



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

MAI 2023

Laurent **TRUPIN**
Jean-Baptiste **ROZIÈRES**

Patrick **REIX**
Benoît **CHATARD**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ministère délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique, chargé des Comptes publics
Ministère délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des
territoires, chargé de la Ruralité

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
N° 2023-M-011-03

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N° 23019R

RAPPORT

TERRITORIALISATION DE LA COMPENSATION DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES (CVAE)

Établi par

LAURENT TRUPIN
Inspecteur général des finances

PATRICK REIX
Inspecteur général de l'administration

JEAN-BAPTISTE ROZIÈRES
Inspecteur des Finances

BENOÎT CHATARD
Inspecteur de l'administration

- MAI 2023 -

SYNTHÈSE

Par lettre de mission du 10 février 2023 le Ministre des comptes publics et la secrétaire d'État à la ruralité ont demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des finances (IGF) de réfléchir à la territorialisation de la dynamique de la fraction de TVA affectée au bloc communal à partir de 2022 dans le cadre de la compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) prévue par la loi de finances pour 2023.

En préambule, la mission constate que, dans la réforme, le mode de calcul du « socle » de la compensation (la moyenne des quatre années de 2020 à 2023), financé par un pourcentage garanti des recettes de TVA, fournit une sécurité et une absence de volatilité importantes pour les finances publiques locales.

La répartition de la part variable (le Fonds national d'attractivité économique des territoires – FNAET), qui fait bénéficier aux collectivités de la dynamique de la perception de la TVA, doit pouvoir s'appuyer sur des critères permettant de conserver le lien entre sommes perçues et politiques des collectivités favorables aux investissements des entreprises.

La LFI 2023 a introduit une ressource plus pérenne, plus stable (le « socle » de la compensation étant calculé sur la moyenne des quatre dernières années de perception de la contribution – de 2020 à 2023) et plus dynamique que la CVAE (la « part variable » - le FNAET – étant assise sur l'augmentation des recettes de TVA). Cependant, le lien avec les politiques locales en faveur de l'investissement des entreprises s'est affaibli, le « socle garanti » étant réparti sur la base de la situation à la date de la réforme et n'étant donc plus en rapport avec l'évolution des entreprises sur le territoire concerné.

Néanmoins, les élus et le gouvernement partagent le souhait de pérenniser ce lien en adoptant des règles de partage de la « part variable » de la ressource (celle qui est assise sur la dynamique de la TVA) qui maintiennent une relation entre les politiques locales en faveur de l'investissement et les compensations perçues.

La mission s'est tout d'abord intéressée à la notion d'attractivité des territoires, qui mérite d'intégrer des dimensions jusqu'ici négligées telles que la concurrence entre EPCI, la nécessité de dépasser les périmètres administratifs pour intégrer les notions de « zone d'emploi » et de « bassin de vie ».

Elle s'est ensuite interrogée sur ce que pouvaient être des critères simples, assurant une certaine continuité malgré le changement radical que constitue la suppression de la CVAE et dont la « robustesse » tant opérationnelle que juridique serait moins contestable que celle des critères de répartition utilisés jusqu'ici.

Elle a conclu que pérenniser la situation actuelle à l'identique n'était pas satisfaisant, d'une part parce que cela obligerait à maintenir en place une obligation de déclaration alors que la CVAE est supprimée, et, d'autre part, en raison des manques de fiabilité importants (sur les effectifs) et insuffisances (sur les valeurs locatives) constatés pour les critères actuellement utilisés (portant principalement sur le recensement des effectifs, la somme des déclarations d'effectifs CVAE arrivant au double des chiffres de l'INSEE).

Rapport

Néanmoins, aucun critère alternatif parmi les nombreux inventoriés en théorie ne fait la preuve de sa pertinence, ce qui supposerait de trouver avec les associations d'élus un consensus sur le choix de tels critères et d'en simuler l'impact sur le FNAET. Ainsi et sauf à passer à une logique de « financement de projets », ce qui n'est pas souhaité par les collectivités, la Mission a préféré, au moins dans un premier temps, recommander d'utiliser les critères actuels corrigés autant que faire se peut de leurs défauts.

Les simulations qui ont été faites à partir d'un outil créé par la mission montrent que l'utilisation des bases foncières déclarées par établissement pour l'acquittement de la Cotisation foncière des entreprises (CFE) et le calcul des effectifs salariés à partir des Déclarations sociales nominatives (DSN) permettraient de maintenir « l'esprit » de la CVAE (le lien entre sommes reçues et politiques locales en faveur de l'implantation des entreprises) tout en limitant l'impact sur chaque collectivité de ce changement de la base « effectifs ». Dans un contexte général de croissance de la ressource liée à la dynamique de la TVA, certaines métropoles (et notamment celle du Grand Paris) verraient leurs recettes baisser, uniquement les deux premières années.

La mission suggère dès lors un dispositif en deux temps :

L'exercice 2024 constituerait une « période intermédiaire » utile pour avancer dans la réflexion collective. Compte tenu du fait que le « socle » de la compensation est garanti (et déjà attribué selon l'historique : la répartition 2023 s'est faite sur la base de critères inchangés : effectifs et valeurs locatives), la répartition du FNAET de l'exercice 2024 (année d'imputation dans les comptes des collectivités) s'effectuerait selon les critères « actuels » (1/3 foncier et 2/3 effectifs), mais corrigés s'agissant du critère « effectifs » par la prise en compte des données issues du recensement DSN.

La mission souligne toutefois que la mise en place de ce rebasage nécessite d'être suffisamment anticipé (mise en œuvre technique et législative) afin d'être opérationnel pour l'exercice budgétaire 2024

À partir de l'exercice 2025, voire 2026 si un temps supplémentaire est nécessaire aux travaux complémentaires à mener avec les associations de collectivités, des critères nouveaux pourraient être utilisés afin d'identifier et de pondérer des indices reflétant la complexité des situations.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. UNE PARTIE DE LA COMPENSATION PASSE PAR LA CRÉATION D'UN FONDS NATIONAL D'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES, ALIMENTÉ PAR LA DYNAMIQUE DE TVA ET DONT LA RÉPARTITION DOIT TENIR COMPTE DU DYNAMISME DES TERRITOIRES.....	3
1.1. La répartition du fonds doit pouvoir tenir compte du dynamisme des territoires : une notion pourtant difficile à cerner	3
1.2. Le dispositif de répartition du FNAET doit par ailleurs répondre à des impératifs d'acceptabilité de la part du bloc communal et de robustesse opérationnelle et juridique.....	4
1.2.1. <i>L'impératif d'acceptabilité appelle une forme de continuité et des critères simples et cohérents</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La robustesse opérationnelle des nouveaux critères est nécessaire pour assurer sa mise en œuvre.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>La robustesse juridique des nouveaux critères doit être assurée.....</i>	<i>5</i>
2. LA RÉPARTITION DU FONDS PEUT SE FAIRE SELON DEUX LOGIQUES : UNE MOBILISATION DE CRITÈRES NOUVEAUX DIFFICILES À CERNER AVEC PRÉCISION OU LE MAINTIEN DES CRITÈRES ACTUELS.....	6
2.1. Préalablement, des choix sont à faire	6
2.2. Des critères nouveaux pour le FNAET sont envisageables mais leur pertinence reste à démontrer	7
3. LE MAINTIEN D'UN DES CRITÈRES ACTUELS, CELUI DES EFFECTIFS, SOULÈVE DES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES ET ENGENDRERA DES VARIATIONS DU FAIT DE LA SUPPRESSION DE LA DÉCLARATION 1330	12
3.1. La substitution de la déclaration 1330 par la DSN pour le dénombrement des effectifs salariés modifie la répartition de la CVAE.....	12
3.1.1. <i>La déclaration actuelle, amenée à disparaître en 2024, représente imparfaitement la réalité de la territorialisation des effectifs.....</i>	<i>12</i>
3.1.2. <i>La DSN semble être la seule piste de substitution à la déclaration 1330, mais comporte des différences méthodologiques.....</i>	<i>14</i>
3.1.3. <i>L'utilisation des données « effectifs » de la DSN permet de mieux refléter la réalité de la répartition des salariés du secteur privé.....</i>	<i>15</i>
3.2. La mission a procédé à des simulations afin d'apprécier les effets d'un changement de calcul des effectifs pour la répartition du FNAET.	16
4. LA MISSION PROPOSE UN SCÉNARIO DE MISE EN ŒUVRE DE NOUVEAUX CRITÈRES EN DEUX TEMPS.....	26

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 10 février 2023, le Ministre délégué chargé des Comptes publics et la secrétaire d'État chargée de la ruralité ont demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des finances (IGF) de réfléchir à la territorialisation de la dynamique de la fraction de TVA affectée au bloc communal à partir de 2022 dans le cadre de la compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) prévue par la loi de finances pour 2023.

La mission s'est déroulée en mars et avril 2023 et a permis de rencontrer les associations d'élus, les cabinets, les directions des administrations centrales compétentes et des experts.

Une part de la compensation de la CVAE doit passer par la création d'un fonds national d'attractivité des territoires, alimenté par la dynamique de TVA et dont la répartition devra tenir compte du dynamisme des territoires.¹

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été créée en 2010, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), en remplacement de la taxe professionnelle. La CVAE est due par les entreprises exerçant une activité imposable à la CFE et dont le chiffre d'affaires (CA) hors taxe excède 500 000 €. Le produit est ensuite réparti entre les collectivités bénéficiaires en fonction du lieu d'établissement de l'entreprise dans le cas général et, pour les entreprises multi-établissements, selon un double critère de localisation des effectifs (pour les deux tiers) et les valeurs locatives foncières de CFE (pour un tiers).

Comme le Gouvernement s'y était engagé, l'article 55 de la loi de finances pour 2023 (n°2022-1726 du 30 décembre 2022) prévoit la suppression de la CVAE afin d'accroître la compétitivité de l'économie². À ce titre, la CVAE sera diminuée de moitié en 2023 et intégralement supprimée en 2024, ainsi que sa taxe annexe affectée aux chambres de commerce et d'industrie.

Or la CVAE représente depuis sa création une recette réelle de fonctionnement importante des collectivités territoriales. Si la part régionale de CVAE a été supprimée en loi de finances initiale pour 2021, les communes ont ainsi reçu 643 M€, les EPCI 5133 M€ et les départements 3791 M€ au titre de la CVAE en 2021³.

Cette suppression est compensée par l'affectation aux collectivités d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les départements bénéficieront d'un montant égal à la moyenne de CVAE dont ils étaient bénéficiaires de 2020 à 2023, majorée de la dynamique de progression attendue de la TVA. Le présent rapport s'intéresse à la compensation pour le bloc communal.

La fraction de TVA distribuée au bloc communal est constituée d'un socle de 5 Md€ et d'un fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET) alimenté par la dynamique de TVA.

La part **principale** du volume de compensation au bloc communal correspond à la moyenne des quatre années récentes de CVAE.

