

MICHEL SYLVAIN

*Taxe professionnelle :  
le pouvoir dans la nasse*

La patente était un mauvais impôt. La taxe professionnelle est un impôt détestable. Le remplacement de l'une par l'autre a constitué une opération politiquement réussie — dans la mesure où elle a satisfait les catégories sociales auxquelles elle s'adressait — mais économiquement et techniquement ratée. Et, à mesure que le poids du nouvel impôt s'alourdissait, les inconvénients n'ont pas tardé à l'emporter sur les avantages. Au point d'obliger l'ancien pouvoir à rechercher une solution pour sortir de l'impasse où il s'était lui-même fourvoyé. Mais il est toujours difficile de revenir en arrière. Le nouveau pouvoir est en train, à son tour, d'en faire l'amère expérience.

— Conçue dans une perspective électorale, la loi du 29 juillet 1975 a, de ce point de vue, entièrement atteint son but. Le projet Chirac-Fourcade d'avril 1975 différait en effet de celui présenté l'année précédente par Valéry Giscard d'Estaing sur un point essentiel : le bénéfice n'était plus pris en compte dans l'assiette de l'impôt que les entreprises acquittent au profit des collectivités locales. Le résultat fut à la hauteur des espérances : sur 2,2 millions d'assujettis à la patente, 1 400 000 (63 %) bénéficièrent en 1976 d'un allègement de leur charge fiscale ; pour 43 % d'entre eux, la réduction dépassa même la moitié de leur cotisation. Les petits commerçants et artisans furent particulièrement choyés, puisque leurs cotisations baissèrent en moyenne respectivement de 62 % et 53 %.

— Sur le plan économique, les résultats furent moins heureux. La patente avait certes l'inconvénient d'être injuste, le vieillissement du « tarif des patentes » conduisant à taxer très inégalement les différents secteurs d'activité : en 1967, ils supportaient une pression fiscale variant de 1 à 25 (1). Mais cet inconvénient était limité par le rendement relativement modéré de cet impôt : la patente représentait alors à peine 1 % de la valeur ajoutée des entreprises.

Sans faire disparaître ce défaut ancien de l'impôt local sur les activités économiques — puisqu'en 1977 l'écart de pression fiscale variait encore de 1 à 11 selon les branches d'activité (2) — la loi du 29 juillet 1975 lui en a ajouté quelques autres, plus rédhitoires encore. La taxe professionnelle est en effet un impôt qui fausse la concurrence : ainsi, en 1977, les industries textiles de la région lilloise supportaient une charge fiscale variant de 1,4 % à 8,2 % de leur valeur ajoutée. Elle pénalise particulièrement les entreprises de main-d'œuvre (3) qui toutes, à l'exception du bâtiment, supportent une pression fiscale supérieure à la moyenne. Elle pèse très inégalement sur les entreprises : le quart des assujettis supporte une pression fiscale inférieure à 1 % de leur valeur ajoutée, et un autre quart une pression supérieure à 3 %. C'est en fait l'industrie qui supporte l'essentiel de la charge : elle contribue pour 55 % du produit total contre 1 % seulement pour le petit commerce de détail (4). Et surtout, alors que la patente était « un impôt sur le profit moyen que l'entreprise devrait réaliser normalement », ce qui favorisait les entreprises les plus performantes, la taxe professionnelle est un impôt sur l'outil de production (5) qui constitue un frein à l'embauche et à l'investissement. C'est le type même de l'impôt anti-économique.

Qu'un impôt aussi pervers pèse sur un nombre aussi limité d'entreprises est en soi condamnable. Mais que cet impôt progresse de 17 % par an et qu'il représente aujourd'hui 2,5 % de la valeur ajoutée des entreprises constitue, pour notre économie confrontée à la concurrence internationale, un handicap insurmontable.

(1) Source : Rapport de la Commission d'Etude de la Patente, septembre 1970.

(2) De 0,6 % de la valeur ajoutée pour le secteur des assurances à 6,7 % pour celui des minéraux divers. Source : Rapport n° 1043 (mai 1979) de M. André-Georges Voisin au nom de la Commission spéciale constituée à l'Assemblée nationale pour examiner le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale.

