : « Le mimétisme fiscal : une application aux régions françaises », *Economie & Prévision*, n°156, 43-49

<sup>4</sup> Les communes appartenant à certaines zones d'emploi du Nord-Pas de Calais (agglomération lilloise, littoral, bassin minier et Valenciennois-Cambrésis) ont fait l'objet d'une étude poussée, qui conclut à des variations identiques des taux de TP au cours de la période étudiée : ces interactions sont d'intensité d'autant plus forte que les communes considérées sont géographiquement proches. Plus de précisions sont disponibles dans Paty, Pentel & Jayet (2000) : « Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre collectivités locales ? », *Economie & Prévision* n°154, 95-105.

<sup>5</sup> Les 6% restants se répartissent entre une fraction des recettes de certaines professions libérales (BNC), et la base minimum. La TP exerce des effets économiques spécifiques sur ce type de contribuables. Seuls trois régimes de TP seront donc ici examinés, à savoir : la cotisation minimum, le régime normal et le plafonnement VA. Pour les autres régimes : cf. fiche n°3 sur les règles d'assiette.

- lorsque l'entreprise est imposable au titre de la **cotisation minimale**, elle paie un montant égal à 1,5% de sa VA. Dans ce cas, **la TP est neutre sur l'arbitrage entre travail et capital, et engendre une hausse uniforme<sup>6</sup> des coûts de production** ;
- lorsque l'entreprise est imposable au **régime normal**, c'est à dire hors plafonnement et cotisation minimale, **la TP n'a pas d'impact sur le coût du facteur travail. Le coût du facteur capital est par contre impacté à la hausse par la TP**. En influant spécifiquement sur l'un des deux facteurs de production, **la TP a un effet distorsif sur les modes de production des entreprises<sup>7</sup>**. Une entreprise soumise au régime normal de TP et qui souhaite augmenter sa production est incitée à privilégier le facteur travail au détriment du facteur capital. Dès lors, sa dotation en capital sera sous-optimale et sa production sera inférieure à la valeur qu'elle atteindrait en l'absence de TP ;
- **lorsqu'elle est plafonnée**, la TP que paie une entreprise est assise à la fois sur sa VA et sur la valeur locative de ses immobilisations corporelles, selon la formule suivante (cf. fiche n°3) :

|  |
|--|
| $\text{TP plafonnée} = \text{Taux(VA)} \times \text{VA} + \text{VL(immo)} \times (\text{Taux}_N - \text{Taux}_{1995})$ |
|--|

**NB :** VA = valeur ajoutée produite au cours de l'année N  
Taux(VA) = taux national applicable à la VA en fonction du chiffre d'affaires  
VL(immo) = valeur locative des immobilisations inscrites au bilan de l'année N-2  
Taux<sub>N</sub> = taux de TP voté localement au titre de l'année N, s'il est supérieur à celui de 1995  
Taux<sub>1995</sub> = taux de TP voté localement au titre de l'année 1995

**Le premier terme est neutre sur l'arbitrage entre travail et capital, et le second porte exclusivement sur le capital.** Il y a ici aussi une distorsion induite par la fiscalité, qui est cependant moins forte que dans le cas du régime normal. Au total, l'effet de la TP n'est pas neutre sur le choix des facteurs de production : **c'est le capital qui est globalement le plus taxé.**

## B. La TP peut renchérir sensiblement le coût du capital

La taxation du capital entraîne une hausse de son coût, qui peut varier de 6% à plus de 45% suivant la situation de l'entreprise (bénéficiaire ou déficitaire<sup>8</sup>) et la durée d'utilisation du bien.

Largement déconnectée des capacités contributives de l'entreprise, la taxe professionnelle fait partie de ses coûts de production : en 2001, 25,3% de la TP était acquittée par des entreprises déficitaires (représentant 34,4% de l'ensemble des entreprises<sup>9</sup>).

| Durée d'utilisation du bien                                       |                         | 3 ans | 7 ans | 10 ans | 15 ans | 20 ans |
|---|-------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Surcoût induit par la TP<br>(en % du montant de l'investissement) | Entreprise déficitaire  | 9,8%  | 21,6% | 29,5%  | 34,5%  | 45,6%  |
|   | Entreprise bénéficiaire | 6,5%  | 14,4% | 19,7%  | 27,6%  | 34,4%  |

**Source :** Direction de la prévision et de l'analyse économique

**Hypothèses :** Cas d'une entreprise soumise au régime réel normal. Le bien concerné est acquis l'année N, et commence à être taxé au titre de la TP l'année N+2. Le taux applicable la 1<sup>ère</sup> année est le taux moyen constaté en 2003, soit 22,3% (après application de l'abattement à la base de 16%). A l'issue de sa durée d'utilisation, le bien sort de l'actif. Les montants de TP et d'IS acquittés sont actualisés au taux réel de 3%.