¹ Contrairement à la compensation de la CVAE pour les départements qui seront compensés de la totalité de la CVAE en fonction de la moyenne des montants perçus par chacun d'entre eux les quatre années précédentes, majorée de la dynamique de progression attendue de la TVA.

² En 2021, les impôts de production payés par les entreprises représentaient ainsi 5,6% de leur valeur ajoutée en France, contre 2,9% en moyenne dans l'Union européenne, 3,1% en Italie, 1,9% en Espagne et 1,1% en Allemagne (« La suppression définitive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2023 et 2024 », *Les Thémas de la DGE*, septembre 2023, p.1).

³ Cour des comptes, « Le financement des collectivités territoriales », octobre 2022, p.151.

Rapport

Un socle « figé » de compensation sera ainsi versé chaque année au bloc communal à partir de 2023, correspondant à la moyenne des années 2020 à 2023⁴. Le calcul du « socle » (cf. 1.1.1) correspond à la représentation figée de la réalité économique des territoires ces quatre dernières années : les effectifs, la valeur locative foncière, ou encore la surpondération des emplois industriels. D'après les projections fournies à la mission par la direction générale des finances publiques (DGFIP), cela correspondra à environ 5,3 Md€ dont 5,2 Md€ pour les EPCI. Cette somme a pour avantages d'être :

- ♦ **pérenne** : l'année de mise en œuvre demeurera la référence pour l'avenir ;
- ♦ **stable** : contrairement aux recettes précédentes qui pouvaient varier de plusieurs centaines de millions d'euros au niveau agrégé.

Une seconde partie, correspondant à la dynamique de TVA, a vocation à alimenter le fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET).

Ce fonds sera assis sur la dynamique additionnelle de TVA constatée chaque année. Le premier abondement du FNAET correspondra ainsi à la dynamique de TVA entre 2022 et 2023 appliquée au socle, soit environ 322 M€ pour le bloc communal.

La suite ne peut pas par nature être annoncée avec certitude. Pour donner un ordre de grandeur toutefois, le produit de TVA budgétaire nette des remboursements et dégrèvements a par exemple augmenté de 22% entre 2015 et 2021⁵. Avant cela, le produit de TVA n'a diminué qu'une seule fois entre 1995 et 2015 (en 2009).

Tableau 1 : Évolution du FNAET entre 2023 et 2026, selon des hypothèses de dynamisme de TVA (en M€)

Bénéficiaires	Socle : moyenne 2020-2023	FNAET 2023 ⁶	FNAET 2024 (4%)	FNAET 2025 (3%)	FNAET 2026 (3%)
EPCI	5 195	317	537	709	886
Communes	108	6	10	14	17
Total	5 303	322	547	723	904
Total Socle + FNAET		5 625	5 850	6 026	6 207

Source : DGFIP, traitement Mission.

Notons que l'appellation de « fonds » correspond à une facilité de langage et non à la création d'un nouvel outil à part entière. Il ne s'agit aucunement, *a priori*, de créer une nouvelle instance de gouvernance, mais simplement de désigner la part dynamique de la compensation pour le bloc communal.

Enfin, la répartition de ce fonds doit se faire en tenant compte du dynamisme des territoires, selon des modalités définies par décret⁷. Le présent rapport a pour objet d'identifier des critères de répartition du fonds susceptibles de garantir cette territorialisation de la dynamique de TVA en fonction de l'attractivité économique des territoires.

⁴ Année 2023 incluse, telle qu'elle aurait été sans réduction de moitié du taux.

⁵ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), « La place de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les finances publiques », décembre 2022, p.3.

⁶ Hors redistribution de 650 M€ grâce au « Fonds vert » (500 M€) et aux SDIS (150 M€).

⁷ D'après le 2° du B du XXIV de l'article 55 de la loi de finances pour 2023.

1. Une partie de la compensation passe par la création d'un fonds national d'attractivité des territoires, alimenté par la dynamique de TVA et dont la répartition doit tenir compte du dynamisme des territoires

1.1. La répartition du fonds doit pouvoir tenir compte du dynamisme des territoires : une notion pourtant difficile à cerner

Même si le taux de CVAE était unique et national, la suppression de cette taxe a alimenté entre le Gouvernement et les élus le débat déjà ancien de la perte d'autonomie financière des collectivités territoriales et leur capacité à déterminer le niveau de leurs ressources⁸. Il est vrai que le montant de leurs recettes de CVAE dépendait de l'activité des entreprises sur leur territoire.

Le lien direct entre le socle de la CVAE compensée et les politiques locales en faveur de l'investissement des entreprises n'existant plus, il appartient d'en maintenir l'esprit à travers les règles d'attribution du FNAET.

La loi de finances pour 2023 précise ainsi que ce fonds sera réparti « *afin de tenir compte du dynamisme des territoires respectifs* » des collectivités concernées. Les modalités devant en être définies par décret⁹, le Gouvernement a souhaité que soient étudiés prioritairement les dispositifs basés sur les critères existants (« base locative » et « effectifs dans la collectivité », qui sont ceux utilisés jusqu'ici pour la répartition de la CVAE) tout en évoquant cependant d'autres options possibles, dès lors que serait garantie la territorialisation de la répartition du fonds tenant compte de l'attractivité économique des territoires.

La Mission s'est interrogée dans un premier temps sur les notions de « territorialisation » et de d'« attractivité économique des territoires »¹⁰ puisque ces notions sous-tendent le dispositif envisagé. Elle en a tiré les considérations suivantes :

- ◆ si le principe de territorialisation du fonds est acté, la question d'un périmètre de répartition qui ne soit pas exclusivement le périmètre institutionnel aurait aussi un intérêt. Ainsi, celui de la zone d'emploi, c'est-à-dire un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts, a plus de sens lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur une définition économique du territoire. Tout autant, le périmètre du bassin de vie, plus délimité et qui inclut un territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et aux services les plus courants ;
- ◆ si le fonds projeté doit concerner un territoire en développement, dynamique et attractif, alors sa répartition devra répondre à de nombreuses interrogations et, notamment : les éléments qui caractérisent un territoire développé (niveau de production, richesse, qualité de vie, etc.), les indicateurs permettant de définir par rapport à quel environnement économique, social et écologique, régional, national, européen, le développement d'un territoire peut se situer.

⁸ Si le principe de l'autonomie financière est inscrit dans la Constitution, ce n'est pas le cas de l'autonomie fiscale.

⁹ Pour l'année 2023, le fonds sera réparti selon les critères de la CVAE (effectifs et foncier). Cf. décret du 00/00/2023.

¹⁰ Cf. annexe III pour de plus amples développements.

Rapport

Au terme de ces réflexions générales, la mission invite à s'interroger sur le lien objectif que veut ainsi maintenir le fonds avec les notions de dynamisme et d'attractivité des territoires aux contours difficiles à cerner.

1.2. Le dispositif de répartition du FNAET doit par ailleurs répondre à des impératifs d'acceptabilité de la part du bloc communal et de robustesse opérationnelle et juridique

1.2.1. L'impératif d'acceptabilité appelle une forme de continuité et des critères simples et cohérents

Selon les termes mêmes de la lettre de mission (cf. annexe I), la réflexion doit « *tenir compte du contexte associé à ce débat, marqué par l'attachement des élus locaux à l'identification de critères permettant une répartition proche de la répartition actuelle* ». De façon générale, la Mission a constaté une forte attention des élus rencontrés (cf. annexe II) à la préservation d'une forme de continuité dans le passage d'un système à un autre.

L'attachement à une forme de continuité malgré le changement de logique a donc guidé la mission, y compris dans la méthode adoptée (réalisation de simulations permettant de détecter, par bénéficiaire, des écarts importants éventuels avec la situation actuelle – cf. partie 3).

Même si cela dépasse l'objet de ce rapport, il est à noter que la suppression de la CVAE aura en outre un impact, certes limité, sur les potentiels financier et fiscal utilisés à la fois pour la péréquation horizontale (le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de péréquation des DMTO des départements utilisent le potentiel financier comme critère d'éligibilité et/ou de répartition) et pour les dotations de péréquation versées par l'État (comme la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou la dotation d'intercommunalité). Ainsi qu'indiqué à la mission par la direction générale des collectivités locales (DGCL), la loi de finances pour 2024 devra donc modifier le calcul des indicateurs financiers pour tenir compte de la suppression de la CVAE¹¹.

Par ailleurs, l'impératif d'acceptabilité appelle des critères :

- ◆ qui évitent une complexité inutile, source légitime d'incompréhension ;
- ◆ cohérents – à ce titre, ainsi que l'indique d'ailleurs la lettre de mission, une prise en compte des seules valeurs locatives de la CFE apparaîtrait en contradiction avec les objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN).

1.2.2. La robustesse opérationnelle des nouveaux critères est nécessaire pour assurer sa mise en œuvre.

Les critères choisis doivent ensuite être mesurables, disponibles à la maille communale ou au « bassin de vie », selon l'échelon retenu et régulièrement révisés pour assurer une prise en compte dynamique de l'attractivité des territoires.

¹¹ Selon la DGCL, « cette évolution sera d'une ampleur limitée dans la mesure où la CVAE était prise en compte dans les indicateurs financiers en fonction du montant réel perçu par chaque collectivité. Dans la mesure où la suppression de ce montant a été compensée par l'octroi d'un montant de TVA similaire (moyenne de la CVAE 2020/2023), il sera possible de remplacer le montant de CVAE perdu par le montant de TVA (et de FNAET) perçu. »

Cette question de la faisabilité technique se pose y compris dans l'hypothèse d'une préservation des deux critères actuels, dans la mesure où la déclaration 1330 des effectifs, spécifique à la CVAE, a vocation à disparaître. Le passage à un nouveau système pourrait d'ailleurs permettre de corriger les défauts grevant cette déclaration (cf. partie 3).

1.2.3. La robustesse juridique des nouveaux critères doit être assurée

Les critères doivent enfin être juridiquement robustes, sachant que la décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022 concernant la loi de finances pour 2023 ne se prononce que sur la procédure d'adoption de l'article 55 de la loi de finances (prévoyant la suppression de la CVAE) et non sur le fond de l'article.

Le dispositif choisi devra respecter les exigences découlant de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (principe d'égalité devant la loi) et de l'article 13 de la Déclaration (principe d'égalité devant les charges publiques). À ce titre, « *le Conseil veille, au regard du but visé par le législateur, à la rationalité de la différence de traitement instaurée (égalité devant la loi) ou des critères de différenciation retenus (égalité devant les charges publiques)* »¹².

Sur le premier point, il ne semble pas y avoir de difficulté à considérer qu'une distinction fondée sur la dynamique économique territoriale est rationnelle, d'autant que cela correspond à la logique de l'impôt compensé.

Concernant le second point, le Conseil regarde si les critères sont objectifs et rationnels en fonction des buts proposés. Cette appréciation ne doit en outre pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le Conseil a été amené à procéder à une telle analyse aussi bien concernant des dispositifs de péréquation¹³, *a priori* moins pertinents concernant le cas d'espèce (sauf si une part de solidarité ou de péréquation était finalement introduite), que concernant des modalités concrètes de compensation lors d'une suppression de ressource fiscale des collectivités¹⁴.

