



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE
L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES
N°2010-M-007-02

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES
COMPTES PUBLICS ET DE LA
RÉFORME DE L'ÉTAT**

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE
L'OUTRE-MER ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION
N°10-004-01

RAPPORT

Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises

Etabli par

Pascale DUGOS
Inspectrice des finances

Mickaël OHIER
Inspecteur des finances

Jean-François JUERY
Inspecteur des finances

Thomas REVIAL
Inspecteur des finances

Pierre BERGES
Inspecteur de l'administration

Sous la supervision de

Bruno DURIEUX
Inspecteur général
des finances

Patrick SUBREMON
Inspecteur général
de l'administration

- MAI 2010 -

SYNTHESE

L'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration ont été chargées d'évaluer, pour la fin du mois d'avril 2010, les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle sur les entreprises et sur les ressources fiscales des collectivités territoriales et des intercommunalités. Pour cette évaluation, il a été réalisé des projections sur la période 2010-2015 de la situation financière des collectivités et du niveau de péréquation.

*

Cet exercice présente des **limites méthodologiques** qu'il faut avoir à l'esprit lors de l'analyse des résultats.

Les projections à moyen terme supposent de faire des hypothèses, parfois conventionnelles, sur les évolutions à venir. La précision des perspectives d'évolution des ressources fiscales de chaque collectivité prise individuellement dépend de ces hypothèses.

Par ailleurs, la fiabilité des projections dépend étroitement des données disponibles. En l'occurrence, les informations nécessaires à la réalisation des simulations à 2015 ne sont pas toutes disponibles avec un bon degré de fiabilité. Si les résultats présentés à une échelle territoriale large (régions ou départements) sont plus robustes, ces lacunes affectent les projections au niveau le plus fin (communes et groupements).

*

A l'issue de ses travaux, la mission tire les **conclusions** suivantes :

Pour les ressources des collectivités territoriales :

- ◆ les mécanismes de compensation mis en place par la réforme assurent à chaque collectivité, *a minima*, le maintien de son niveau de ressources de 2010 à court comme à moyen termes ;
- ◆ la dynamique des nouvelles bases fiscales de CVAE et de CFE devrait être plus forte que celle des bases de taxe professionnelle. Elle devrait être aussi relativement plus dépendante de la conjoncture économique ;
- ◆ sur la durée, l'autonomie financière des collectivités devrait continuer de s'accroître ;
- ◆ la réforme conduit à une concentration du pouvoir de fixer les taux d'imposition sur la fiscalité ménages et sur le secteur communal ;
- ◆ la nouvelle répartition des impôts entre collectivités conduit à une spécialisation accrue de la fiscalité locale. L'équilibre qui a été trouvé dans la loi de finances pour 2010 et la neutralité de la réforme pour les collectivités ne justifient pas une modification de cette répartition.

Pour la situation des collectivités en termes de péréquation :

- ◆ la situation difficile du budget de l'État limite les perspectives d'évolution de la péréquation par la voie budgétaire. La péréquation entre collectivités sera donc la source principale de progrès de la réduction des inégalités entre celles-ci ;
- ◆ pour les régions et départements, l'efficacité des dispositifs de péréquation créés par la loi de finances pour 2010 paraît limitée ;
- ◆ pour le secteur communal, de nouveaux instruments doivent être mis en place pour remplacer les mécanismes existants, dont le fonctionnement est bouleversé par la réforme. Ils pourraient s'inspirer du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF).

Rapport

Pour les entreprises :

- ◆ au niveau global, la réforme réduit sensiblement la fiscalité des entreprises, particulièrement pour les PME et dans les secteurs industriels. Elle devrait avoir un effet modérateur sur l'évolution de la pression fiscale. En revanche, la déclaration des effectifs salariés par commune pourrait être compliquée pour certains secteurs ;
- ◆ au niveau individuel, la réforme peut induire une hausse de la fiscalité pour certaines entreprises, qui restera toutefois d'un montant faible et progressif selon le chiffre d'affaires et sera minorée par le dégrèvement transitoire prévu par la loi de finances pour 2010 ;
- ◆ l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) devrait produire, dans le secteur des télécommunications, des effets défavorables à l'équilibre concurrentiel.

*

Pour tirer toutes les conséquences de ces observations, plusieurs **propositions** sont présentées :

Pour les collectivités territoriales :

- ◆ renforcer la péréquation entre régions et entre départements en adaptant les dispositifs prévus par la loi de finances pour 2010, soit en renforçant le mécanisme de péréquation sur flux, soit en fusionnant les deux mécanismes sur stock et sur flux ;
- ◆ mettre en place de nouveaux instruments de péréquation au niveau communal, sur le modèle du FSRIF. Plusieurs principes pourraient être appliqués pour atteindre cet objectif. Au préalable, il semble utile de fixer, pour une période donnée, une cible de réduction des inégalités communales et d'en déduire le dispositif de péréquation le plus adapté et son paramétrage. Par ailleurs, il convient d'intégrer simultanément des critères de ressources et de charges, de prendre en compte la totalité de la richesse fiscale (et pas uniquement la fiscalité économique) et de considérer la richesse consolidée des groupements et de leurs communes membres. Enfin, l'addition d'un mécanisme national et d'une péréquation au niveau régional permet de réduire efficacement les inégalités tout en traitant la question de la péréquation au sein d'un même territoire.

Pour les entreprises :

- ◆ faire un bilan du régime déclaratif des effectifs salariés à l'issue de la campagne 2010 et, le cas échéant, l'adapter à partir de 2011 ;
- ◆ concernant l'IFER :
 - diversifier l'assiette de l'IFER sur les répartiteurs principaux pour en limiter les effets sur l'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications ;
 - faire un bilan en 2011 des effets de l'IFER sur les stations radioélectriques pour les opérateurs, notamment ultramarins, sur la base de données fiabilisées ;
 - renforcer l'incitation pour le secteur communal à l'installation d'éoliennes en lui attribuant l'intégralité de l'IFER sur les éoliennes et, éventuellement, en augmentant le barème de cette composante ;
 - réviser le barème de l'IFER sur les transformateurs électriques pour neutraliser son effet défavorable sur ERDF.

SOMMAIRE

GLOSSAIRE	1
INTRODUCTION.....	2
1. EFFETS DE LA REFORME SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES A 2015	3
1.1. Méthodologie des simulations à 2015.....	3
1.1.1. <i>L'évaluation repose sur un scénario de référence</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La fiabilité des projections individuelles dépend étroitement des données disponibles et des hypothèses.....</i>	<i>7</i>
1.2. Résultat des simulations à 2015 dans le scénario de référence	8
1.2.1. <i>La réforme modifie la structure de la fiscalité des collectivités territoriales, en particulier pour les régions et les EPCI</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Dans les hypothèses retenues par la mission, la dynamique des nouvelles bases fiscales devrait être comparable entre niveaux de collectivités.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>Sur la durée, la réforme conforte l'autonomie financière des collectivités</i>	<i>14</i>
1.2.4. <i>Au niveau individuel, la réforme garantit le niveau de ressources de chaque collectivité.....</i>	<i>16</i>
1.3. Enseignements des variantes.....	24
1.3.1. <i>Variantes sur l'évolution des bases.....</i>	<i>24</i>
1.3.2. <i>Variantes sur l'évolution des taux d'imposition</i>	<i>25</i>
1.3.3. <i>Variantes sur la répartition de la fiscalité entre collectivités.....</i>	<i>26</i>
2. EFFETS DE LA REFORME EN TERMES DE PEREQUATION	28
2.1. Méthodologie retenue pour l'analyse de la péréquation horizontale	29
2.2. Péréquation entre régions.....	30
2.2.1. <i>Les régions devraient connaître une évolution légèrement péréquatrice.....</i>	<i>30</i>
2.2.2. <i>La modification des dispositifs prévus par la réforme pourrait donner plus de force à la péréquation entre régions.....</i>	<i>32</i>
2.3. Péréquation entre départements	36
2.3.1. <i>Les inégalités entre départements devraient légèrement décroître.....</i>	<i>36</i>
2.3.2. <i>Des modifications pourraient accroître la péréquation entre départements....</i>	<i>38</i>
2.4. Péréquation communale	42
2.4.1. <i>Les inégalités devraient légèrement se réduire au sein du secteur communal.....</i>	<i>42</i>
2.4.2. <i>Plusieurs types de dispositifs pourraient être introduits au niveau communal.....</i>	<i>44</i>
2.5. Evolution possible des mécanismes de péréquation	49
2.5.1. <i>Scénarios d'évolution pour les régions et départements.....</i>	<i>49</i>
2.5.2. <i>Scénarios d'évolution pour le secteur communal.....</i>	<i>50</i>

3. EFFETS DE LA REFORME SUR L'ECONOMIE ET LES ENTREPRISES	54
3.1. La réforme de la taxe professionnelle devrait limiter la hausse de la pression fiscale sur les entreprises	54
3.2. La réforme aura un impact différencié sur les entreprises selon leur secteur d'activité, leur taille et leur localisation géographique	55
3.2.1. <i>La réforme réduit la fiscalité locale, particulièrement des petites entreprises.....</i>	<i>55</i>
3.2.2. <i>La réforme aura un effet plus fortement positif sur l'industrie</i>	<i>58</i>
3.3. La territorialisation de la CVAE selon les effectifs salariés pose des difficultés déclaratives aux entreprises.....	59
3.4. Le dispositif de l'IFER pourrait utilement être ajusté pour en régler les problèmes non anticipés	59
3.4.1. <i>En l'état, les composantes de l'IFER dans le secteur des télécommunications ont des effets économiques pénalisant pour certains opérateurs.....</i>	<i>60</i>
3.4.2. <i>D'autres composantes de l'IFER pourraient générer des effets non souhaités</i>	<i>61</i>

GLOSSAIRE

SIGLES

- ◆ CET Contribution économique territoriale (qui rassemble la cotisation foncière des entreprises CFE et la cotisation sur la valeur ajoutée CVAE)
- ◆ CFE Cotisation foncière des entreprises
- ◆ CVAE Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- ◆ DCRTP Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
- ◆ DMTO Droits de mutation à titre onéreux
- ◆ ENGIR Fonds national de garantie individuelle des ressources (il existe un fonds pour chacune des trois catégories de collectivités)
- ◆ IFER Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
- ◆ TFNB Taxe foncière sur les propriétés non bâties
- ◆ TFPB Taxe foncière sur les propriétés bâties
- ◆ TH Taxe d'habitation
- ◆ TP Taxe professionnelle
- ◆ TSCA Taxe spéciale sur les conventions d'assurance

DEFINITIONS

- ◆ Bloc communal : un bloc communal est constitué de la consolidation d'un groupement à fiscalité propre et de ses communes membres. A défaut de groupement, le bloc communal correspond à la commune isolée.
- ◆ Secteur communal : ensemble des communes et des groupements à fiscalité propre.
- ◆ Péréquation : objectif d'égalité entre les collectivités territoriales. L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Ces dispositifs peuvent être horizontaux ou verticaux et peuvent s'appuyer sur les ressources ou les charges.
- ◆ Péréquation horizontale : péréquation qui redistribue des ressources entre collectivités territoriales d'une même catégorie et procède par prélèvements sur les collectivités contributrices puis versements aux collectivités bénéficiaires.
- ◆ Péréquation verticale : péréquation qui redistribue des ressources entre différents niveaux de collectivités publiques, particulièrement entre l'État et les collectivités locales *via* les dotations budgétaires.
- ◆ Péréquation sur stock : les prélèvements sont assis sur la distribution des ressources des collectivités contributrices.
- ◆ Péréquation sur flux : les prélèvements sont assis sur la croissance d'une année sur l'autre des ressources des collectivités contributrices. Lorsque les prélèvements sont faits sur la croissance cumulée des ressources entre l'année courante et une année de référence, il s'agit de péréquation sur flux cumulé.

INTRODUCTION

La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale, décidées dans la loi de finances pour 2010, emportent des conséquences directes pour les entreprises et pour les collectivités territoriales et les intercommunalités :

- ♦ pour les entreprises, la taxe professionnelle est supprimée dès 2010 et remplacée par une contribution économique territoriale (CET) assise en partie sur la valeur ajoutée (selon un barème progressif en fonction du chiffre d'affaires), en partie sur les valeurs locatives foncières et plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée. Par ailleurs, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est créée, qui permet de limiter les effets d'aubaine de la réforme pour les entreprises de réseaux fortement capitalistiques. Au total, le nouveau dispositif doit conduire à une diminution nette de la charge fiscale sur les entreprises estimée à plus de 5 Md€ par an en régime de croisière ;
- ♦ pour les collectivités territoriales et les intercommunalités, après une année de transition en 2010, la réforme prendra effet en 2011 sur la base des principes suivants :
 - une spécialisation accrue de la fiscalité directe locale, avec, notamment, une affectation exclusive de la taxe d'habitation, de la part foncière de la CET (la CFE, cotisation foncière des entreprises) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties aux communes et aux intercommunalités ;
 - des transferts de ressources fiscales de l'État pour compenser les pertes de recettes des collectivités territoriales et intercommunalités en raison de la suppression de la taxe professionnelle ;
 - la mise en place de nouveaux systèmes de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) affectée aux régions et aux départements et sur les droits de mutation à titre onéreux affectés aux départements ;
 - une garantie de ressources pour chaque collectivité et intercommunalité, qui vise à assurer une stricte neutralité de la réforme sur leur niveau de ressources la première année de la réforme.

Conformément à l'article 76 de la loi de finances pour 2010, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation de la réforme dans ses effets individuels et de plus long terme, notamment dans sa dimension péréquatrice. La présente étude vise à apporter au Gouvernement les éléments nécessaires à la constitution de ce rapport. Pour ce faire, elle présente une évaluation des effets de la réforme sur les collectivités territoriales à l'horizon 2015 (partie 1), sur la péréquation (partie 2) et sur les entreprises (partie 3).

1. Effets de la réforme sur les collectivités territoriales à 2015

La mission a été chargée d'évaluer les conséquences à moyen terme de la suppression de la taxe professionnelle sur les ressources financières des collectivités territoriales. La nouvelle situation fiscale des collectivités, telle qu'issue de la loi de finances pour 2010, a été projetée jusqu'en 2015 sur la base d'hypothèses d'évolution des bases fiscales (1.1). Les résultats de ce travail de projection sont analysés à la fois globalement et individuellement dans un scénario de référence (1.2). Des variantes à ce scénario ont, par ailleurs, été réalisées (1.3).

1.1. Méthodologie des simulations à 2015

1.1.1. L'évaluation repose sur un scénario de référence

Par définition, la projection des effets à moyen terme d'une réforme suppose de faire des hypothèses, parfois conventionnelles, sur les évolutions économiques à venir. Les seules données fiscales existantes ne permettent pas de décrire avec précision l'évolution des ressources fiscales des collectivités territoriales. Il est donc nécessaire de prendre des hypothèses sur les différents paramètres qui conditionnent cette évolution, à savoir principalement les bases fiscales et les taux d'imposition.

La mission a retenu un scénario de référence d'évolution des bases fiscales et a complété son analyse par des variantes. L'évolution des ressources fiscales des collectivités dépend de nombreux paramètres (croissance économique, modification de la population, politique de taux...), qui présentent un degré d'incertitude plus ou moins important. Certains paramètres, comme la croissance des bases de taxes foncières ou de taxe d'habitation, suivent des tendances historiques lourdes, qu'il est possible de projeter avec un bon niveau de confiance. En revanche, d'autres variables, comme l'évolution de la valeur ajoutée, sont plus fluctuantes et soumises, à long terme, à des aléas. Dans ce cas, la mission a retenu les hypothèses qu'elle a jugées les plus probables et a complété l'étude avec des variantes.

Le travail a été réalisé à législation constante. Pour estimer les effets de la réforme prévue dans la loi de finances pour 2010, une stricte application du nouveau régime fiscal est nécessaire. Pour cela, les bases et barèmes d'imposition du nouveau dispositif sont considérés comme des éléments permanents de la réforme. Par ailleurs, les changements prévus dans les temps à venir ne sont pas anticipés, qu'il s'agisse de la révision des bases cadastrales, de l'évolution des compétences des collectivités territoriales, des modifications dans le système de concours financiers de l'État et de leurs conséquences sur la gouvernance des collectivités. Ces changements sont potentiellement d'une ampleur telle que leur prise en compte brouillerait l'étude de l'effet de la seule réforme de la taxe professionnelle.

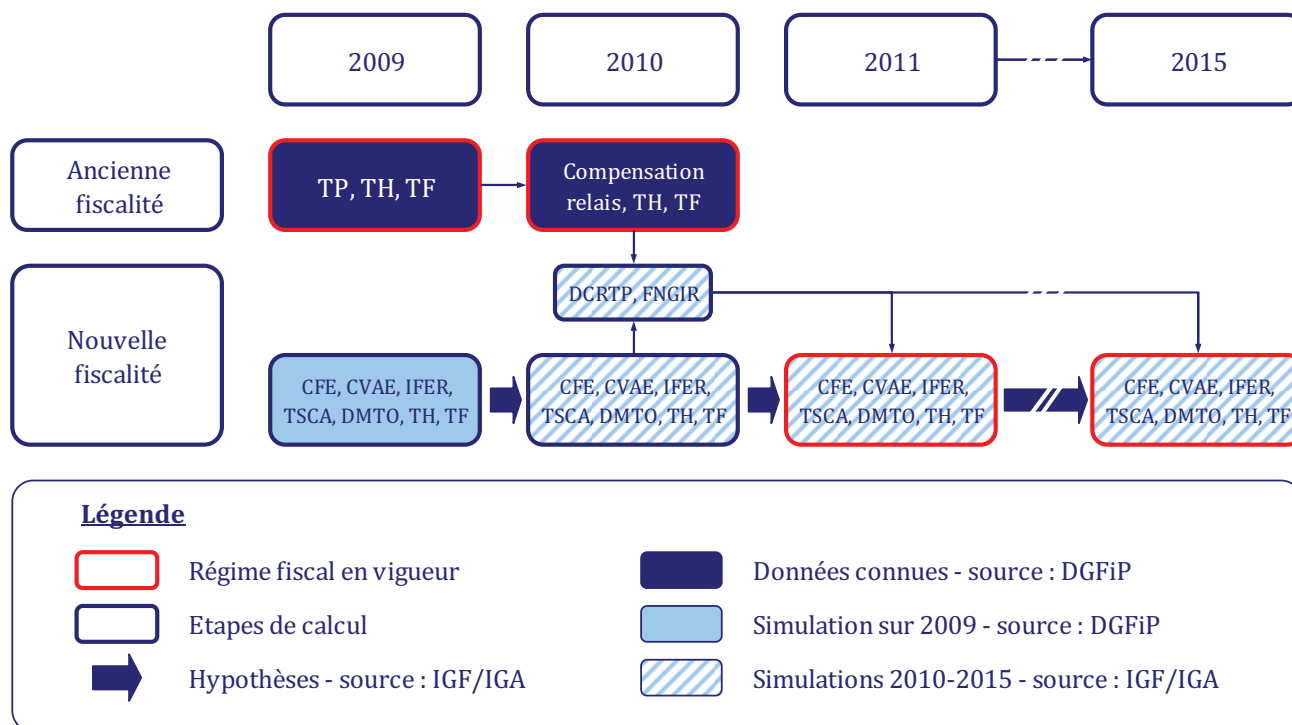
Le scénario de référence prend en compte l'évolution des bases fiscales. Il suppose les taux d'imposition constants. Ce dernier choix est conventionnel. Il s'explique par la difficulté à projeter dans le temps la politique de taux des collectivités locales et à anticiper les comportements à la suite de la réforme de la taxe professionnelle. Par ailleurs, il est nécessaire de faire une analyse distincte de l'effet de la réforme d'une part sur les bases fiscales, leur dynamique et leur répartition territoriale, d'autre part sur l'évolution des taux. C'est la raison pour laquelle seule l'évolution des bases est intégrée dans le scénario de référence.

Plusieurs variantes sont étudiées concernant l'évolution des bases fiscales, les taux d'imposition et la répartition de la fiscalité locale entre niveaux de collectivités.

En termes de périmètre, l'étude porte sur les seules ressources directement concernées par la réforme. Pour la détermination des mécanismes de compensation et de garantie de ressources, la loi de finances pour 2010 définit les recettes fiscales qui sont prises en compte avant application de la suppression de la taxe professionnelle (en 2010 les collectivités continuent de percevoir l'équivalent des anciennes ressources fiscales) et après suppression (dès 2011). Les simulations ont été réalisées sur cette base. Elles ne prennent donc pas en considération l'ensemble des ressources des collectivités (les transferts de l'État ou les recettes financières ne sont pas intégrées) ni même l'ensemble des recettes fiscales (les droits de mutation à titre onéreux déjà transférés aux départements ou la part de taxe intérieure sur les produits pétroliers confiée aux régions et départements ne sont pas concernés par la réforme et ne sont pas pris en compte).

En termes de données, les simulations sont assises sur les données fiscales individuelles les plus récentes (voir l'annexe V). Les dernières informations disponibles ont été utilisées, à savoir les bases prévisionnelles 2010 récemment notifiées aux collectivités territoriales pour l'estimation de l'année 2010 (ancien régime fiscal) et la simulation réalisée par l'administration fiscale sur les données 2009¹ pour l'estimation des années 2011 à 2015 (nouveau régime fiscal), simulation à laquelle la mission a appliqué ses hypothèses d'évolution (voir le graphique 1 *infra*). Les projections ont été faites sur des données individuelles pour chaque collectivité figurant dans les bases fiscales en 2009 (à savoir 26 régions, 100 départements, 36 679 communes et 2 601 groupements à fiscalité propre).

Graphique 1 : Données utilisées pour l'estimation des effets de la réforme à 2015



Source : Mission

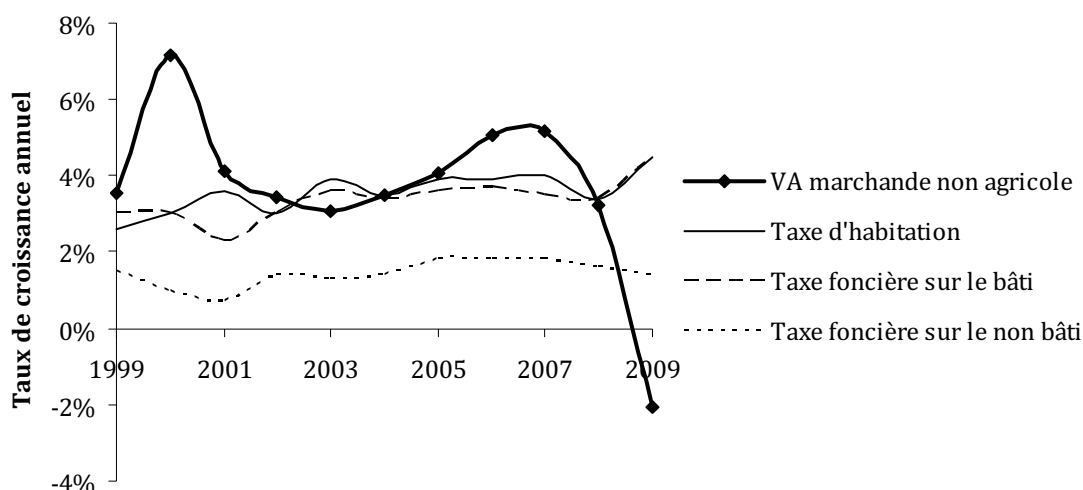
¹ A l'exception des collectivités non concernées par la réforme (communes membres de groupements à fiscalité propre à taxe professionnelle unique) pour lesquelles les ressources 2010 sont utilisées dans les projections de leur situation financière à 2015. Par ailleurs, la valeur ajoutée est celle de 2008 actualisée sur l'année 2009 à partir des données de comptabilité nationale par secteur d'activité.

En termes d'hypothèses, la mission a travaillé à partir des **tendances historiques constatées sur les bases fiscales les moins fluctuantes et sur des prévisions économiques pour les autres bases** (voir l'annexe V).

Concernant les bases de taxes foncières et de taxe d'habitation de chaque collectivité, il a été fait le choix d'extrapoler leur évolution des années passées, à législation constante, sur la période 2010-2015². Ce choix est justifié à deux titres :

- ◆ il est difficile de trouver un lien formel entre l'évolution des bases de taxes foncières et de taxe d'habitation avec les paramètres macroéconomiques habituels (croissance du produit intérieur brut, évolution de la population, etc.) (voir le graphique 2 *infra*) ;
- ◆ les bases de taxes foncières et de taxe d'habitation évoluent de manière régulière dans le temps, contrairement à la valeur ajoutée. Quelle que soit la position dans le cycle économique, les bases de taxe foncière sur les propriétés non bâties croissent de 1 à 2 % par an tandis que les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation progressent de 3 à 4 % par an (voir le graphique 2 *infra*). La poursuite des tendances passées est donc justifiée pour ces impôts.

Graphique 2 : Evolution comparée de la valeur ajoutée marchande non agricole à prix courants et des bases d'imposition de la fiscalité locale – 1999-2009



Source : données INSEE, Comptes nationaux (valeur ajoutée) et rapports 2008 et 2009 de l'Observatoire des finances locales (impôts locaux)

Note : valeur ajoutée à prix courants hors agriculture, éducation, santé et administration – impôts locaux : évolution des bases fiscales à législation constante en euros courants pour la France métropolitaine

Concernant les bases de cotisation foncière des entreprises, il a été fait le choix d'extrapoler l'évolution des années passées de la part foncière de la taxe professionnelle. En l'absence de données à législation constante et en raison de la plus grande fluctuation³, au niveau local, de cette assiette par rapport aux assiettes de taxes foncières et de taxe d'habitation, les taux de croissance moyens départementaux ont été appliqués aux bases communales.

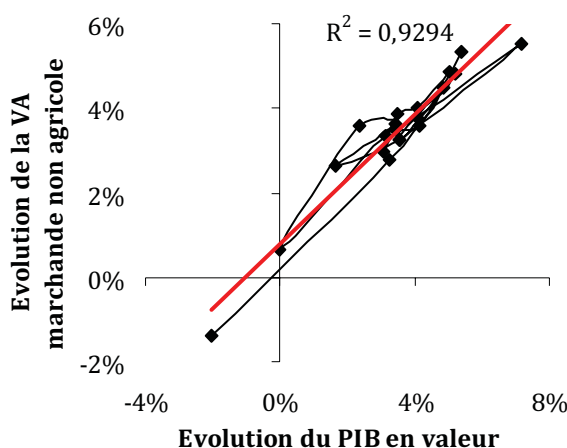
² Concrètement, les taux de croissance annuels moyens nationaux en valeur courante à législation constante sur la période 2002-2009 des bases de taxes foncières et de taxe d'habitation présentés dans le rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales ont été retenus. Pour chaque collectivité (région, département, commune) a été calculé l'écart moyen à la moyenne de l'évolution de chacune des bases nettes sur 2002-2009. Ces écarts moyens ont été appliqués aux taux de croissance moyens nationaux pour déterminer une hypothèse individuelle de croissance des bases pour la période de projection 2010-2015. Les cas aberrants (évolution annuelle moyenne supérieure à 10 % ou inférieure à -10 %) ont été neutralisés en appliquant la moyenne nationale.

³ Au niveau local, l'ouverture ou la fermeture d'une entreprise peut modifier très fortement les bases de taxe professionnelle (et de CFE). Au contraire, les bases de TH et de TF dépendent largement de l'évolution de la population, qui est plus stable.

Concernant la valeur ajoutée utilisée pour la CVAE, plusieurs conventions ont été retenues :

- ♦ l'évolution de la valeur ajoutée fiscale (c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble des régimes d'exonération, des mécanismes de plafonnement, etc.) n'étant pas connue, il a été fait le choix d'appliquer l'évolution de la valeur ajoutée économique au sens de la comptabilité nationale sur le périmètre des secteurs d'activité marchands non agricoles (les secteurs non marchands et agricoles ne sont pas taxés à la CVAE) ;
- ♦ l'évolution de la valeur ajoutée marchande non agricole est considérée comme égale à celle du produit intérieur brut. Ce choix est justifié par la forte corrélation entre les deux grandeurs, vérifiée par exemple sur la période 1990-2009 (voir le graphique 3) ;

Graphique 3 : Evolution de la valeur ajoutée marchande non agricole à prix courants en fonction de l'évolution du PIB en valeur – 1990-2009



Source : données INSEE, Comptes nationaux

Note : valeur ajoutée à prix courants hors agriculture, éducation, santé et administration

- ♦ la croissance du produit intérieur brut dans les années à venir est donnée par le programme de stabilité 2010-2013⁴ présenté par le gouvernement à la Commission européenne en janvier 2010 et déclinée au niveau des régions et des départements⁵ ;
- ♦ en l'absence de données permettant de faire des projections, la territorialisation de la valeur ajoutée, selon les effectifs salariés pour les entreprises multi-établissements, est supposée constante au cours du temps et repose sur les dernières informations disponibles à savoir les déclarations annuelles de salaires (DADS) de 2008.

Concernant les différentes composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, il a été nécessaire de travailler avec les autorités de régulation, les opérateurs économiques et les syndicats professionnels des secteurs concernés (production électrique, transport ferroviaire et télécoms) pour déterminer l'évolution des assiettes physiques taxées et les prévisions d'investissement (voir l'annexe IX).

⁴ La croissance prévue en 2013 est prolongée jusqu'en 2015.