<sup>6</sup> La hausse des coûts de production est uniforme dans le cas particulier des entreprises dont la fonction de production est à élasticité de substitution capital/travail constante.

<sup>7</sup> Cette remarque n'est valable que dans le cas où capital et travail sont substituables dans les processus de production. Sur le long terme, il semble raisonnable de considérer que cette hypothèse est vérifiée. Sur le court terme en revanche, il est possible que les deux facteurs soient complémentaires suivant l'entreprise considérée.

<sup>8</sup> Les redevables de la taxe professionnelle doivent s'acquitter de leur cotisation même en l'absence de réalisation d'un bénéfice.

<sup>9</sup> Source : DP. Ces statistiques sont issues de la centrale des bilans 2001, et ne concernent donc que les entreprises soumises à l'IS au titre des BRN.

Le tableau ci-dessus fait apparaître que **la TP pénalise l'investissement d'autant plus fortement que le bien sera utilisé sur une période longue**. Par ailleurs, le surcoût engendré par la TP par rapport au montant investi est plus fort pour une entreprise déficitaire que pour une entreprise bénéficiaire, puisque la TP est déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS)<sup>10</sup>.

La cotisation de taxe professionnelle peut également, en raison de son caractère de charge d'exploitation directement liée aux équipements, être intégrée dans le **coût des projets d'investissement**<sup>11</sup>. Si l'on affine l'analyse, la charge de taxe professionnelle peut même être ventilée par produit : cette approche permet d'estimer le surcoût de production induit par la TP pour chacun des produits vendus par l'entreprise. Ce sont d'ailleurs ainsi que procèdent les responsables opérationnels lorsqu'ils analysent la rentabilité des projets. Toutefois, cette méthode ne permet pas de prendre en compte le dégrèvement en fonction de la valeur ajoutée, qui est accordé en une fois à l'entreprise pour l'ensemble de ses activités.

Deux exemples réels fournis par le cercle des directeurs financiers (et présentés dans la séance de la commission du 11 mai 2004) mettent en évidence que la cotisation de TP peut être limitée à 4% de la valeur ajoutée produite par une société et néanmoins représenter **entre 7% et 10% de ses coûts de fabrication unitaires** dans certains établissements. Dans les deux cas, la moyenne (sur 7 usines comprises dans l'étude) s'établit à 8%.

### **C. Sur le plan macroéconomique, l'assiette de la TP est responsable d'inefficacités**

La TP exerce des effets distorsifs sur le plan macroéconomique. En renchérissant spécifiquement le coût du capital, la TP induit une distorsion entre capital et travail. La taxation du capital au niveau de l'entreprise finit en fait par retomber sur le facteur travail en raison de la forte mobilité du capital. En effet, pour les grandes entreprises, les conditions de financement sont définies au niveau international. Ce sont des marchés internationaux qui fixent la rémunération du capital exigée après impôts par les investisseurs. Dans ces conditions, et lorsque l'on instaure une taxe comme la TP qui vient frapper le capital, le coût brut du capital perçu par les entreprises situées en France augmente, puisque, pour que l'investisseur dégage la même rémunération nette, il faut que l'entreprise dégage davantage de rendement brut pour payer la TP.

Mais, par ailleurs, la part de la rémunération brute de chaque facteur de production dans la valeur ajoutée d'une entreprise est largement déterminée par des considérations technologiques. Comme le rendement brut exigé sur chaque unité de capital augmente, l'entreprise utilisera moins de capital par unité de valeur ajoutée, ce pour maintenir cette part constante. Mais avec moins de capital, chaque unité de travail deviendra moins productive. Il résulte deux types de conséquences : des baisses de salaire quand ceux-ci peuvent s'ajuster, ou du chômage quand ils ne le peuvent pas (par exemple au niveau du SMIC). Dans les deux cas, **ce sont les salariés qui supportent in fine les conséquences négatives de la TP, quand bien même celle-ci n'est plus prélevée sur le facteur travail**.