Les critères choisis pour le FNAET devront donc être objectifs et rationnels au regard du souhait posé par l'article 55 de la loi de finances pour 2023 de faire correspondre la répartition du FNAET au « dynamisme » des « territoires respectifs ». C'est un argument supplémentaire qui peut guider le choix de critères simples, mesurables et disponibles à la maille nécessaire.

¹² Commentaire de la décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, p. 13

¹³ Cf. par exemple la décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012 concernant le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements.

¹⁴ Cf. par exemple les décisions n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022 et n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022 relatives aux modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation, respectivement pour certaines communes membres d'un syndicat de communes et pour certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

2. La répartition du fonds peut se faire selon deux logiques : une mobilisation de critères nouveaux difficiles à cerner avec précision ou le maintien des critères actuels

Les associations d'élus rencontrées durant la mission (*cf.* annexe II) sont toutes d'accord avec le présupposé du maintien d'un lien entre action économique locale et part variable de la compensation.

Les engagements gouvernementaux garantissent que les critères de distribution du « socle » sont intangibles. Il appartient donc de réfléchir à des critères de répartition de la « part variable » qui maintiennent un lien entre l'action économique menée localement et les montants perçus au titre de cette « part variable » de compensation de CVAE.

De nouveaux critères, c'est-à-dire distincts ou complémentaires des critères actuellement en usage (effectifs et foncier), peuvent être envisagés à terme dès lors que certains arbitrages préalables seront rendus. Dans ce contexte, la mission s'est interrogée sur la déclinaison des objectifs fixés par le législateur, sur les critères susceptibles d'être utilisés et sur les arguments qui pouvaient conduire à les retenir ou les écarter.

2.1. Préalablement, des choix sont à faire

Avant de procéder à l'inventaire puis au choix de critères, plusieurs questions se posent afin de préciser l'approche qui pourrait être retenue *in fine* :

- ◆ Confirme-t-on que le fonds s'appuiera effectivement exclusivement sur les notions sujettes à interprétation de dynamisme et attractivité ? Dans cette hypothèse, il conviendra d'en proposer une définition fiable et opérationnelle ;
- ◆ la territorialisation du fonds est-elle acquise sur la base des périmètres institutionnels (communes et EPCI) ou d'autres périmètres peuvent-ils être retenus (zone d'emploi, bassin de vie) ? Dans cette hypothèse, il conviendra de définir la répartition entre les collectivités bénéficiaires d'une ressource appréhendée dans un périmètre différent ;
- ◆ Si une part de solidarité dans la répartition du fonds est actée, sa répartition se ferait-elle sur des critères exclusivement quantitatifs traduisant une perte de ressources ou plus qualitatifs évaluant les fragilités du territoire concerné ;
- ◆ la territorialisation des transferts financiers aux collectivités locales telle qu'elle est pratiquée actuellement pour des dotations, compensations, péréquations, subventions... peut-elle inspirer l'identification des futurs critères du fonds ;
- ◆ l'objectif actuel du fonds pourrait-il changer de logique en favorisant un financement au projet en lieu et place d'un financement de type dotation-compensation comme il est envisagé actuellement ? Ce faisant, il s'inscrirait ainsi plus dans un processus de différenciation et d'adaptation des ressources aux besoins de chaque territoire inspiré par des orientations d'intérêt national (on pense ici notamment à la dimension « verdissement » des investissements des collectivités locales).

La diversité et la complexité de ces questionnements demandent des travaux complémentaires en concertation étroite avec les associations nationales d'élus, qui souhaitent être étroitement associées. Les délais pour ce faire posent d'ores et déjà la question du calendrier et du phasage de la mise en œuvre opérationnelle du fonds (*cf.* infra 4).

2.2. Des critères nouveaux pour le FNAET sont envisageables mais leur pertinence reste à démontrer

La mission a tenté, dans un temps court, d'envisager des futurs critères alternatifs de ce fonds. L'exercice a été rendu ardu par le fait que les deux critères « historiques » (effectifs et foncier) semblent déjà avoir la préférence des différents interlocuteurs.

2.2.1. Les critères de répartition actuels demeurent pertinents mais leur fiabilité doit être renforcée

L'objectif étant de faire correspondre au plus près à la réalité économique territoriale, la répartition actuelle semble y répondre de manière satisfaisante. Elle se fait en effet selon le lieu d'établissement de l'entreprise dans le cas général, et pour les entreprises multi-établissements selon :

- ♦ la valeur locative pour 1/3 de la pondération totale. Le critère a comme inconvénient de ne pas inciter à l'objectif de zéro artificialisation nette des sols ;
- ♦ les effectifs des établissements pour 2/3 (le critère est le lieu où la durée d'activité est la plus élevée, selon une déclaration annuelle des entreprises).

Toutefois des questions techniques subsistent :

- ♦ la somme des effectifs déclarés par les entreprises assujetties à la CVAE était, pour 2021, de 53 millions excédant largement ceux recensés par l'INSEE ou la DARES (cf. partie 3) ;
- ♦ les valeurs locatives sont également peu robustes : l'absence de révision systématique et à intervalle régulier des valeurs locatives professionnelles depuis 2017 introduit puis élargit la différence de traitement entre collectivités bénéficiaires ;
- ♦ enfin la CVAE était collectée sur la base de la valeur ajoutée (VA) produite par les entreprises ayant plus de 152 000 € de CA : la distribution d'une part de TVA ne permet plus de rattacher la VA produite par chaque entreprise sur leurs emprises territoriales ; de plus ce critère de CA minimum excluait de facto un certain nombre d'entreprises (notamment auto entrepreneurs) qui participent pourtant au dynamisme économique des collectivités (et en particulier les moins riches) ;
- ♦ le principe de maintenir la déclaration d'effectifs par établissement alors même que la CVAE est supprimée est à la fois incongru (on supprime la taxe mais on maintient l'obligation déclarative), et contraire à la logique de simplification des relations avec les administrations.

Un courrier récent du président d'Intercommunalités de France au ministre délégué aux comptes publics¹⁵, considère que : *« l'emploi au lieu de résidence nous semble être une bonne illustration du dynamisme économique local et pourrait utilement compléter celui des bases foncières »* et recommande par ailleurs de prendre une *« moyenne glissante sur deux années »* (avec une demande de *« faire attention aux critères trop réactifs »*).

Ce même courrier suggère de réserver une part du fonds à une distribution dissociée de tout critère *« de sorte que les territoires dépourvus de dynamisme économique puissent également voir leur fraction de CVAE/TVA progresser »* et afin ne pas laisser sur le bord du chemin les collectivités les moins dynamiques. Dans cette perspective, Intercommunalités de France imaginait qu'un tiers du fond soit ainsi distribué. Néanmoins, lors des rencontres avec les associations d'élus, il semble que cette suggestion soit à ce stade écartée, le fait que le socle ne puisse pas baisser constituant en soi un élément favorable.

¹⁵ En date du 26 janvier 2023.

Déjà, une note du Conseil d'Analyse Économique de 2019 sur les impôts de production (p.11)¹⁶ préconisait d'affecter une fraction de TVA en remplacement de la CVAE « *avec la même clé de répartition que pour la CVAE (effectifs de établissements pour deux tiers et foncier pour un tiers) mais calculée d'une manière agrégée au niveau communal ou intercommunal et non plus entreprise par entreprise* ».

Cependant, si le maintien total ou partiel des critères actuels, transitoire ou définitif, semble réunir la plupart des avis (voir ci-après), il soulève des difficultés opérationnelles et engendrera des variations du fait de la suppression de la déclaration 1330 (cf. infra).

2.2.2. D'autres critères ont été antérieurement recensés mais la démonstration de leur pertinence et de leur faisabilité n'a pas été faite

La Mission a recensé notamment différents rapports étudiant des critères de territorialisation.

Un rapport de 2014 de l'IGF et de l'IGA¹⁷ écartait d'abord la masse salariale du fait des différences de salaires, ainsi que la consommation énergétique qui ne peut couvrir que l'électricité et le gaz, représentant une collecte d'information complexe du fait des multiples entreprises locales de distribution et dépendant d'une distinction difficile chez les TPE, professions libérales et commerçants avec le local d'habitation...

Par ailleurs, il proposait de compléter éventuellement le critère de la valeur locative par celui de surface foncière pondérée et, plus encore, de modifier la pondération en prenant en compte : la dangerosité et la nuisance de l'activité (à partir de la réglementation ICPE), les différences d'intensité de consommation d'espace par les différentes activités. Au-delà de l'attractivité économique est ainsi soulevée la question des nuisances dont la prise en compte permet de refléter des coûts supplémentaires pour la collectivité et l'enjeu d'acceptabilité pour les habitants du territoire. Reste que la définition et la juste mesure de ces « nuisances » demeure complexe.

La Cour des comptes dans son rapport 2022 sur le financement des collectivités territoriales propose : des mécanismes incitatifs (dans la logique de la lettre de mission, ce pourraient être le nombre d'entreprises nouvellement installées ou créées dans un territoire, la « valeur ajoutée créée »). On peut imaginer d'aller encore plus loin, dans une logique de péréquation. La Cour propose ainsi de prendre en compte des caractéristiques socio-économiques dans un objectif de réduction des inégalités entre territoires dans la répartition éventuelle des impôts nationaux tels que la TVA. Là encore, l'inventaire pertinent de ces caractéristiques socio-économiques au service d'une redistribution financière dynamique et équitable du FNAET ouvre un large champ de réflexion.

Le courrier du président d'Intercommunalités de France au Ministre des comptes publics précité suggère d'expertiser les critères suivants : les statistiques de créations et défaillances d'entreprises, les « *critères socio-démographiques* », des « *critères relatifs à la productivité des territoires* », l'emploi public. L'étendue des suggestions révèle en fait les incertitudes qui pèsent sur la pertinence de telle ou telle famille de critères et l'absence de mesures précises de leurs effets.

¹⁶ « Les impôts sur (ou contre) la production ». Les notes du conseil d'analyse économique, n° 53, juin 2019.

¹⁷ Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises juin 2014 Yves BONNET Jean-Pascal COGEZ Xavier DOUBLET.

Le nouveau régime de répartition de la taxe des Chambres de Commerce et d'industrie (CCI) offre un éclairage spécifique. L'instance nationale est en effet chargée de répartir entre les CCI régionales le produit de la TA-CVAE et de la TA-CFE. Dans ce cas, le critère de fragilité a été retenu en mettant en place un dispositif destiné à protéger précisément les chambres les plus fragiles. Le critère de la ruralité est ainsi mis en avant pour des chambres qui sont situées en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Les critères des dispositifs de zonage offrent d'ailleurs un large éventail de possibilités par nature axées sur l'aide aux territoires vulnérables mais pouvant aussi servir à tracer un indice de développement. Quatorze critères dans quatre catégories sont utilisés pour définir les différents zonages et relèvent des dimensions suivantes : démographie, densité, emploi et chômage, revenus des ménages et potentiel fiscal des collectivités.¹⁸

Enfin, on trouvera en annexe IV, la liste des critères en cours servant au calcul des différentes dotations de l'État aux collectivités du bloc communal, illustrant la grande diversité des types d'indicateurs : démographique, fiscal, géographique, financier, social.