⁵ En pratique, les taux de croissance annuels moyens ont été déterminés pour chaque région et chaque département à partir des séries historiques fournies par l'INSEE : les écarts à la moyenne observés sur le passé ont été appliqués aux hypothèses de projection retenues au niveau national. Pour les communes et EPCI ont été retenus les taux de croissance appliqués à leur département de rattachement.

1.1.2. La fiabilité des projections individuelles dépend étroitement des données disponibles et des hypothèses

Au niveau des régions et des départements, les simulations à 2015 donnent des résultats vraisemblables. A ces échelles territoriales relativement agrégées, les données économiques et fiscales sont connues avec une bonne précision. C'est le cas de la valeur ajoutée, qui est territorialisée dans la comptabilité nationale jusqu'au niveau départemental. Les séries historiques de valeur ajoutée comme de bases fiscales locales permettent ainsi de faire des projections individualisées pour chaque département et chaque région.

Au niveau communal, les simulations sont en revanche affectées par les incertitudes ou lacunes des données leur servant de base. Plusieurs raisons se cumulent pour rendre incertaines les projections fiscales faites au niveau le plus fin.

En niveau, deux éléments conduisent à relativiser la fiabilité de la simulation des ressources des collectivités dans le nouveau régime fiscal :

- ♦ le principal élément d'incertitude concerne la simulation des effets, à court terme comme à long terme, de la généralisation de l'assiette valeur ajoutée. A ce stade, la territorialisation de la valeur ajoutée n'est pas fiable au niveau de chaque commune. La répartition de la CVAE entre établissements d'une même entreprise sur les effectifs salariés (surpondérés lorsqu'un établissement dispose de bases industrielles représentant plus de 20 % de la valeur locative de la CFE) repose sur un nouveau régime déclaratif, qui va être mis en place en 2010. En attendant ces données déclaratives, les seules informations disponibles sont les DADS dont le recoupement avec les bases de taxe professionnelle permet de localiser une partie seulement des salariés concernés (12 millions sur près de 15 millions). Par ailleurs, la localisation des salariés de certaines activités de services comme l'intérim, le nettoyage et le gardiennage telle que prévue par la loi de finances n'est pas possible actuellement ;
- ♦ certaines données ne sont pas disponibles dans les systèmes d'information des services de l'État. C'est le cas des mouvements financiers sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), dont la connaissance est pourtant nécessaire pour les simulations⁶. Une enquête spécifique a été conduite *via* le réseau des préfetures qui a permis de recueillir l'essentiel de l'information nécessaire. Pour autant, des lacunes demeurent et les données ne sont pas exhaustives⁷.

En évolution, les hypothèses qui sont retenues ne peuvent prendre en compte la trajectoire individuelle de chaque collectivité. En particulier, l'évolution des bases de CFE et de CVAE est déterminée au niveau départemental : tous les groupements et communes d'un même département se sont donc vus appliquer la même dynamique sur 2010-2015. Même si la CET représente une part minoritaire des ressources au niveau communal, les simulations faites pour 2015 ne sauraient par conséquent décrire précisément les perspectives de recettes de ces collectivités. Par ailleurs, les hypothèses individuelles d'évolution des bases de taxes foncières ou de taxes d'habitation sont faites à partir de l'évolution historique constatée sur la période 2002-2009. Si une collectivité a connu un bouleversement important sur ses bases pendant cette période (par exemple la création ou la fermeture d'une entreprise), la projection renouvelle ce changement jusqu'en 2015 même si cela peut ne pas être réaliste⁸.

⁶ Les prélèvements et écrêtements des FDPTP ainsi que les versements aux communes et groupements, à l'exclusion des collectivités défavorisées, sont pris en compte dans le panier des ressources avant réforme.

⁷ Par exemple, aucun prélèvement n'apparaît, dans la base de données utilisée par la mission, sur la commune de Cattenom ni sur sa communauté de communes, malgré la présence d'une centrale nucléaire.

⁸ Les cas les plus aberrants ont été neutralisés (voir *supra*). Pour autant, il reste des collectivités pour lesquelles les hypothèses retenues sont très élevées. Par exemple, les bases de taxe foncière sur le bâti de la commune de Montjoyer dans la Drôme sont projetées avec une croissance annuelle de 9,2 %, c'est-à-dire le taux de croissance annuel moyen constaté sur la période 2002-2009. Cette croissance est élevée en raison de l'implantation d'un champ de 13 éoliennes d'une puissance nominale totale de 10 MW en 2004.

1.2. Résultat des simulations à 2015 dans le scénario de référence

Les simulations de la mission donnent globalement les résultats suivants sur le périmètre des recettes fiscales concernées par la réforme pour la période 2010-2015 (voir le tableau 1) :

Tableau 1 : Evolution des recettes fiscales des collectivités sur la période 2010-2015

Montants en M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe foncière sur le non bâti	883	947	963	979	996	1 013
Taxe foncière sur le bâti	22 983	25 141	26 077	27 051	28 064	29 119
Taxe d'habitation	16 869	18 245	18 962	19 710	20 490	21 305
Compensation relais	30 693					
Cotisation foncière CFE		6 071	6 314	6 567	6 831	7 106
Cotisation valeur ajoutée CVAE		15 992	16 692	17 425	18 192	18 995
Imposition forfaitaire IFR		1 298	1 306	1 318	1 327	1 337
Droits de mutation (part additionnelle)		374	383	393	403	413
TSCA (part additionnelle)		3 040	3 185	3 337	3 496	3 663
Compensation d'exonération	1 415	1 828	1 828	1 828	1 828	1 828
Dotation de compensation		2 539	2 539	2 539	2 539	2 539
TOTAL	72 843	75 474	78 249	81 146	84 166	87 318

Source : Simulations de la mission

Note : Compensation relais y compris prélèvements et reversements FDPTP, participation au plafonnement sur la valeur ajoutée et prélèvement France Telecom – l'évolution entre 2010 et 2011 pour les taxes foncières et la taxe d'habitation tient notamment au transfert d'une partie des frais de gestion de l'État aux collectivités territoriales – par convention, les compensations d'exonération sont figées en valeur sur la période 2011-2015.

1.2.1. La réforme modifie la structure de la fiscalité des collectivités territoriales, en particulier pour les régions et les EPCI

La réforme modifie substantiellement l'affectation de la fiscalité locale entre collectivités en opérant une spécialisation fiscale partielle (voir l'annexe III). La suppression de la taxe professionnelle impose effectivement de trouver pour chaque catégorie de collectivités des recettes de remplacement. La loi de finances pour 2010 y procède par trois moyens :

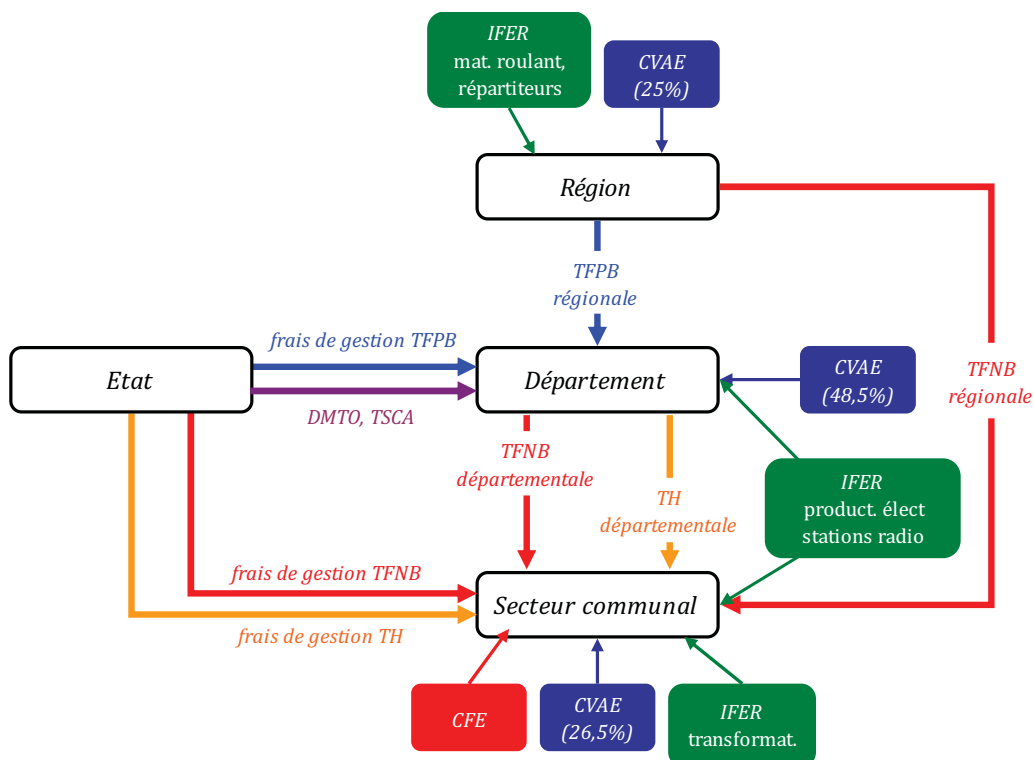
- ♦ la création de nouveaux impôts locaux sur les entreprises assis sur leur valeur locative foncière (CFE) et leur valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur les équipements physiques des secteurs de l'énergie, des télécoms et du transport ferroviaire. Mise à part la CFE, exclusivement affectée au secteur communal, la répartition de ces impôts n'est pas spécialisée : la CVAE est partagée entre les trois niveaux de collectivités⁹, les départements recevant la part principale et les différentes composantes de l'IFER étant distribuées entre collectivités, avec une part importante revenant aux régions ;
- ♦ des transferts de recettes fiscales de l'État (part des frais de gestion sur les impôts locaux, part additionnelle de droits de mutation à titre onéreux et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance) et des transferts entre collectivités (le secteur communal reprend toute la taxe foncière sur le non bâti et toute la taxe d'habitation et les départements récupèrent la part régionale de taxe foncière sur le bâti) ;
- ♦ la création de mécanismes de compensation globale de nature fiscale (affectation d'une part additionnelle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance aux départements) ou budgétaire (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et de garantie individuelle (fonds nationaux de garantie individuelle des ressources). Selon les simulations de la mission, la dotation de compensation devrait dépasser globalement les 2,5 Md€¹⁰ (dont 500 M€ pour les régions, 1 Md€ pour les départements et 1 Md€ pour le secteur communal).

⁹ Le projet de loi de finances pour 2010 prévoyait une affectation de la CVAE aux seuls départements et régions.

¹⁰ En fonction de l'évolution des bases et des taux en 2010, le montant réel de la dotation pourrait être différent.

Rapport

Graphique 4 : Transfert et affectation des impositions locales entre catégories de collectivités



Source : Mission

Le niveau de spécialisation des ressources fiscales s'accroît avec la réforme, même si des impôts importants restent partagés entre plusieurs niveaux de collectivités (voir le tableau 2 *infra*). Sur le périmètre des ressources concernées par la réforme (les quatre « vieilles » avant la réforme et les recettes de substitution après la réforme), le niveau de spécialisation passe d'un niveau nul à 38 %. Alors que, jusqu'à présent, tous les impôts locaux étaient partagés par au moins deux niveaux de collectivités, la réforme opère une spécialisation de la taxe foncière sur le non bâti (1 Md€ en 2015), de la taxe d'habitation (plus de 21 Md€ en 2015) et de la nouvelle CFE (plus de 7 Md€ en 2015). Sur un total de plus de 87 Md€ de ressources locales en 2015, plus de 33 Md€ (soit 38 %) sont affectés à un seul niveau de collectivités. Néanmoins, des impôts importants comme la taxe foncière sur le bâti (plus de 29 Md€ en 2015) et la CVAE (19 Md€ en 2015) demeurent répartis sur plusieurs catégories de collectivités. Elle améliore en outre la spécialisation de la TFPB qui n'est plus partagée qu'entre deux niveaux de collectivités.

Tableau 2 : Niveau de spécialisation des recettes en 2015

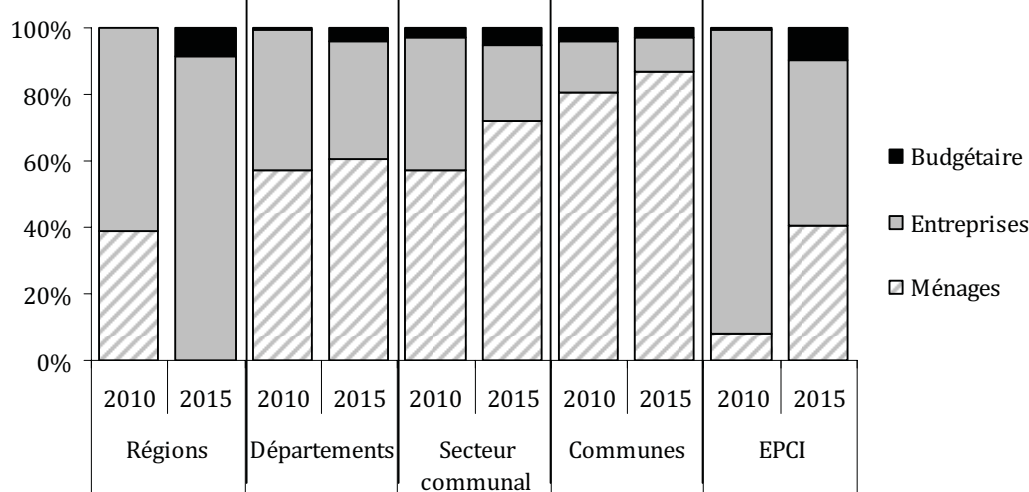
Nature des recettes	Recette	Montant en 2015 (en M€)	
Recettes spécialisées	TFNB	1 013	33 500
	TH	21 305	
	DMTO (part additionnelle)	413	
	TSCA (part additionnelle)	3 663	
	CFE	7 106	
Recettes non spécialisées	TFPB	29 119	49 451
	CVAE	18 995	
	IFER	1 337	
Compensations	Compensations d'exonération	1 828	4 367
	Dotation de compensation	2 539	
TOTAL		87 318	
Recettes spécialisées sur TOTAL		38%	
Recettes spécialisées sur TOTAL hors compensations		40%	

Source : Simulations de la mission

Cette évolution de la fiscalité locale introduit des changements dans l'équilibre entre impôts sur les ménages et impôts sur les entreprises, principalement pour les régions et les EPCI (voir le graphique 5 *infra*) :

- ◆ pour les régions, alors qu'une part importante des ressources fiscales était jusqu'à présent constituée d'impôts sur les ménages (près de 40 % des ressources étant des taxes foncières), la réforme conduit à une spécialisation totale en fiscalité sur les entreprises (plus de 90 % des recettes en 2015 sont composés de CVAE et d'IFER) ;
- ◆ pour les EPCI, le mouvement est inverse : alors qu'ils étaient presque exclusivement financés sur des impôts sur les entreprises (plus de 90 % des recettes étant de la taxe professionnelle), les groupements auront, dans la nouvelle fiscalité, une part importante de fiscalité sur les ménages (plus de 40 % des recettes en 2015 étant constitués de taxes foncières et de taxe d'habitation) ;
- ◆ pour les communes et les départements, l'équilibre entre fiscalité sur les ménages et sur les entreprises est maintenu dans les mêmes proportions que dans l'ancien régime.

Graphique 5 : Structure de la fiscalité avant la réforme (en 2010) et après (en 2015)



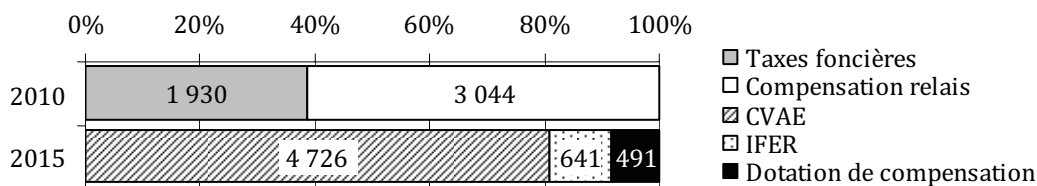
Source : Simulations de la mission

Note: la part budgétaire est prise égale à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, au fonds de garantie individuelle des ressources et aux compensations d'exonération – par convention, faute d'une information suffisamment détaillée dans les bases fiscales, la fiscalité ménages inclut la taxe d'habitation, les taxes foncières et la part additionnelle de droits de mutation à titre onéreux et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance – départements hors Paris commune – communes et secteur communal y compris Paris commune. Ce choix conduit à une sous-évaluation significative de la part de la fiscalité entreprise dans les résultats présentés (en 2010, selon la DGFIP, 30 % environ du produit des TF étaient acquittés par des entreprises).

De manière plus détaillée, les évolutions entre la situation avant réforme (en 2010) et la situation après réforme (en 2015) sont les suivantes :

- ◆ pour les régions, les ressources fiscales concernées par la réforme sont composées en 2010 à 40 % de taxes foncières et à 60 % de compensation relais (c'est-à-dire de taxe professionnelle). En 2015, en revanche, les recettes sont essentiellement composées de CVAE (80 %), d'IFER (10 %) et de la dotation budgétaire de compensation (10 %) ;

Graphique 6 : Structure de la fiscalité des régions avant (2010) et après la réforme (2015) (en M€)

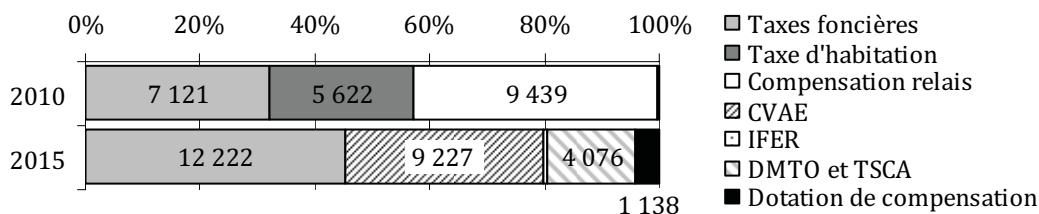


Source : Simulations de la mission

Note : Compensation relais y compris participation au plafonnement de la valeur ajoutée

- ♦ pour les départements, la fiscalité avant réforme en 2010 est composée de taxes foncières et de taxe d'habitation à près de 60 % et de compensation relais à plus de 40 %. En 2015, dans le nouveau régime fiscal, la structure des impôts des départements conserve une part importante à la taxe foncière sur le bâti (près de la moitié des ressources) et fait une grande place à la CVAE (plus de 30 %) ; le solde est assuré principalement par la part additionnelle de TSCA ;

Graphique 7 : Structure de la fiscalité des départements (hors Paris commune) avant (2010) et après la réforme (2015) - (données en M€)

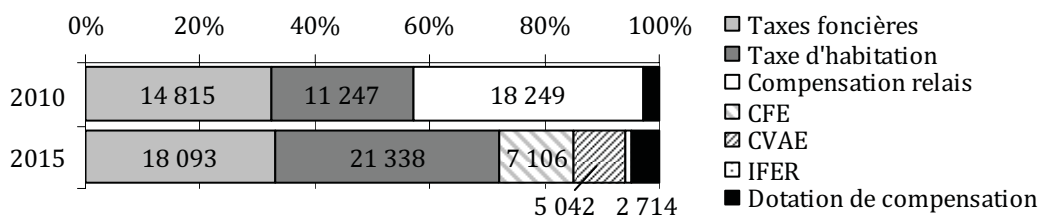


Source : Simulations de la mission

Note : Compensation relais y compris participation au plafonnement de la valeur ajoutée – dotation de compensation y compris compensations d'exonération et FNGIR (la contribution au FNGIR de Paris est séparée en une part communale et une part départementale)

- ♦ pour le secteur communal pris dans son ensemble (communes et EPCI), la fiscalité évolue d'une situation d'équilibre entre taxes foncières et d'habitation (55 % des ressources en 2010) et taxe professionnelle (40 % des ressources en 2010 sont composés de compensation relais) à une situation de prédominance des taxes foncières et d'habitation (70 % des ressources en 2015) et de financement moindre par les entreprises (20 % de CVAE et de CFE) ;

Graphique 8 : Structure de la fiscalité du secteur communal (y compris Paris commune) avant la réforme (2010) et après (2015) - (données en M€)

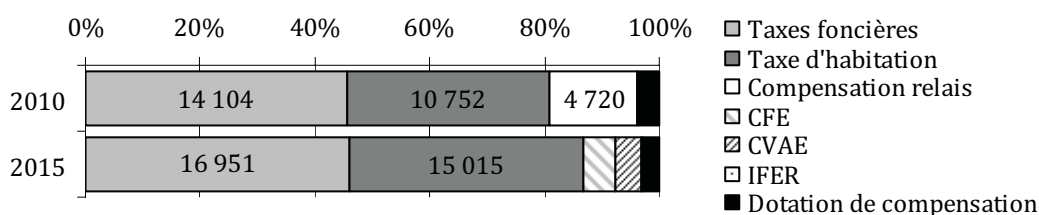


Source : Simulations de la mission

Note : Compensation relais y compris participation au plafonnement de la valeur ajoutée, prélèvements et reversements FDPTP et prélèvement France Télécom – dotation de compensation y compris compensations d'exonération et FNGIR (avec une part de FNGIR départemental de Paris commune)

Il convient toutefois de distinguer les communes et les EPCI. Pour les *communes*, la réforme emporte peu de changements : les taxes foncières et d'habitation continuent de représenter l'essentiel des recettes (80 % avant réforme et près de 90 % après réforme), le solde étant constitué de taxe professionnelle avant réforme (pour 15 % des ressources) et de CVAE et de CFE après (pour 10 % des ressources). Pour les EPCI, la suppression de la taxe professionnelle, qui représentait plus de 90 % des ressources avant réforme, se traduit par une recomposition de leurs ressources fiscales, avec une montée en puissance de la taxe d'habitation (qui, avec les taxes foncières, représente 40 % des ressources en 2015), une proportion élevée de CVAE et de CFE (près de 50 % en 2015) et une dotation de compensation importante (plus de 10 % en 2015).

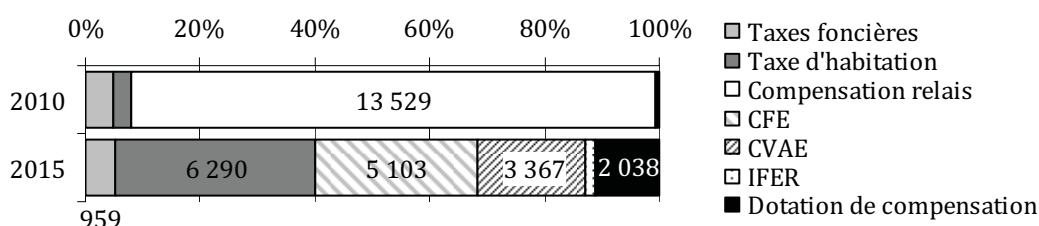
Graphique 9 : Structure de la fiscalité des communes (y compris Paris commune) avant la réforme (2010) et après (2015) - (données en M€)



Source : Simulations de la mission

Note : Compensation relais y compris participation au plafonnement de la valeur ajoutée, prélèvements et reversements FDPTP et prélèvement France Télécom – dotation de compensation y compris compensations d'exonération et FNGIR (avec une part de FNGIR départemental de Paris commune)

Graphique 10 : Structure de la fiscalité des EPCI avant (2010) et après (2015) - (données en M€)



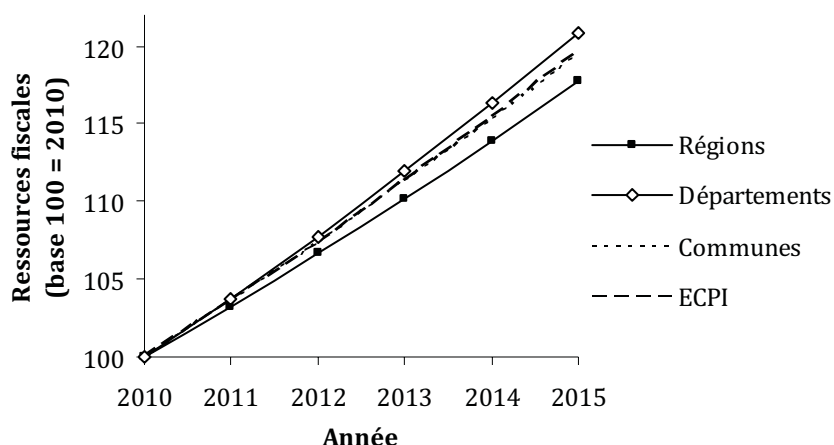
Source : Simulations de la mission

Note : Compensation relais y compris participation au plafonnement de la valeur ajoutée, prélèvements et reversements FDPTP et prélèvement France Télécom – dotation de compensation y compris compensations d'exonération et FNGIR

1.2.2. Dans les hypothèses retenues par la mission, la dynamique des nouvelles bases fiscales devrait être comparable entre niveaux de collectivités

Les collectivités territoriales devraient avoir, en moyenne pour chacune des catégories, une dynamique de leurs nouvelles bases fiscales comparable, autour de 3,5 % par an (voir l'annexe VI et le graphique 11 *infra*). Dans les hypothèses de croissance des bases fiscales retenues par la mission et à taux constants, il est possible d'évaluer la croissance moyenne de la fiscalité des collectivités territoriales sur la période 2010-2015. A ce titre, il faut noter que les bases des départements, communes et EPCI devraient croître au même rythme pour parvenir en 2015 à un niveau supérieur de plus de 20 % à celui de 2010. Seules les régions connaîtraient un rythme d'évolution de leurs bases légèrement inférieur pour atteindre en 2015 des bases supérieures en valeur de près de 18 % par rapport à 2010.

Graphique 11 : Croissance des nouvelles bases fiscales des collectivités (en base 100 = 2010)



Source : Simulations de la mission

Par ailleurs, la dynamique des nouvelles bases fiscales devrait être plus importante que celle des anciennes bases (voir le tableau 3 *infra*). Dans les hypothèses retenues par la mission, le taux de croissance annuel moyen de la nouvelle fiscalité (CVAE et CFE) devrait être significativement plus élevé que l'évolution annuelle moyenne des bases de taxe professionnelle constatée sur la période 2002-2009 (entre 3,9 % et 4,2 % en moyenne pour la nouvelle fiscalité contre 3,3 % pour la taxe professionnelle).

Tableau 3 : Dynamique annuelle des bases fiscales économiques

Ancienne fiscalité		Nouvelle fiscalité	
Taxe professionnelle (moyenne 2002-2009)	3,3 %	CVAE (programme de stabilité - moyenne sur 2011-2015)	4,2 %
		CFE (moyenne de la part foncière de la taxe professionnelle sur 2002-2009)	3,9 %

Source : données DGFIP – calculs de la mission

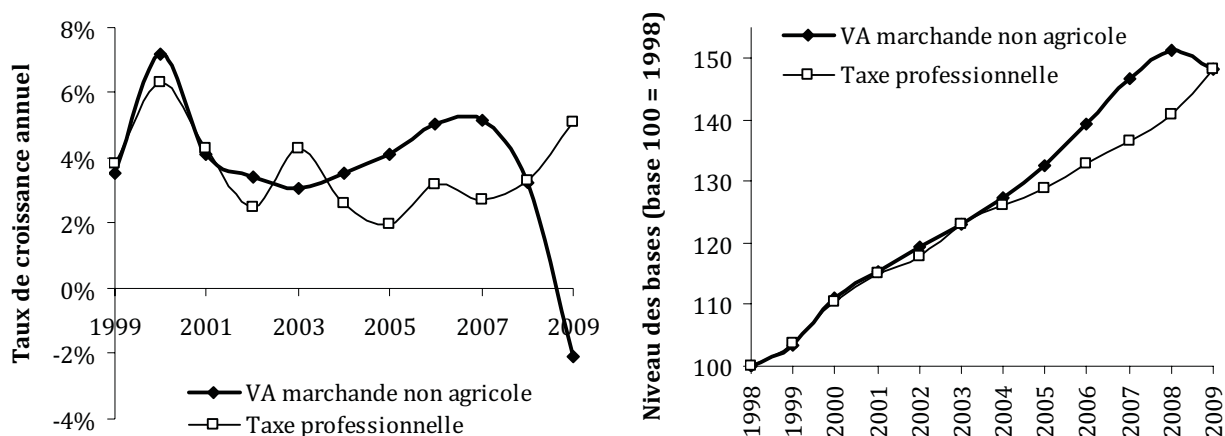
Cette situation est confirmée par le fait que, sur les dix dernières années, la dynamique de la taxe professionnelle a été, sauf cas de crise économique, plus faible que l'évolution de la valeur ajoutée (voir le graphique 12 *infra*). L'examen comparé de la dynamique des bases de taxe professionnelle à législation constante et de l'évolution de la valeur ajoutée marchande non agricole sur les dix dernières années permet de faire quatre constats :

- ♦ la valeur ajoutée a crû globalement aussi vite voire plus vite que la taxe professionnelle à l'exception de la seule année 2009 ;
- ♦ dans les périodes de croissance économique, la valeur ajoutée augmente à un rythme au moins égal à celui des bases de taxe professionnelle : à la fin des années 1990, la valeur ajoutée et les bases de taxe professionnelle ont ainsi crû au même rythme ; par ailleurs, entre 2004 et 2007, la valeur ajoutée a crû entre 4 et 5 % par an contre 2 à 3 % par an pour les bases de taxe professionnelle ;
- ♦ en cas de ralentissement économique (sans récession), la valeur ajoutée conserve une dynamique proche de celle de la taxe professionnelle : au début des années 2000, le ralentissement économique s'est traduit par un creux de croissance de la valeur ajoutée (hausse annuelle comprise entre 3 et 4 % par an) à un niveau proche de l'évolution de la taxe professionnelle ;

Rapport

- ◆ seul un cas de récession sévère produit un écart de croissance important entre valeur ajoutée et taxe professionnelle au bénéfice de cette dernière : la situation en 2009 montre ainsi une réduction forte de la dynamique de la valeur ajoutée contrairement à la taxe professionnelle.