(3) Celles où les frais de personnel entrent pour plus de 70 % dans la valeur ajoutée.

(4) Source : Rapport au Parlement sur une réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, en application de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

(5) L'assiette est constituée par 20 % des salaires + la valeur locative des locaux et des équipements.

L'administration des finances n'a jamais voulu admettre ces vices rédhibitoires de la taxe professionnelle et a longtemps prétendu que seules les disparités de taux d'une commune à l'autre étaient responsables des différences de pression fiscale et donc des distorsions de concurrence subies par les entreprises. Ce fut le mérite du Parlement que de faire admettre une réalité toute différente, à savoir que, pour l'essentiel, ces disparités étaient imputables à l'assiette et non au taux de la taxe professionnelle (6).

Il découlait de cette découverte essentielle que les nombreux palliatifs (plafonnement des cotisations, institution d'une cotisation minimum, etc.) imaginés à partir de 1976 pour corriger les excès les plus notables de la loi de 1975 ne pouvaient dispenser à terme d'une nouvelle réforme. C'est dans cette optique que furent menées, dans le cadre de la Commission spéciale constituée à l'Assemblée nationale sous la présidence de M. Michel Aurillac (RPR), des études approfondies qui débouchèrent sur la loi du 10 janvier 1980. Celle-ci se proposait de remplacer les bases actuelles de la taxe professionnelle par une assiette plus neutre, constituée par la valeur ajoutée des entreprises (7). Il est toutefois intéressant de noter l'opposition à laquelle les parlementaires se sont dès ce moment heurtés du côté de l'administration des finances, qui se refusait à apporter à la loi du 29 juillet 1975 autre chose que des retouches limitées. Faute d'obtenir de la rue de Rivoli la collaboration technique nécessaire, le rapporteur de la Commission spéciale, M. André-Georges Voisin (apparenté RPR), dut faire appel aux services de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing pour réaliser les simulations sur le changement d'assiette proposé.

Contrainte par le pouvoir précédent à envisager une réforme qui n'avait pas ses faveurs, l'administration des finances sut mettre à profit le changement de majorité pour récupérer promptement le terrain perdu (8).

La loi du 10 janvier 1980 ayant subordonné le changement d'assiette à une simulation en grandeur réelle, portant sur le dixième

(6) Voir le rapport n° 1043 précité.

(7) La neutralité fiscale d'une telle assiette est intrinsèque à sa définition. La pression fiscale se mesure en effet en pour-cent du produit intérieur brut ; or, le PIB n'est rien d'autre que l'addition des valeurs ajoutées des différents agents économiques.

(8) On chercherait en vain, dans le code général des impôts, le texte des articles 14 à 20 de la loi du 10 janvier 1980, ayant modifié l'assiette de la taxe professionnelle. Usant, avec un discernement admirable, de son pouvoir exorbitant de codification, l'administration fiscale n'a pas voulu encombrer le code de dispositions qu'elle savait vouées à n'y pas demeurer... !

des redevables, il lui suffit de convaincre le nouveau pouvoir des conséquences redoutables de la réforme pour obtenir son ajournement d'abord, son enterrement ensuite. La manière éblouissante dont l'opération fut menée mérite toutefois qu'on s'y arrête un instant, tant elle illustre la toute-puissance de l'administration des finances.

Premier temps de l'opération : le maquillage des résultats de la simulation. Quelques astuces techniques assez simples (9) furent utilisées pour amplifier les transferts de charge provoqués par la réforme et faire craindre ainsi au Gouvernement une tempête comparable à celle de 1976. On insista particulièrement sur la surcharge que devraient supporter les petits commerçants et artisans, en passant sous silence cette conclusion étonnante de la simulation : les petites entreprises — celles dont la valeur ajoutée est inférieure à 120 000 F et qui, en nombre, représentent plus de la moitié des entreprises — verraient leur cotisation diminuer nettement ; la réduction dépasserait même 50 % pour celles dont la valeur ajoutée est égale ou inférieure à 50 000 F.