2.2.3. Les limites au choix de critères nouveaux pertinents

Comme indiqué ci-avant, d'éventuels nouveaux critères doivent réunir certaines conditions communes et le dispositif de répartition du FNAET doit répondre à des impératifs d'acceptabilité de la part du bloc communal, de robustesse opérationnelle (critères disponibles, mesurables et actualisables) et juridique (critères objectifs et rationnels).

Au-delà de ces principes, l'objectif étant de faire correspondre au plus près à la réalité économique territoriale, éventuellement en tenant compte pour partie d'un objectif de réduction des inégalités territoriales ou encore de promotion de la transition écologique, certains critères semblent mieux y contribuer que d'autres :

- ◆ témoigner de la réalité économique appelle les critères actuels (effectifs et valeur foncière) : ils ont l'avantage d'exister, de ne pas être contestés. Ils ont cependant l'inconvénient d'une fiabilité incertaine (cf. infra) et d'une dynamique exclusivement basée sur la création de richesses. La création d'entreprises est, elle, révélatrice du dynamisme d'un territoire mais ne dit rien des handicaps qui en excluent certains territoires. La réalisation par les collectivités d'infrastructures et d'équipements (zones d'activités, bâtiments, réseaux spécialisés...etc.) dans la perspective d'installation ou de développement d'entreprises contribue de même à l'attractivité d'un territoire, mais de manière différée et parfois directement contraire aux objectifs de développement durable (non artificialisation) ;
- ◆ ces derniers objectifs, au centre des préoccupations actuelles de l'action publique, appellent naturellement l'attention et, dans le domaine économique, les impératifs de non artificialisation nette des sols, de sobriété énergétique, d'infrastructures raisonnablement dimensionnées ou encore de mobilité douce rappellent que l'attractivité d'un territoire, que le FNAET devra appuyer, se mesurera à l'avenir aussi à l'aune de ces caractéristiques environnementales. La difficulté réside dans l'identification et le choix d'indicateurs pertinents, la mesure juste ne pouvant par ailleurs se satisfaire de l'usage d'un ou deux indicateurs simples alors que tant de critères peuvent y contribuer ;

¹⁸ Voir à ce propos le rapport IGA, IGF, IGEDD, CE : « les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires » juillet 2020.

Rapport

- ◆ les critères contribuant à l'objectif de réduction des inégalités territoriales (qu'ils soient financiers, sociaux, démographiques...) sont nombreux mais leur pratique (dans les dispositifs d'aides zonées notamment) fait régulièrement l'objet de remise en cause afin d'en élargir le nombre de bénéficiaires.

De là, la mission est partie d'une triple exigence :

- ◆ les critères retenus doivent avoir un lien direct avec les politiques qui relèvent de la compétence des collectivités bénéficiaires ;
- ◆ ils doivent favoriser la cohérence des politiques et orientations publiques nationales mais sans être vues comme contradictoires localement (par exemple la politique de « zéro artificialisation nette » (ZAN) et l'ambition de ré-industrialisation de la France dont la concrétisation a une dimension foncière locale).
- ◆ leurs effets pervers doivent être limités, notamment s'agissant de la concurrence entre collectivités pour attirer les investissements productifs ou la surreprésentation de certains territoires au détriment d'autres.

La conjonction de ces exigences amène à explorer trois idées de répartition, qui peuvent se combiner (on peut utiliser plusieurs clés de répartition sur plusieurs fractions du FNAET).

Une logique de « financement de projets »

Concrètement, les financements seraient accordés non pas de manière automatique mais sur examen d'un dossier, en privilégiant les projets les plus conformes aux objectifs recherchés (économie de foncier, utilisation de friche, investissements « verts » ...).

Cette disjonction avec la localisation de l'assiette romprait avec le dispositif prévu qui répartit la compensation, dans le cas du scénario de base, en fonction de la valeur constatée sur un territoire donné pour lui substituer un dispositif de financement de projets d'investissements participant au développement de l'attractivité du territoire.

Il s'agirait dès lors de passer d'une logique de dotation nationale territorialisée à critères universels et à gestion centralisée, à une logique d'accompagnement financier contractualisé de politiques locales d'investissement en relation avec les besoins spécifiques des territoires concernés et gérée de façon déconcentrée, voire décentralisée.

Dans cet esprit, un dispositif de contractualisation pourrait inspirer le futur FNAET : accompagner des projets spécifiques de développement de l'attractivité des territoires des collectivités territoriales à l'échelle plus large du bassin de vie, en fédérant les acteurs locaux (État, collectivités, opérateurs, mondes économiques et associatifs) et en intégrant les ambitions de la transition écologique et de la cohésion territoriale.

Mais intellectuellement satisfaisant, ce système ressemblerait sous certains aspects au dispositif « fonds vert ». En outre, la mission mesure que la substitution d'un dispositif commun et universel par un dispositif distinctif et donc sélectif constitue une rupture dans le régime compensatoire de la suppression de la CVAE.

Des critères mesurant l'efficacité de la politique locale d'attractivité des entreprises

L'idée serait d'attribuer le FNAET en fonction de critères significatifs de l'efficacité de la politique économique menée au niveau local en matière d'affectation des sites, d'économie de foncier, de création d'un environnement (notamment logistique) favorable à l'implantation d'entreprises.... On peut par exemple penser à :

- ◆ des modifications du POS et du PLU, mesurées par l'évolution du nombre de m2 destinés aux activités secondaires et tertiaires ;
- ◆ la reconversion des sites commerciaux, avec un critère de surfaces « reconverties » sur une base déclarative de la collectivité ;

Rapport

- ♦ l'utilisation des friches industrielles. Là encore, comme il existe un programme spécifique, des instruments de mesure devront être définis et pourront être utilisés pour évaluer l'efficacité des politiques mises en place ;
- ♦ des décisions « structurantes » dans l'attractivité des activités secondaires, par exemple la réfection du réseau routier sur les axes de dessertes principaux (nombre de kilomètres renouvelés...) ;
- ♦ la souveraineté alimentaire : soutien aux agriculteurs qui réutilisent des surfaces précédemment consacrées à des activités industrielles ou commerciales (on peut mesurer les m2 reconvertis, financer une partie des coûts de « désartificialisation ».

La difficulté réside, outre le fait d'en démontrer la pertinence, dans un choix de critères mesurables de façon homogène sur les territoires et en relation avec l'action menée par les collectivités concernées dans le cadre de leurs compétences (ce qui pour les EPCI est dépendant de l'éventail des compétences facultatives que les communes membres leur ont transférées). Il est donc difficile de mettre au point un dispositif simple et stable.

Un environnement favorable au développement d'activités

L'évolution du taux de chômage, la diffusion croissante d'une responsabilité à tous les niveaux sur les questions écologiques, des travaux récents d'économistes sur les questions d'attractivité et d'impact des politiques publiques, amènent à repenser l'intervention économique des collectivités. Il est loisible de considérer qu'une collectivité qui travaille sur la qualité de l'accueil des salariés, œuvre autant pour l'attractivité du bassin d'emploi que celle qui met en place des politiques favorisant l'investissement des entreprises.

En effet, il convient de considérer les politiques menées au niveau du « bassin d'emploi », dont le périmètre peut être différent de celui de la commune ou de l'EPCI.

Il convient dans ces conditions de valoriser les actions visant à optimiser l'existant, plutôt que celles qui créent de nouvelles concurrence :

- ♦ artificialisation minimale : mettre en rapport d'évolution de l'emploi et le nombre de m2 artificialisés ;
- ♦ émissions de CO2 : évolution du volume ;
- ♦ qualité de l'eau : volumes assainis et réinjectés dans le réseau ;
- ♦ valorisation des déchets : volume et surtout pourcentage du total des déchets (industriels et/ou privés) ramassés et retraités ;
- ♦ transports des personnes et des biens sur le dernier km : existence et utilisation (fréquence et km parcourus) de services logistiques dédiés.

Pour éviter la concurrence, sur-consommatrice de foncier, chaque commune voulant sa « zone d'activité », il faudrait apprécier la qualité des politiques menées de manière complémentaire sur d'autres critères, notamment ceux qui touchent aux salariés :

- ♦ coût et qualité du logement : un indicateur comparant l'évolution des coûts de location au m2 pour des logements de qualité identique dans des villes similaires, en attribuant des recettes additionnelles aux villes qui ont favorisé la création ou la réhabilitation de logements ;
- ♦ facilités à l'accueil des familles : nombre de places en crèches et d'assistantes maternelles, en éducation primaire et secondaire, nombre d'heures d'activités pour les enfants et diversité ;
- ♦ qualité de vie : évolution de critères tels que le verdissement des lieux publics, des rues, des écoles, les kilomètres de pistes cyclables, la présence de systèmes de partage de véhicules, l'existence d'un prêt de vélo, les km de desserte par transports en commun ;

Rapport

- ♦ présence de services publics et d'équipements collectifs : installations sportives, culturelles (mètres carrés, nombre d'ouvrages consultables...), facilités pour réaliser les démarches administratives (nombre d'heures durant lesquelles les administrations sont ouvertes, délais d'obtention des principaux titres demandés...).

Aussi à ce stade de l'analyse, le constat d'une vraie difficulté à cerner précisément la pertinence d'un dispositif se substituant à celui en cours est manifeste. Car au-delà des préalables évoqués *supra*, qu'il convient de lever, le choix de critères risque de se heurter à l'absence d'un consensus des acteurs locaux et à la tentation de retenir un dispositif satisfaisant des revendications parfois contradictoires. Enfin et dans tous les cas, la mission a pris la mesure de la capacité toute relative de l'administration à simuler dans le temps imparti des scénarios complexes, du fait notamment de l'indisponibilité ou du manque de fiabilité des sources et des données.

Ce faisant, et compte tenu de l'orientation consensuelle vers le maintien notamment du critère « emplois salariés », la mission a tenu tout particulièrement à valider la possibilité d'utiliser la Déclaration Sociale Nominative en lieu et place de la déclaration 1330 servant de base au calcul des montants dus au titre de la CVAE avant sa suppression.

3. Le maintien d'un des critères actuels, celui des effectifs, soulève des difficultés opérationnelles et engendrera des variations du fait de la suppression de la déclaration 1330

3.1. La substitution de la déclaration 1330 par la DSN pour le dénombrement des effectifs salariés modifie la répartition de la CVAE

3.1.1. La déclaration actuelle, amenée à disparaître en 2024, représente imparfaitement la réalité de la territorialisation des effectifs

La déclaration des effectifs salariés au sens de la CVAE par les entreprises va disparaître en 2023.

Actuellement, le dénombrement des effectifs des entreprises assujetties à la CVAE est effectué grâce à une déclaration *ad hoc*, la déclaration 1330-CVAE-SD (n°C.E.R.F.A 14030*13), remplie chaque année par les déclarants¹⁹. Cette déclaration permet à chaque entreprise de déclarer le nombre de salariés employés dans chaque établissement (au sens de la CFE) mais aussi ceux employés plus de trois mois hors de l'entreprise (chantiers, mises à disposition...).