Graphique 12 : Evolution comparée de la valeur ajoutée marchande non agricole à prix courants et des bases d'imposition de taxe professionnelle – évolution annuelle sur la période 1999-2009 (gauche) – niveau en base 100 = 1998 (droite)



Source : données INSEE, Comptes nationaux (valeur ajoutée) et rapports 2008 et 2009 de l'Observatoire des finances locales (impôts locaux)

Note : valeur ajoutée à prix courants hors agriculture, éducation, santé et administration – impôts locaux : évolution des bases fiscales à législation constante en euros courants pour la France métropolitaine

1.2.3. Sur la durée, la réforme conforte l'autonomie financière des collectivités

L'autonomie financière des collectivités s'apprécie sur les ressources propres des catégories de collectivités par rapport à la situation de 2003. L'article 72-2 de la Constitution dispose que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Cette disposition emporte plusieurs conséquences :

- ◆ l'autonomie financière s'apprécie, non pas individuellement, mais au niveau de chaque catégorie de collectivités (régions, départements, secteur communal) ;
- ◆ la « part déterminante » est définie par la loi organique du 29 juillet 2004, comme étant le niveau de ressources propres observé pour l'année 2003 (voir le tableau 4 *infra*) ;
- ◆ la notion de ressources propres inclut, de manière large, selon la même loi organique, « le produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise [les collectivités et groupements] à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ».

Tableau 4 : Les seuils minimaux d'autonomie financière

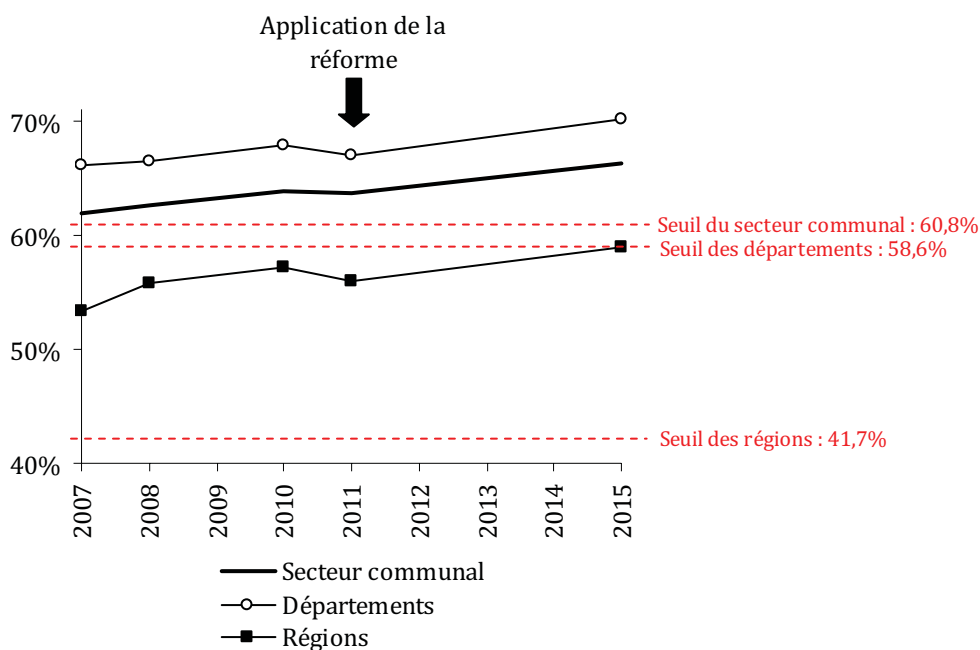
Communes et EPCI	Départements	Régions
60,8 %	58,6 %	41,7 %

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales – Les finances locales en 2009 – juillet 2009.

Selon le Conseil constitutionnel, l'autonomie financière des collectivités n'est pas remise en cause par la réforme. Dans sa décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que la réforme de la taxe professionnelle ne remettait pas en cause l'autonomie financière des collectivités. Les transferts de fiscalité de l'État et les nouvelles ressources affectées aux collectivités (CVAE, CFE, IFER) sont considérées comme des ressources propres, y compris lorsqu'elles font l'objet de péréquation¹¹.

Dans la durée, à l'horizon 2015, la réforme devrait même légèrement accroître l'autonomie financière des collectivités (voir l'annexe VI et le graphique 13 *infra*). A court terme, l'autonomie financière des collectivités se dégrade légèrement mais demeure au-dessus de la limite fixée par la loi organique. La suppression de la taxe professionnelle est effectivement compensée en partie par des ressources de nature budgétaire. Pour l'essentiel, cependant, elle est financée par la création de nouvelles impositions (CVAE, CFE, IFER) et par le transfert de ressources fiscales de l'État. A plus long terme, la dynamique des nouvelles ressources fiscales devrait être du même ordre voire légèrement supérieure à l'évolution de l'ancienne fiscalité (voir *supra*) alors que les ressources budgétaires devraient stagner. La part des recettes fiscales (et donc des ressources propres) devrait donc encore se renforcer dans l'ensemble des ressources des collectivités et accroître leurs ratios d'autonomie financière.

Graphique 13 : Simulation de l'évolution du ratio d'autonomie financière



Source : Simulations de la mission – données 2007 et 2008 de la DGCL

*Note : Hypothèses retenues : stabilité des recettes non fiscales, des ressources propres de la section d'investissement et des autres ressources – application des taux de croissance avant réforme (jusqu'en 2010) et après réforme (2010-2015) du **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** supra à l'ensemble des impositions de toutes natures – prise en compte de l'accroissement des ressources de nature budgétaire et de la réduction des impositions de toutes natures en 2011 du fait de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des transferts de compensation d'exonération – prise en compte de la TaSCom pour le secteur communal (601 M€ : dotations budgétaires en moins ; impositions de toutes natures en plus)*

¹¹ Les ressources des fonds de péréquation « sur stock » de l'article 1648 AB du code général des impôts sont des ressources propres (considérant 63 de la décision).

1.2.4. Au niveau individuel, la réforme garantit le niveau de ressources de chaque collectivité

La réforme redistribue les ressources fiscales entre collectivités. Les effets sur le niveau de ressources des collectivités sont neutralisés par les mécanismes de compensation et de garantie mis en place qui assurent à chaque collectivité le maintien de ses ressources (voir l'annexe VI).

En 2010, la réforme n'a pas d'effet sur les ressources des collectivités. Bien que la taxe professionnelle soit supprimée pour les entreprises depuis le 1^{er} janvier, les collectivités perçoivent cette année l'équivalent de cette ancienne taxe à travers la compensation relais versée par l'État, d'un montant au moins égal à la taxe encaissée en 2009.

A compter de 2011, les collectivités perçoivent les nouvelles ressources fiscales. Celles-ci seront corrigées en fonction de l'écart observé en 2010 entre les ressources du nouveau régime fiscal et les anciennes ressources. Si l'écart est positif¹², le surplus est prélevé par le fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Si l'écart est négatif¹³, il est comblé par une dotation de compensation de l'État (DCRTP) et par un versement du FNGIR. Après 2011, les dotations de compensation et les prélèvements et reversements du FNGIR sont maintenues au même montant, ce qui assure à chaque collectivité, toutes choses égales par ailleurs, des ressources au moins égales à celles de 2010.

1.2.4.1. Les ressources fiscales vont être redistribuées entre collectivités sous l'action conjuguée du changement d'assiette (effet base) et d'une égalisation partielle des taux d'imposition par institution d'un taux national pour le CVAE (effet taux)

La réforme modifie la répartition des ressources fiscales pour deux raisons :

- ◆ les bases de taxe professionnelle, largement concentrées sur les équipements industriels, sont remplacées pour partie par des bases ménages (taxe d'habitation pour le secteur communal, taxe foncière pour les départements), pour partie par de nouvelles bases concernant les entreprises, assises sur la valeur ajoutée (pour toutes les collectivités) et sur la valeur locative foncière des immeubles (pour le secteur communal uniquement), le solde étant assuré par la dotation de compensation de l'État. Ces changements d'assiette auront un impact sur le potentiel fiscal¹⁴ des collectivités ;
- ◆ une part importante des ressources des collectivités sera constituée de CVAE dont le taux est fixé au niveau national (il s'agit de ce fait d'un taux « moyen »). Les collectivités qui avaient des taux de taxe professionnelle supérieurs à la moyenne vont donc connaître l'effet de l'égalisation de leur taux à la baisse et perdre des ressources fiscales. Cette conséquence est la contrepartie de l'égalisation de la pression fiscale sur les entreprises.

L'effet taux joue également, de manière opposée, sur les transferts des autres recettes de fiscalité directe (taxe d'habitation et taxe foncière sur le non bâti pour le secteur communal et taxe foncière sur le bâti pour les départements). Les collectivités bénéficiaires de ces transferts disposeront de ressources d'autant plus importantes que les impositions étaient perçues selon des taux élevées.

¹² C'est-à-dire que les nouvelles ressources calculées en 2010 sont supérieures aux anciennes ressources en 2010.

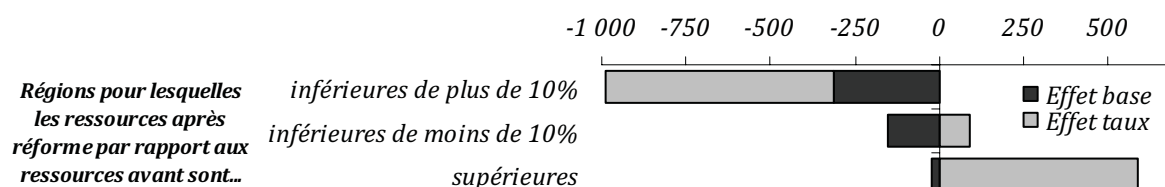
¹³ C'est-à-dire que les nouvelles ressources calculées en 2010 sont inférieures aux anciennes ressources en 2010.

¹⁴ Le potentiel fiscal est la mesure habituelle de la « richesse fiscale » des collectivités. Il est déterminé en appliquant aux bases fiscales (de taxes foncières, de taxe d'habitation et de taxe professionnelle) le taux moyen national de la catégorie. Le potentiel fiscal permet de neutraliser les différences de taux entre collectivités (effet taux) et d'estimer les différences de répartition des bases uniquement (effet base).

L'effet taux explique en grande partie les évolutions de ressources entre régions et entre départements. L'examen des ressources des régions et des départements avant réforme et leur comparaison avec les ressources après réforme (mais avant mécanismes de garantie et de compensation) montrent que la majorité des redistributions de ressources fiscales provient de l'effet taux, c'est-à-dire du transfert de richesse des territoires à taux d'imposition élevés vers les territoires à taux plus faibles.

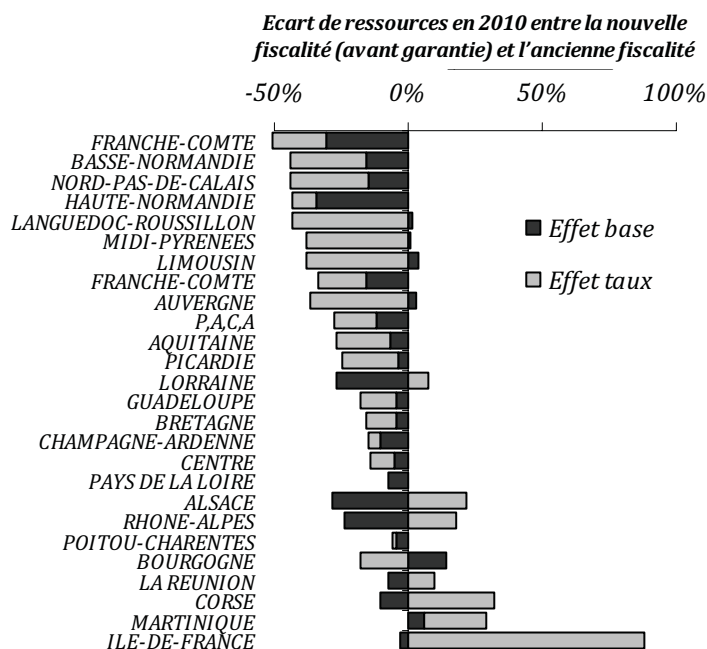
C'est le cas de manière très nette pour les régions (voir les graphiques 14 et 15 *infra*). Pour celles dont les ressources après réforme sont inférieures de plus de 10 % aux ressources avant réforme, l'effet taux explique près de 70 % de la perte de richesse. Les régions Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ou Limousin ont ainsi des ressources après réforme inférieures à leurs ressources avant réforme pour l'essentiel en raison de leur politique de taux supérieure à la moyenne. *A contrario*, les régions qui gagnent des ressources fiscales, principalement l'Île-de-France, le doivent majoritairement à leur effet taux. Ces régions ont même un effet base généralement négatif.

Graphique 14 : Décomposition de la redistribution des ressources fiscales en fonction de l'effet base et de l'effet taux (en M€)



Source : Simulations de la mission

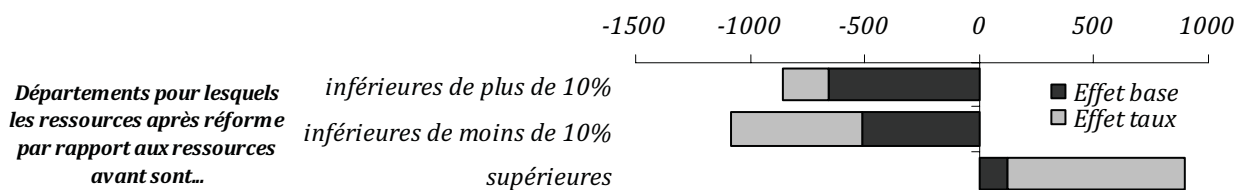
Graphique 15 : Evolution des ressources des régions en fonction de l'effet base et de l'effet taux



Source : Simulations de la mission

C'est le cas également, pour partie, pour les départements (voir le graphique 16 *infra*). Pour les départements dont les ressources après réforme sont inférieures aux ressources avant réforme, les écarts de ressources s'expliquent partiellement (pour 40 % environ) par l'effet taux, l'effet base étant majoritaire. Pour les départements dont les ressources sont supérieures après réforme, l'écart provient essentiellement de l'effet taux.

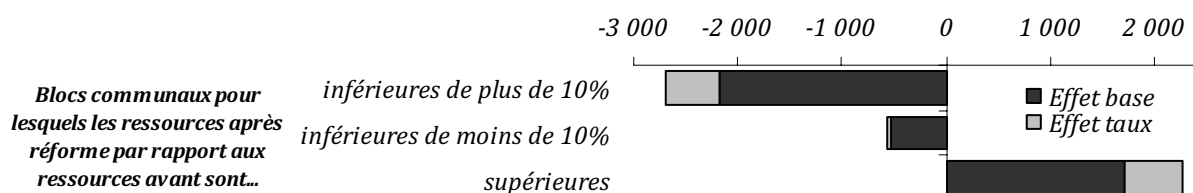
Graphique 16 : Décomposition de la redistribution des ressources fiscales en fonction de l'effet base et de l'effet taux (en M€)



Source : Simulations de la mission

La situation du secteur communal est plus contrastée, avec un effet base globalement dominant à l'exception des communautés urbaines et communautés d'agglomération. Pour les communes et groupements, il apparaît que les écarts de ressources entre l'ancien et le nouveau régime fiscal sont essentiellement explicables par des redistributions de bases fiscales, que l'écart soit positif ou négatif. Ce constat doit cependant être relativisé du fait de la faible fiabilité de la territorialisation de la CVAE dans les bases de données actuellement disponibles (voir le graphique 17 *infra*).

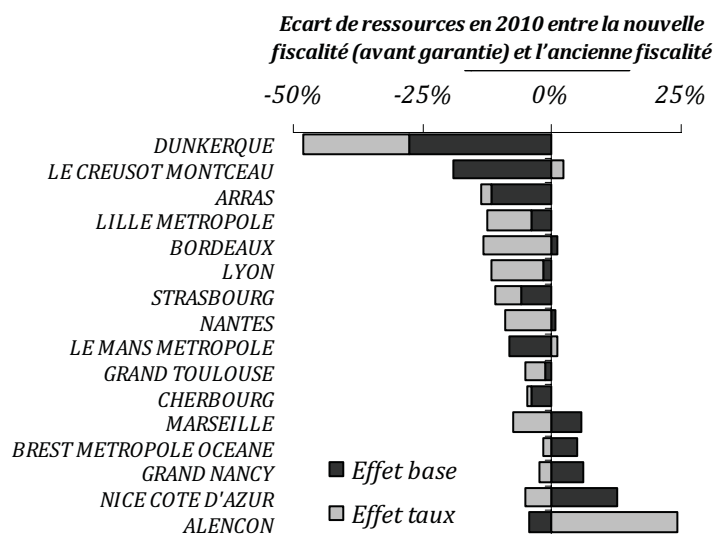
Graphique 17 : Décomposition de la redistribution des ressources fiscales en fonction de l'effet base et de l'effet taux (en M€)



Source : Simulations de la mission

Par ailleurs, le constat est inverse pour les communautés urbaines pour lesquelles l'effet taux est prédominant (voir le graphique 18 *infra*) et, dans une mesure moindre, pour les communautés d'agglomération. Il apparaît ainsi que l'effet taux explique les deux tiers de la réduction des ressources pour les communautés urbaines dont les ressources sont inférieures de plus de 10 % par rapport à l'ancien régime et que, pour les autres communautés, l'effet taux est négatif alors même que l'effet base est positif (voir le tableau *infra*). De manière plus détaillée, les grandes communautés urbaines (Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Toulouse) ont toutes un effet taux prédominant qui explique leur perte de ressources fiscales, malgré un effet base positif dans certains cas (Bordeaux, Nantes, Marseille).

Graphique 18 : Evolution des ressources des communautés urbaines en fonction de l'effet base et de l'effet taux



Source : Simulations de la mission

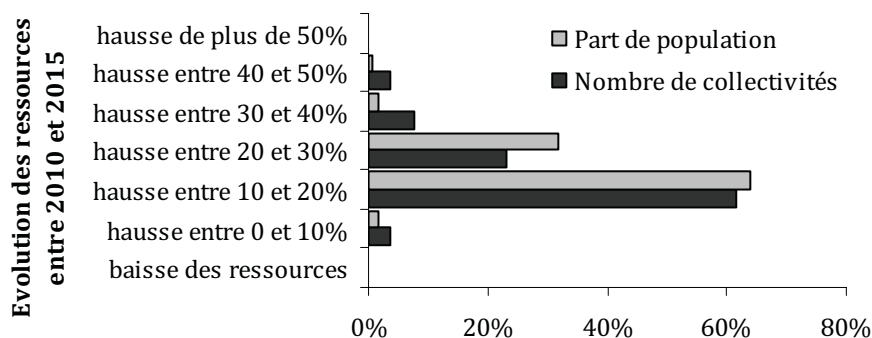
Note : les communautés urbaines sont prises ici au sens des blocs communaux (groupement et communes membres)

1.2.4.2. Par rapport à 2010, aucune collectivité ne sera perdante à la réforme, à court et à moyen termes, grâce aux mécanismes de garantie de ressources

A l'horizon 2015, les mécanismes de garantie assurent à toutes les collectivités des ressources au moins aussi importantes qu'en 2010, toutes choses égales par ailleurs.

Concernant les régions, les simulations montrent que toutes doivent avoir en 2015 un niveau de ressources supérieur à celui de l'année 2010. Presque toutes les régions devraient disposer de ressources supérieures au moins de 10 % à celles de l'année 2010 et plus du quart des régions (représentant le tiers de la population) devrait avoir des ressources supérieures au moins de 20 % à celles de 2010 (voir le graphique 19 *infra*).

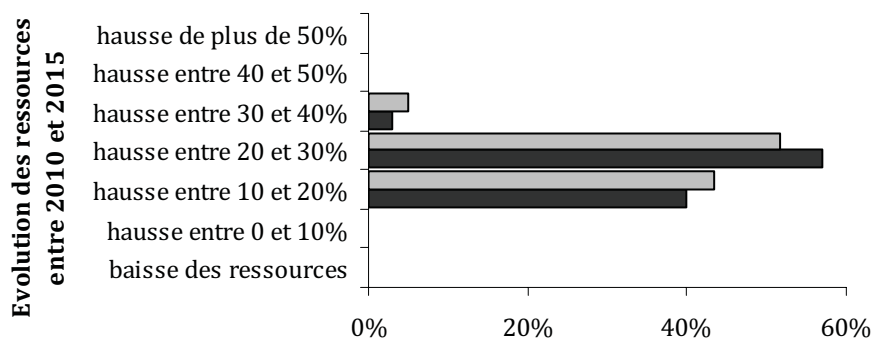
Graphique 19 : Distribution des régions en fonction de la progression des ressources entre 2010 et 2015



Source : Simulations de la mission

Concernant les départements, les simulations montrent également que tous doivent avoir en 2015 un niveau de ressources supérieur à celui de l'année 2010. Presque tous les départements devraient disposer de ressources supérieures de 10 % à 30 % par rapport à celles de l'année 2010. Plus précisément, plus de la moitié des départements devrait avoir des ressources supérieures au moins de 20 % à celles de 2010 (voir le graphique 20 *infra*).

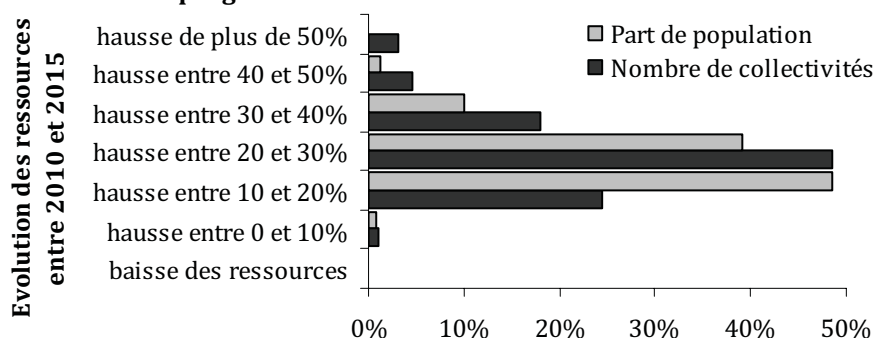
Graphique 20 : Distribution des départements en fonction de la progression des ressources entre 2010 et 2015



Source : Simulations de la mission

Concernant le secteur communal, enfin, les résultats sont comparables : tous les blocs communaux doivent avoir en 2015 un niveau de ressources supérieur à celui de 2010. Le quart d'entre eux (représentant la moitié de la population) devrait avoir des ressources supérieures de 10 % à 20 % par rapport à celles de 2010 et plus des deux tiers (représentant près de la moitié de la population) des recettes supérieures au moins de 20 % (voir le graphique 21 *infra*).

Graphique 21 : Distribution des blocs communaux en fonction de la progression des ressources entre 2010 et 2015



Source : Simulations de la mission

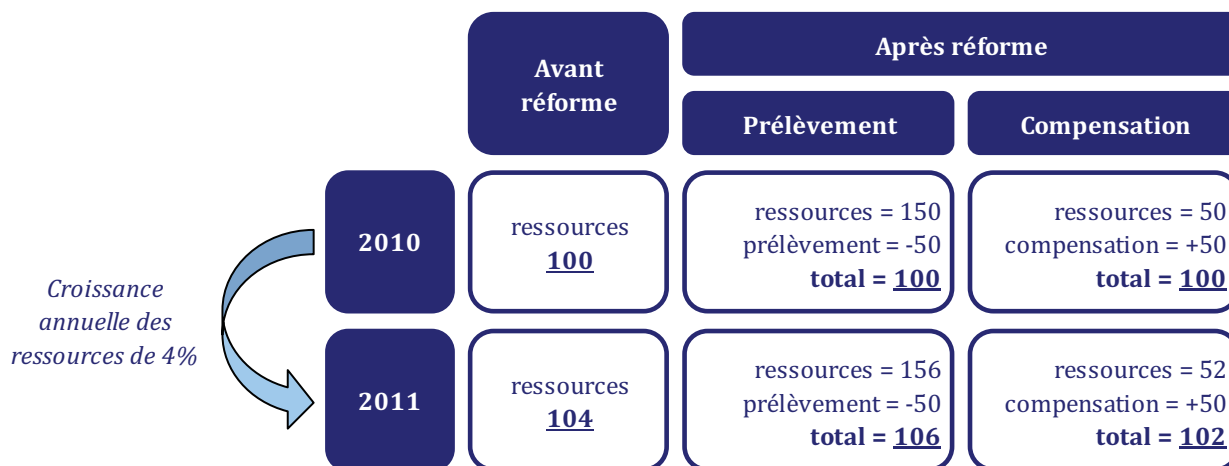
1.2.4.3. Les mécanismes de garantie ont un impact sur la dynamique des ressources mais jouent également un rôle amortisseur contre les pertes de bases fiscales

Les mécanismes de compensation et de garantie produisent un effet levier, positif ou négatif, sur la croissance des ressources des collectivités (voir l'annexe VI).

Les mécanismes de garantie et de compensation permettent à chaque collectivité de disposer de ressources au moins égales à celles perçues en 2010. Pour ce faire, les collectivités qui ont des ressources inférieures après la réforme reçoivent des transferts de l'État (dotation de compensation) et du fonds national de garantie correspondant (FNGIR). *A contrario*, les collectivités qui ont des ressources supérieures sont prélevées par le FNGIR. Pour autant, la croissance des bases fiscales s'applique avant prélèvement ou reversement des mécanismes de garantie et ces derniers restent constants dans le temps à la valeur déterminée en 2010.

Les collectivités qui ont des ressources supérieures après la réforme connaissent donc un effet de levier positif sur la croissance de leurs ressources, proportionnellement au niveau de prélèvement de leurs ressources (c'est-à-dire à leur gain de bases fiscales). Par exemple, une collectivité, dont les bases croissent de 2 % par an avant réforme et qui bénéficie d'un gain conduisant à un doublement de ses bases (et est prélevée de cet gain par les mécanismes de garantie), aura une croissance de ses bases doublée (4 % par an), toutes choses égales par ailleurs (sans prendre en compte les changements dans la structure des bases notamment). A l'opposé, les collectivités qui ont des ressources inférieures bénéficient d'un effet levier négatif sur la croissance de leurs ressources (voir le graphique 22 *infra*).

Graphique 22 : Illustration de l'effet levier des mécanismes de compensation et de garantie



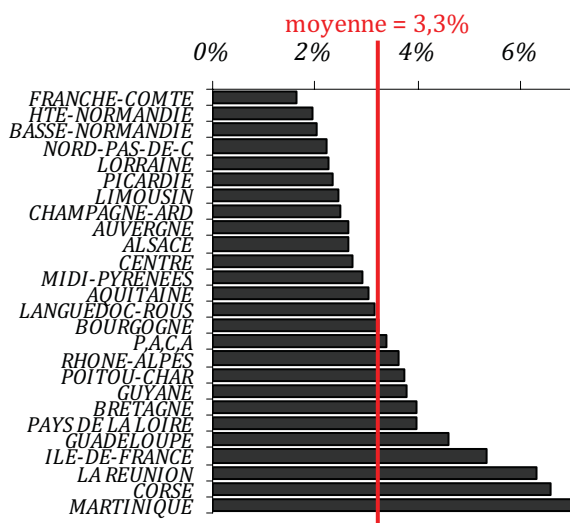
Source : Mission

Lecture : Cas d'une collectivité dont les ressources avant réforme sont de 100. Cette collectivité peut avoir moins de ressources après réforme (par exemple 50) : elle est alors compensée à hauteur de 50 pour neutraliser l'effet de la réforme. Au contraire, elle peut avoir davantage de ressources après réforme (par exemple 150) : elle est alors prélevée de son surplus de ressources (à hauteur de 50). Cette situation de prélèvement ou de compensation a un effet sur la dynamique de ses ressources, toutes choses égales par ailleurs.

A l'horizon 2015, la dynamique des ressources des collectivités connaîtra des différences importantes (voir l'annexe VI).

Pour les régions, la dynamique des ressources devrait être en moyenne de 3,3 % par an entre 2010 et 2015. Cette moyenne cache cependant des disparités entre les régions dont les recettes fiscales croissent lentement (autour de 2 % par an pour la Franche-Comté, la Haute-Normandie, la Basse-Normandie et le Nord-Pas-de-Calais) et les régions à fort dynamisme, notamment l'Île-de-France (5 % par an) du fait d'un effet de levier très important (la réforme conduit à doubler les ressources avant mécanismes de garantie de la région Île-de-France) (voir le graphique 23 *infra*). Ces fortes disparités tiennent en partie à un accroissement des inégalités de répartition des bases fiscales économiques entre régions, essentiellement en raison de la concentration de la valeur ajoutée en Île-de-France (la région concentre le tiers de la CVAE alors qu'elle représentait moins du quart des bases de taxe professionnelle).

Graphique 23 : Taux de croissance annuel moyen des ressources des régions sur la période 2010-2015



Source : Simulations de la mission

De même pour les départements, la dynamique des ressources devrait être en moyenne de 3,9 % par an entre 2010 et 2015 avec des différences entre les départements dont les recettes fiscales croissent lentement (moins de 3 % par an pour le Cher, les Ardennes, les Yvelines et le Nord) et les départements à fort dynamisme (plus de 5 % par an pour les Hauts-de-Seine, Paris, la Guyane et la Réunion).