De façon plus générale, on peut se demander s'il est préférable d'assujettir les entreprises sur une assiette représentative du facteur travail (la masse salariale), ou sur une assiette représentative du facteur capital (les immobilisations, et à un degré moindre les valeurs foncières). La théorie

---

<sup>10</sup> Il est vrai que, pour les entreprises bénéficiaires, la déductibilité des amortissements et de la TP vient réduire le coût net global de l'investissement, qui devient ainsi inférieur à son montant d'origine. Dès lors, en proportion du coût net global de l'investissement, plus élevé chez les entreprises déficitaires, le surcoût induit par la taxe professionnelle est le même pour celles-ci et pour les entreprises bénéficiaires. Toutefois, il n'en reste pas moins que, rapporté cette fois au montant de l'investissement (par exemple, au prix d'acquisition d'une machine), ce surcoût est plus élevé pour les entreprises déficitaires, et exerce donc sur ces dernières un effet désincitatif plus élevé à niveau d'investissement donné.

<sup>11</sup> Plastic Omnium, dans son audition du 7 avril 2004, a ainsi estimé la cotisation moyenne de taxe professionnelle à 25% de l'investissement réalisé lors de la création d'une usine (500 K€ de TP annuels, pendant 8 ans, pour un investissement moyen de 16 M€).

économique souligne à ce sujet que la différence est moins notable qu'il n'y paraît a priori : en effet, lorsqu'un facteur (le capital) est plus mobile qu'un autre (le travail), c'est toujours le moins mobile qui doit *in fine* supporter le poids des prélèvements accrus.

Cependant, taxer le capital est sans doute plus préjudiciable au potentiel de croissance que taxer le facteur travail. C'est vrai à long terme : si les marchés du travail sont assez flexibles, taxer le travail ou taxer le capital conduisent grosso modo au même chômage d'équilibre, mais en taxant le capital, on a **moins d'investissement et moins de croissance potentielle**. C'est plus discuté à court terme : dans une situation où les taux d'intérêt sont bas, l'épargne abondante, mais où existe du chômage, il peut être préférable d'alléger les prélèvements sur le facteur travail.

#### **D. Sur le plan microéconomique, les exonérations catégorielles peuvent introduire des distorsions de concurrence**

Sont aujourd'hui exonérées de taxe professionnelle (cf. fiche n°2) :

- certaines **activités**, notamment agricoles, artisanales et assimilées (artisans et façonniers, chauffeurs, coopératives de bateliers, pêcheurs), industrielles et commerciales (media, extraction minière, coopératives ouvrières, location en meublé), ou non commerciales (artistes, photographes, sages-femmes, sportifs...);
- diverses **catégories de redevables** (mutuelles, organismes d'HLM, syndicats...);
- certains investissements.

Leur montant en bases atteint **6,7 Md€**, dont 5,3 Md€ pour le seul secteur agricole. Ce montant représente **5,8% des bases brutes nationales**. En appliquant les taux moyens d'imposition nationaux, ceci représente l'équivalent de 1,5 Md€ de cotisations.

| <b>Exonérations catégorielles</b> | <b>Nombre d'entreprises</b> | <b>Base brute exonérée (en M€)</b> |
|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Agriculture                       | 622 000                     | 5 300                              |
| Artisans (*)                      | 195 000                     | 250                                |
| Loueurs meublés                   | 190 000                     | 550                                |
| Artistes et sportifs              | 46 000                      | 90                                 |
| Secteur public                    | 18 300                      | Nd                                 |
| Pêcheurs                          | 7 400                       | 20                                 |
| Enseignement                      | 4 000                       | 50                                 |
| Presse                            | 3 400                       | 260                                |

Source : DGI/M2

(\*) : Seuls certains artisans sont exonérés : cf. fiche n°2 pour la définition du périmètre d'exonération.

Les exonérations dont bénéficient certains secteurs professionnels, et en particulier certaines formes juridiques d'exploitation<sup>12</sup>, peuvent conduire dans certains cas à des distorsions de concurrence. Par exemple, la position concurrentielle d'une grande société agroalimentaire peut être dégradée par l'exonération spécifique dont bénéficie une coopérative agricole, lorsque ces deux entreprises produisent des biens substituables.