¹⁹ Les entreprises sont dispensées de déposer l'imprimé n° 1330-CVAE-SD lorsqu'elles a) ont rempli le cadre réservé à la CVAE dans leur déclaration de résultat, b) ne disposent que d'un seul établissement au sens de la cotisation foncière des entreprises (CFE), c) n'emploient des salariés exerçant leur activité plus de trois mois sur un lieu hors de l'entreprise et d) lorsqu'elles remplissent les conditions suivantes :

- ne pas être une société civile de moyens ;
- ne pas exploiter plusieurs activités nécessitant des déclarations de résultat de natures différentes ;
- ne pas avoir clôturé plusieurs exercices au cours de la période de référence ;
- ne pas disposer d'un exercice, de plus de 12 mois en dehors de l'exercice de création ;
- ne pas être soumise au régime des micro-entreprises ;
- ne pas avoir fusionné au cours de la période de référence de la CVAE ;
- ne pas être une entreprise qui, n'employant aucun salarié en France et n'exploitant aucun établissement en France, y exerce cependant une activité de location d'immeubles ou de vente d'immeubles.

La catégorie de « salarié » comprend ceux qui sont titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI) ou d'un contrat de mission mentionné à l'article L. 1251-1 du code du travail conclu avec l'entreprise de travail temporaire. Les salariés doivent être déclarés par l'employeur assujéti ayant conclu le contrat de travail ou le contrat de mission²⁰. Dans le cas de salariés exerçant leur travail « *dans plusieurs lieux d'emploi, pour des durées d'au plus trois mois, il est déclaré au niveau de l'établissement retenu pour la déclaration sociale nominative (DSN)* » (cf. notice de la déclaration de la valeur ajoutée et des effectifs salariés).

Avec la suppression de la CVAE telle que prévue par l'article 55 de la LFI 2023, le maintien d'une obligation déclarative par les entreprises n'est plus envisageable. D'une part car le maintien des sanctions prévues en cas de manquement, erreur ou omission telles que prévues par l'article 1770 *decies* du code général des impôts ne dispose plus de base légale pour s'appliquer ; et d'autre part car la suppression de la déclaration représente une simplification à la fois pour les entreprises et pour les services de la DGFIP, le maintien du traitement de ces déclarations représentant une tâche importante.

La Mission constate que le dénombrement des effectifs à travers la déclaration 1330 conduisait à une évaluation erronée du nombre des salariés employés en France.

En 2021, le recensement des effectifs salariés issue des déclarations 1330 effectuées par les entreprises conduit au chiffre de 53 millions de salariés du secteur privé soit le double du recensement INSEE.

Cette distorsion peut s'expliquer en partie ainsi :

- ◆ par la surpondération des emplois industriels²¹ ;
- ◆ des erreurs dans les déclarations ;
- ◆ le comptage d'effectifs plusieurs fois dans différents endroits dans le cas d'entreprises multi-établissements (localement et au niveau du siège des groupes par exemple) ;
- ◆ Par le cas des intérimaires qui peuvent être comptés sur chaque site pour lesquels ils ont réalisés des missions.

L'absence ou les difficultés de contrôle des données par l'administration en charge n'ont pas permis une correction de ces distorsions.

Comparé aux calculs de l'INSEE (référence de 2019, y compris secteur public) et aux recensements²² des effectifs sur la base des dossiers sociaux nominatifs de 2021 (DSN – établis par l'ACOSS et la MSA), force de constater que les effectifs de la déclaration 1330 sont surestimés par rapport aux autres recensements (cf. tableau 2).

²⁰ Un contrat de travail, dit « contrat de mission », est conclu entre le salarié temporaire et son employeur, l'entreprise de travail temporaire (ETT). Dans ce cadre, l'ETT doit déclarer les lieux d'emploi de ses intérimaires en mission de plus de trois mois.

²¹ L'effectif employé dans un établissement pour lequel les valeurs locatives des immobilisations industrielles évaluées dans les conditions prévues aux articles 1499 et 1501 du CGI représentent plus de 20 % de la valeur locative des immobilisations imposables à la CFE et la valeur locative des immobilisations industrielles évaluées dans les conditions prévues aux mêmes articles 1499 et 1501 sont pondérés par un coefficient de 5.

²² Selon l'enquête emploi de l'INSEE, en 2018, parmi les personnes en emploi, 13,3 % travaillent dans le secteur d'activité de l'industrie, 6,7 % dans la construction, 2,5 % dans l'agriculture et 76,1 % dans le secteur tertiaire. C'est le chiffre de 13,3% qui a été retenu dans cette approche générale.

Rapport

Tableau 2 : Comparaison du calcul des effectifs salariés selon la source de données (en millions)

	CVAE 2021	Insee 2019 Hors fonction publique	DSN 2021 Hors fonction publique
Valeurs brutes		19.6	17.9
Valeurs pondérées (emplois industriels X5)	53.5	30,0	27,4
Variation par rapport à la CVAE		-44 %	-49 %

Source : DGFIP, INSEE, ACOSS, MSA, traitement mission.

3.1.2. La DSN semble être la seule piste de substitution à la déclaration 1330, mais comporte des différences méthodologiques

Comme souligné *supra*, le maintien d'une obligation déclarative sans contribution obligatoire n'est pas justifié. Outre l'aspect légal, des exemples passés²³ montrent qu'une telle déclaration, sans contrôle de l'administration, sera mal ou pas remplie par les entreprises, ce qui peut conduire à des contentieux et des erreurs quant à la répartition de la fraction de TVA aux collectivités.

La Mission a pu échanger avec de nombreux acteurs concernés par la CVAE (DGFIP, DB, associations d'élus) mais aussi avec l'ACOSS et la MSA (*cf.* annexe II- personnes rencontrées), ces organismes ayant accès à un certain nombre de données relatives aux entreprises françaises.

À l'issue de ces entretiens, il apparaît à la mission que la déclaration sociale nominative (*cf.* annexe V) répond à un certain nombre d'exigences requises s'agissant du dénombrement des effectifs dans les établissements et leur rattachement à des territoires.

Il est donc possible, grâce aux informations de la DSN et aux retraitements effectués par l'ACOSS et la MSA de disposer d'un calcul des effectifs salariés, selon la définition donnée plus haut :

- ♦ au niveau de chaque établissement, ceux-ci étant localisés à la maille des communes ;
- ♦ avec une régularité mensuelle ;
- ♦ distinguant les emplois publics (exclus du calcul) et privés.

Selon le GIP-MDS, si l'option retenue pour le calcul à opérer en remplacement de la CVAE est de s'appuyer sur ce calcul par établissement, alors une voie de récupération de cet effectif par la DGFIP via le RCD (Répertoire Commun des Déclarants)²⁴ est praticable, sous réserve du renvoi de l'information par l'ACOSS au RCD.

Toutefois, ce calcul d'effectifs présente à ce jour certaines différences avec celui issu de la déclaration 1330 de la CVAE :

- ♦ la localisation du lieu de travail des salariés intérimaires ;
- ♦ le traitement du cas particulier des entreprises productrices ;

²³ Par exemple, dans son rapport 2021-M-067-02 « Étude de l'évolution du régime forfaitaire de la taxe au tonnage », l'IGF constatait que « les contribuables pouvaient s'appuyer sur des cabinets extérieurs pour leurs déclarations fiscales, avec un contrôle insuffisant a posteriori alors que les déclarations fiscales examinées par la mission font l'objet d'erreurs.

²⁴ Le Répertoire Commun des Déclarants (RCD) est un dispositif qui permet d'identifier de manière partagée les entreprises et leurs établissements. Référentiel des déclarants et des tiers-déclarants mis à jour quotidiennement par l'ACOSS, il est proposé à tous les organismes destinataires de la DSN.

Rapport

- ♦ un périmètre des entreprises retenues plus large que la CVAE : tous les établissements, même ceux qui ne déclarent pas 152 000€ de CA (on peut cependant considérer que cette base plus large reflète une meilleure réalité de l'activité économique d'un territoire) ;
- ♦ les cas des établissements installés sur plusieurs communes (comme les aéroports), les salariés itinérants (comme les routiers), les métiers où *de facto* les lieux d'intervention sont divers (BTP, gardiennage, nettoyage...) ;
- ♦ enfin, ne pourront être localisés sur leurs lieux effectifs de travail les salariés pour lesquels il existe une différence entre l'établissement précisé par le contrat de travail et le lieu de travail réel que les entreprises étaient censées déclarer dans la 1330 (pas toujours précisé dans le contrat).

Compte tenu des délais impartis à la Mission, celle-ci a fait le choix d'utiliser les données issues de la DSN afin de simuler les effets d'une telle substitution sur la répartition du FNAET.

3.1.3. L'utilisation des données « effectifs » de la DSN permet de mieux refléter la réalité du nombre de salariés du secteur privé et leur répartition

La Mission a cherché à quantifier les différences, en termes d'effectifs, qu'engendre le recours à la DSN en substitution de la déclaration 1330.

Cette comparaison a été faite sur la base de l'année 2021.

S'agissant du calcul « historique » des effectifs, le dénombrement des effectifs salariés, pondérés par les effectifs du secteur industriel, aboutit au nombre de 53 524 022 salariés du secteur privé pour des entreprises redevables de la CVAE.

S'agissant du calcul des effectifs par la DSN, la Mission aboutit, pour l'année 2021, aux effectifs salariés du secteur privé suivants :

Tableau 3 : Effectifs salariés du secteur privé calculé par la mission à partir des DSN (ACOSS et MSA) et selon la localisation des salariés intérimaires pour 2021

	Commune de travail		Commune d'agence	
Pondération des emplois industriels	Non	Coefficient 5	Non	Coefficient 5
Effectifs	17 555 358	26 479 958	19 147 708	27 523 926

Source : Traitement mission.

Ce calcul est effectué à partir des DSN avec les hypothèses présentées en annexe VI.

Comparaison de la répartition de la CVAE 2021 selon le type de calcul :

Tableau 4 : Comparaison des effectifs salariés pour 2021

	CVAE	ETP Insee hors fonction publique (non pondéré)	DSN + intérimaires par commune de travail		DSN + intérimaires par commune d'agence	
			Non pondéré	Pondéré	Non pondéré	Pondéré
Effectifs	53 524 022	19 551 198	17 555 358	26 479 958	19 147 708	27 523 926
Comparaison avec effectifs CVAE		- 63 %	- 67 %	- 50 %	- 64 %	- 49 %

Source : Mission.

Le tableau 4 montre que :

- ◆ quelles que soient les pondérations effectuées sur les emplois industriels, les effectifs utilisés dans le cadre de la répartition de la CVAE avant sa suppression sont très éloignés de ceux issus des travaux de l'INSEE et des calculs de l'ACOSS sur la base des déclarations nominatives ;
- ◆ la méthode de calcul retenue par la mission, basée sur l'utilisation des DSN, est plus proche du recensement réalisé par l'INSEE, en particulier en comptabilisant les intérimaires dans les communes de rattachement de leurs agences.