Enfin, pour le secteur communal (y compris Paris), la dynamique des ressources devrait être en moyenne de 3,7 % par an entre 2010 et 2015 avec des écarts élevés entre des blocs communaux croissant faiblement (autour de 1 % par an) et d'autres ayant une dynamique forte (supérieure à 5 % par an).

Les différences de dynamique entre collectivités sont dues, pour partie, à l'effet de levier des mécanismes de garantie, particulièrement pour les régions et départements.

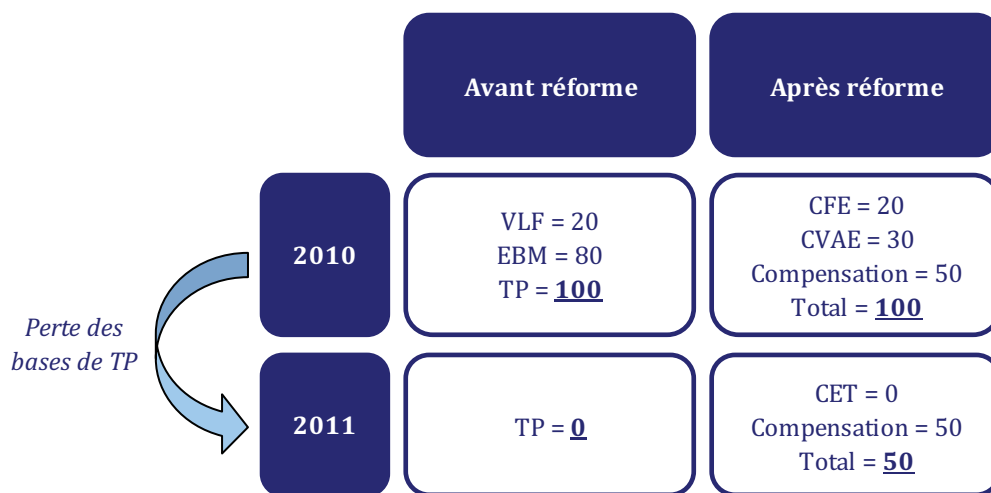
L'évolution des ressources est fortement dispersée pour les blocs communaux et relativement concentrée pour les régions et les départements. Les mécanismes de garantie de ressources expliquent une partie des différences d'évolution des bases, principalement pour les départements (53 % de la dispersion sont expliqués par les mécanismes de garantie) et les régions (87 % de la dispersion), en raison de leur importance relative dans les ressources de ces collectivités et de la faible dispersion de l'évolution des recettes fiscales.

Les différences de croissance des bases des blocs communaux sont dues pour partie aux écarts de dynamiques intrinsèques des territoires et pour partie aux mécanismes de garantie. Il convient de noter les effets différenciés de la réforme sur les territoires à forte activité économique et sur les territoires résidentiels, au bénéfice de ces derniers. Les communes et EPCI, dont les ressources sont essentiellement composées de fiscalité ménages auront une dynamique après la réforme supérieure à celle des zones plus riches en fiscalité économique, à l'opposé de l'état qui prévalait avant la réforme. Cette situation tient notamment à l'effet de levier des mécanismes de garanties, qui jouent favorablement pour les territoires résidentiels (qui reçoivent la part départementale de taxe d'habitation sans être affectés par le changement d'assiette de la fiscalité économique).

En contrepartie d'une dynamique potentiellement plus faible, les collectivités qui reçoivent une compensation bénéficient d'une garantie contre les pertes de bases (voir le graphique 24 *infra*). Ce rôle amortisseur de la réforme tient au fait que les collectivités qui perdent des recettes par diminution des bases et par égalisation partielle des taux, c'est-à-dire qui avaient des recettes de taxe professionnelle en équipements industriels élevées et qui auront des recettes de valeur ajoutée plus faibles, conservent le montant de la compensation quels que soient les changements dans leur tissu économique. Ainsi, une collectivité avec une entreprise industrielle apportant antérieurement un produit de taxe professionnelle de 100 et après réforme une contribution économique territoriale d'une valeur de 50, conservera la différence (soit 50) même si l'entreprise disparaît.

En sens inverse, une collectivité qui contribue aux mécanismes de garantie (parce que son niveau de ressources après réforme est supérieur à ses ressources avant réforme), continuera de contribuer de façon identique même si son tissu industriel s'affaiblit (dans la limite du dispositif de compensation des pertes de bases de CET prévu dans la réforme¹⁵).

Graphique 24 : Rôle amortisseur des mécanismes de compensation et de garantie



Source : Mission

¹⁵ L'article 78 de la loi de finances pour 2010 met en place un dispositif de compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale à partir de 2012 sous forme de prélèvement sur les recettes de l'État. Ce dispositif permet « de verser une compensation aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements et aux régions qui enregistrent d'une année sur l'autre une diminution des bases d'imposition à la CET ». La compensation est dégressive sur trois ans (ou cinq ans dans les zones de politique de conversion industrielle).

1.3. Enseignements des variantes

Au-delà du scénario de référence, il est utile d'évaluer l'effet d'une variation des grandeurs les plus sensibles ou les plus déterminantes sur les résultats. Pour cela, l'analyse centrale est complétée par des variantes sur l'évolution des bases fiscales (le sujet principal étant la croissance de la valeur ajoutée), sur les taux d'imposition et sur la répartition de la fiscalité entre niveaux de collectivités.

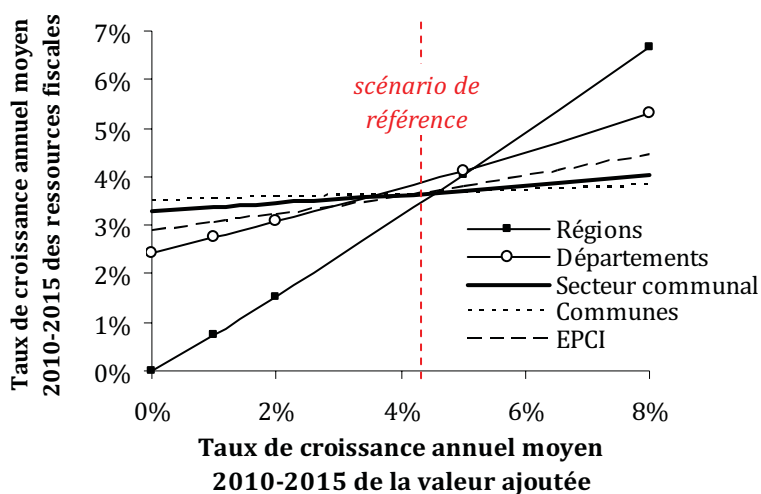
1.3.1. Variantes sur l'évolution des bases

Le taux de croissance économique influe directement sur la dynamique des ressources des régions et, dans une mesure moindre, sur celle des départements (voir le graphique 25 et l'annexe VI).

Si les nouvelles ressources sont dynamiques, elles sont aussi plus fluctuantes et dépendantes de la conjoncture économique, particulièrement pour les régions. Ce caractère fluctuant est cependant beaucoup plus faible que celui d'autres ressources de fiscalité locale comme les DMTO. L'estimation du taux de croissance moyen des bases fiscales de chaque catégorie de collectivités sur la période 2010-2015 en fonction des hypothèses d'évolution annuelle moyenne de la valeur ajoutée marchande non agricole permet de tirer plusieurs leçons (à hypothèses inchangées sur les autres bases fiscales) :

- ◆ les collectivités dont la CVAE représente une part significative des ressources (principalement les régions avec 80 % des ressources et dans une mesure moindre les départements et les EPCI avec respectivement 30 % et 20 % des ressources en 2015) sont plus sensibles à l'évolution de la conjoncture économique. Les régions auront des ressources dépendantes de la croissance de la valeur ajoutée. La dynamique des bases fiscales des départements et des EPCI variera également, mais plus faiblement, en fonction de la valeur ajoutée : **même avec une croissance nulle de la valeur ajoutée, les bases des départements et des EPCI devraient croître annuellement respectivement de 2,5 % et de 3,0 %** ;
- ◆ les communes auront des ressources peu sensibles à la conjoncture : quelle que soit la croissance de la valeur ajoutée, la dynamique propre des bases des communes est proche de 4 % par an.

Graphique 25 : Dynamique des ressources en fonction de la croissance de la valeur ajoutée



Source : Simulations de la mission

1.3.2. Variantes sur l'évolution des taux d'imposition

La loi de finances pour 2010 procède à une spécialisation de la fiscalité locale, à des transferts entre collectivités et à une égalisation partielle des taux d'imposition sur les entreprises en remplaçant la taxe professionnelle pour partie par un impôt à taux national (la CVAE). Ces changements auront des conséquences sur le pouvoir de taux des collectivités :

- ♦ les impôts locaux avec vote de taux seront désormais davantage concentrés sur le secteur communal. A l'opposé, les départements disposent d'un pouvoir de fixer les taux d'imposition réduit (sur 45 % seulement des recettes) tandis que les régions n'ont plus de pouvoir de fixer les taux sur le périmètre étudié ;
- ♦ le choix des taux sera principalement concentré sur les ménages. Alors que les collectivités avaient jusqu'à présent une part importante de leur pouvoir de taux sur la fiscalité entreprises (61 % pour les régions, 42 % pour les départements et 40 % pour le secteur communal), la réforme le réoriente vers les ménages (exclusivement pour les départements et très majoritairement pour le secteur communal).

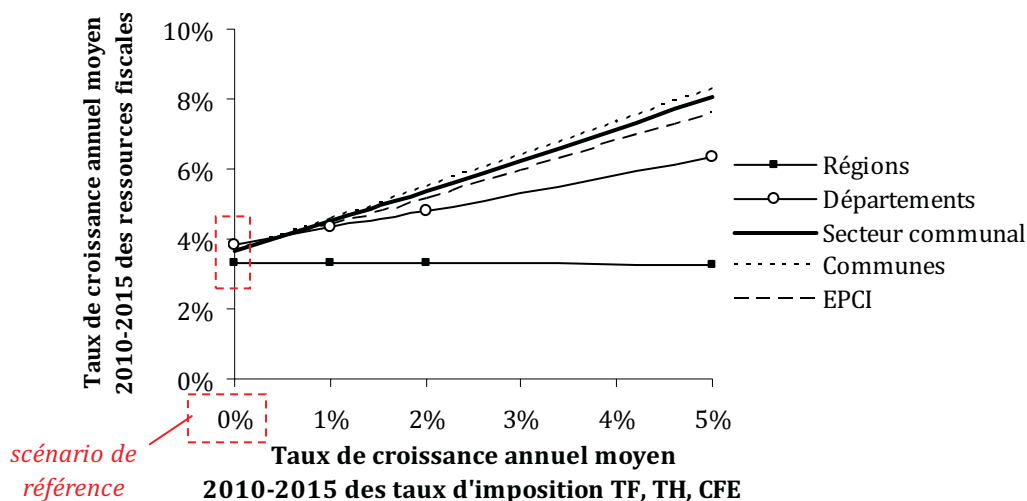
Tableau 5 : Part des recettes des collectivités donnant lieu à vote de taux avant et après la réforme

	Régions		Départements		Secteur communal	
	Ancienne fiscalité	Nouvelle fiscalité	Ancienne fiscalité	Nouvelle fiscalité	Ancienne fiscalité	Nouvelle fiscalité
Recettes avec pouvoir de taux (ménages)	39 %	0 %	57 %	45 %	57 %	72 %
Recettes avec pouvoir de taux (entreprises)	61 %	0 %	42 %	0 %	40 %	13 %
Recettes sans pouvoir de taux	0 %	100 %	1 %	55 %	3 %	15 %

Source : Simulations de la mission – ancienne fiscalité sur la base des chiffres 2010 – nouvelle fiscalité sur la base des projections 2015. Par convention, faute d'une information suffisamment détaillée dans les bases fiscales, la fiscalité ménages inclut la TH, les TF et la part additionnelle de DMT0 et de TSCA (ce choix conduit à une sous-évaluation significative de la part de la fiscalité entreprise dans les résultats présentés) – départements hors Paris commune – communes et secteur communal y compris Paris commune.

La réforme conserve aux collectivités (à l'exception des régions) une latitude dans l'évolution de leurs ressources (voir le graphique 26 *infra* et l'annexe VI). Les départements, communes et EPCI disposent après la réforme d'une capacité d'accroître leurs ressources grâce à leur pouvoir de taux. Selon les simulations de la mission, une hausse annuelle de 2 % des taux de CFE, TF et TH permettrait ainsi une augmentation annuelle des recettes fiscales de 1 point pour les départements et de 1,8 point pour le secteur communal. En revanche, les régions n'ont plus la capacité de moduler leurs recettes de fiscalité directe.

Graphique 26 : Dynamique des ressources en fonction de la croissance des taux



Source : Simulations de la mission

1.3.3. Variantes sur la répartition de la fiscalité entre collectivités

L'effet de modifications dans la répartition de la fiscalité entre collectivités peut également être utilement évalué (voir l'annexe VI). Comme l'article 76 de la loi de finances le prévoit, la première clause de réexamen de la réforme de la taxe professionnelle pourrait donner lieu, si nécessaire, à un ajustement de la distribution des ressources fiscales entre niveaux de collectivités. Un tel ajustement pourrait légitimement intervenir en cas de différences marquées entre collectivités dans la dynamique attendue de leurs ressources ou pour agir sur leurs pouvoirs de taux respectifs. Dans ces deux cas, la CVAE, ressource dynamique et sans pouvoir de taux, peut servir de curseur. Par ailleurs, un changement dans sa répartition présente l'avantage d'être neutre pour les contribuables (puisque son taux est national). Deux variantes principales sont présentées ci-dessous autour d'une redistribution de la CVAE entre les départements et le secteur communal, d'une part, et entre les régions et les départements, d'autre part.

1.3.3.1. Suppression de la part communale de CVAE et transfert d'une part additionnelle de taxe foncière au secteur communal

Une concentration de la CVAE sur les départements et régions, comme prévue initialement dans le projet de loi de finances pour 2010, en contrepartie d'un transfert de taxe foncière sur le bâti au secteur communal¹⁶ aurait pour effet de modifier la structure de la fiscalité des départements (avec davantage de fiscalité sur les entreprises) et des EPCI (avec une part majoritaire de fiscalité sur les ménages) et d'augmenter le pouvoir de taux des EPCI au détriment des départements. Par ailleurs, l'affectation de la CVAE à deux niveaux de collectivités (régions et départements) au lieu de trois pourrait permettre une simplification déclarative pour les entreprises (qui sont soumises à déclaration des effectifs salariés au niveau de la commune).

Tableau 6 : Conséquences de la suppression de la part communale de CVAE et de son remplacement par le transfert d'une part additionnelle de taxe foncière au secteur communal

Eléments d'analyse	Résultats
Structure de la fiscalité	– <i>Secteur communal</i> : hausse de la part de la fiscalité ménages dans les ressources des EPCI (61 % des ressources au lieu de 40 % dans le scénario de référence) – <i>Départements</i> : hausse de la part de la fiscalité entreprises (54 % au lieu de 35 %)
Dynamique des ressources	– Aucun changement substantiel
Pouvoir de taux	– <i>Secteur communal</i> : augmentation du pouvoir de taux des EPCI (94 % de ressources avec pouvoir de taux au lieu de 70 %) – <i>Départements</i> : diminution (28 % au lieu de 45 %)
Spécialisation de la fiscalité	– Affectation de la CVAE à deux niveaux de collectivités (régions et départements) au lieu de trois avec possibilité d'une simplification déclarative pour les entreprises (qui sont soumises à déclaration des effectifs salariés au niveau de la commune)
Autonomie financière	– Aucun changement substantiel

Source : Simulations de la mission

¹⁶ Transfert de la part régionale et d'une fraction (30 %) de la part départementale de taxe foncière sur le bâti (sans prise en compte de l'effet sur les compensations d'exonération ; maintien du transfert d'une part des frais de gestion de l'État aux départements).

1.3.3.2. Maintien de la part régionale de taxe foncière en contrepartie d'une diminution de CVAE pour les régions

La réforme supprime tout pouvoir de fixer les taux aux régions sur la fiscalité directe. Le maintien de la part régionale de taxe foncière sur le bâti en contrepartie d'une diminution à proportion de la part de CVAE aurait pour effet de redonner un pouvoir de fixer les taux aux régions. Cette option aurait cependant des effets défavorables pour les départements. Elle réduirait la part de fiscalité ménages ainsi que le pouvoir des départements de fixer les taux. En outre, elle limiterait les progrès de la réforme en termes de spécialisation de la fiscalité (affectation de la TFPB à trois niveaux de collectivités au lieu de deux).

Tableau 7 : Conséquences du maintien de la part régionale de taxe foncière en contrepartie d'une diminution de la part régionale de CVAE

Eléments d'analyse	Résultats
Structure de la fiscalité	– <i>Régions</i> : hausse de la part de fiscalité ménages (près de 40 % des ressources contre 0 % dans le scénario de référence) – <i>Départements</i> : augmentation de la fiscalité entreprises, la fiscalité ménages demeurant toutefois majoritaire
Dynamique des ressources	– Aucun changement substantiel
Pouvoir de taux	– <i>Régions</i> : pouvoir de taux sur près de 40 % des ressources – <i>Départements</i> : baisse du pouvoir de taux de 8 points
Spécialisation de la fiscalité	– Affectation de la taxe foncière sur le bâti à trois niveaux de collectivités au lieu de deux niveaux seulement en référence
Autonomie financière	– Aucun changement substantiel

Source : Simulations de la mission

*

La répartition prévue par la loi de finances pour 2010 de la fiscalité locale ne semble pas devoir être modifiée pour plusieurs raisons :

- ♦ la dynamique des bases fiscales est semblable pour tous les niveaux de collectivités. Une nouvelle répartition de la fiscalité serait justifiée s'il était apparu qu'un niveau de collectivités avait une croissance de ses bases beaucoup plus faible que les autres, ce qui n'est pas le cas dans les simulations présentées *supra* ;
- ♦ la réforme procède à une spécialisation de la fiscalité locale, qu'il convient de maintenir. Cette spécialisation améliore la lisibilité de la fiscalité locale pour le contribuable et responsabilise les collectivités. Par ailleurs, elle permet une meilleure adéquation entre la fiscalité et les compétences : par exemple, pour les régions, les ressources sont, après la réforme, assises sur des impôts sur les entreprises, ce qui correspond bien à leurs compétences en matière de développement économique. Une modification de l'équilibre trouvé par la loi de finances pour 2010 pourrait donc avoir des conséquences défavorables de ce point de vue ;
- ♦ tout changement de répartition modifie l'équilibre entre fiscalité sur les ménages et fiscalité sur les entreprises pour les collectivités. Ainsi, la diminution de la part de CVAE affectée au secteur communal en contrepartie d'un transfert d'impôts sur les ménages modifierait encore plus substantiellement la fiscalité des EPCI et compliquerait davantage la redéfinition des pactes financiers entre groupements et communes membres rendue nécessaire par la réforme.

2. Effets de la réforme en termes de péréquation

De manière générale, la fiscalité locale peut se voir assigner deux objectifs.

En premier lieu, un objectif de maintien du lien entreprises-territoires. Dans le cadre de ses travaux en 2004, la Commission de réforme de la taxe professionnelle présidée par Olivier Fouquet concluait à la nécessité d'« *assurer la permanence du lien entre territoires et entreprises* ». Ce lien doit permettre « *la correspondance entre, d'une part, la charge fiscale supportée par les entreprises, et d'autre part, le coût des nuisances qu'elles occasionnent et des services qui leur sont rendus localement* ». Il doit, par ailleurs, créer les conditions d'une concurrence entre collectivités, afin d'éviter les rentes fiscales ou les trappes à pauvreté et de permettre un dialogue transparent entre élus locaux et entrepreneurs. A cet égard, les travaux de la commission ont mis en évidence la double nécessité, d'une part, « *de faire en sorte que l'assiette fiscale puisse être entièrement répartie sur le territoire des collectivités territoriales* », et d'autre part, « *de conserver dans la mesure du possible un élément physique localisable* ».

En second lieu, un objectif de péréquation. Selon le rapport du Commissariat au Plan préparé par les professeurs Gilbert et Guengant¹⁷, la péréquation vise d'une part, à « *favoriser l'égalité des usagers et des contribuables devant la dépense publique et l'impôt et, d'autre part, à préserver l'autonomie de décision des autorités locales* ». A cet égard, l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Ces dispositifs peuvent être horizontaux (entre collectivités territoriales) ou verticaux (entre l'État et les collectivités, via l'instrument budgétaire) et peuvent concerner les ressources ou les charges¹⁸. Du fait des disparités de répartition de la richesse fiscale entre collectivités (voir l'annexe VII), cet objectif de péréquation revêt une réelle importance, qui justifie la création de mécanismes spécifiques à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle.

*

La loi de finances pour 2010 crée des mécanismes de péréquation horizontaux pour les régions et les départements mais n'aborde pas la situation de péréquation pour le secteur communal. Le fonctionnement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) comme du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), qui sont les principaux instruments de péréquation horizontale au niveau communal, est remis en cause par la réforme, mais de nouveaux dispositifs sont à mettre en place pour assurer au moins le même niveau de péréquation.

Dans son projet de loi de finances pour 2010, le gouvernement avait proposé de répartir 100 % de la CVAE pour les régions et les départements en fonction de critères d'assiette (effectifs salariés, valeurs locatives ou surfaces des immeubles imposés à la CFE) et de critères de charges (population).

La discussion parlementaire a conduit, pour les régions et les départements, à une territorialisation de la CVAE à hauteur de 75 % (en fonction des effectifs salariés) et à l'abondement d'une péréquation horizontale sur 25 % de la CVAE en fonction de critères de charges.

*

¹⁷ *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales* – 2004.

¹⁸ Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 que la « *péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges* » et « *qu'elle peut également être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales* ».

La mission a évalué l'évolution à moyen terme des inégalités de répartition de la richesse fiscale entre collectivités et l'efficacité des mécanismes de péréquation horizontale envisageables. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur une méthode classique d'analyse de la péréquation, assise sur la mesure de la répartition du potentiel fiscal (2.1). Les résultats de ce travail d'analyse sont présentés pour les régions (2.2), les départements (2.3) et le bloc communal (2.4). Plusieurs pistes d'évolution sont également mentionnées (2.5).

2.1. Méthodologie retenue pour l'analyse de la péréquation horizontale

La mission a examiné la question de la péréquation exclusivement sous son aspect horizontal. La réforme de la taxe professionnelle modifie dans un premier temps la distribution des bases fiscales entre collectivités. Cette modification peut conduire à des inégalités de répartition de la richesse fiscale. Pour y répondre, un instrument efficace est la péréquation horizontale, entre collectivités, qui vise à réduire les disparités de bases fiscales sur le territoire. Par ailleurs, la réforme induit des changements dans la base de calcul des dotations budgétaires de l'État aux collectivités, dont une partie constitue des instruments de péréquation verticale, changements qui ne sont pas anticipés dans la présente étude. Enfin, dans un contexte d'encadrement budgétaire des dotations de l'État aux collectivités, un accroissement de la péréquation passe surtout par le développement des instruments horizontaux.

Pour l'analyse de la péréquation horizontale, l'indicateur le plus pertinent est le potentiel fiscal, qui mesure le poids des bases fiscales, indépendamment de la politique de taux (voir l'annexe VII). Un autre indicateur pourrait être le potentiel financier, qui ajoute au potentiel fiscal les transferts budgétaires de l'État aux collectivités. Cependant, prendre le potentiel financier présente le risque de mélanger les instruments de péréquation (horizontaux et verticaux) et de provoquer des effets de redistribution contradictoires.

La méthode d'analyse de l'effet péréquisiteur de la réforme repose donc sur les principes suivants (voir l'annexe VII) :

- ♦ l'indicateur retenu est un **potentiel fiscal**¹⁹, recalculé sur le périmètre, d'une part, des ressources avant réforme et, d'autre part, des ressources après réforme telles que définies dans la loi de finances pour 2010. Ce périmètre inclut la dotation de compensation (DCRTP) et la garantie individuelle de ressources (FNGIR) ;
- ♦ cet indicateur est rapporté à la **population**. La situation de chaque collectivité est donc déterminée par comparaison de son potentiel fiscal par habitant à la moyenne nationale (ou régionale le cas échéant) ;
- ♦ les **inégalités de répartition** du potentiel fiscal par habitant entre collectivités sont appréciées à un niveau **global** (par le calcul du coefficient de Gini²⁰). Cette analyse est cependant insuffisante pour décrire les trajectoires individuelles des collectivités (un mécanisme globalement péréquisiteur peut résulter de la somme d'effets contradictoires avec un niveau de contre-péréquation important) ; l'analyse globale est donc complétée par une analyse **individuelle** des effets péréquisiteurs (rapprochement de la moyenne), contre-péréquisiteurs (éloignement de la moyenne) et sur-péréquisiteurs (passage d'un côté de la moyenne à l'autre) pour les collectivités ;

¹⁹ La réforme modifie les bases sur lesquelles est assise la définition du potentiel fiscal. Dans l'attente d'une nouvelle définition, la mission a dû déterminer un indicateur *ad hoc* de potentiel fiscal pour évaluer les effets péréquisiteurs de la réforme.

²⁰ Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalité de la distribution de la richesse, développée par le statisticien italien Corrado Gini. Ce coefficient est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a la même richesse) et 1 signifie l'inégalité totale (un individu a toute la richesse, les autres n'ont rien).

2.2. Péréquation entre régions

La réforme crée deux outils de péréquation pour les régions sur la base de la CVAE : une péréquation sur « stock », qui redistribue chaque année le quart de la CVAE entre régions selon des critères de charges (population, nombre de lycéens et de stagiaires de la formation professionnelle, superficie) et une péréquation sur « flux », qui répartit chaque année une part de la croissance de la CVAE en fonction du potentiel fiscal.

2.2.1. Les régions devraient connaître une évolution légèrement péréquatrice

Le niveau global des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre régions devrait diminuer de 2 % entre 2010 (avant réforme) et 2015, tous dispositifs de péréquation confondus (voir l'annexe VII). Cet effet global peut être décomposé en deux effets :

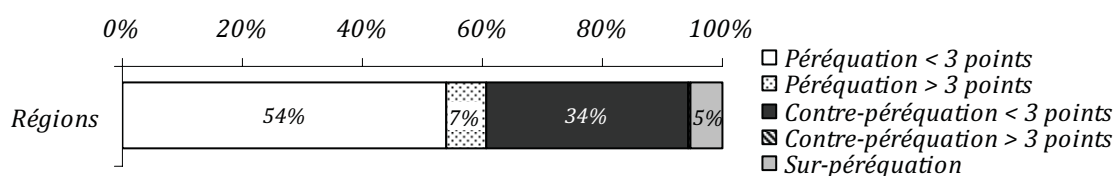
- ♦ la redistribution des bases fiscales opérée par la réforme diminue les inégalités de répartition de la richesse fiscale entre régions : en l'absence de mécanismes de garantie et de péréquation, la seule redistribution des ressources due à la réforme a un effet péréquateur sur les régions (avec une diminution de 9 % des inégalités) ;
- ♦ ces effets sont en partie annulés par les mécanismes de compensation et de garantie individuelle des ressources, qui accroissent les inégalités entre régions.

Niveau des inégalités (base 100 = 2010)	2010 avant réforme	2015 sans garantie	2015 avec garantie
Régions	100	91,2	97,9

Au niveau individuel, la situation en 2015 est différente selon les régions :

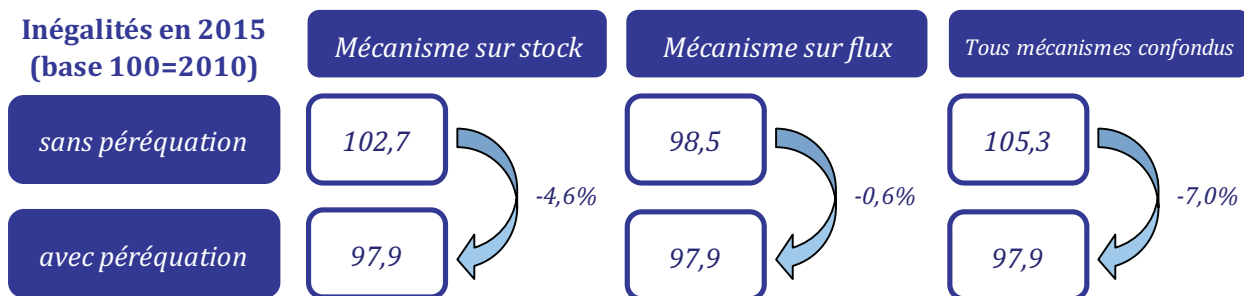
- ♦ l'évolution 2010-2015 est péréquatrice pour 17 régions représentant 61 % de la population. Parmi ces collectivités, les régions Alsace, Haute-Normandie (plus riches que la moyenne), Corse, Auvergne, Bourgogne et Martinique (moins riches que la moyenne) sont les territoires qui voient leur potentiel fiscal recalculé se rapprocher de la moyenne avec la plus forte amplitude ;
- ♦ l'évolution 2010-2015 est en revanche contre-péréquatrice pour sept régions représentant 34 % de la population. Le potentiel fiscal de la région Île-de-France, supérieur à la moyenne avant la réforme, s'éloigne encore plus de la moyenne en 2015. La contre-péréquation demeure cependant limitée : aucune des régions concernées ne voit son potentiel fiscal par habitant s'éloigner de plus de 3 points de la moyenne ;
- ♦ l'évolution 2010-2015 est légèrement sur-péréquatrice pour deux régions (Lorraine et Franche-Comté), qui voient leur potentiel fiscal recalculé passer d'un niveau supérieur à la moyenne à un niveau inférieur à la moyenne.