Deuxième temps : l'action sur les médias pour faire passer le message antiréforme. Alors que le rapport au Parlement sur les résultats de cette simulation devait être déposé avant le 1<sup>er</sup> juin 1981, il ne fut remis aux parlementaires qu'à la fin décembre, par des voies d'ailleurs fort peu orthodoxes. Entre-temps, le 7 septembre, les services du budget avaient publié une note de synthèse de quatre pages, à laquelle la presse allait donner un large écho, et qui présentait les résultats de la simulation sous un jour encore plus négatif. Qu'affirmait en effet cette note ?

- Que le changement d'assiette provoquerait des doublements fréquents « dans la catégorie agricole ». Elle oubliait simplement de préciser que les agriculteurs sont exonérés de la taxe professionnelle ;
- Que la charge des petits commerçants serait majorée de 56 %. La traduction en francs de ce pourcentage n'était malheureusement pas indiquée ; il eût pourtant été instructif de savoir que cela correspondait à une augmentation moyenne de 798 F, qui serait d'ailleurs étalée sur sept ans ;
- Que la réforme provoquerait une diminution marquée de la charge fiscale « de la grande industrie ». On se gardait d'indiquer

(9) M. Alain Richard (ps) les a exposées dans son avis (n° 891), au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur la loi de finances rectificative pour 1982.

que cette expression recouvrait essentiellement trois grandes entreprises nationales (EDF, GDF et SNCF) qui avaient fortement pâti de la réforme de 1975.

A l'inverse, la note omettait de signaler que les principales victimes de la réforme se rencontreraient dans les catégories qui sont aujourd'hui notablement sous-imposées : les banques, les assurances, les entreprises de travail temporaire, les grossistes, les pharmaciens, les notaires, les avocats, les experts-comptables...

Troisième et dernier temps de l'opération : la montée du ministre au créneau. Dans une autre administration, cela aurait pu poser des problèmes, car le Cabinet n'est pas nécessairement sur la même longueur d'onde que les services. Aux finances, c'est différent : c'est la seule administration qui ait réussi à imposer à ses ministres — aussi bien celui de l'économie que celui du budget — que leur Cabinet soit exclusivement composé de fonctionnaires issus du sérail. Comment, dès lors, s'étonner de la sévérité du réquisitoire prononcé par le ministre du budget contre la loi du 10 janvier 1980 ?

« J'ai déposé sur le Bureau de l'Assemblée un rapport sur les conséquences qu'aurait la substitution de la valeur ajoutée à l'assiette actuelle de la taxe professionnelle. Les résultats seraient catastrophiques : transferts de charges, portant sur des dizaines de milliards, des grandes entreprises sur les PME, entre branches économiques, entre régions et même entre communes. Ce qui prouve que les réformes simplistes sont malheureusement impossibles, et que les remèdes miracles sont plutôt des remèdes mirages ! »

L'administration des finances ayant ainsi obtenu du nouveau pouvoir la renonciation à une réforme en profondeur de la taxe professionnelle, il lui restait encore à proposer un substitut qui puisse laisser croire au respect des engagements pris par le Président de la République en la matière.

Tel est l'objet de la loi de finances rectificative pour 1982, dont le contenu réel se trouve pourtant à cent lieues de la présentation flatteuse qu'en a donnée le ministre du budget :

— les quelques retouches apportées à l'assiette de l'impôt ne feront disparaître aucune des critiques portées à l'encontre de cette taxe ; mais elles coûteront fort cher au budget de l'Etat. Celui-ci prendra à sa charge quelque 8 milliards de francs d'allégements consentis aux entreprises en 1982, soit presque 20 % du produit revenant aux collectivités locales ;

- les verrous posés à la progression de la taxe professionnelle se traduiront par des transferts de charge au détriment des ménages. Ce qui est particulièrement contestable, lorsqu'on sait que le quart des redevables de la taxe professionnelle acquitte déjà une cotisation inférieure à la taxe d'habitation moyenne de la commune où ils sont implantés ;
- le bloeage et le plafonnement des taux se traduiront par une amputation sérieuse de la liberté fiscale des collectivités locales. Ce qui est à la fois contraire à la politique de décentralisation, et absurde dans la mesure où la démonstration a été faite que les écarts de pression fiscale étaient imputables à l'assiette beaucoup plus qu'au taux de la taxe professionnelle ;
- enfin, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, le mécanisme des allègements consentis aux entreprises est conçu de telle façon qu'il ne profitera pas aux entreprises les plus lourdement chargées, c'est-à-dire à celles, généralement les plus exposées à la concurrence internationale, qui acquittent une taxe professionnelle plafonnée à 6 % de leur valeur ajoutée.

Il n'existe aujourd'hui que deux solutions pour sortir de l'impasse.

La première, préconisée par M. Jacques Chirac, consisterait à supprimer purement et simplement la taxe professionnelle — qu'il avait pourtant portée sur les fonds baptismaux — et à majorer, à due proportion, la TVA. Cette solution, qui a les faveurs du CNPF, présente d'indéniables mérites : elle constituerait un encouragement à l'exportation (puisque la TVA est déductible, alors que la TP ne l'est pas), elle libérerait un nombre important de fonctionnaires qui pourraient se consacrer à des tâches plus rentables (notamment à la lutte contre la fraude fiscale ou au contrôle des prix), elle entraînerait indirectement des rentrées fiscales pour l'Etat (puisque actuellement la TP est déductible de l'impôt sur les sociétés). Elle aurait toutefois l'inconvénient majeur de réduire la liberté des collectivités locales, en augmentant la part de leurs ressources en provenance de l'Etat, et d'encourager les réactions négatives à l'égard des implantations industrielles. Comme l'écrit M. Alain Richard : « Cette « solution finale » marquerait un recul séculaire dans la responsabilité économique des collectivités locales, qui est justement un pilier des réformes aujourd'hui entreprises. » Au demeurant, on peut douter que cette solution rencontrerait l'assentiment des fonctionnaires des finances qui trouvent un intérêt personnel au maintien de cette taxe. Il faut en effet savoir qu'ils conservent à leur profit une part impor-

tante des frais d'assiette que l'État prélève sur les impôts locaux, et que ces sommes permettent de tripler leurs primes et indemnités budgétaires (10).

La seconde solution consiste à mettre en œuvre la loi du 10 janvier 1980, et à asseoir la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée. Partisan de cette solution, M. Alain Richard, rapporteur pour avis (PS) du collectif budgétaire pour 1982, a montré que « loin d'apparaître catastrophiques, les résultats de la simulation confirment la pertinence — et plus encore l'urgence — d'une réforme de l'assiette de la taxe professionnelle » (11). Étalée sur sept ou dix ans, cette réforme provoquerait des transferts de charge modérés — au profit essentiellement de l'industrie et des entreprises de main-d'œuvre —, permettrait le rétablissement de conditions de concurrence aujourd'hui gravement perturbées.

(10) Voir à ce sujet les deux articles consacrés à la procédure des fonds de concours, parus dans *Le Monde* du 26 mai 1981 (p. 25) et dans la *Revue administrative* de septembre-octobre 1981 (p. 466).

(11) Voir l'avis n° 891 précité (p. 27 et 59).

#### Michel SYLVAIN. — **The Business Tax : Government Caught in a Net.**

The « Patente », paid by business to local government, was an inequitable tax. The Business Tax, « taxe professionnelle », which succeeded it in 1976, added other defects : unsettling the rules of competition, penalizing industry and particularly labor intensive business, slowing hiring and investment.

The law of January 10, 1980 sought a solution to break out of this deadlock by changing the method of calculation of this tax.

The Tax Department used the change of government to sink a reform which did not have its blessing.

RÉSUMÉ. — *La patente, acquittée par les entreprises au profit des collectivités locales, était un impôt injuste. La taxe professionnelle, qui lui a succédé en 1976, a ajouté bien d'autres défauts : perturbation des règles de la concurrence, pénalisation de l'industrie et particulièrement des entreprises de main-d'œuvre, freinage de l'embauche et de l'investissement...*

*En réformant l'assiette de cet impôt, la loi du 10 janvier 1980 proposait une solution pour sortir de l'impasse.*

*L'administration des finances a profité du changement de majorité pour torpiller une réforme qui n'avait pas ses faveurs.*