À cet égard, la Mission estime que l'utilisation des effectifs salariés de la DSN comme base de répartition du FNAET est de nature à être plus proche de la réalité que la répartition issue des déclarations 1330 précédemment utilisées.

3.2. La mission a procédé à des simulations afin d'apprécier les effets d'un changement de calcul des effectifs pour la répartition du FNAET.

La Mission a cherché à réaliser des simulations de répartition du fonds national d'attractivité des territoires (FNAET) selon différents critères. Les principaux critères pris en compte dans ces simulations sont :

- ◆ la valeur de base foncière des établissements, telle que déclarée par les entreprises pour le paiement cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- ◆ les effectifs salariés calculés à partir de la DSN, selon les modalités et hypothèses présentées ci-dessus.

S'agissant de l'industrie, ce secteur fait l'objet de deux surpondérations²⁵ dans le cas de la répartition de la CVAE :

- ◆ un coefficient de 42 est appliqué pour leur base foncière ;
- ◆ un coefficient de 5 est appliqué pour les effectifs.

L'identification d'un établissement industriel au sens de la CVAE est établie au prorata de la surface foncière dite « industrielle » déclarée par chaque établissement dans la CFE.

Enfin, avant de présenter les résultats de simulation, il est important de préciser un point de différence majeure dans la méthode de répartition utilisée par la mission : alors que les montants de CVAE perçus par les collectivités dépendaient de la valeur ajoutée (VA) créée par chaque établissement présent dans leurs territoires, la répartition d'une fraction de TVA ne permet plus d'attribuer une contribution propre à chaque entreprise. Il s'agit dorénavant de répartir un « pot commun » (le FNAET) à chaque territoire selon les critères listés ci-après, et non selon la performance relative de chaque entreprise sur les territoires concernés (cf. encadré 1).

²⁵ Ces deux « surpondérations » ont été historiquement mises en place pour favoriser les communes ayant des emplois industriels sur leur territoire : en comptant chaque emploi industriel cinq fois et en multipliant par 42 les bases foncières industrielles, on favorisait l'attribution de CVAE aux communes les plus industrielles. L'idée était de créer ainsi une incitation aux élus pour accueillir des emplois industriels (et leurs corolaires négatifs en terme d'environnement, de cadre de vie...)

Rapport

Encadré 1 : Différence entre logique de répartition de CVAE et répartition de TVA pour une collectivité

La différence de logique de répartition est illustrée ci-dessous à partir du cas fictif de trois communes (A, B et C) sur lesquelles sont implantées deux entreprises de deux établissements chacune.

Contexte :

Entreprise 1 : 2 établissements situés sur les communes A et B, et 1 000 salariés (répartis ainsi : 500 sur la commune A et 500 sur la commune B). Cette entreprise génère 10 000€ de VA.

Entreprise 2 : 2 établissements situés sur les communes B et C et 10 000 salariés (répartis ainsi : 5 000 sur la commune B et 5 000 sur la commune C). Cette entreprise génère 1 000€ de VA.

Dans le cas de la suppression de la CVAE, la fraction de TVA à répartir s'élève donc à 11 000€.

Répartition de la CVAE au prorata des effectifs (on suppose que la VA est répartie uniquement sur la base des effectifs, sans considération pour la valeur foncière qu'on suppose équivalente) :

Commune	A	B	C
E1	5 000€	5 000€	
E2		500€	500€
Total	5 000€	5 500€	500€

Répartition de la fraction de TVA au prorata des effectifs (puisqu'il n'est pas possible d'attribuer la part territorialisée de chaque entreprise à la TVA nationale :

Commune	A	B	C
Nb effectif	500	5500	5000
Part	4,5 %	50 %	45,5 %
Total	5 00€	5 500€	5 000€

Source : Mission.

Enfin, les hypothèses de calcul utilisées dans les différents scénarios sont détaillées dans l'annexe VI.

À partir d'un outil de simulation développé par le pôle science des données (PSD) de l'IGF, différents scénarios de répartition du FNAET ont pu être effectués en les comparant au montant de la compensation reçue par chaque EPCI en 2023 (socle + FNAET).

Les différentes hypothèses utilisées sont les suivantes :

- ◆ effectifs DSN (ACOSS + MSA) avec les salariés intérimaires répartis selon leur commune de travail ;
- ◆ effectifs DSN (ACOSS + MSA) avec les salariés intérimaires répartis selon leur agence d'intérim de travail ;
- ◆ répartition selon les valeurs locatives foncières (VLF) pour 1/3 et selon les effectifs pour 2/3 ;
- ◆ les VLF industrielles sont pondérées d'un facteur 42, situation identique à celle qui prévalait antérieurement à la réforme ;
- ◆ les effectifs industriels (pour les communes dont la part de foncier industriel dépasse 20 %) sont pondérés par un facteur 5 (situation d'avant réforme).

Le tableau 5 rassemble les résultats des simulations en faisant varier la valeur du FNAET. Il faut comprendre que « gagnant » signifie que la collectivité percevrait une somme totale (socle + FNAET) supérieure dans le scénario en question que ce qu'elle a perçu en 2023. « Perdant » signifie qu'elle percevrait une somme totale inférieure. Le socle étant intangible, aucune

Rapport

collectivité ne peut toucher moins que le socle, c'est-à-dire moins que la moyenne des quatre derniers exercices.

Tableau 5 : Résultat pour les EPCI des simulations de répartition du FNAET sur la base « DSN » selon le montant à distribuer comparé à la compensation de 2023 de la CVAE

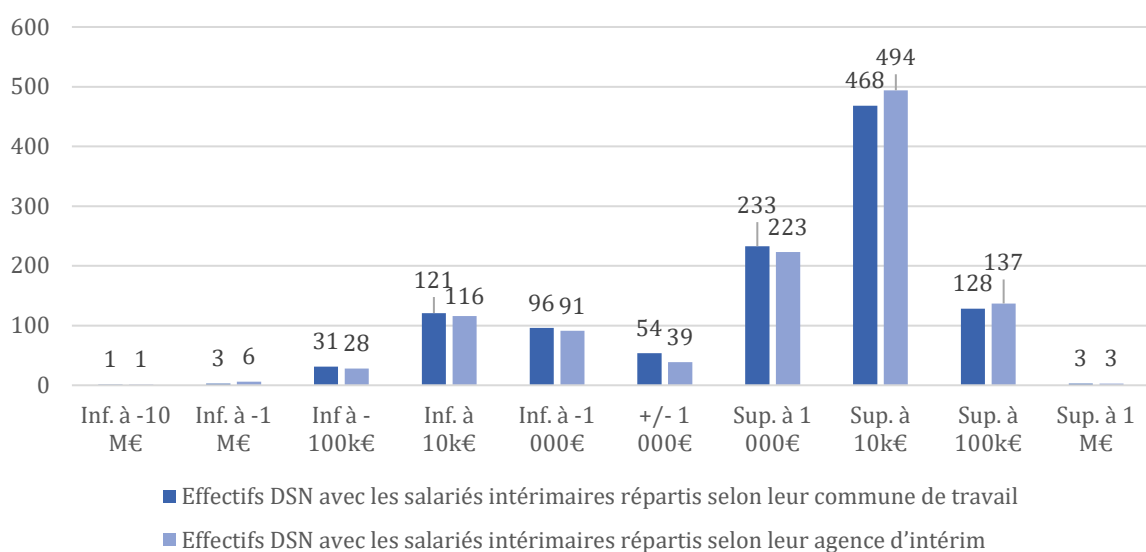
Effets sur les montants perçus par les EPCI par rapport à la compensation de 2023	FNAET de 322 M€ (selon PLF 2023)		FNAET de 550 M€ (hypothèse pour 2024)	
	Effectifs DSN avec les salariés intérimaires répartis selon leur commune de travail	Effectifs DSN avec les salariés intérimaires répartis selon leur agence d'intérim	Effectifs DSN avec les salariés intérimaires répartis selon leur commune de travail	Effectifs DSN avec les salariés intérimaires répartis selon leur agence d'intérim
Nombre d'EPCI gagnants	858	879	1 082	1 081
Nombre d'EPCI perdants	280	259	56	57
Gain médian	21 000 €	24 000 €	87 000 €	90 000 €
Perte médiane	13 000 €	14 000 €	6 000 €	7 000 €
Gain moyen par EPCI gagnant	61 000 €	63 000 €	202 000 €	205 000 €
Perte moyenne par EPCI perdant	221 000 €	250 000 €	204 000 €	254 000 €

Source : Traitement Mission.

Il convient de souligner que ce tableau masque l'importance du cas de la Métropole du Grand Paris mais aussi de plusieurs autres métropoles (cf. infra). Cette réalité est encore plus clairement perceptible si on regarde la décomposition du nombre d'EPCI concernés dans chaque tranche (cf. graphiques ci-dessous).

Les graphiques suivants montrent la répartition des EPCI par tranche d'évolution du montant perçu selon la simulation, **comparé au montant de compensation perçu en 2023**.

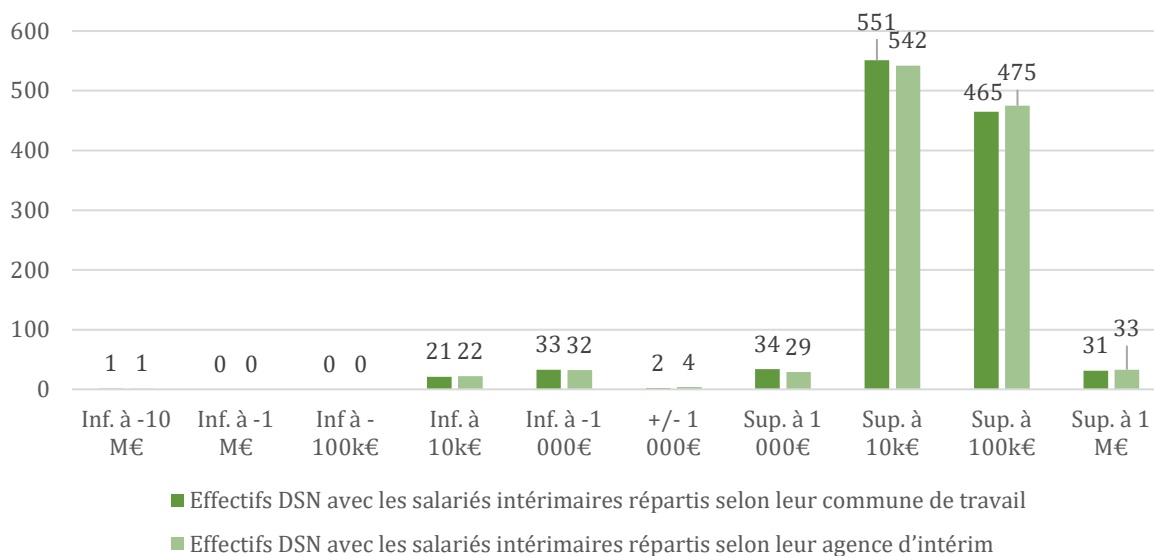
Graphique 1 : Nombre d'EPCI selon la catégorie de gain ou perte dans le cas d'un FNAET à 322 M€ (valeur 2023) et selon les effectifs salariés de la DSN



Source : Traitement mission.