Graphique 27 : Répartition de la population entre les collectivités péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées en 2015



Source : Simulations de la mission

L'effet péréquateur des mécanismes mis en place pour les régions est faible (voir l'annexe VII). Le mécanisme sur stock permet de réduire les inégalités de moins de 5 % et le mécanisme sur flux de moins de 1 % à l'horizon 2015.



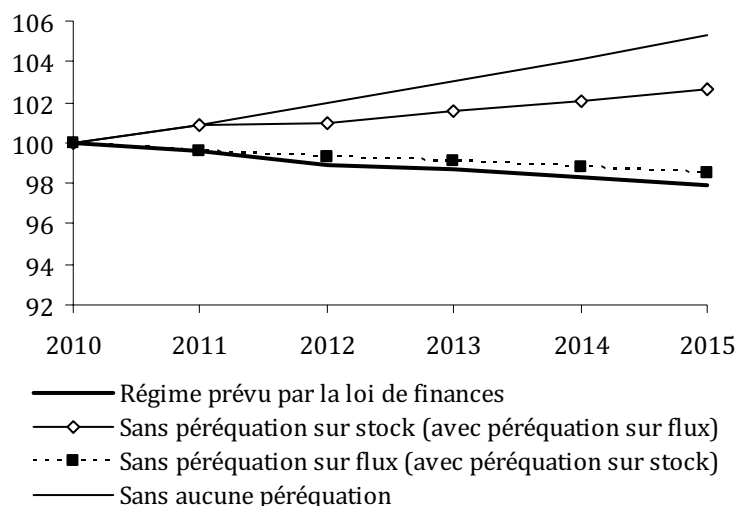
Source : Simulations de la mission

Note : la mesure des inégalités utilisée (le coefficient de Gini) n'est pas additive – l'efficacité péréquatrice de l'ensemble des mécanismes n'est donc pas égale à la somme de l'efficacité péréquatrice des mécanismes pris individuellement

La péréquation sur stock de la CVAE constitue, du fait de l'existence de mécanismes de garantie, une péréquation sur flux dont l'impact ira croissant. L'existence des garanties offertes par la DCRTP et le FNGIR a pour effet de neutraliser à court terme l'impact de la péréquation sur stocks, qui est déterminée avant ces mécanismes de garanties. Cette péréquation n'a d'effet que sur le différentiel de croissance sur la CVAE constaté entre l'année de référence (2010) et les années qui suivent. Il s'agit donc en fait d'un mécanisme de péréquation sur flux cumulé. Ainsi, alors que ce mécanisme de péréquation aura un effet de réduction des inégalités de moins de 2 % en 2011, celui-ci s'élèvera à près de 5 % en 2015, suivant en cela une courbe de croissance régulière, telle qu'exposée dans le graphique 28 ci-dessous. Le montant du fonds sera de 38 M€ en 2011 et de 221 M€ en 2015 (voir l'annexe VII).

Les effets de la péréquation sur flux de la CVAE seront limités pour les régions. Les effets réduits de ce mécanisme de péréquation sont dus à la faiblesse des fonds prélevés sur la période, ainsi qu'à la grande dispersion des versements effectués. En 2015, seule la région Île-de-France et la région Rhône-Alpes devraient abonder le fonds régional de péréquation sur flux, à hauteur de 50 M€, alors que 22 régions en bénéficient en contrepartie pour des montants très faibles (de plusieurs dizaines de milliers à quelques millions d'euros).

Graphique 28 : Evolution des inégalités avec et sans les mécanismes de péréquation (base 100 = 2010)



Source : Simulations de la mission

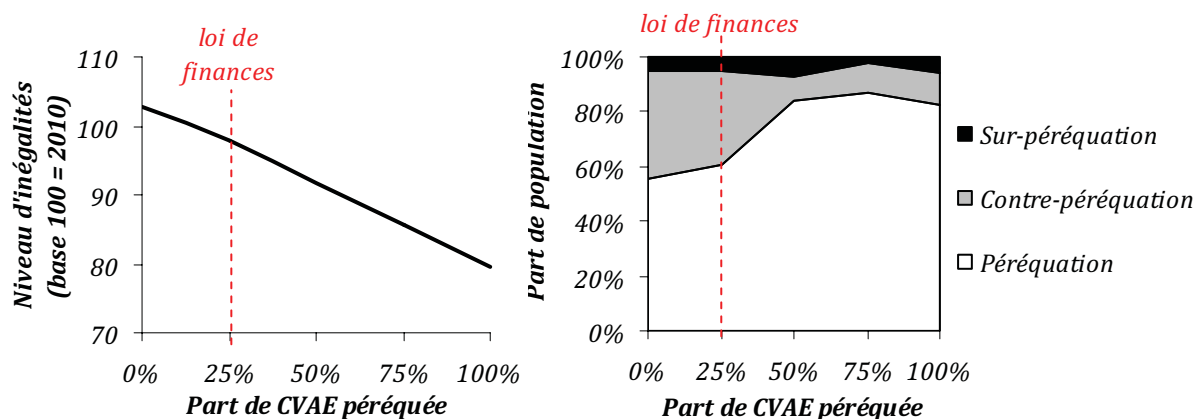
2.2.2. La modification des dispositifs prévus par la réforme pourrait donner plus de force à la péréquation entre régions

Le renforcement de la péréquation sur stock peut être obtenu par deux moyens (voir l'annexe VII).

En premier lieu, un accroissement de la part péréquée de CVAE. La modification de la part de la CVAE qui donne lieu à péréquation sur critères de charges, fixée à 25 % dans la loi de finances pour 2010, donnerait les effets suivants (voir le graphique 29 *infra*) :

- ♦ au niveau global, les inégalités de répartition du potentiel fiscal entre régions en 2015 sont réduites d'autant plus que la part péréquée de CVAE est grande. Si l'ensemble de la CVAE était péréquée (100 %), les inégalités de répartition seraient réduites autour de 20 % par rapport au dispositif prévu par la réforme. A 50 % de péréquation, le niveau de réduction des inégalités serait de 10 % ;
- ♦ au niveau individuel, l'augmentation de la part péréquée de CVAE permet de réduire la proportion de situations de contre-péréquation. Entre 50 et 100 % de péréquation, de l'ordre de 80 % de la population se situeraient dans des régions péréquées (en deçà, la part de contre-péréquation serait de l'ordre de 40 %).

Graphique 29 : Impact d'une modification de la part péréquée de CVAE sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal en 2015 (gauche) et sur la répartition de la population entre régions péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées (droite)



Source : Simulations de la mission

En second lieu, l'addition d'un critère de potentiel fiscal par habitant aux critères de charges. Au-delà des critères de charges utilisés dans le mécanisme de péréquation sur stock, l'ajout d'un critère de ressources (sur le potentiel fiscal par habitant²¹) permet d'accroître très significativement la portée péréquatrice du dispositif, à la fois globalement et individuellement. Dans le cadre du dispositif prévu par la loi de finances (avec une part de CVAE péréquée de 25 %), l'introduction du potentiel fiscal par habitant à hauteur de la moitié des critères permet de réduire les inégalités de 2 points supplémentaires et de limiter les cas de contre-péréquation à moins de 30 % (contre 35 % sinon).

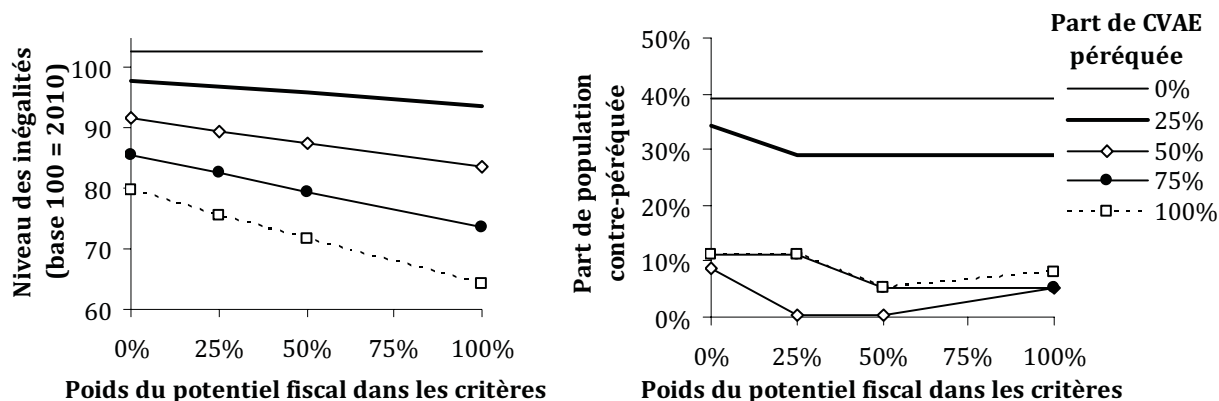
*

²¹ Une part de CVAE est répartie entre régions au prorata de l'écart de potentiel fiscal par habitant à la valeur maximale constatée. Vu la taille importante du fonds, prendre l'écart à la moyenne conduirait à des situations de contre-péréquation et de sur-péréquation beaucoup trop importantes (voir l'annexe VII).

Rapport

C'est la combinaison d'une hausse de la part péréquée de CVAE et de l'introduction du critère de potentiel fiscal par habitant en plus des critères de charges qui permet de réduire le plus sensiblement les inégalités globales et les cas de contre-péréquation. Par exemple, en portant la part péréquée de CVAE à 75 % et en introduisant le potentiel fiscal par habitant à hauteur de la moitié des critères, le dispositif permet de réduire les inégalités en 2015 de 20 % et d'annuler toutes les situations de contre-péréquation (voir le graphique 30).

Graphique 30 : Impact de l'introduction d'un critère de potentiel fiscal par habitant sur la réduction des inégalités en 2015 (gauche) et sur la part de population en régions contre-péréquées (droite)



Source : Simulations de la mission

Le renforcement de la péréquation sur flux peut être obtenu en prélevant une partie de la croissance de CVAE de toutes les régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne (voir le tableau 8 *infra* et l'annexe VII). Le dispositif de péréquation sur flux actuellement prévu dans la réforme repose sur la conjonction de deux critères de croissance des ressources supérieure à la moyenne et de potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne. La suppression du premier critère conduirait à prélever la moitié du surplus annuel cumulé de CVAE par rapport aux années précédentes pour toutes les régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne, quelle que soit leur croissance, et de reverser les sommes prélevées dans les mêmes conditions que celles prévues par la réforme. L'effet de ce nouveau dispositif serait beaucoup plus puissant que la péréquation sur flux prévue dans la loi de finances pour 2010 : à l'horizon 2015, une baisse de 30 % des inégalités de répartition du potentiel fiscal serait enregistrée pour les régions (à comparer à 2 % dans le système prévu) et une forte baisse des cas de contre-péréquation serait enregistrée.

Tableau 8 : Résultats de la modification du mécanisme de péréquation sur flux

	Mécanisme de la LFI sur potentiel fiscal	Unique critère de potentiel fiscal
Part de population péréquée	61%	92%
Part de population contre-péréquée	34%	2%
Part de population sur-péréquée	5%	5%
Montant du fonds en 2015 (en M€)	51	174
Nombre de régions prélevées	2 (Île-de-France, Rhône-Alpes)	4 (Île-de-France, Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Alsace)
Niveau d'inégalités – base 100 = 2010	98	70

Source : Simulations de la mission

*

Rapport

Les autres solutions envisageables auraient une portée globale plus faible ou auraient des conséquences individuelles moins efficaces (voir l'annexe VII). L'application de la péréquation dite sur « stock » après les mécanismes de garantie aurait une efficacité péréquatrice équivalente aux dispositifs envisagés *supra* mais remettrait en cause le principe de compensation absolue des ressources des collectivités : dans ce cas, certaines régions pourraient connaître une diminution nette de leurs ressources d'une année sur l'autre.

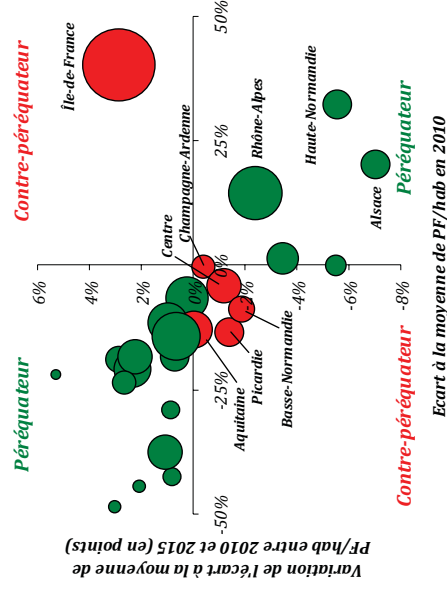
Tableau 9 : Autres évolutions envisageables des dispositifs de péréquation sur les régions

Scénarios envisageables	Effets globaux	Effets individuels
Péréquation sur stock		
Modification (<i>critères de lycéens et de superficie rapportés à la population</i>) ou ajout de critères de péréquation (<i>revenu par habitant, longueur de voirie de montagne</i>)	– Effet limité (<i>baisse supplémentaire des inégalités comprise entre 1 et 4 % en 2015</i>)	– Augmentation des situations de contre-péréquation (<i>50 % de la population seraient dans des régions contre-péréquées en 2015</i>)
Application de la péréquation <u>après</u> garantie	– Effet similaire à une hausse de la part péréquée de CVAE <u>avant</u> garantie pour des proportions de péréquation moindres	– Effet similaire à une hausse de la part péréquée de CVAE <u>avant</u> garantie pour des proportions de péréquation moindres – Diminution nette de ressources pour certaines collectivités
Péréquation sur flux		
Augmentation de la péréquation sur flux à 100 %	– Effet limité (<i>baisse supplémentaire des inégalités de 0,6 % en 2015</i>)	– Effet limité (<i>part de population en régions péréquées en hausse de 5 points</i>) – Aspect confiscatoire de la mesure (<i>la totalité de la croissance des bases de CVAE est prélevée pour certaines régions et redistribuée</i>)

Source : Simulations de la mission

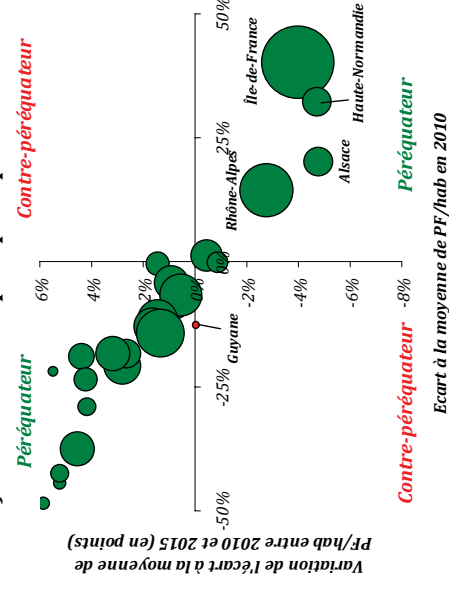
Graphique 31 : Situation individuelle des régions au regard de la péréquation

Application de la loi de finances pour 2010



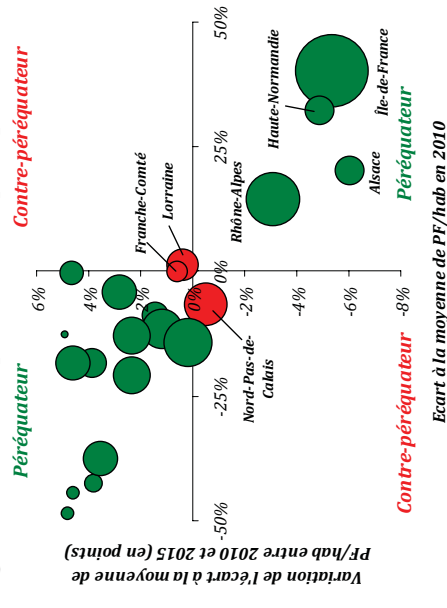
Péréquation sur « stock » :

introduction d'un critère de potentiel fiscal par habitant (à hauteur de 50 % des critères) et hausse de la part péréquée de CVAE à 50 %



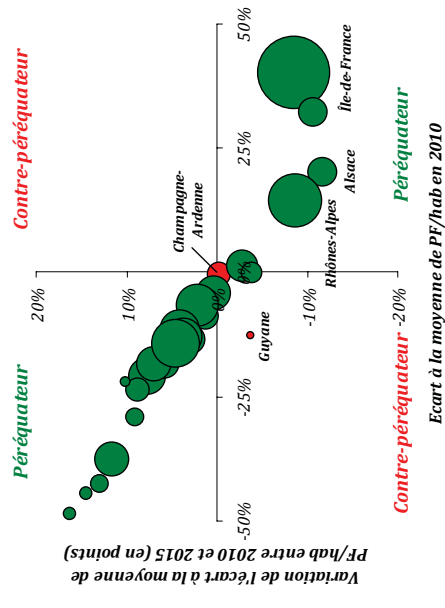
Péréquation sur « stock » :

augmentation de la part de CVAE péréquée à 75 %



Péréquation sur « flux » :

renforcement du mécanisme



2.3. Péréquation entre départements

La réforme crée trois outils de péréquation pour les départements. Deux s'appuient sur la CVAE, à l'instar des régions, avec une péréquation sur « stock », qui redistribue chaque année le quart de la CVAE entre départements selon des critères de charges (population, proportion de minima sociaux, longueur de voirie) et une péréquation sur « flux », qui répartit chaque année une part de la croissance de la CVAE en fonction du potentiel financier. Le troisième vise à redistribuer une part de la croissance des DMT0 entre départements.

2.3.1. Les inégalités entre départements devraient légèrement décroître

Le niveau global des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre départements devrait diminuer de 6 % entre 2010 (avant réforme) et 2015 (voir l'annexe VII). Cet effet global peut être décomposé en deux effets complémentaires :

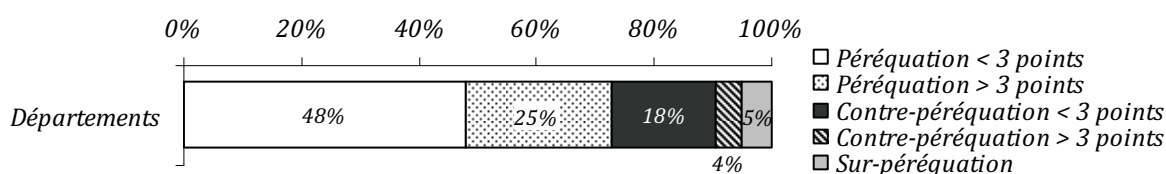
- ♦ la redistribution des bases fiscales opérée par la réforme accroît les inégalités de répartition de la richesse fiscale entre départements : en l'absence de mécanismes de garantie et de péréquation, la seule redistribution des ressources due à la réforme a un effet contre-péréquateur marqué pour les départements (avec une augmentation de 14 % des inégalités sur la période 2010 à 2015 si la TSCA n'est pas prise en compte) ;
- ♦ ces effets sont annulés par les mécanismes de compensation et de garantie individuelle des ressources, qui diminuent les inégalités entre départements.

Niveau des inégalités (base 100 = 2010)	2010 avant réforme	2015 sans garantie	2015 avec garantie
Départements	100	sans TSCA : 114,2 avec TSCA : 102,4	93,9

Au niveau individuel, la situation en 2015 est différente selon les départements :

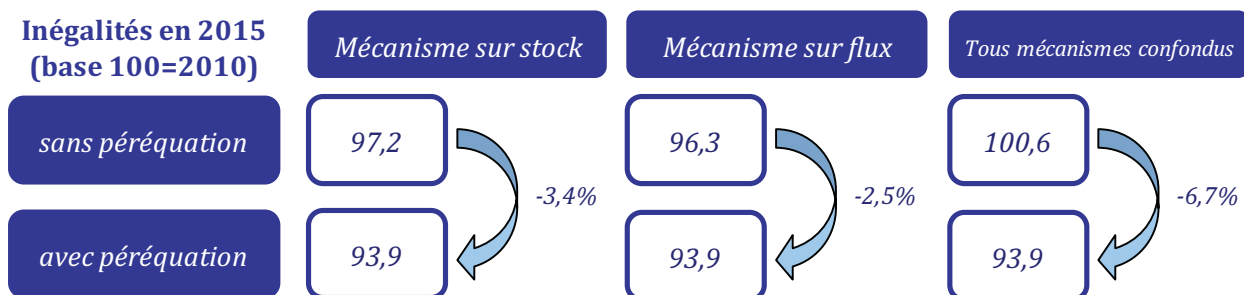
- ♦ l'évolution 2010-2015 est péréquatrice pour 70 départements couvrant 73 % de la population. Parmi ces collectivités, les départements du Gers, des Hautes-Pyrénées, des Côtes-d'Armor, de la Creuse (moins riches que la moyenne) et des Yvelines (plus riches que la moyenne) sont les territoires qui voient leur potentiel fiscal recalculé se rapprocher de la moyenne dans la plus forte amplitude ;
- ♦ l'évolution 2010-2015 est en revanche contre-péréquatrice pour 27 départements couvrant 22 % de la population, la grande majorité (23 départements) étant des territoires faiblement contre-péréqués (éloignement de la moyenne inférieur à 3 points) ;
- ♦ l'évolution 2010-2015 est sur-péréquatrice pour trois départements (Seine-et-Marne, Haute-Garonne et Pyrénées-Atlantiques), qui voient leur potentiel fiscal recalculé passer d'un niveau légèrement supérieur à la moyenne à un niveau légèrement inférieur à la moyenne (ou l'inverse pour la Haute-Garonne et les Pyrénées-Atlantiques).

Graphique 32 : Répartition de la population entre les collectivités péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées en 2015



Source : Simulations de la mission

L'effet péréquateur des mécanismes mis en place pour les départements sur la diminution des inégalités de répartition du potentiel fiscal par habitant est faible (voir l'annexe VII). Au total, le mécanisme sur stock permet de réduire les inégalités de 3,4 % et le mécanisme sur flux de 2,5 % à l'horizon 2015.



Source : Simulations de la mission

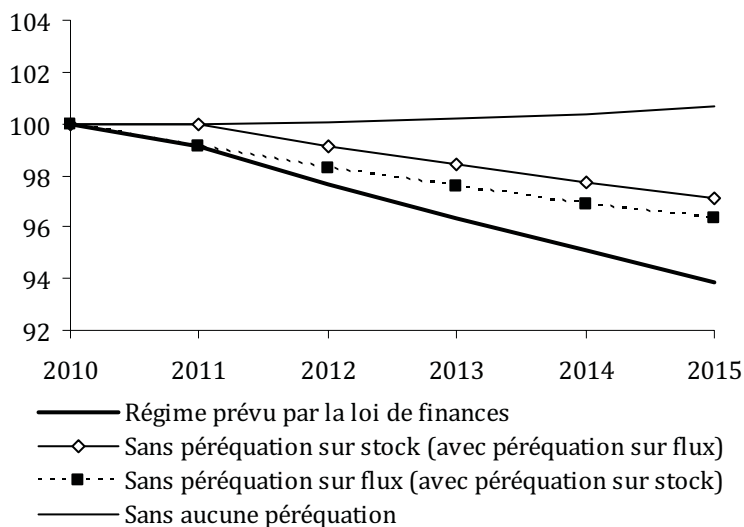
Note : la mesure des inégalités utilisée (le coefficient de Gini) n'est pas additive – l'efficacité péréquatrice de l'ensemble des mécanismes n'est donc pas égale à la somme de l'efficacité péréquatrice des mécanismes pris individuellement

Comme pour les régions, les effets des mécanismes sur stock et sur flux doivent croître au cours du temps mais rester limités (voir le graphique 33 *infra*).

L'existence des garanties offertes par la DC RTP et le FNGIR a pour effet de neutraliser à court terme l'impact de la péréquation sur stock : alors que son effet péréquateur est inférieur à 1 % en début de période, il atteint plus de 3 % en 2015. Le montant du fonds sera de 76 M€ en 2011 et de 443 M€ en 2015 (voir l'annexe VII).

De même, les effets de la péréquation sur flux vont en augmentant au cours du temps mais demeurent limités (2,5 % d'effet péréquateur en 2015). Les effets réduits de ce mécanisme de péréquation sont dus à la faiblesse des fonds prélevés sur la période, ainsi qu'à la grande dispersion des versements effectués. En 2015, neuf départements devraient abonder le fonds départemental de péréquation sur flux pour un montant total de 123 M€ (principalement Paris pour 65 M€ et les Hauts-de-Seine pour 52 M€) et 75 départements devraient bénéficier de ce fonds pour des montants unitairement faibles (le maximum étant perçu par l'Hérault avec moins de 8 M€).

Graphique 33 : Evolution du niveau d'inégalités avec et sans les mécanismes de péréquation (base 100 = 2010)



Source : Simulations de la mission

Enfin, les effets du dispositif de péréquation sur DMTO seront faibles (voir l'annexe VII). Pour évaluer le nouveau fonds de péréquation des droits d'enregistrement, les inégalités de richesse entre départements sont estimées à partir du montant de DMTO par habitant et par département. Dans ces conditions, le fonds ne réduit que faiblement les inégalités de répartition des DMTO entre départements (-1 % entre 2010 et 2015). Ce mécanisme de péréquation est alimenté par des montants peu élevés (7,5 M€ auprès de 15 départements) qui sont ensuite répartis de manière dispersée (70 départements en sont bénéficiaires).

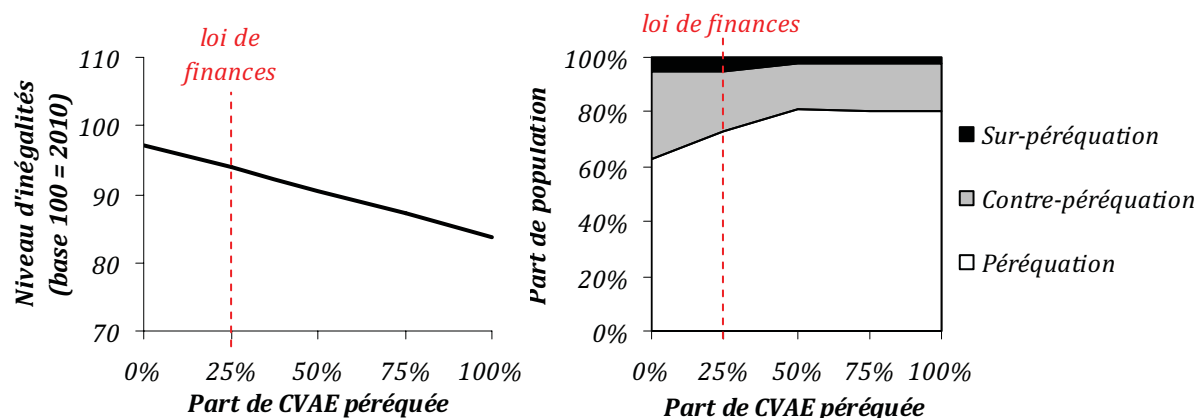
2.3.2. Des modifications pourraient accroître la péréquation entre départements

Le renforcement de la péréquation sur stock peut être obtenu par deux moyens, comme pour les régions (voir l'annexe VII).

En premier lieu, un accroissement de la part péréquée de CVAE (voir le graphique 34). La modification de la part de la CVAE qui donne lieu à péréquation sur critères de charge, fixée à 25 % dans la loi de finances pour 2010, donnerait les effets suivants :

- ♦ au niveau global, les inégalités de répartition du potentiel fiscal entre départements en 2015 sont réduites d'autant plus que la part péréquée de CVAE est grande. Si l'ensemble de la CVAE était péréquée (100 %), les inégalités de répartition seraient réduites autour de 20 % par rapport au dispositif prévu par la réforme. A 50 % de péréquation, le niveau de réduction des inégalités serait de moins de 10 % ;
- ♦ au niveau individuel, l'augmentation de la part péréquée de CVAE permet de réduire la proportion de situations de contre-péréquation. Entre 50 et 100 % de péréquation, de l'ordre de 80 % de la population se situeraient dans des départements péréqués (en deçà, la part de contre-péréquation serait comprise entre 30 et 40 %).

