

Remplacement de la taxe professionnelle et financement des équipements publics locaux

Depuis sa création, en 1975, la taxe professionnelle a mauvaise presse. Elle n'avait cependant pu être supprimée en raison du casse-tête que constitue son remplacement. De plus, cette suppression ne signifie pas que les entreprises ne doivent plus contribuer au financement des biens et services locaux. Mais il faut pour cela remanier aussi la part de cette taxe assise sur les terrains et les bâtiments.

Alain Trannoy

Les distorsions économiques générées par la taxe professionnelle.

Si l'on est précis, (la distinction est d'importance), il subsistera en fait une part de taxe professionnelle, celle assise sur la valeur locative des immobilisations assujetties à la taxe foncière des propriétés bâties et non bâties, c'est-à-dire les terrains et les bâtiments. Seule la part assise sur les immobilisations qui résulte d'un investissement productif disparaît. Elle constituait une curiosité du système français qui taxait l'investissement en capital et non seulement les revenus que cet investissement permet de générer à travers l'impôt sur les sociétés. Une analyse de l'incidence fiscale, c'est-à-dire la recherche de l'identité du facteur de production qui supporte en définitive cet impôt, permet de justifier l'animosité suscitée par la partie de la taxe professionnelle assise sur le capital.

Si le capital est mobile et se joue des frontières, ce qui est manifestement le cas pour les entreprises industrielles, il en résulte que le travail supporte l'intégralité du poids de l'impôt. La taxe fait fuir le capital à l'étranger et les emplois, comme les salaires, en France, diminuent.

En revanche, la question de la délocalisation de leur entreprise à l'étranger ne se pose pas pour les entreprises de service qui desservent une clientèle locale, les garages, par exemple. La taxe professionnelle diminue alors le rendement de l'activité professionnelle et la pénalise par une incitation moindre des personnes à s'établir comme garagiste. Cette diminution de l'entrée dans la branche est de nature à diminuer l'emploi, les salaires et à augmenter les prix en encourageant les phénomènes de collusion. Si ce dernier phénomène est d'ampleur relativement faible, la rentabilité du capital baisse aussi dans le secteur des services et les deux facteurs, travail et capital, supportent effectivement une partie de la taxe sous la forme d'une diminution de leur rémunération.

Les voies de remplacement

Cependant, la bagatelle de 8 milliards d'euros, qui résulte d'une baisse du rendement de la taxe professionnelle de 11 milliards d'euros compensée par une hausse mécanique de l'impôt sur les bénéfices de 3 milliards d'euros, n'est pas aisée à remplacer, surtout en période de récession. La difficulté, comme pour toute réforme fiscale, est de trouver les impôts permettant de financer certains besoins de l'Etat ou de redistribution, en générant le minimum de distorsions. De ce dernier point de vue, la taxe carbone constitue une piste très intéressante puisque, contrairement aux autres impôts qui inévitablement découragent le travail, l'investissement ou l'épargne, la fiscalité environnementale permet d'inciter à des comportements plus vertueux de réduction des pollutions.

Mais, une telle taxe devrait être introduite progressivement, en fonction des perspectives de progrès technique, pour mobiliser par ordre de mérite les économies en carbone, ou pour permettre aux ménages modestes de bénéficier des baisses de coûts entraînées par la diffusion croissante des éco-technologies.

Par ailleurs, en période de récession ou de stagnation, il y a une hypersensibilité aux phénomènes redistributifs. La taxe carbone peut entraîner des transferts de charge des entreprises vers les ménages ou entre ménages. Ces transferts vont entraîner des demandes de compensation qui vont grever le budget de l'Etat, et qui vont compliquer d'autant l'équation. Ainsi intrinsèquement, l'introduction en période de crise d'un nouvel impôt milite pour qu'il soit à taux relativement faible, puis relevé progressivement, ce qui sera très précieux au sortir de la récession.

Les contraintes institutionnelles de la gestion fiscale

L'analyse des voies de remplacement de la taxe professionnelle, ne peut par ailleurs se limiter à celle des distorsions associées aux différents impôts. Il faut aussi apprécier l'impact des solutions retenues sur la gouvernance de ces différents impôts et des dépenses publiques. A titre d'illustration, si l'on considère un arbitrage entre taxe foncière et taxe carbone pour le remplacement de la taxe professionnelle, un argument d'incitation plaide pour que la base soit spatialisée dans le premier cas, et pas dans le second cas. Lorsqu'une collectivité locale fait en effet un bon investissement sur son territoire, elle augmente la base pour la taxe foncière. Lorsqu'une collectivité locale aide à installer du solaire ou améliore le transport collectif, elle va diminuer sa base pour la taxe carbone. Donc une collectivité locale vertueuse augmente sa base dans le premier cas, et la baisse dans le second cas. En conséquence, le produit de la taxe carbone ne peut être réparti entre collectivités qu'au prorata d'une clé de répartition fixée à l'avance.