Rapport

Graphique 2 : Nombre d'EPCI selon la catégorie de gain ou perte dans le cas d'un FNAET à 550 M€ (hypothèse pour 2024) et selon les effectifs salariés de la DSN



Source : Traitement mission.

Ces simulations montrent que :

- ◆ s'agissant de la comparaison entre la répartition actuelle du FNAET 2023 (322 M€) et d'une répartition selon les effectifs de la DSN, 75 % des EPCI verraient leur montant augmenter, dont 54 % avec plus de 10 000 € - et 22 % y perdraient, (dont 20% pour des montants inférieurs à 10 000 € (cf. graphique 1);
- ◆ s'agissant d'une répartition d'un FNAET en 2024 s'élevant à 550 M€, 95 % des EPCI sont gagnants par rapport à la compensation perçue en 2023 (et dont 92 % avec des gains supérieurs à 10 000 € tandis que les 5 % perdants le sont pour des montants inférieurs à 10 000 € (cf. graphique 2).
- ◆ les perdants de ce rebasage du critère « effectifs » semblent être principalement les métropoles.

Le tableau ci-après regroupe les plus importants perdants (supérieurs à 0,5M€) :

Tableau 6 : 15 EPCI perdant le plus de compensation en cas de *rebasage* des effectifs DSN (en €)

EPCI	Compensation 2023	Socle 2020-2023 (sur CVAE 2023)	Nouvelle compensation	FNAET simulé	Pertes	Pertes (par habitant)
Métropole Du Grand Paris	1 406 238 952	1 324 187 848	1 365 858 007	41 670 159	-40 380 945	-5,65
Métropole De Lyon	184 270 660	173 594 008	181 536 607	7 942 599	-2 734 053	-1,91
Toulouse Métropole	108 899 799	102 753 096	107 729 999	4 976 903	-1 169 800	-1,45
Métropole D'aix-Marseille-Provence	161 524 983	151 869 124	160 500 428	8 631 304	-1 024 555	-0,53
Bordeaux Métropole	86 633 083	81 550 104	85 634 767	4 084 663	-998 316	-1,21
Métropole Européenne De Lille	112 718 733	106 269 693	111 728 191	5 458 498	-990 542	-0,83
CA De Saint Quentin En Yvelines	47 237 950	44 609 518	46 253 172	1 643 654	-984 778	-4,26
CA Versailles Grand Parc (Cavgp)	41 296 911	38 998 299	40 370 368	1 372 069	-926 542	-3,38
Nantes Métropole	78 476 954	74 009 765	77 736 227	3 726 462	-740 728	-1,09
CA Communauté Paris-Saclay	44 508 964	42 030 790	43 811 692	1 780 902	-697 272	-2,19
Rennes Métropole	51 259 594	48 376 354	50 685 128	2 308 774	-574 467	-1,23
Montpellier Méditerranée Métropole	40 847 009	38 428 745	40 330 652	1 901 907	-516 356	-1,04
Eurométropole De Strasbourg	56 746 060	53 396 187	56 265 235	2 869 048	-480 824	-0,94
CA De Cergy-Pontoise	23 786 896	22 395 205	23 361 384	966 179	-425 512	-1,98
Grenoble-Alpes-Métropole	44 820 603	42 261 699	44 444 970	2 183 271	-375 633	-0,83

Source : Mission.

Rapport

Dans tous les cas de figure, la Métropole du Grand Paris (MGP) serait systématiquement perdante les premières années et par rapport à la compensation perçue en 2023 (*cf.* tableau 7).

**Tableau 7 : Effet de la prise en compte des effectifs de la DSN
sur la part de compensation perçue par la Métropole du Grand Paris**

	Compensation 2023	Valeur du Fonds FNAET de 322 M€ (selon PLF 2023)	FNAET de 550 M€ (hypothèse pour 2024)
Compensation perçue (réelle en 2023 et hypothèse Mission)	1 406 238 952	1 365 876 963	1 395 395 964
Part du FNAET perçue (hypothèse mission)	82 051 104	41 689 115	71 208 116
Perte totale par rapport à la compensation 2023	-	40 361 989	10 842 988

Source : Traitement mission.

Cet effet trouve vraisemblablement son explication dans les erreurs de déclaration qui avantagent clairement la région parisienne, où les différences entre les chiffres issus des déclarations et ceux qui proviennent de la DSN sont très importantes (*cf.* tableau 8). Comme expliqué *supra*, il est probable que les effectifs soient de manière erronée, comptabilisés doublement : dans les établissements et pour la totalité aux sièges sociaux. La MGP serait le premier bénéficiaire de ces erreurs. Évidemment ces erreurs n'existent pas si on utilise la DSN plutôt que la déclaration 1330, d'où une « perte » pour la MGP. Ladite perte étant, encore une fois, un manque à gagner par rapport à 2023, année qui a vu le montant alloué à la MGP croître de 170 M.

Tableau 8 : Effectifs salariés de la MGP (au sens de la CVAE) en 2021

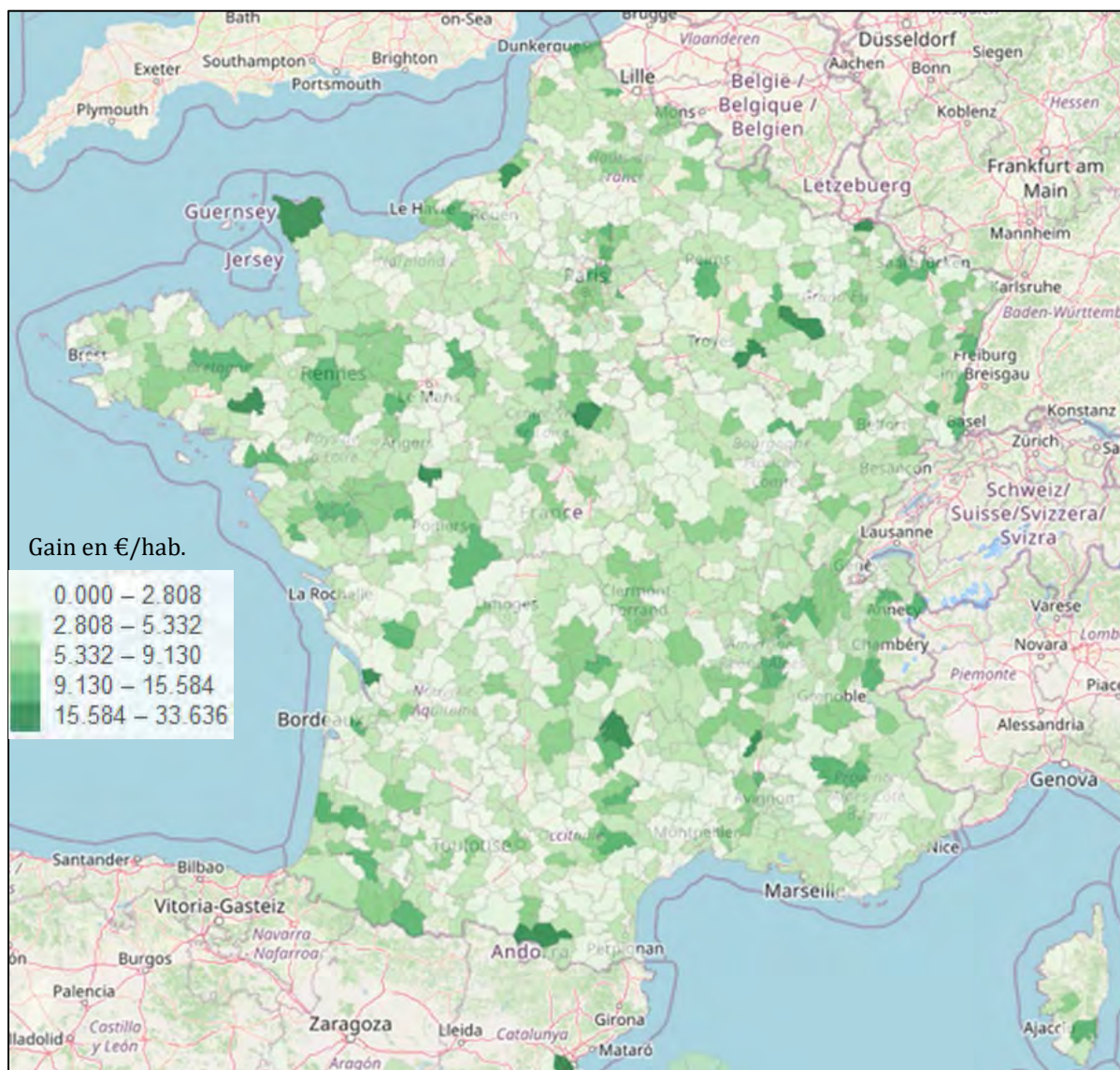
	Effectifs déclarés selon la déclaration 1330 (avec pondération des emplois industriels)	Effectifs selon la DSN (avec pondération des emplois industriels)
Effectifs	12 551 735	3 448 310
Part des effectifs de la MGP dans la totalité	23 %	13 %

Source : DGFIP ; ACOSS, MSA, traitement mission.

Bien entendu, une autre explication possible de la variation importante des sommes perçues par les métropoles avec le nouveau système est l'importance de la Valeur Ajoutée créée par les entreprises. On peut penser que les VA réparties dans le précédent système étaient particulièrement fortes pour les entreprises implantées dans les métropoles et que ces valeurs ajoutées ne se reflètent qu'imparfaitement dans les effectifs dans une répartition nationale d'une fraction de TVA.

Enfin la simulation de la mission permet de voir la répartition du fonds selon les gains par habitant (en euro) (*cf.* graphiques suivants).