Graphique 34 : Impact d'une modification de la part péréquée de CVAE sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal en 2015 (gauche) et sur la répartition de la population entre départements péréqués, contre-péréqués et sur-péréqués (droite)



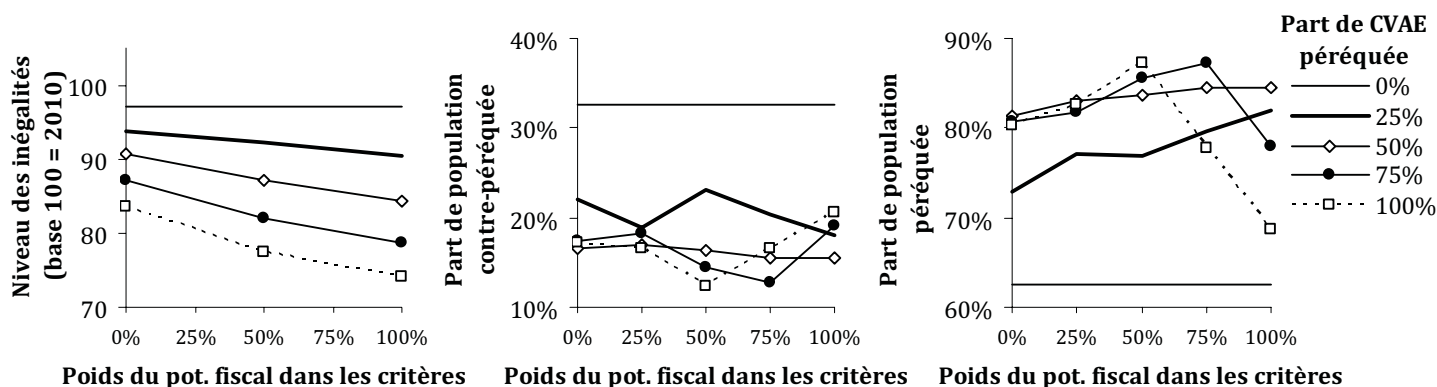
Source : Simulations de la mission

En second lieu, l'introduction d'un critère de potentiel fiscal par habitant (voir le graphique 35 *infra*). L'ajout d'un critère de ressources en plus des critères de charges permet d'accroître la portée péréquatrice du dispositif, à la fois globalement et individuellement. Dans le cadre du dispositif prévu par la loi de finances (avec une part de CVAE péréquée de 25 %), l'introduction du potentiel fiscal par habitant²² à hauteur de la moitié des critères permet de réduire les inégalités de près de 2 points supplémentaires. Les cas de contre-péréquation demeurent à un niveau identique mais la part de population appartenant à un territoire péréqué augmente de 4 points (77 % au lieu de 73 %).

*

Au total, c'est la combinaison d'une hausse de la part péréquée de CVAE et de l'introduction du critère de potentiel fiscal par habitant en plus des critères de charges qui permet de réduire le plus sensiblement les inégalités globales et les cas de contre-péréquation. Le meilleur résultat global et individuel est obtenu pour une part de CVAE péréquée de 100 % et l'introduction du critère de potentiel fiscal à hauteur de la moitié des critères (le résultat est proche pour une part de CVAE péréquée de 75 % et un critère de potentiel fiscal représentant 75 % des critères). (voir le graphique 35).

Graphique 35 : Impact de l'introduction d'un critère de potentiel fiscal par habitant sur la réduction des inégalités en 2015 (gauche) et sur la part de population en départements contre-péréqués (milieu) et péréqués (droite)



Source : Simulations de la mission

Le renforcement de la péréquation sur flux, comme pour les régions, peut être obtenu en prélevant une partie de la croissance de CVAE de tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne (voir le tableau 10 *infra* et l'annexe VII). En prélevant la moitié du surplus annuel cumulé de CVAE par rapport aux années précédentes pour tous les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne, quelle que soit leur croissance, et en reversant les sommes prélevées dans les mêmes conditions que celles prévues dans le système de la réforme, l'effet du dispositif serait plus puissant que la péréquation sur flux prévue dans la loi de finances pour 2010. L'effet est même encore plus élevé en prenant en compte, non pas le potentiel financier, mais le potentiel fiscal par habitant. Dans cette dernière hypothèse, à l'horizon 2015, une baisse de près de 20 % des inégalités serait enregistrée pour les départements (à comparer à 6 % dans le système prévu) et une baisse d'un facteur 2 des cas de contre-péréquation serait enregistrée.

²² Une part de CVAE est répartie entre départements au prorata de l'écart de potentiel fiscal par habitant à la valeur moyenne constatée. Contrairement aux régions, la taille du fonds reste modérée, ce qui permet de prendre l'écart à la moyenne plutôt que l'écart à la valeur maximale.

Rapport

Tableau 10 : Résultats de la modification du mécanisme de péréquation sur flux

	Mécanisme de la LFI sur potentiel financier	Mécanisme de la LFI sur potentiel fiscal	Unique critère de potentiel financier	Unique critère de potentiel fiscal
Part de population péréquée	73%	73%	88%	84%
Part de population contre-péréquée	22%	24%	10%	11%
Part de population sur-péréquée	5%	3%	2%	5%
Montant du fonds en 2015 (en M€)	123	124	363	423
Nombre de départements prélevés	9	6	25	25
Niveau d'inégalités – base 100 = 2010	93,9	93,2	86,3	81,9

Source : Simulations de la mission

*

Les autres solutions envisageables auraient une portée globale plus faible ou auraient des conséquences individuelles moins efficaces (voir l'annexe VII). Comme pour les régions, l'application de la péréquation dite sur « stock » après les mécanismes de garantie aurait une efficacité péréquatrice équivalente aux dispositifs envisagés *supra* mais remettait en cause le principe de compensation absolue des ressources des collectivités : dans ce cas, certains départements pourraient connaître une diminution nette de leurs ressources d'une année sur l'autre.

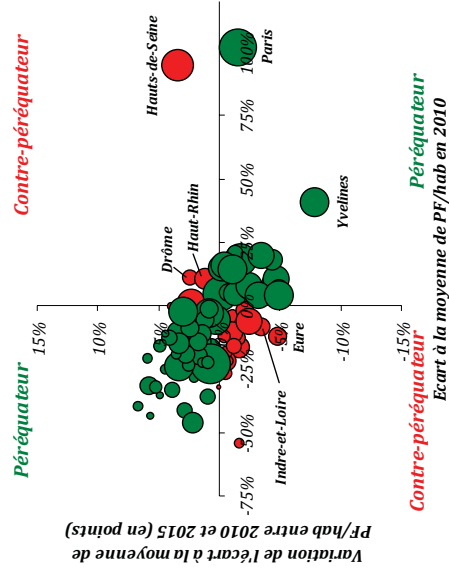
Tableau 11 : Autres évolutions envisageables des dispositifs de péréquation sur les départements

Scénarios envisageables	Effets globaux	Effets individuels
Péréquation sur stock		
Modification (critère de longueur de voirie rapporté à la population) ou ajout de critères de péréquation (revenu par habitant, longueur de voirie de montagne, nombre d'enfants âgés de 3 à 16 ans)	– Effet limité (baisse supplémentaire des inégalités inférieure à 1 % en 2015) voire négatif (critère des enfants âgés de 3 à 16 ans)	– Augmentation des situations de contre-péréquation (près de 30 % de la population seraient dans des départements contre-péréqués en 2015)
Application de la péréquation <u>après</u> garantie	– Effet similaire à une hausse de la part péréquée de CVAE <u>avant</u> garantie pour des proportions de péréquation moindres	– Effet similaire à une hausse de la part péréquée de CVAE <u>avant</u> garantie pour des proportions de péréquation moindres – Diminution nette de ressources pour certaines collectivités
Péréquation sur flux		
Augmentation de la péréquation sur flux à 100 %	– Effet limité (baisse supplémentaire des inégalités de 3 % en 2015)	– Effet limité – Aspect confiscatoire de la mesure (la totalité de la croissance des bases de CVAE est prélevée pour certains départements et redistribuée)

Source : Simulations de la mission

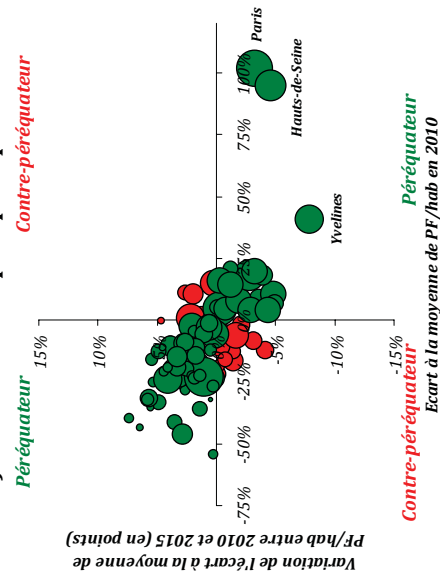
Graphique 36 : Situation individuelle des départements au regard de la péréquation

Application de la loi de finances pour 2010



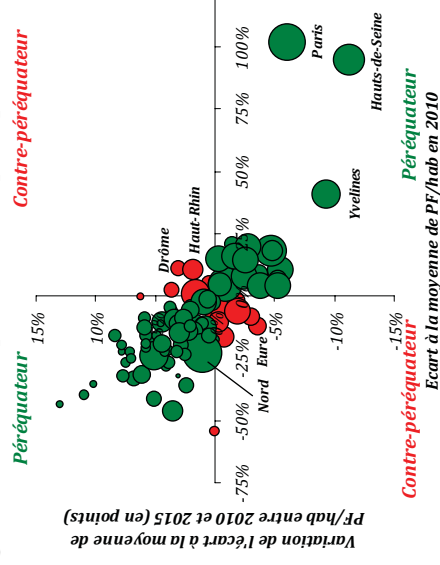
Péréquation sur « stock » :

introduction d'un critère de potentiel fiscal par habitant (à hauteur de 50 % des critères) et hausse de la part péréquée de CVAE à 50 %



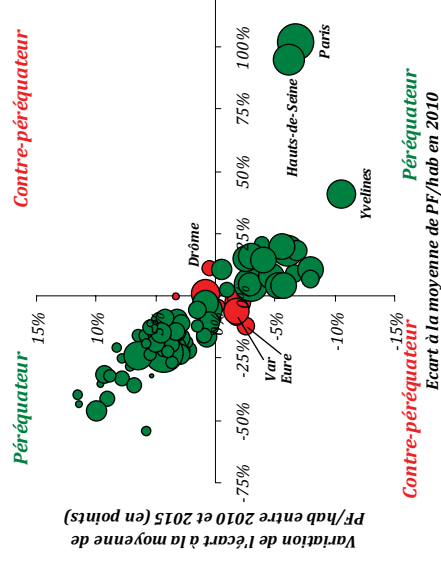
Péréquation sur « stock » :

augmentation de la part de CVAE péréquée à 75 %



Péréquation sur « flux » :

renforcement du mécanisme



Source : Simulations de la mission

2.4. Péréquation communale

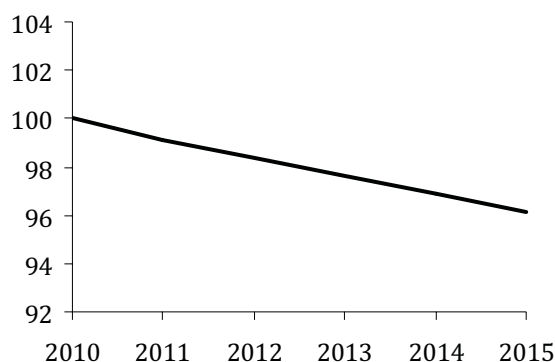
Les mécanismes de péréquation au niveau communal, principalement les FDPTP et le FSRIF, sont affectés par la réforme de la taxe professionnelle (voir l'annexe VII). En 2010, les instruments existants demeurent pour l'essentiel inchangés. A partir de 2011 et de la mise en œuvre de la réforme pour les collectivités, ces instruments devront évoluer. Plusieurs scénarios d'évolution sont possibles et sont analysés *infra*. La loi de finances pour 2010 prévoit, à cet égard, que le dispositif à mettre en place doit *a minima* permettre de couvrir le montant correspondant aux versements aux collectivités défavorisées des anciens FDPTP (plus de 400 M€ en 2008) et le montant du FSRIF (près de 200 M€ en 2009).

2.4.1. Les inégalités devraient légèrement se réduire au sein du secteur communal

Le niveau global des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre blocs communaux devrait baisser de 4 % entre 2010 (avant réforme) et 2015 (voir l'annexe VII). Cet effet global serait plus fort en l'absence de mécanismes de garantie. Par ailleurs, le caractère péréquateur de la réforme est faiblement croissant avec les années.

Niveau des inégalités (base 100 = 2010)	2010 avant réforme	2015 sans garantie	2015 avec garantie
Secteur communal	100	93,9	96,2

Graphique 37 : Evolution du niveau des inégalités de répartition du potentiel fiscal par habitant au sein du secteur communal (base 100 = 2010)



Source : Simulations de la mission

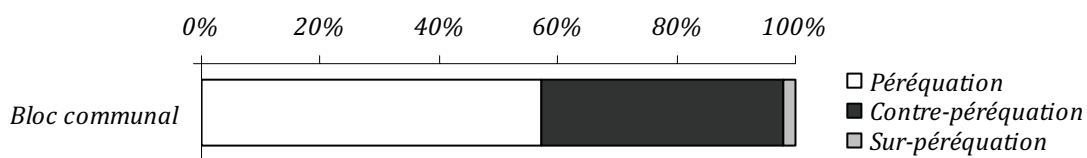
Au niveau individuel, la situation en 2015 est différente selon les blocs communaux, avec une proportion élevée de contre-péréquation :

- ♦ l'évolution 2010-2015 est péréquatrice pour 57 % de la population. La majorité (35 % de la population) a un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne et se rapproche de la moyenne. Le niveau de péréquation est généralement de faible importance : 40 % environ de la population appartiennent à une collectivité dont le potentiel fiscal par habitant se rapproche de la moyenne de moins de 4 points entre 2010 et 2015 ;

Rapport

- ◆ l'évolution 2010-2015 est contre-péréquatrice pour 41 % de la population. Pour 24 % de la population, le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne et s'éloigne de la moyenne. Le niveau de contre-péréquation est très majoritairement de faible ampleur : 28 % de la population sont dans une collectivité contre-péréquée de moins de 2 points sur la période 2010-2015 ;
- ◆ l'évolution 2010-2015 est sur-péréquatrice pour 2 % de la population.

Graphique 38 : Répartition de la population entre les collectivités péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées en 2015



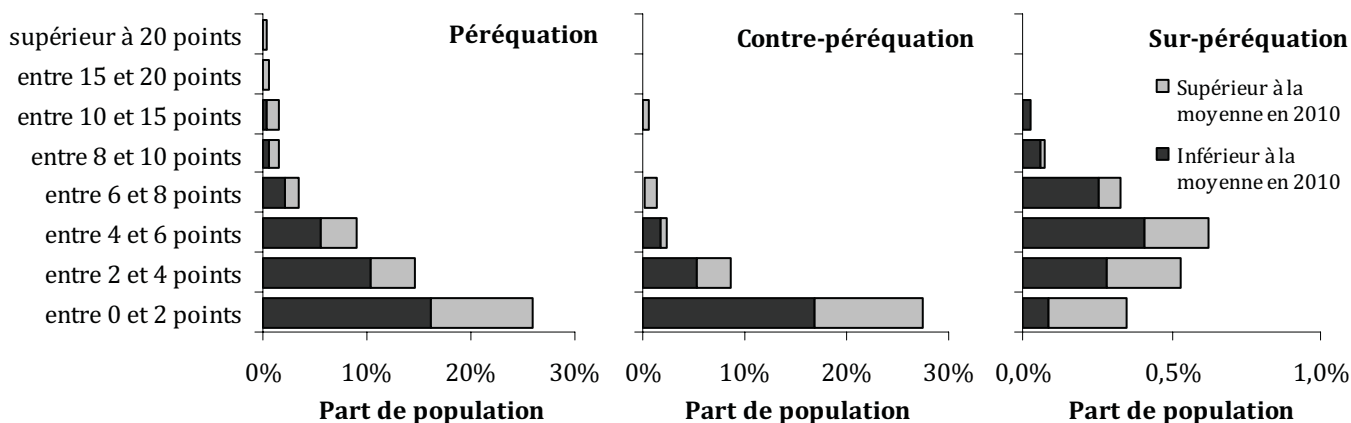
Source : Simulations de la mission

Tableau 12 : Répartition des blocs communaux selon leur situation en 2015

Caractère péréquateur	Situation par rapport au potentiel fiscal par habitant moyen en 2010	Proportion de la population	
Péréquation	Inférieur à la moyenne en 2010	35%	57%
	Supérieur à la moyenne en 2010	22%	
Contre-péréquation	Inférieur à la moyenne en 2010	24%	41%
	Supérieur à la moyenne en 2010	17%	
Sur-péréquation	Inférieur à la moyenne en 2010	1%	2%
	Supérieur à la moyenne en 2010	1%	

Source : Simulations de la mission

Graphique 39 : Répartition de la population en fonction du niveau de péréquation, de contre-péréquation ou de sur-péréquation en 2015



Source : Simulations de la mission

2.4.2. Plusieurs types de dispositifs pourraient être introduits au niveau communal

Plusieurs types de dispositifs de péréquation peuvent être envisagés (voir l'annexe VII) :

- ♦ des mécanismes sur stock (prélèvement sur l'ensemble des ressources), sur flux (prélèvement sur la croissance des ressources d'une année sur l'autre) ou sur flux cumulé (prélèvement sur la croissance cumulée des ressources entre l'année courante et une année de référence, par exemple 2010) ;
- ♦ des mécanismes de dimension nationale (prélèvements et reversements sur l'ensemble des communes et EPCI) ou territoriale, par exemple régionale (prélèvements et reversements sur les communes et EPCI d'une même région) ;
- ♦ des mécanismes avec prélèvement sur l'ensemble de la richesse fiscale (fiscalité économique et fiscalité ménages), sur la seule fiscalité économique ou sur les seules collectivités contributrices au FNGIR (qui bénéficie donc de l'effet de levier du mécanisme de garantie).

Le paramétrage retenu pour évaluer ces différents dispositifs reprend, dans ses grandes lignes, le modèle du FSRIF (voir l'annexe VII) :

- ♦ pour les mécanismes sur stock, les prélèvements portent sur l'ensemble des ressources fiscales des blocs communaux dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à un seuil²³ dépendant de la moyenne (nationale ou régionale selon le type de fonds), avec application d'un barème progressif²⁴, sur le modèle (simplifié) de celui du fonds régional de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) ; les reversements sont opérés entre les blocs communaux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois la moyenne (nationale ou régionale), en proportion de leur écart à la moyenne ;
- ♦ pour les mécanismes sur flux et sur flux cumulé, les prélèvements portent sur l'écart de potentiel fiscal constaté entre l'année N et N-1 (ou une année de référence, par exemple 2010) avec les mêmes seuils que la péréquation sur stock et selon un barème progressif²⁵ ; les reversements sont réalisés de la même manière que sur stock.

Plusieurs constats peuvent être dressés à l'issue des travaux de la mission (voir le détail dans l'annexe VII) :

- ♦ la péréquation sur stock est la plus efficace mais remet en cause le principe de garantie des ressources promu par la réforme : les simulations de la mission montrent que l'utilisation d'un mécanisme de péréquation permet de réduire les inégalités de répartition de la richesse fiscale par habitant avec la plus grande force. Le graphique 40 *infra* montre ainsi que, dans le cas d'un dispositif national sur l'ensemble des ressources fiscales, une péréquation sur stock peut permettre de réduire les inégalités jusqu'à 32 % en 2015 par rapport à 2010 (contre 19 % en flux cumulé et 10 % en flux). Pour autant, s'appuyer sur le stock des ressources pour redistribuer de la richesse fiscale conduit à réduire les ressources des collectivités contributrices, ce qui est contraire au principe de garantie des ressources de la réforme. A l'inverse, les dispositifs de péréquation sur flux permettent de maintenir les ressources de l'ensemble des collectivités et de ne redistribuer qu'une part de leur croissance ;

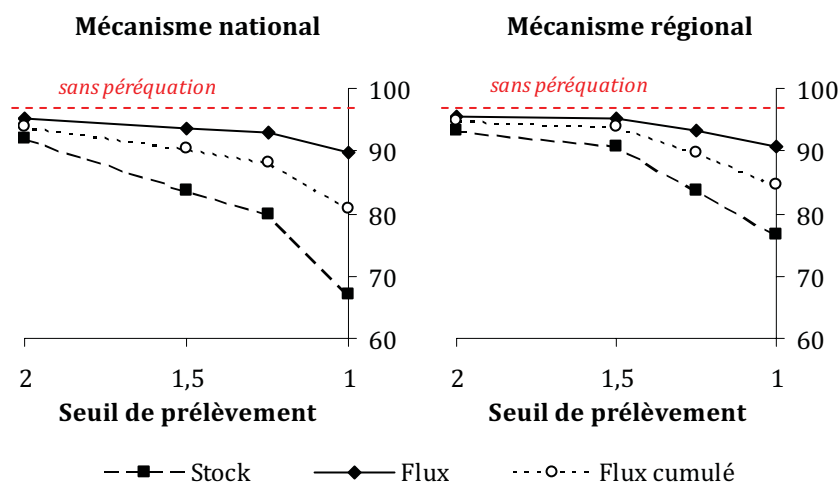
²³ Seuil égal à 1 // 1,25 // 1,5 // 2 fois la moyenne.

²⁴ Prélèvement de 10 % des ressources lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 3 fois le seuil, 9 % lorsqu'il est compris entre 2 et 3 fois le seuil, 8 % lorsqu'il est compris entre 1 et 2 fois le seuil.

²⁵ Sur flux : prélèvement de 80 % de la croissance des ressources lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 3 fois le seuil, 65 % lorsqu'il est compris entre 2 et 3 fois le seuil, 50 % lorsqu'il est entre 1 et 2 fois le seuil - Sur flux cumulé : prélèvement de 50 % de la croissance des ressources lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 3 fois le seuil, 35 % lorsqu'il est compris entre 2 et 3 fois le seuil, 25 % lorsqu'il est entre 1 et 2 fois le seuil.

- ◆ pour être efficaces, les mécanismes sur flux doivent prélever une part importante de la croissance des ressources des collectivités : pour obtenir des fonds de péréquation avec un volume suffisant (de l'ordre de 600 M€, soit au moins autant que le FSRIF et la part des FDPTP qui n'est pas reprise dans les mécanismes de garantie et de compensation), il est nécessaire de prélever entre 50 % et 80 % de la croissance des ressources des collectivités dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne. Cette situation présente l'inconvénient de réduire l'incitation pour les collectivités à accueillir de nouvelles activités économiques. Une solution intermédiaire entre un mécanisme sur stock et un mécanisme sur flux consiste à prévoir un dispositif sur flux cumulé ;
- ◆ les fonds nationaux possèdent une meilleure efficacité que les fonds régionaux : dans les mêmes conditions de fonctionnement, un fonds régional conduit à prélever un niveau de ressources semblable à un fonds national pour une efficacité péréquatrice globale plus faible (de l'ordre d'un tiers) : ainsi, pour un seuil de prélèvement de 1, un dispositif national sur stock permet de réduire les inégalités de potentiel fiscal par habitant de plus de 30 % en 2015 contre 23 % pour un dispositif régional (voir le graphique 40 *infra*) ;

**Graphique 40 : Dispositif de péréquation sur l'ensemble des ressources fiscales
Niveau des inégalités en 2015 (en base 100 = 2010)**

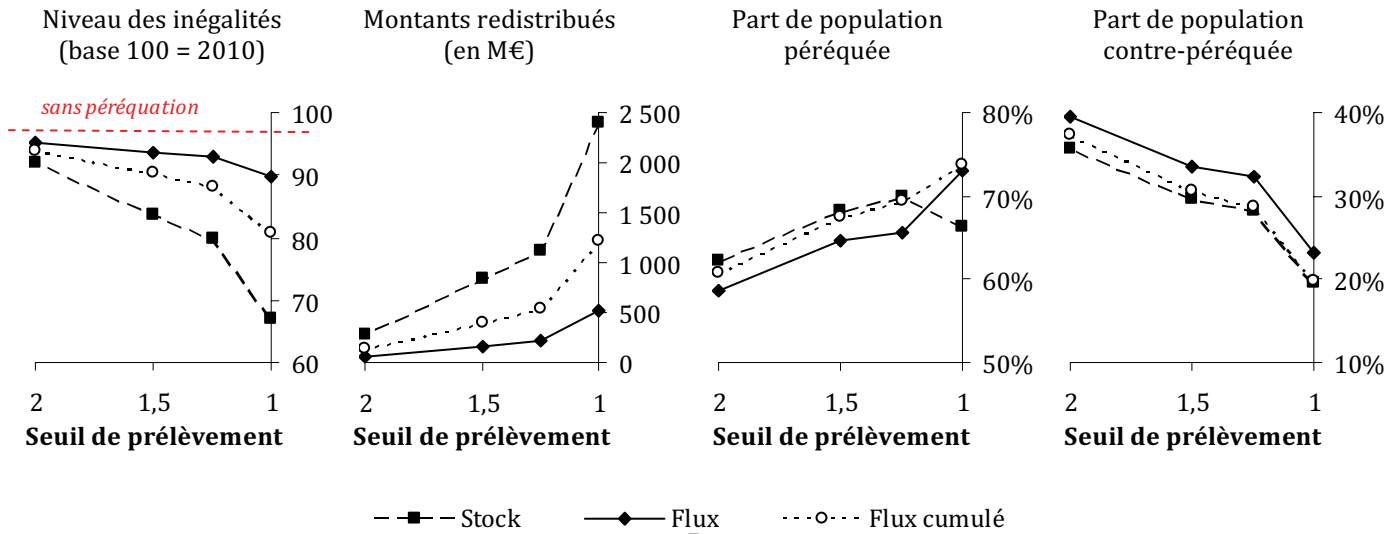


Source : Simulations de la mission

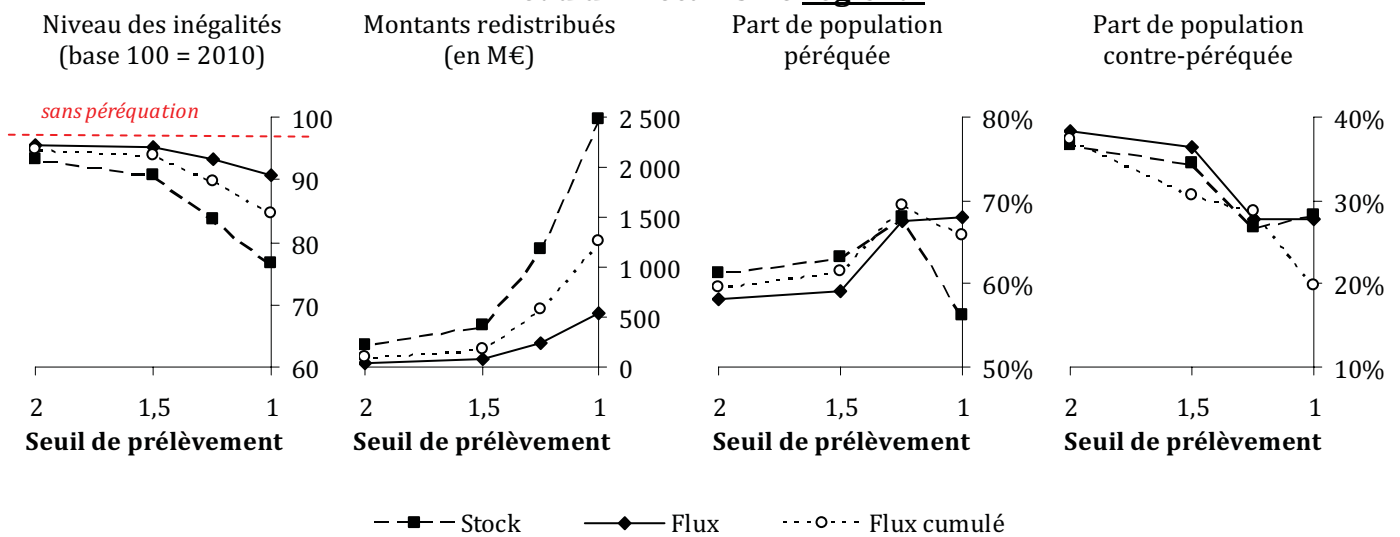
- ◆ les mécanismes sur les seules ressources économiques sont moins efficaces : pour atteindre des montants de prélèvements suffisants (de l'ordre de 600 M€ en 2015), il est nécessaire de choisir les paramètres les plus forts (prélèvement sur stock, de toutes les collectivités dont les ressources économiques par habitant sont supérieures à la moyenne). Dans ces conditions pourtant strictes, la réduction des inégalités demeure limitée (de l'ordre de 10 % en 2015 par rapport à 2010) (voir *infra*) ;
- ◆ le dispositif reposant sur un prélèvement des blocs communaux contributeurs au FNGIR présente des inconvénients : un tel dispositif pourrait être justifié dans la mesure où il viendrait corriger « l'effet levier » sur la progression de leurs ressources dont bénéficient ces communes. Les simulations illustrent d'ailleurs l'intérêt potentiel d'un tel mécanisme, à condition de ne pas prélever les communes ou groupements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne. Ce mécanisme est cependant relativement moins efficace que les autres scénarios testés par la mission (voir *infra*). Par ailleurs, il présente l'inconvénient d'être peu lisible, puisque venant accentuer le niveau de prélèvement déjà opéré par la FNGIR, dans des proportions importantes.

Péréquation sur l'ensemble des ressources

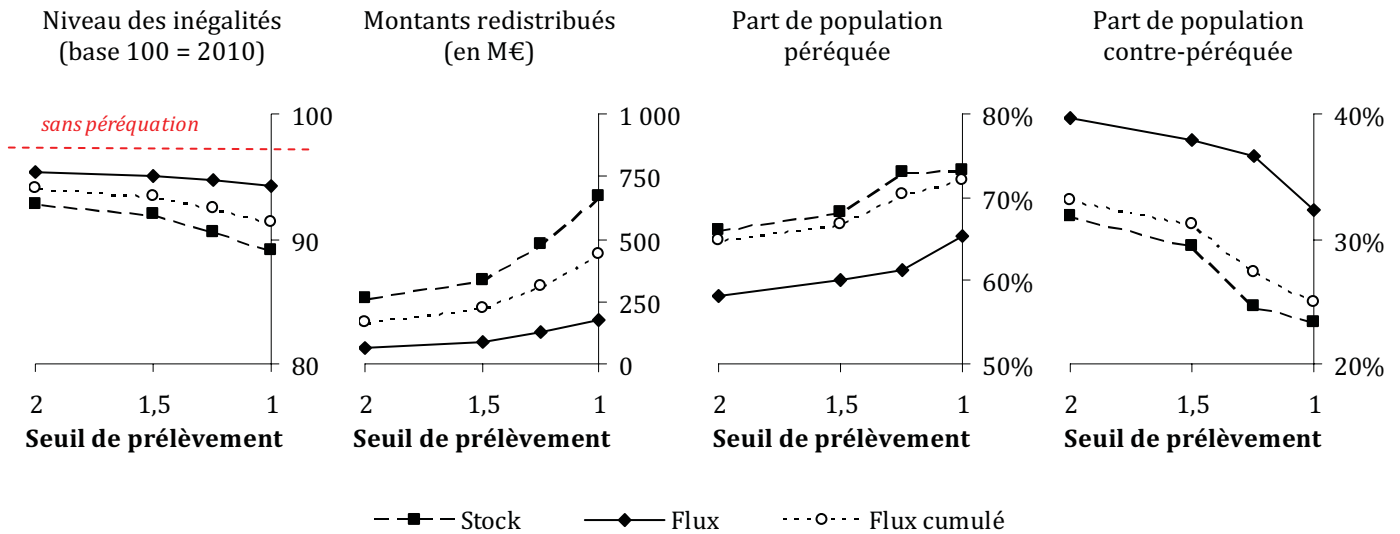
Effet d'un mécanisme national



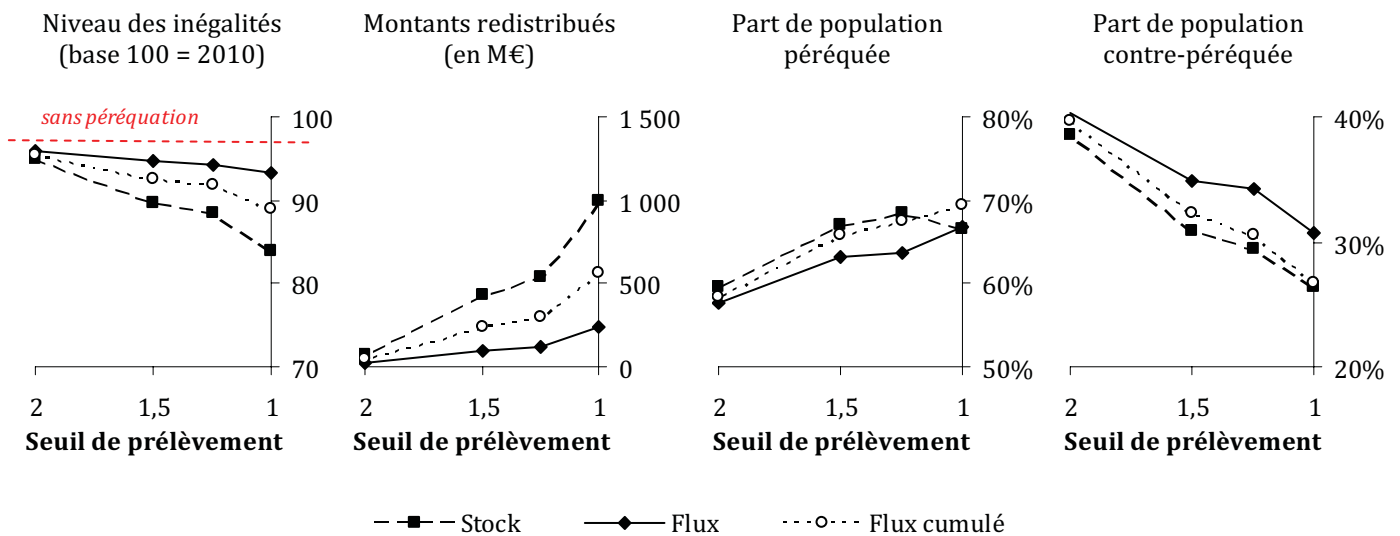
Effet d'un mécanisme régional



Péréquation sur les ressources économiques – mécanisme national



Péréquation sur les collectivités contributrices au FNGIR – mécanisme national



A titre d'illustration, un dispositif de péréquation communale pourrait reposer sur deux mécanismes de péréquation sur flux, l'un national, l'autre régional, tous deux calculés sur la richesse globale des blocs communaux (voir le détail en annexe VII).

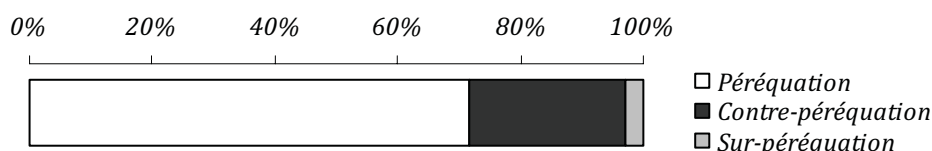
Un tel dispositif fonctionnerait en flux cumulé (en prenant en compte l'écart entre le potentiel fiscal de l'année considérée et le potentiel fiscal de l'année 2010 qui sert de référence) pour permettre une montée en puissance graduelle. Les prélèvements seraient effectués selon un barème progressif sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal par habitant est 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale (pour le fonds national) et 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale (pour les fonds régionaux), ce qui permet d'atteindre rapidement en Île-de-France un fonds régional d'un volume comparable à l'actuel FSRIF. Les reversements seraient à destination des blocs communaux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois la moyenne (nationale ou régionale selon le cas).

Avec un tel dispositif, le niveau global des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre blocs communaux baisserait de 16 % entre 2010 (avant réforme) et 2015 soit une réduction supplémentaire de plus de 12 points par rapport à la seule application de la réforme. Le montant du fonds national serait de 395 M€ en 2015 et les fonds régionaux représenteraient 575 M€ à la même date (dont 252 M€ pour le fonds de l'Île-de-France).

Niveau des inégalités (base 100 = 2010)	2010 avant réforme	2015 application de la réforme	2015 avec le dispositif proposé
Secteur communal	100	96,2	83,9

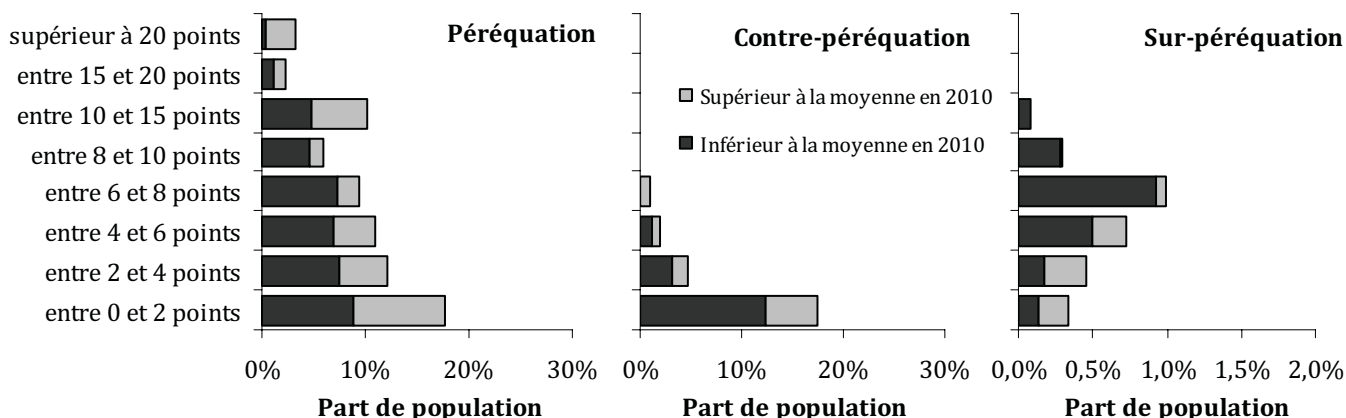
Au niveau individuel, ce dispositif permettrait de réduire fortement les cas de contre-péréquation. Celle-ci ne représenterait en 2015 que 25 % de la population (contre 41 % sans dispositif) et serait très majoritairement de faible ampleur (moins de 2 points). A l'opposé, les situations de péréquation seraient accrues par rapport à la situation sans dispositif.

Graphique 41 : Répartition de la population entre les collectivités péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées en 2015



Source : Simulations de la mission

Graphique 42 : Répartition de la population en fonction du niveau de péréquation, de contre-péréquation ou de sur-péréquation en 2015



Source : Simulations de la mission

2.5. Evolution possible des mécanismes de péréquation

Les inégalités de répartition des ressources fiscales et l'évolution contre-péréquatrice de nombreuses collectivités à l'horizon 2015 peuvent justifier des ajustements dans les dispositifs de péréquation mis en œuvre par la loi de finances voire la création de nouveaux mécanismes.

Pour ce faire, les mécanismes de péréquation sur flux semblent les plus adaptés à l'objectif de compensation de la réforme, malgré leur portée plus faible. Le moyen de concilier les objectifs de compensation et de péréquation réside dans la mise en œuvre d'un système de péréquation sur flux. Autrement dit, le « stock » de ressources fiscales de chaque collectivité est préservé. La redistribution des bases fiscales se fait sur le « flux », c'est-à-dire sur la croissance des ressources, dans la limite toutefois d'une juste incitation des collectivités à développer l'activité économique sur leur territoire. Cette logique étale l'effet de la péréquation dans le temps et en limite donc la portée immédiate mais doit permettre dans la durée de rapprocher le niveau de ressources des collectivités tout en les autorisant à conserver une part de la dynamique de leurs ressources afin de pouvoir couvrir le coût des services publics et sa progression. Par ailleurs, il est possible, le cas échéant, d'atteindre plus rapidement un objectif de péréquation grâce à des dispositifs sur flux cumulé.

2.5.1. Scénarios d'évolution pour les régions et départements

Proposition n°1	Pour les régions et les départements : 1. renforcer le mécanisme sur flux 2. (OU) fusionner les mécanismes
------------------------	--

Une conclusion peut être tirée de l'analyse des mécanismes de péréquation des régions et départements (voir *supra*) : pour ces deux niveaux de collectivités, une amélioration de la péréquation passe par les mêmes types d'ajustements. **Dès lors, cette analyse conduit à privilégier deux pistes d'évolution, pour les régions comme pour les départements** (voir l'annexe VII) :

1. le renforcement du mécanisme sur flux. Au sein des différentes évolutions testées par la mission, le dispositif le plus péréquisiteur consiste à modifier le mécanisme de péréquation sur flux des régions et des départements pour redistribuer une partie de la croissance des ressources de l'ensemble des collectivités les plus riches, quelle que soit leur croissance. Ce dispositif permet de réduire les inégalités entre régions de 30 % et entre départements de près de 20 % en 2015. Toutefois, il ne prend en compte que la richesse des collectivités et non leurs charges et il est fortement concentré sur un petit nombre de collectivités contributrices.
2. une fusion des mécanismes. Du fait de l'application du principe de garantie des ressources, la répartition de 25 % de la CVAE sur critères de charges (mécanisme de péréquation dit sur « stock ») n'a pas d'effet péréquisiteur lors de la mise en place de la réforme. L'effet péréquisiteur ne s'exercera que progressivement, au fur et à mesure de la croissance de la CVAE. L'alimentation de cette péréquation repose donc sur le même fondement que celle du fonds de péréquation en croissance de la CVAE créé par la loi de finances pour 2010 c'est-à-dire sur la croissance de la ressource de CVAE après 2010 (le « flux ») et non sur la richesse constatée (le « stock »). **Les deux mécanismes dits sur « stock » et sur « flux » ont donc un fonctionnement similaire, l'un sur des critères de charges, l'autre sur un critère de ressources (sur la base du potentiel fiscal pour les régions et du potentiel financier pour les départements). Il pourrait dès lors être envisagé de simplifier les dispositifs de péréquation en les**

rassemblant dans un seul instrument, assis sur des critères de charges et de ressources. Pour ce faire, un critère supplémentaire de potentiel fiscal pourrait être ajouté aux trois critères de charges du mécanisme de péréquation sur « stock » des régions et des départements et le dispositif sur « flux » pourrait être supprimé. Cette solution permet de simplifier le système et de prendre en compte à la fois les charges et les ressources. Pour être efficace, cette évolution doit s'accompagner d'une augmentation de la part péréquée de CVAE (au moins à 50 % voire davantage). Même à cette condition, il ne s'agit cependant pas de la solution la plus efficace en termes de péréquation.

Tableau 13 : Avantages et inconvénients respectifs des deux pistes d'évolution

	Avantages	Inconvénients
1. Maintien des dispositifs avec renforcement du mécanisme sur flux	– Mécanisme le plus péréquisiteur	– Pas de prise en compte des charges en plus du critère de ressources – Forte concentration de la contribution au dispositif sur quelques collectivités
2. Fusion des mécanismes sur stock et sur flux et augmentation de la part de CVAE péréquée	– Simplification du dispositif – Prise en compte des critères de charges et de ressources – Répartition de la contribution au mécanisme sur toutes les collectivités	– Mécanisme moins péréquisiteur que la proposition 1

2.5.2. Scénarios d'évolution pour le secteur communal

Proposition n°2	Mettre en place de nouveaux instruments de péréquation au niveau communal
------------------------	---

La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale bouleversent les dispositifs de péréquation existants au niveau communal, principalement les FDPTP et le FSRIF. La loi de finances pour 2010 prévoit que le dispositif à mettre en place doit *a minima* permettre de couvrir le montant des versements aux collectivités défavorisées des anciens FDPTP (plus de 400 M€ en 2008) et du FSRIF (près de 200 M€ en 2009), non pris en compte dans le FNGIR. Par ailleurs, le fonctionnement des FDPTP, à partir de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle pour les établissements exceptionnels, n'est pas reproductible dans le nouveau régime fiscal (notamment en raison de la liquidation de la CVAE au niveau national). En revanche, le principe du FSRIF peut être maintenu et même étendu au-delà du périmètre de l'Île-de-France.

Il ressort des travaux de la mission qu'une telle évolution de la péréquation communale pourrait s'appuyer sur plusieurs principes (voir l'annexe VII) :

1. fixer, pour une période donnée, un objectif de réduction des inégalités communales et en déduire le dispositif de péréquation le plus adapté. La première étape dans la définition d'un mécanisme de péréquation est de déterminer la cible souhaitée de réduction des inégalités entre collectivités ainsi que la rapidité avec laquelle l'objectif doit être atteint. Ce choix politique conditionne les modalités techniques de mise en œuvre du mécanisme. En particulier, si l'objectif doit être atteint rapidement, un dispositif de péréquation sur stock ou sur flux cumulé (pour garantir le niveau de ressources) devra être privilégié. A l'inverse, si la cible doit être approchée progressivement, un dispositif sur flux pourra être choisi ;

2. prendre en compte simultanément les critères de ressources et de charges. Même si le niveau des charges des collectivités dépend à titre principal du nombre d'habitants, d'autres facteurs peuvent influencer et justifier que la richesse ne soit pas uniformément répartie sur le territoire²⁶. Par exemple, des situations de forte densité de population peuvent induire des besoins accrus d'infrastructures collectives de transport. Fixer comme unique objectif à la péréquation d'égaliser les ressources pourrait donc conduire à faire contribuer des territoires à forts besoins de services publics au profit de collectivités avec des besoins plus faibles, toutes choses égales par ailleurs. Les travaux des professeurs Gilbert et Guengant suggèrent, à cet égard, de raisonner en « pouvoir d'achat », c'est-à-dire de rapporter le potentiel fiscal des collectivités à un indice de charges, qui intègre les différents facteurs dimensionnant les besoins de services publics ;
3. prendre en compte l'ensemble des ressources fiscales. La loi de finances pour 2010 emporte des conséquences sur la fiscalité économique (suppression de la taxe professionnelle et création de la CFE, de la CVAE et de l'IFER) mais aussi sur la fiscalité ménages (transfert de la part départementale de taxe d'habitation principalement). Or les effets de la réforme sont plus favorables aux communes et EPCI à fiscalité majoritairement assise sur les ménages. Concevoir un mécanisme de péréquation communale uniquement sur la fiscalité économique reviendrait donc à ne pas prendre en compte l'effet favorable dont bénéficient les territoires résidentiels ;
4. considérer la richesse globale des groupements et de leurs communes membres (raisonnement en bloc communal consolidé). Les relations financières entre un groupement et ses communes membres peuvent prendre des formes variées selon le régime fiscal, le degré d'intégration et les flux budgétaires organisées autour des dotations (de compensation, de solidarité communautaire, etc.). Dès lors, la richesse d'un territoire ne peut pas être déterminée en examinant séparément les groupements et les communes : un EPCI avec des ressources fiscales faibles peut ainsi rassembler des communes à ressources élevées et inversement. L'objectif d'égalisation de la situation des collectivités poursuivi par tout dispositif de péréquation invite donc à prendre en considération tout à la fois le niveau de richesse des intercommunalités et de leurs communes ;
5. favoriser l'intégration intercommunale. La mise en place d'un instrument de péréquation communale peut être une occasion de poursuivre l'objectif d'intégration intercommunale (l'ensemble des communes devrait être rassemblé en intercommunalités à horizon 2014) en ne rendant bénéficiaires des mécanismes de péréquation que les groupements et pas les communes membres. L'alimentation de la péréquation interviendrait ainsi par prélèvement sur les communes et EPCI alors que les reversements pourraient être concentrés sur les seuls groupements (à défaut de groupements, sur les communes isolées) ;

²⁶ Voir le rapport du Commissariat général au plan préparé par les professeurs Gilbert et Guengant – *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales* – 2004.

6. concilier un mécanisme national avec une exigence de péréquation au niveau territorial. Parmi les dispositifs évalués par la mission, ceux qui s'appuient sur une référence nationale de richesse pour le prélèvement et le reversement sont les plus péréquateurs. Pour autant, en visant à une égalisation au niveau national, la comparaison porte sur des territoires très différents et conduit à des transferts importants entre les zones les plus riches (essentiellement l'Île-de-France) et les zones les pauvres (particulièrement l'Outre-mer), sans traiter la question des inégalités au sein d'un même territoire. Par ailleurs, un mécanisme purement national remettrait en cause l'existence du FSRIF, dont l'efficacité est pourtant réelle (voir l'annexe VII). A l'inverse, une approche régionale permet de réduire les inégalités au sein d'un même territoire mais produit des résultats globaux moins efficaces. Un double mécanisme de péréquation, à la fois sur une base nationale et sur une base régionale, pourrait permettre de tirer le meilleur parti des avantages de ces deux systèmes ;
7. envisager des mécanismes propres à l'Outre-mer. La situation de l'Outre-mer présente des spécificités en termes de besoins de services publics (en raison de l'insularité et des difficultés sociales de la population) et en termes de ressources fiscales (l'octroi de mer, notamment, représente une ressource importante) qui pourraient justifier un mécanisme de péréquation particulier (comme c'est le cas d'ailleurs pour les dotations budgétaires).

Un exemple de dispositif de péréquation communale, qui applique l'ensemble de ces principes, est détaillé dans l'annexe VII.

*

Chaque année, une fois les prélèvements liés à la péréquation horizontale déterminés, il conviendra d'en rendre compte au comité des finances locales avant qu'il ne procède à la répartition de la dotation globale de fonctionnement. Ceci dans un souci de cohérence et d'équilibre entre les systèmes de péréquation horizontaux et les systèmes de péréquation verticaux (il est en effet probable que certaines collectivités soient contributrices nettes dans un système et bénéficiaires dans l'autre).

Encadré 1 : Principales conclusions des parties 1 et 2

Concernant les ressources des collectivités territoriales :

- la dynamique des nouvelles bases fiscales de CVAE et de CFE devrait être plus importante que celle de la taxe professionnelle mais devrait être plus dépendante de la conjoncture économique²⁷, particulièrement pour les régions ;
- la réforme conduit à une concentration du pouvoir de fixer les taux d'imposition sur la fiscalité ménages et sur le secteur communal ;
- sur la durée, l'autonomie financière des collectivités devrait continuer de s'accroître ;
- les mécanismes de compensation mis en place par la réforme assurent à chaque collectivité, *a minima*, le maintien de son niveau de ressources de 2010 à court comme à moyen termes ;
- la nouvelle répartition des impôts entre collectivités conduit à une spécialisation accrue de la fiscalité locale. L'équilibre qui a été trouvé dans la loi de finances pour 2010 et la neutralité de la réforme pour les collectivités ne rendent pas utile une modification de cette répartition.

Concernant la situation des collectivités en termes de péréquation :

- compte tenu du contexte d'encadrement budgétaire des transferts de l'État, une amélioration de l'égalité entre collectivités passe principalement par le développement de dispositifs de péréquation horizontale ;
- pour les régions et départements, l'efficacité des dispositifs de péréquation créés par la loi de finances pour 2010 devrait être limitée ; des ajustements pourraient renforcer cette efficacité ;
- pour le secteur communal, de nouveaux instruments doivent être mis en place pour remplacer les mécanismes existants, dont le fonctionnement est bouleversé par la réforme. La conception de ces instruments pourrait s'appuyer sur plusieurs principes proposés par la mission :
 - fixer, pour une période donnée, un objectif de réduction des inégalités communales et en déduire le dispositif de péréquation le plus adapté ;
 - prendre en compte simultanément les critères de ressources et de charges ;
 - prendre en compte l'ensemble des ressources fiscales ;
 - considérer la richesse globale des groupements et de leurs communes membres ;
 - favoriser l'intégration intercommunale ;
 - concilier un mécanisme national avec une péréquation au niveau territorial ;
 - envisager des mécanismes propres à l'Outre-mer.

²⁷ Le caractère fluctuant avec la conjoncture économique des nouvelles bases fiscales est cependant beaucoup plus faible que celui d'autres ressources de fiscalité locale comme les DMTO.

3. Effets de la réforme sur l'économie et les entreprises

3.1. La réforme de la taxe professionnelle devrait limiter la hausse de la pression fiscale sur les entreprises

La pression fiscale²⁸ locale sur les entreprises a connu une forte augmentation depuis quelques années en raison de la politique de taux des collectivités territoriales (voir le graphique 43 et le tableau 14 *infra*). Entre 2002 et 2008, le taux de taxe professionnelle est ainsi passé en moyenne nationale de 24,1 % à 27,2 % soit une hausse de la pression fiscale de plus de 13 %. Cette augmentation a été particulièrement forte dans les régions (+41 %) et les départements (+21 %) et moindre dans le secteur communal (+6 %). Cette hausse est intervenue alors même que les impôts sur la production (principalement la taxe professionnelle) sont en France parmi les plus élevés des pays développés²⁹. L'existence du plafonnement sur la valeur ajoutée relativise toutefois l'impact de ces augmentations sur les entreprises, une partie des hausses étant prises en charge par l'État et le contribuable national.

Graphique 43 : Evolution des taux de taxe professionnelle entre 2002 et 2008

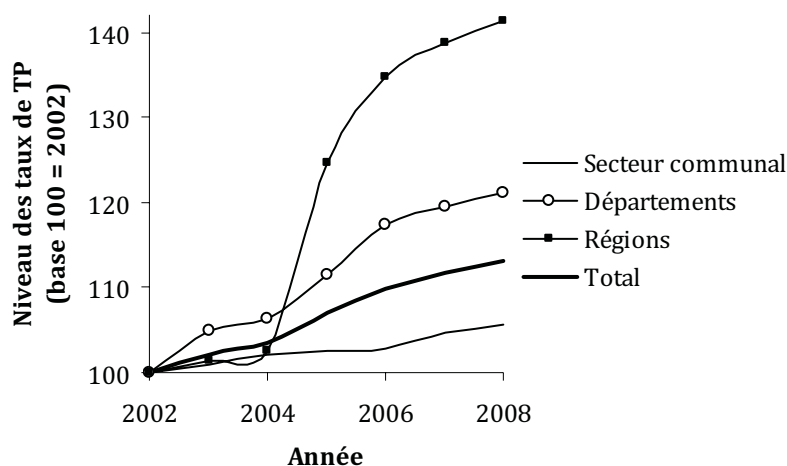


Tableau 14 : Taux de croissance des taux de taxe professionnelle entre 2002 et 2008

Collectivités	Taux de croissance
Secteur communal	5,6%
Départements	21,1%
Régions	41,2%
Total	13,1%

Source : Données du rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

Source : Rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

Or la réforme de la taxe professionnelle modifie le pouvoir qu'ont les collectivités de déterminer les taux. La loi de finances pour 2010 procède à une spécialisation de la fiscalité locale, à des transferts entre niveaux de collectivités et à une égalisation partielle des taux d'imposition sur les entreprises en remplaçant la taxe professionnelle pour partie par un impôt à taux unique national (la CVAE). Ces changements devraient avoir un effet globalement modérateur en termes de pression fiscale pour les contribuables locaux pour deux raisons :

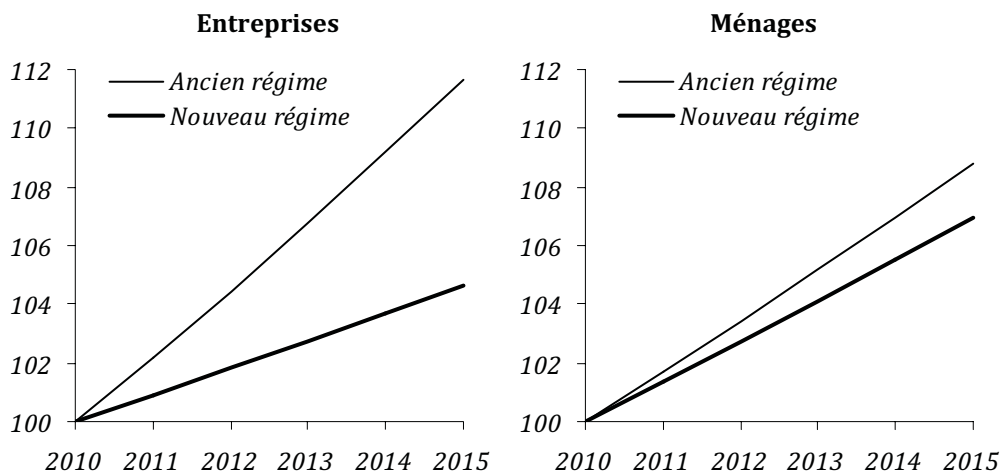
- ♦ les impôts locaux avec vote de taux seront désormais davantage concentrés sur le secteur communal. A l'opposé, les départements et les régions disposent d'un pouvoir sur les taux réduit (respectivement de 54 % et de 100 %) ;
- ♦ le choix des taux sera principalement concentré sur les ménages. Alors que les collectivités avaient jusqu'à présent une part importante de leur pouvoir sur les taux sur la fiscalité entreprises (61 % pour les régions, 42 % pour les départements et 40 % pour le secteur communal), la réforme le réoriente vers les ménages (exclusivement pour les départements et très majoritairement pour le secteur communal).

²⁸ Montant de la fiscalité effectivement acquittée par les entreprises rapporté à leurs bases fiscales.

²⁹ Voir le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2009 (pp. 192 et suivantes).

Toutes choses égales par ailleurs, la pression fiscale locale pourrait augmenter à l'avenir de manière plus modérée, particulièrement pour les entreprises (voir le graphique 44 *infra*). L'ensemble des effets de la réforme en matière de taux d'imposition, tels que décrits *supra*, devrait avoir pour conséquence de réduire la progression de la fiscalité sur les entreprises d'un facteur 3 (hausse annuelle des taux de l'ordre de 0,9 % contre 2,2 % auparavant)³⁰. Par ailleurs, la fiscalité sur les ménages devrait aussi progresser plus lentement (hausse annuelle des taux de l'ordre de 1,4 % contre 1,7 % auparavant). En pratique, une telle évolution dépend notamment de la capacité des collectivités territoriales à contenir la dynamique de leurs charges

Graphique 44 : Evolution des taux entreprises (gauche) et ménages (droite) dans la nouvelle fiscalité et dans l'ancienne fiscalité (base 100 = 2010)



Source : Données du rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

Note : Le calcul a été fait en projetant pour chaque catégorie de collectivités l'évolution des taux constatée sur la période 2002-2008 sur le panier de ressources avant réforme et sur le panier de ressources après réforme (avec les transferts de fiscalité entre niveaux de collectivités). Par exemple, la croissance des taux d'imposition de la fiscalité entreprises avant réforme est égale à l'évolution des taux de taxe professionnelle constatée sur la période 2002-2008, toutes collectivités confondues. La croissance des taux d'imposition de la fiscalité entreprises après réforme (c'est-à-dire la cotisation foncière des entreprises) est égale à l'évolution des taux de taxe professionnelle constatée sur la période 2002-2008 pour le seul secteur communal (puisque la CFE est affectée exclusivement au secteur communal).

3.2. La réforme aura un impact différencié sur les entreprises selon leur secteur d'activité, leur taille et leur localisation géographique

3.2.1. La réforme réduit la fiscalité locale, particulièrement des petites entreprises

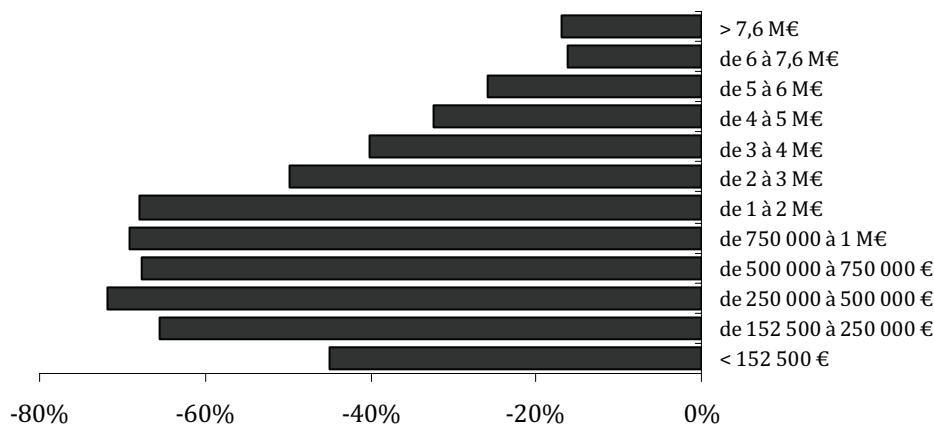
La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux conduisent à une réduction globale de la fiscalité sur les entreprises (voir l'annexe VIII).

Cet effet global est particulièrement élevé pour les plus petites entreprises : en deçà d'un chiffre d'affaires de 2 M€, la réduction fiscale est de l'ordre de 50 % dans le nouveau système (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) à l'exception des très petites entreprises, pour lesquelles les régimes d'exonération limitent les gains à la réforme (voir le graphique 45).

³⁰ Ce raisonnement vaut pour les entreprises qui ne sont pas soumises au plafonnement sur la valeur ajoutée. Pour ces dernières, la pression fiscale est, par définition, constante dans le temps.

A l'inverse, plus l'entreprise a un chiffre d'affaires élevé, moins la réforme se traduira par une diminution de la fiscalité. Au-delà de 6 M€ de chiffre d'affaires, une baisse de 15 % de la fiscalité directe (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) devrait être enregistrée.

Graphique 45 : Gain moyen à la réforme par strate de chiffre d'affaires (écart entre la CET après réforme et la taxe professionnelle nette avant réforme)



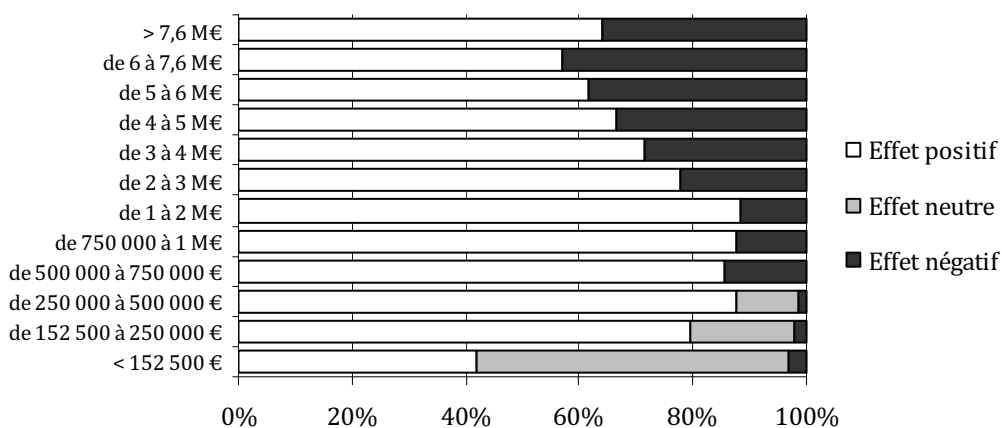
Source : Données DGFIP 2009

Note : Par hypothèse, la totalité de l'IFER a été imputée aux plus grandes entreprises, qui seront effectivement les principaux contributeurs à cette imposition

Au niveau individuel, la réforme peut induire pour certaines entreprises un accroissement de la fiscalité. Cet accroissement s'explique essentiellement par l'égalisation de la fiscalité due au remplacement d'une fiscalité assise en partie sur les équipements productifs par une imposition sur la valeur ajoutée et par le passage d'une fiscalité décidée localement à un régime de taux national unique.

L'examen de ces conséquences individuelles par strate de chiffre d'affaires confirme le résultat global : la réforme aura un effet positif ou neutre³¹ pour quasiment toutes les petites entreprises. A l'inverse, une partie des entreprises, principalement celles de plus grande taille, connaîtra un effet négatif de la réforme (de l'ordre de 40 % des entreprises de plus de 5 M€ de chiffre d'affaires) (voir le graphique 46 *infra*).

Graphique 46 : Répartition du nombre d'entreprises par chiffre d'affaires selon l'effet positif, neutre ou négatif de la réforme

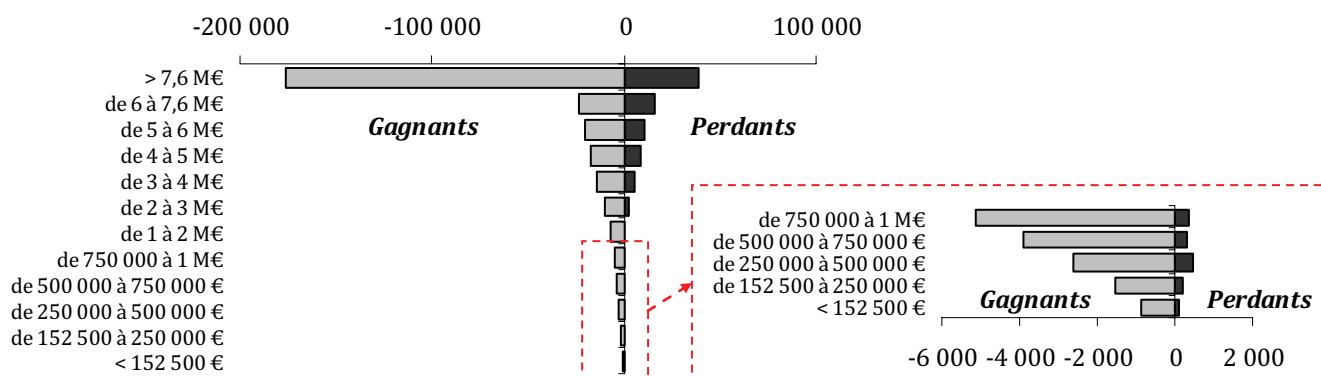


Source : Données DGFIP 2009

³¹ L'effet de la réforme est neutre pour une entreprise quand son montant de fiscalité après réforme (CVAE et CFE) est égal au montant de sa fiscalité avant réforme (taxe professionnelle).

Ces conséquences individuelles sont, toutefois d'un montant très faible et progressif selon le chiffre d'affaires : pour les entreprises d'un chiffre d'affaires inférieur à 2 M€, la perte est de l'ordre de quelques centaines d'euros en moyenne ; au-delà, la perte moyenne croît avec le chiffre d'affaires pour atteindre au plus quelques dizaines milliers d'euros pour les très grandes entreprises (voir le graphique 47). Par ailleurs, ces pertes sont minorées par la déduction de la fiscalité supplémentaire de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et par le mécanisme de dégrèvement transitoire prévu par la loi de finances pour 2010³².

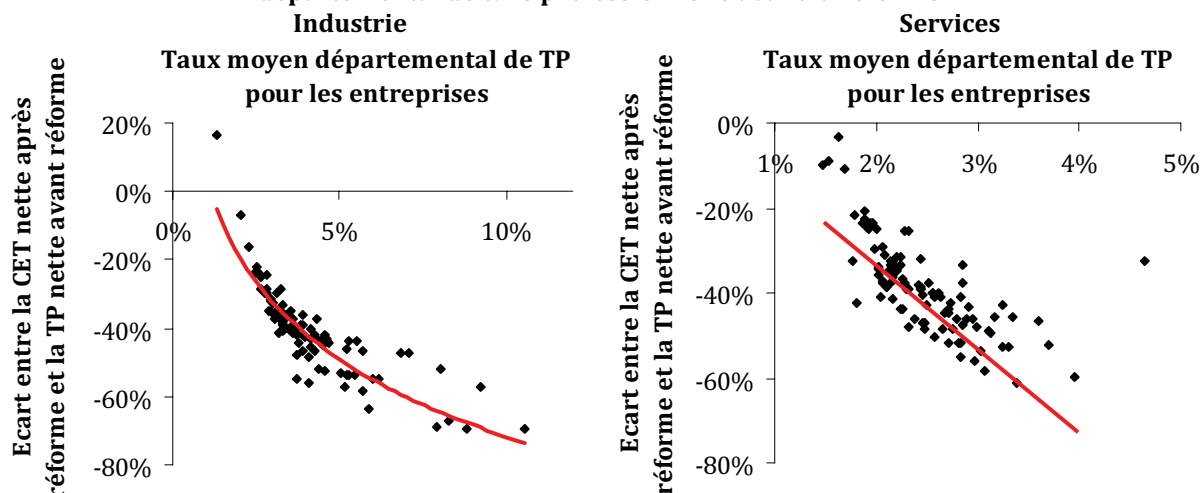
Graphique 47 : Gain moyen des gagnants et perte moyenne des perdants à la réforme (en euros) (hors effet sur l'IS)



Source : Données DGFIP 2009

Par ailleurs, ces conséquences individuelles sont le fait de l'égénéralisation des taux d'imposition entre les territoires : alors que le montant de taxe professionnelle acquitté par les entreprises était pour une partie importante fixé par les collectivités territoriales (sur la part foncière et les EBM), la nouvelle fiscalité est constituée majoritairement de CVAE à taux national. L'examen de la répartition des gains moyens à la réforme en fonction de la localisation géographique confirme cette analyse : plus le taux réel de taxe professionnelle était élevé dans un département, plus le gain à la réforme est important pour les entreprises concernées (voir le graphique 48 *infra*).

Graphique 48 : Relation entre le gain (ou la perte) moyen par département et le taux moyen départemental de taxe professionnelle avant la réforme



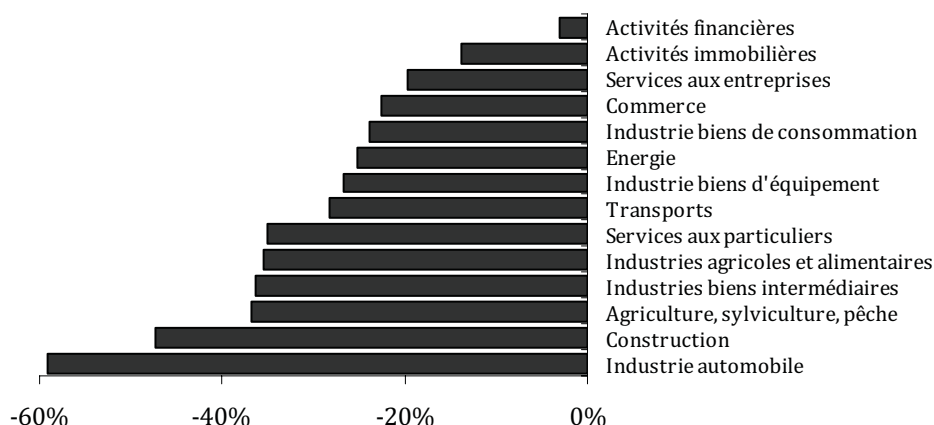
Source : Données DGFIP 2009

³² Article 2 de la loi de finances pour 2010. « La somme de la contribution économique territoriale (...) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux due par l'entreprise au titre des années 2010 à 2013 fait l'objet d'un dégrèvement lorsque cette somme, due au titre de l'année 2010, est supérieure de 500 € et de 10 % à la somme des cotisations de taxe professionnelle (...) qui auraient été dues au titre de 2010 ».

3.2.2. La réforme aura un effet plus fortement positif sur l'industrie

L'effet de réduction de la fiscalité locale (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) sera davantage prononcé sur certains secteurs économiques (voir l'annexe VIII)³³, comme l'industrie automobile (près de 60 % de baisse de fiscalité), la construction (plus de 40 %), les industries agroalimentaires et de biens intermédiaires (près de 40 %). A l'opposé, la réforme sera globalement neutre pour le secteur financier (voir le graphique 49 *infra*).

Graphique 49 : Gain moyen à la réforme par secteur d'activités
(écart entre la CET/IFER après réforme et la taxe professionnelle nette avant réforme)

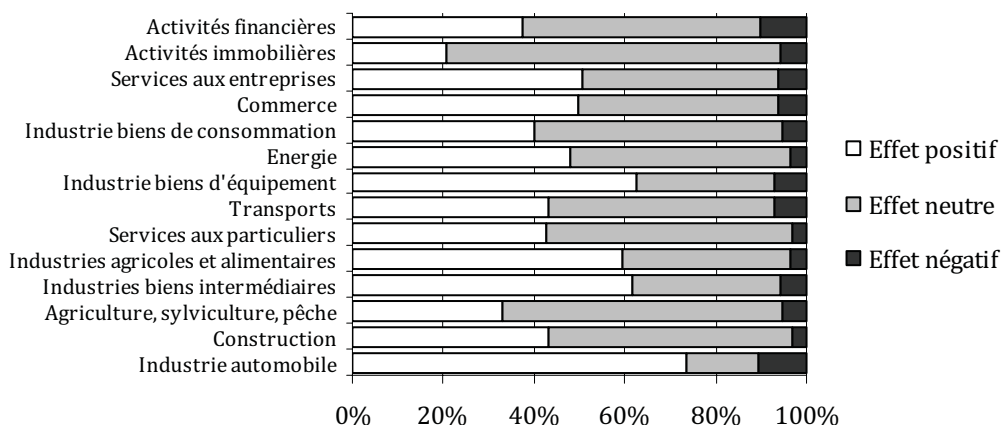


Source : Données DGFIP 2009 – secteurs de la nomenclature économique de synthèse (NES 16) hors secteurs « Administration » et « Éducation, santé, action sociale »

Note : Par hypothèse, l'IFER Télécom a été imputée au secteur des services aux entreprises, l'IFER ferroviaire au secteur des transports et l'IFER électricité au secteur de l'énergie.

Au niveau individuel, la situation sera assez proche d'un secteur à l'autre (voir le graphique 50 *infra*) : quelle que soit l'activité, la réforme sera neutre ou positive pour la quasi-totalité des entreprises. Les conséquences négatives pour certaines entreprises ne sont donc pas principalement liées à leur appartenance à un secteur d'activité : c'est l'effet taille qui semble prédominant (voir *supra*).

Graphique 50 : Répartition du nombre d'entreprises par secteur d'activités selon l'effet positif, neutre ou négatif de la réforme



Source : Données DGFIP 2009 – secteurs de la nomenclature économique de synthèse (NES 16) hors secteurs « Administration » et « Éducation, santé, action sociale »

³³ Les données présentées ici s'appuient sur la nomenclature économique de synthèse (NES 16) de l'INSEE. La répartition des entreprises dans cette nomenclature peut présenter des difficultés dans le cas de groupes avec des filiales dans des secteurs d'activité différents. Les résultats par secteur doivent donc être analysés avec précaution.

3.3. La territorialisation de la CVAE selon les effectifs salariés pose des difficultés déclaratives aux entreprises

La réforme de la taxe professionnelle doit globalement améliorer l'environnement économique et administratif des entreprises (voir l'annexe VIII). Grâce à un taux de CVAE défini au niveau national, les entreprises bénéficient désormais d'une meilleure visibilité sur le coût de leurs investissements. Par ailleurs, le choix d'un solde intermédiaire de gestion comme assiette d'imposition est plus économique. Il permet notamment de mieux répartir le risque conjoncturel entre les entreprises et les collectivités locales. Enfin, les mécanismes de dégrèvement sont plus simples et ne pèsent plus sur la trésorerie des entreprises.

La déclaration des effectifs salariés par commune pour les entreprises multi-établissements pourrait toutefois se traduire par une augmentation des charges administratives pour certaines activités (voir l'annexe VIII). En effet, afin de répartir la CVAE entre les collectivités territoriales, le code général des impôts prévoit une obligation de déclaration des salariés par établissement ou sur la commune d'emploi pour les salariés qui exercent leur activité plus de trois mois hors de leur entreprise. Dans certains secteurs économiques (travaux publics, travail temporaire, surveillance privée, etc.), les entreprises peuvent avoir des difficultés pour déclarer la localisation exacte de leurs effectifs. L'application du texte pourrait donc se traduire par un accroissement de la charge administrative, sans que la fiabilité des données utilisées pour répartir leur CVAE ne soit assurée.

A l'issue de la première campagne de déclaration des effectifs salariés, un bilan pourrait être dressé entre l'administration fiscale et les entreprises pour envisager, le cas échéant, une adaptation du régime déclaratif.

Proposition n°3	Faire un bilan du régime déclaratif des effectifs salariés entre l'administration fiscale et les entreprises (difficultés de mise en œuvre, fiabilité des données déclarées) - (le cas échéant) adapter le régime déclaratif pour 2011
------------------------	--

3.4. Le dispositif de l'IFER pourrait utilement être ajusté pour en régler les problèmes non anticipés

L'article 2 de la loi de finances pour 2010 instaure, à compter du 1^{er} janvier 2010, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) (voir l'annexe IX). Cette imposition est perçue, à compter de 2011, au bénéfice des collectivités locales. Elle concerne trois secteurs économiques (énergie, transport ferroviaire, télécoms) et repose sur sept catégories d'installations, possédant chacune leurs propres règles d'assiette et de calcul. L'instauration de l'IFER vise deux objectifs :

- ♦ d'une part, le financement partiel de la réforme de la taxe professionnelle, dont le coût en régime de croisière sera de plus de 5 Md€, en limitant ses effets d'aubaine. De ce fait, l'IFER doit neutraliser les gains fiscaux des secteurs possédant une assiette non-délocalisable ;
- ♦ d'autre part, le maintien pour les collectivités d'une incitation financière à l'accueil d'installations génératrices d'externalités négatives.

En raison de sa conception forfaitaire et de son assiette matérielle dans des secteurs régulés, l'IFER devrait produire des effets indirects qui n'ont pas tous été anticipés. En particulier, le montant de l'IFER, généralement calibré pour reprendre les gains du plus gros bénéficiaire du secteur concerné, peut se traduire pour les entreprises concurrentes de plus faible taille par une augmentation de leur charge fiscale (voir l'annexe IX).

3.4.1. En l'état, les composantes de l'IFER dans le secteur des télécommunications ont des effets économiques pénalisant pour certains opérateurs

Compte tenu du caractère fortement capitalistique des entreprises de télécommunications, une application directe de la réforme de la taxe professionnelle aurait généré des gains substantiels pour le secteur, chiffrés à plus de 600 M€ en 2010. L'assujettissement à l'IFER doit permettre de reprendre la plus grande partie de ces gains (plus de 500 M€ en 2010), qui auraient sinon constitué un effet d'aubaine, en raison du caractère non-délocalisable des activités du secteur. Dans le dispositif retenu dans la loi de finances pour 2010, les composantes de l'IFER applicables au secteur des télécommunications reposent sur deux assiettes : les répartiteurs principaux (c'est-à-dire la « boucle locale de cuivre » utilisée essentiellement sur la marché du dégroupage) et les stations radioélectriques (c'est-à-dire les antennes de téléphonie mobile, les émetteurs de télévision ou de radio FM, etc).

Concernant la composante assise sur les répartiteurs principaux, les effets directs et indirects de la nouvelle imposition modifient l'équilibre du marché des télécoms. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la CET et l'IFER induit des effets de deux ordres sur les opérateurs du secteur (voir l'annexe IX) :

- ◆ des effets directs, liés au changement de l'assiette (effet base) et au remplacement de la taxe professionnelle, pour partie, par la CVAE et l'IFER à taux national (effet taux). Tous les opérateurs de télécommunications connaissent ainsi une évolution fiscale avec la réforme, qui est différenciée selon leur structure de production et leur situation fiscale antérieure (notamment la présence au non d'équipements et biens mobiliers) ;
- ◆ des effets indirects liés à la prise en compte de l'IFER dans la tarification des marchés de gros (c'est-à-dire les marchés sur lesquels France Telecom dispose d'infrastructures essentielles, qui sont partagées avec tous les opérateurs du secteur moyennant le paiement d'un tarif, régulé par l'ARCEP). Sous l'ancien régime fiscal, la taxe professionnelle reposait en partie sur les équipements et biens mobiliers exploités par France Telecom pour l'exercice de ses activités. En application du principe de causalité, prévu par les textes relatifs aux secteurs régulés, le montant de la taxe professionnelle était imputé à ses différents marchés au prorata de la valeur des équipements qui leur étaient affectés. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une taxation spécifique des répartiteurs principaux se traduit par une concentration de l'assiette d'imposition sur le marché du dégroupage et devrait donner lieu à une augmentation du tarif de gros pour les opérateurs qui utilisent les équipements concernés. Sur les autres marchés de gros, la réforme devrait aussi induire des évolutions de tarifs à la hausse comme à la baisse (du fait de la suppression de la TP).

Au total, en déplaçant l'assiette taxable d'un secteur régulé, l'IFER pourrait engendrer des effets sur l'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications, les opérateurs qui sont très présents sur le marché du dégroupage étant financièrement défavorisés par rapport à ceux qui le sont moins. La simulation des effets directs et indirects sur les acteurs du secteur révèle, à cet égard, des situations financières différentes, certains opérateurs subissant une hausse de leurs charges contrairement à d'autres opérateurs.

Plusieurs solutions sont envisageables pour résoudre ces difficultés (voir l'annexe IX). La solution qui présente le moins d'inconvénients pourrait consister en une diversification de l'assiette de l'IFER : au lieu de concentrer l'imposition sur une seule assiette, il pourrait être envisagé de la répartir sur plusieurs équipements et ainsi d'en « diluer » les effets financiers sur les différents marchés de gros.

Proposition n°4	Diversifier l'assiette de la composante sur les répartiteurs ³⁴
------------------------	--

³⁴ Par exemple, il pourrait être envisagé d'imposer en partie les répartiteurs principaux et en partie les équipements du marché de la commutation (hors commutateurs).

Concernant la composante assise sur les stations radioélectriques, le dispositif prévu pourrait pénaliser les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins (voir l'annexe IX). Le caractère forfaitaire de l'imposition pourrait conduire à une augmentation des coûts fixes de couverture, indépendamment du nombre de clients ou de la quantité de trafic. Pour cela, l'IFER pourrait peser plus fortement sur les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins. Pour autant, faute de données fiables, les effets de l'IFER sur les petits opérateurs demeurent incertains. Par ailleurs, dans l'attente d'une instruction fiscale, la définition des stations radioélectriques demeure sujette à interprétation. Par conséquent, la mission recommande d'attendre une année entière afin de disposer d'informations permettant de mesurer l'impact réel de la réforme³⁵.

Proposition n°5	Faire le bilan de la réforme en 2011 pour les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins, sur la base de données fiables
------------------------	--

3.4.2. D'autres composantes de l'IFER pourraient générer des effets non souhaités

Au-delà du cas du secteur des télécommunications, la création de l'IFER pourrait avoir des conséquences non anticipées sur les autres activités. Si l'IFER ne semble pas présenter de difficulté importante pour le transport ferroviaire et la production d'électricité d'origine nucléaire, thermique, hydraulique ou photovoltaïque (voir dans l'annexe relative à l'IFER), des ajustements pourraient être nécessaires dans le cas de la production éolienne et le transport et la distribution d'électricité.

3.4.2.1. La nouvelle fiscalité locale applicable aux éoliennes devrait être moins favorable à l'implantation de nouveaux parcs

La loi de finances pour 2010 prévoit une composante de l'IFER sur les éoliennes, qui a pour objectif principal de donner aux collectivités une incitation financière à l'accueil de ces installations. Malgré cette imposition supplémentaire, la suppression de la taxe professionnelle devrait conduire à une réduction de l'incitation fiscale au niveau communal³⁶. Cette réduction intervient dans un contexte de baisse de l'acceptabilité sociale de nouveaux parcs éoliens et pourrait donc pénaliser l'émergence de nouvelles installations.

Compte tenu des objectifs que s'est fixés l'État en matière d'énergies renouvelables (part des énergies renouvelables d'au moins 23 % de la consommation d'énergie finale d'ici à 2020)³⁷, le *statu quo* peut ne pas apparaître souhaitable. Dans ce cas, deux mesures pourraient renforcer le caractère incitatif du nouveau régime fiscal et faciliter la réalisation des objectifs gouvernementaux (voir l'annexe IX) :

- ♦ le transfert aux communes et EPCI de la part départementale³⁸ de la composante éolienne de l'IFER permettrait de conforter la territorialisation de la taxe et faciliterait l'accroissement du parc de production ;

³⁵ A court terme, les éventuels surcoûts sont pris en charge dans le mécanisme de dégrèvement précité.

³⁶ Dans l'ancien régime fiscal, le secteur communal percevait la majorité de la taxe professionnelle. Dans le nouveau régime fiscal, le secteur communal percevra la totalité de la CFE mais seulement 26,5 % de la CVAE et la moitié de la composante éolienne de l'IFER.

³⁷ Article 2 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³⁸ Même s'il était prévu d'affecter la moitié de la composante éolienne de l'IFER aux départements, il convient de noter que la loi de finances ne prévoit pas d'affectation pour cette moitié, qui devrait de ce fait bénéficier au budget de l'État.

- ♦ une augmentation du tarif de l'IFER fournirait des incitations supplémentaires aux collectivités pour l'accueil d'éoliennes.

Proposition n°6	Renforcer l'incitation du secteur communal à l'installation d'éoliennes : – attribution au secteur communal de l'intégralité de la composante de l'IFER sur les éoliennes – hausse du barème de la composante de l'IFER sur les éoliennes³⁹
------------------------	--

3.4.2.2. Le tarif de la composante assise sur les transformateurs électriques pourrait pénaliser ERDF

La loi de finances pour 2010 prévoit une composante de l'IFER sur les transformateurs électriques, utilisés pour le transport et la distribution d'électricité. Selon les simulations réalisées par l'administration, le tarif de cette composante devrait être fiscalement neutre pour RTE et les distributeurs locaux. En revanche, le barème actuel de l'IFER devrait se traduire par une augmentation de la fiscalité d'ERDF de plus de 24 M€ soit une hausse de fiscalité locale de 13 % (les prévisions de valeur ajoutée d'ERDF pour 2009, qui ont été utilisées au moment du calibrage du barème, avaient été surestimées). Il pourrait donc être envisagé de réviser le barème de la composante de l'IFER sur les transformateurs pour neutraliser cet effet défavorable sur ERDF (voir l'annexe IX).

Proposition n°7	Réviser le barème de l'IFER afin de limiter l'augmentation de la charge fiscale d'ERDF, tout en maintenant un niveau de prélèvement constant pour RTE ⁴⁰
------------------------	---

³⁹ Il n'est pas possible de quantifier précisément le montant qui pourrait être appliqué sans déstabiliser le secteur. Toutefois, sur la base d'entretiens avec les principaux acteurs du marché, il ressort que le montant maximal de l'IFER qui pourrait être appliqué au secteur se situe probablement autour de 4 000 € par MW installé (au lieu des 2 913 € prévus dans la loi de finances pour 2010).

⁴⁰ Pour atteindre l'objectif, il est possible d'augmenter le tarif sur les équipements exclusivement utilisés par RTE et de baisser le tarif sur les équipements utilisés par RTE et par ERDF.

Encadré 2 : Principales conclusions de la partie 3

Au niveau global, la réforme réduit la fiscalité des entreprises, particulièrement pour les plus petites et dans les secteurs industriels, et devrait avoir un effet modérateur sur l'évolution de la pression fiscale. En revanche, la déclaration des effectifs salariés par commune pourrait être compliquée pour certaines activités ;

Au niveau individuel, la réforme peut induire une hausse de la fiscalité pour certaines entreprises, qui restera toutefois d'un montant faible et progressif selon le chiffre d'affaires et sera minorée par le dégrèvement transitoire prévu par la loi de finances pour 2010 ;

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) devrait produire des effets défavorables à l'équilibre concurrentiel ou au développement des activités concernées, particulièrement dans le secteur des télécommunications.

Propositions :

- faire un bilan du régime déclaratif des effectifs salariés à l'issue de la campagne 2010 et, le cas échéant, l'adapter à partir de 2011 ;
- diversifier l'assiette de l'IFER sur les répartiteurs principaux pour en limiter les effets sur l'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications ;
- faire un bilan en 2011 des effets de l'IFER sur les stations radioélectriques pour les opérateurs, notamment ultramarins, sur la base de données fiabilisées ;
- renforcer l'incitation pour le secteur communal à l'installation d'éoliennes en lui attribuant l'intégralité de l'IFER sur les éoliennes et, le cas échéant, en augmentant le barème de cette composante ;
- réviser le barème de l'IFER sur les transformateurs électriques pour neutraliser son effet défavorable sur ERDF.

Rapport

A Paris, le 19 mai 2010

Pascale DUGOS
Inspectrice des finances



Jean-François JUERY
Inspecteur des finances



Pierre BERGES
Inspecteur de l'administration



Mickaël OHIER
Inspecteur des finances

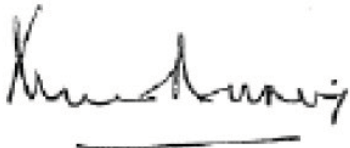


Thomas REVIAL
Inspecteur des finances



Sous la supervision de

Bruno DURIEUX
Inspecteur général des finances



Patrick SUBREMON
Inspecteur général de l'administration