Au bout du compte, il faut donc à la fois déterminer les impôts de remplacement les moins distorsifs, et préciser les modalités de mise en oeuvre, entre transfert d'assiette et mise en place d'un mécanisme de compensation, par exemple, pour avoir une gestion publique performante.

A cet égard, la question principale posée par la taxe professionnelle est qu'elle finance des biens et services publics locaux, dont le financement par leurs bénéficiaires demeure souhaitable pour des raisons distributives, mais aussi d'orientation des choix des collectivités locales : incitation à sélectionner des projets d'infrastructures efficaces, ou encore à ne pas exacerber les logiques de NIMBY (« neither in my backyard ») vis à vis de l'industrie, par exemple.

Faut-il interpréter cette suppression comme le signe que les entreprises ne doivent plus contribuer au financement des biens et services publics locaux ?

On entend quelquefois cette antienne du côté des entreprises. L'analyse économique est pourtant beaucoup plus nuancée sur ce point. Les entreprises bénéficient des investissements publics locaux réalisés à plus des trois-quarts par les collectivités locales. Ces investissements en matière d'infrastructures, de routes, de réseaux, de voie piétonnes pour les commerces de centre-ville, augmentent la rentabilité du capital. Cette augmentation se traduit par une hausse de la rente foncière, documentée par de nombreuses études économétriques récentes, ayant analysé par les méthodes dites de prix « hédoniques », l'impact sur les rentes foncières de la présence d'aménités ou de désaménités particulières, ou de la mise en place de nouvelles infrastructures, de transports, par exemple.

Une partie de la valeur économique des infrastructures publiques se capitalise dans la valeur des terrains et des bâtiments. Il est donc juste et efficace qu'une partie de cette rente foncière soit

taxée au profit des collectivités locales, dans le but de financer des équipements collectifs, tout comme il est recommandé que les ménages propriétaires acquittent un impôt foncier pour les mêmes raisons. Cet impôt foncier prélevé sur les ménages ou sur les entreprises n'entraîne pas de distorsions économiques, dans la mesure où le facteur taxé, la terre, est en quantité fixe, contrairement au travail et au capital.

La nécessité de moderniser les taxes foncières professionnelles

Est-ce à dire que la dernière part de la taxe professionnelle, celle assise sur les terrains et bâtiments, ne doit pas être remaniée elle aussi ? Notre système est complètement archaïque en ce domaine, ne taxant pas la valeur vénale des biens en question, mais une valeur locative déterminée de manière administrative, la valeur cadastrale. L'enjeu est donc de mettre en place une véritable taxe foncière professionnelle, assise sur la valeur vénale du foncier utilisé par les entreprises. On pourrait d'ailleurs avantageusement fusionner ce qui reste de la taxe professionnelle et la part de la taxe foncière bâtie et non bâtie payée par les entreprises, de manière à individualiser une taxe foncière payée par les entreprises de celle payée par les ménages. Une certaine liberté pourrait être accordée aux collectivités locales afin de différencier les taux d'impôts dans une certaine fourchette.

Pour établir la valeur vénale du foncier possédée par les entreprises, la France dispose grâce à la base des notaires (Perval) de l'enregistrement de l'ensemble des transactions enregistrées par des officiers ministériels qui ont délégation de service public. C'est bien le moins que ces fichiers puissent servir à l'administration. Le principe consisterait à se référer à la dernière vénale, corrigée par un indice des prix de l'immobilier d'entreprise spatialisé. Il existe déjà de tels indices pour l'immobilier résidentiel (Indice INSEE-Notaires). Lorsqu'une nouvelle transaction est enregistrée, la base d'imposition est immédiatement réajustée. Du fait de la suppression de la taxe professionnelle, du personnel des services fiscaux dédié au calcul de cette taxe va être libéré de tâches fastidieuses. Ceux-ci pourraient être formés à de nouvelles méthodes pour rendre opérationnel un tel système.

Créé à l'initiative de Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, le Conseil économique pour le développement durable a pour mission de mobiliser des références économiques pour éclairer les politiques de développement durable. Outre la déléguée interministérielle au développement durable et le président délégué du Conseil d'analyse économique, membres de droit, ce Conseil est composé de vingt cinq membres reflétant la diversité de la recherche académique et de l'expertise des parties prenantes sur les thématiques économiques liées au développement durable. Les services du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, notamment le Commissariat général au développement durable, sont étroitement associés aux travaux du Conseil. Ces « références » établies dans le cadre de ses travaux, et diffusées pour stimuler le débat, n'engagent que leurs auteurs.

Conseil économique pour le développement durable
20, avenue de Ségur
75007 Paris
Tel. : 01.40.81.21.22
Directeur de la publication
Dominique Bureau