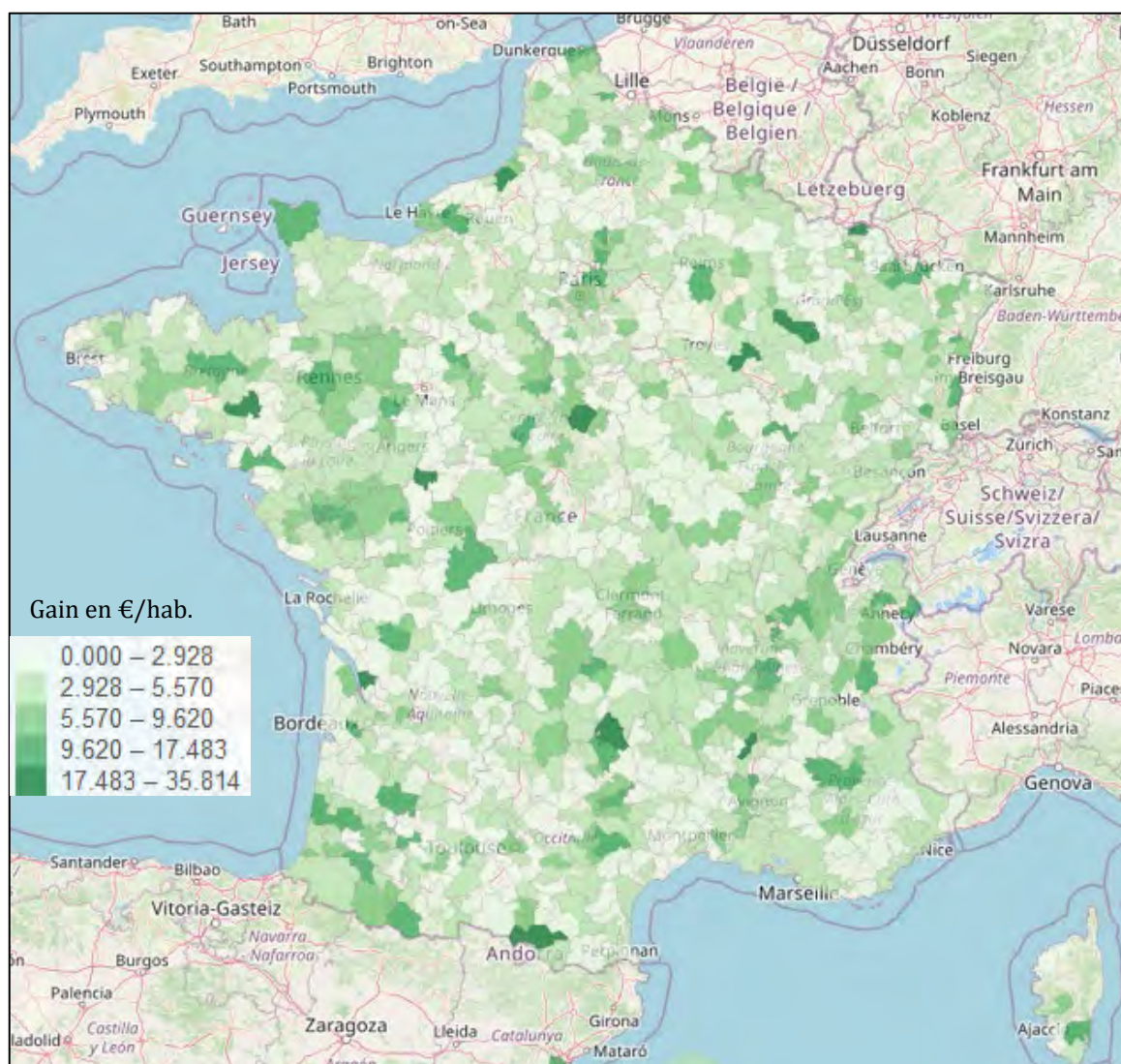
Graphique 3 : Répartition géographique des gains de compensation en euros par habitant et par EPCI (effectifs DSN et intérimaires selon leur commune de travail – FNAET à 322 M€)



Source : Traitement mission

Rapport

Graphique 4 : Répartition géographique des gains de compensation en euros par habitant et par EPCI (effectifs DSN et intérimaires selon leur agence d'intérim – FNAET à 322 M€)



Source : Traitement mission

Un changement de base d'effectifs qui améliore la relation avec l'emploi industriel.

La mission a calculé un coefficient de corrélation entre l'emploi industriel dans les EPCI et le gain par habitant avec les nouvelles modalités de calcul de la répartition du FNAET (par rapport à la compensation 2023). Il s'agit de mettre en lumière l'impact des choix de critères sur un des objectifs explicites : favoriser les collectivités qui accueillent les industries.

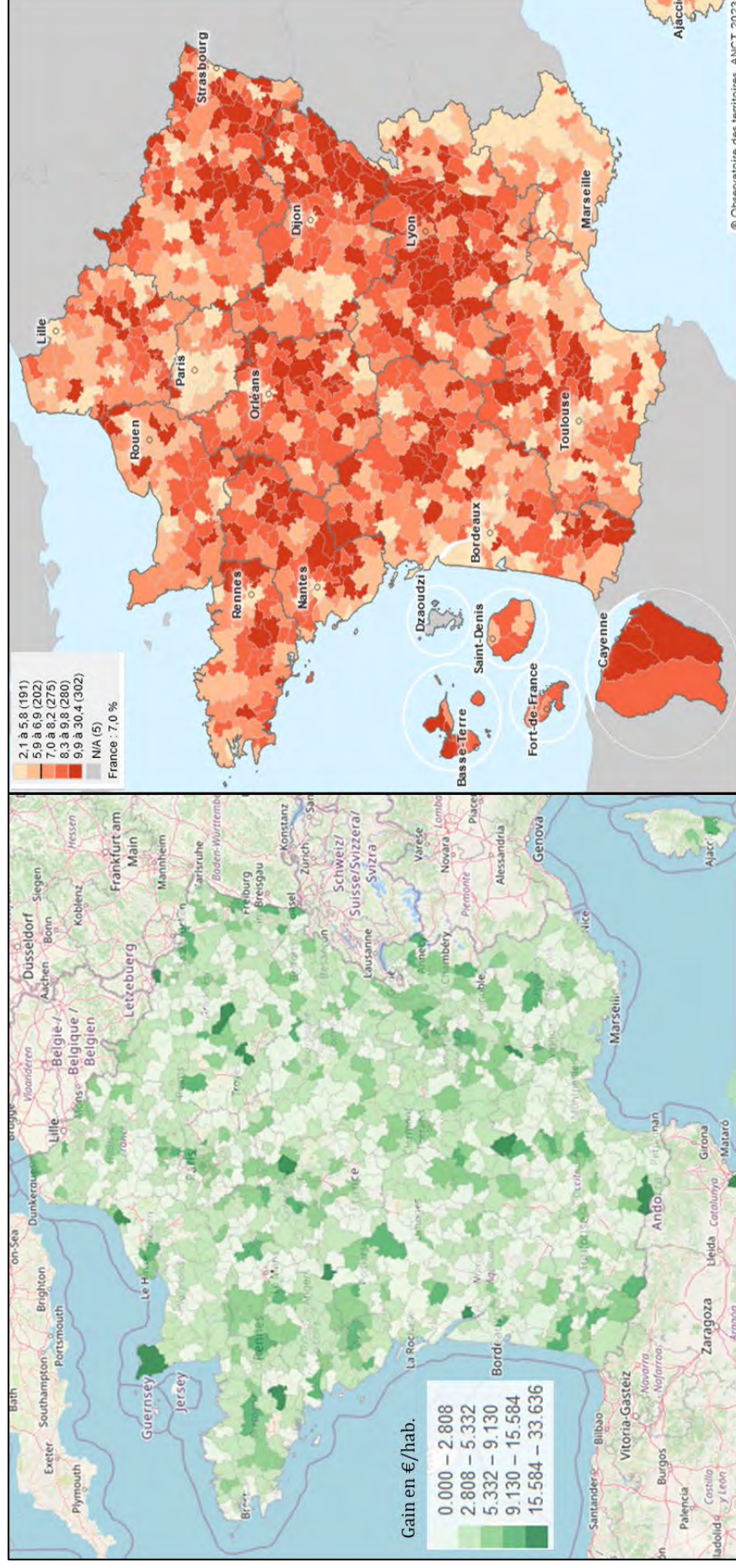
Il apparaît alors que passer de la méthode de répartition de la compensation qui est celle du socle à celle utilisant la valeur locative et un bonus d'emploi permet d'assurer une corrélation de 18 % entre les gains perçus par les EPCI et leur part de l'emploi salarié dans l'industrie.

La situation est encore plus claire en comparant avec la manière antérieure de calculer la répartition : dans notre simulateur, cette dernière est proche – sans être absolument identique compte tenu du traitement de certaines entreprises (production d'énergie, transports...)- du scénario « valeur locatives pondérées et emplois « CVAE ». La corrélation entre les sommes reçues et la réalité des emplois industriels est négative (-5%).

En d'autres termes, le mode de répartition ne contribuait pas à l'atteinte de l'objectif poursuivi. Il est vrai que les valeurs ajoutées ne sont pas semblables selon les secteurs économiques.

Les cartes ci-après illustrent que la corrélation est visible géographiquement :

Graphique 5 : Répartition géographique des gains de compensation en euros par habitant et par EPCI (effectifs DSN et intérimaires selon leur commune de travail – FNAET à 322 M€) et part de l'emploi salarié dans l'industrie



Source : Observatoire des Territoires ; Mission.

4. La Mission propose un scénario de mise en œuvre de nouveaux critères en deux temps

Les simulations ont permis de démontrer qu'il était possible, sans porter un préjudice notable aux finances de la plupart des collectivités territoriales (à l'exception des métropoles) de répartir la part variable de la compensation de CVAE, le FNAET, en utilisant les critères « historiques » corrigés des imperfections les plus flagrantes et sans reconduire la déclaration 1330 au-delà de la période de perception de la CVAE.

Au-delà, la mission conclut, même si elle en mesure la difficulté, que la réforme de la CVAE fournit une opportunité de moderniser les critères d'attribution de manière à faciliter l'atteinte des objectifs écologiques et industriels.

À cet égard, la Mission propose une évolution en deux temps :

- ◆ L'exercice 2024 constituerait une « période intermédiaire » utile pour avancer dans la réflexion collective. Compte tenu du fait que le « socle » de la compensation est garanti (et déjà attribué selon l'historique : la répartition 2023 s'est faite sur la base de critères inchangés : effectifs et valeurs locatives)²⁶, la répartition du FNAET de l'exercice 2024 (année d'imputation dans les comptes des collectivités) s'effectuerait selon les critères « actuels » (1/3 foncier et 2/3 effectifs), mais en prenant en compte, s'agissant du critère « effectifs », les données issues du recensement DSN ;
- ◆ à partir de l'exercice 2025, voire 2026 si un temps supplémentaire est nécessaire aux travaux complémentaires à mener avec les associations de collectivités, des critères nouveaux pourraient être utilisés afin d'identifier et de pondérer des indices reflétant la complexité des situations.

La mission souligne toutefois que le changement de base d'effectifs nécessitera une adaptation des systèmes d'informations de la DGFIP afin de prendre en compte la DSN en lieu et place de la déclaration 1330.

A contrario, s'il apparaissait que la mise en place de ces modifications techniques n'était pas compatible avec le prochain exercice budgétaire, la prolongation de la déclaration 1330 pour l'année 2024 devra être prévue lors du prochain PLF. Dans les deux cas un véhicule législatif est nécessaire (cf. article 8 de loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 modifiant la répartition de la CVAE).

²⁶ Décret du 24 mars 2023.

Rapport

À Paris, le 22 mai 2023,

Laurent TRUPIN



Inspecteur général des finances

Patrick REIX



Inspecteur général de l'administration

Jean-Baptiste ROZIÈRES



Inspecteur des finances

Benoit CHATARD



Inspecteur de l'administration

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	LETTRE DE MISSION
ANNEXE II :	PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE III :	DYNAMISME DES TERRITOIRES ET ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE
ANNEXE IV :	CRITÈRES ACTUELS SERVANT AU CALCUL DES DIFFÉRENTES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL