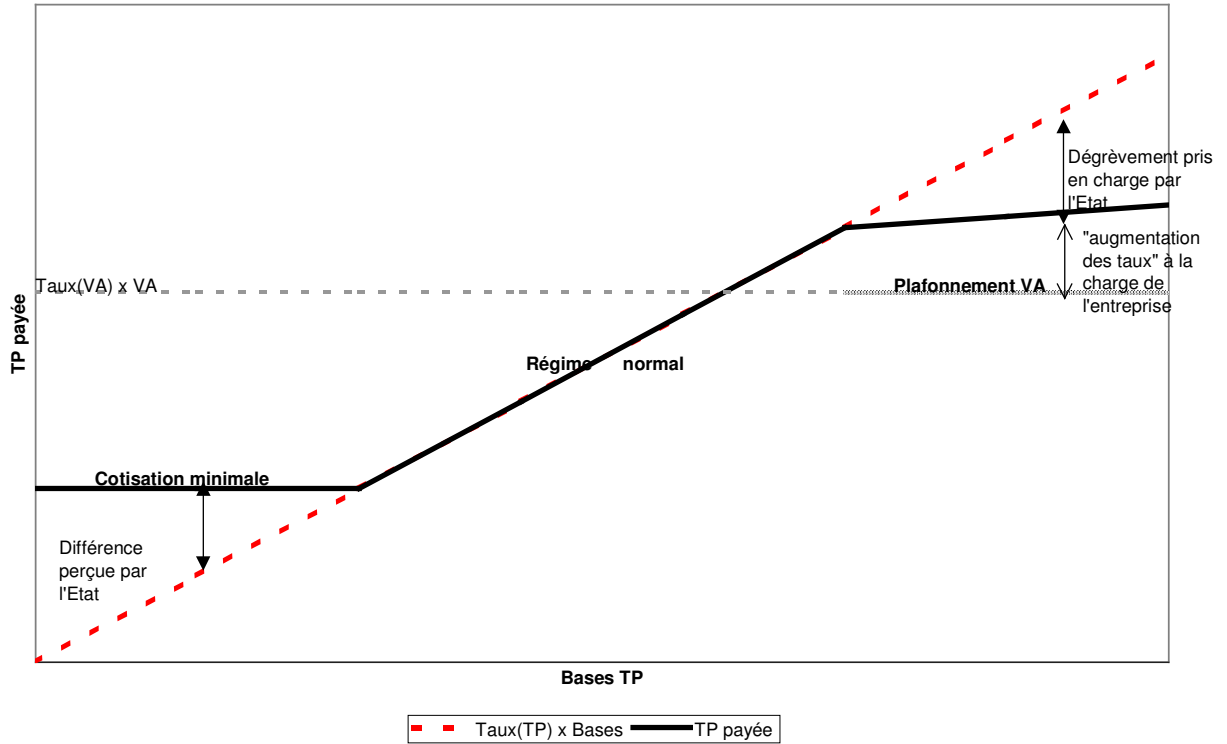
<sup>12</sup> On soulignera ainsi le cas des activités à caractère touristique exercées par des établissements ou collectivités publics, exonérés en vertu des dispositions de l'article 1449 du code général des impôts, alors que les entreprises opérant dans ce domaine sont, le plus souvent, assujetties à la taxe professionnelle. De même, les coopératives, et notamment des coopératives agricoles, dont le régime a été réformé en 1991 et 1992, restent dans leur immense majorité exonérées, alors que leurs activités entrent fréquemment, tout particulièrement dans le secteur agroalimentaire, en concurrence directe avec celles exercées par des entreprises assujetties. Il en va de même enfin du secteur mutualiste, qui bénéficie d'un régime favorable en comparaison des entreprises d'assurance soumises au code des assurances.

**PIECE JOINTE N°1**

**TAXE PROFESSIONNELLE PAYEE EN FONCTION DES BASES D'IMPOSITION**

**(SOURCE : DPAE/D2)**

**Graphique n° 1 : TP payée en fonction des bases**



**PIECE JOINTE N°2****EFFET DE L'AUGMENTATION DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE  
SUR DEUX ENTREPRISES**

|                              | Entreprise E1 |                            | Entreprise E2 |                            |
|------------------------------|---------------|----------------------------|---------------|----------------------------|
|                              | Année N       | Année N+1<br>(taux : +1 %) | Année N       | Année N+1<br>(taux : +1 %) |
| TP brute                     | 2 115         | 2 136                      | 2 115         | 2 136                      |
| Dégrèvement PVA              | 0             | 0                          | 1 086         | 1 086                      |
| <b>TP nette</b>              | <b>2 115</b>  | <b>2 136</b>               | <b>1 029</b>  | <b>1 050</b>               |
| Augmentation absolue         | --            | + 21                       | --            | + 21                       |
| <b>Augmentation relative</b> | <b>--</b>     | <b>+ 1%</b>                | <b>--</b>     | <b>+ 2%</b>                |

Source : Direction de la prévision et de l'analyse économique / D2

**Hypothèses de calcul :**

- E1 et E2 ont toutes deux une base TP de 10 000, supposée constante ;
- Le taux de TP de l'année N est de 21,15%, celui de l'année N+1 est de 21,36% (soit une augmentation du taux de 1%), et celui de 1995 vaut 19,33% ;
- E1 et E2 sont supposées être situées dans la tranche de chiffre d'affaires pour laquelle le taux applicable à la VA est de 3,8% ;
- Pour les années N et N+1, la VA de E1 est supposée supérieure à 51 000. La VA de E2 vaut 22 300 pour les années N et N+1. Par conséquent, E1 ne bénéficie pas du PVA. En revanche, E2 y est soumise.

**L'augmentation absolue de TP est identique pour E1 et E2.** Comme la cotisation de TP de E2 est inférieure à celle de E1 au cours de l'année N, **l'augmentation relative que subit E2 est supérieure à celle de E1.**

**PIECE JOINTE N°3****IMPOTS LOCAUX A LA CHARGE DES ENTREPRISES DANS 5 PAYS DE L'OCDE**

La Direction de la prévision et de l'analyse économique a procédé à une comparaison internationale de la charge fiscale supportée par 70 entreprises, qui constituent des cas types. Outre l'impact en terme d'impôt sur les sociétés, l'effet des taxes locales a été examiné.

Par rapport à la France, les entreprises bénéficiaires sont relativement plus taxées en Italie et au contraire moins taxées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Les entreprises déficitaires sont plus lourdement taxées en France qu'en Allemagne, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. L'Italie a une position relativement proche de celle de la France.

| Taxes locales/valeur ajoutée | Allemagne | Royaume-Uni | Etats-Unis | Italie | France      |
|------------------------------|-----------|-------------|------------|--------|-------------|
| Entreprises bénéficiaires    | 2,6%      | 0,5%        | 1,4%       | 4,3%   | <b>2,6%</b> |
| Entreprises déficitaires     | 0,6%      | 1,0%        | 0,6%       | 4,3%   | <b>3,7%</b> |

Source : DP

**Aux taxes locales s'ajoute l'impôt sur les sociétés (IS), dont les effets ont également été pris en compte.** La charge fiscale occasionnée par l'imposition sur les sociétés demeure, en France, dans la moyenne de l'échantillon étudié, en dépit d'un taux d'imposition relativement élevé. Toutefois, en raison du poids des prélèvements locaux sur les entreprises, **la charge fiscale globale supportée par les entreprises françaises apparaît, tous types d'entreprises confondus, plus élevée qu'ailleurs, à l'exception de l'Italie.**

| Charge fiscale globale<br>(IS + impositions locales sur les entreprises) | Allemagne   | Royaume-Uni | Etats-Unis  | Italie       | France      |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| <b>Entreprises bénéficiaires</b>   |             |             |             |              |             |
| Impôt sur les sociétés/valeur ajoutée                                    | 5,3%        | 6,3%        | 6,7%        | 6,2%         | 6,6%        |
| Taxes locales /valeur ajoutée  | 2,6%        | 0,5%        | 1,4%        | 4,3%         | 2,6%        |
| <b>Charge fiscale globale</b>  | <b>7,9%</b> | <b>6,8%</b> | <b>8,2%</b> | <b>10,6%</b> | <b>9,2%</b> |
| <b>Entreprises déficitaires</b>  |             |             |             |              |             |
| Impôt sur les sociétés/valeur ajoutée                                    | 0,2%        | 0,2%        | 0,2%        | 0,3%         | 0,2%        |
| Taxes locales /valeur ajoutée  | 0,6%        | 1,0%        | 0,6%        | 4,3%         | 3,7%        |
| <b>Charge fiscale globale</b>  | <b>0,8%</b> | <b>1,2%</b> | <b>0,8%</b> | <b>4,6%</b>  | <b>3,8%</b> |

| Pays        | Taxe locale assise sur les résultats                           | Taxe locale assise sur la valeur foncière                                 | Taxe locale mixte  |
|-------------|--|---|--|
| France      |  | Assiette : valeur locative cadastrale des immeubles<br>Taux moyen : 25,7% | Assiette : valeur locative des immobilisations foncières et valeur au bilan des autres immobilisations corporelles<br>Taux moyen : 23,1% |
| Allemagne   | Assiette : bénéfice fiscal retraité<br>Taux : entre 10% et 20% | Assiette : valeur vénale des terrains et immeubles<br>Taux : 0,98% à 2,1% |  |
| Etats Unis  | Assiette : bénéfice fiscal<br>Taux : entre 8% et 10%           | Assiette : valeur des biens<br>Taux : 1,5%                                |  |
| Italie      | Assiette : valeur ajoutée nette<br>Taux : 4,25%                | Assiette : valeur des biens immobiliers<br>Taux : 0,4% à 0,7%             |  |
| Royaume Uni |  | Assiette : valeur locative des immeubles<br>Taux : 43,7%                  |  |

Source : DP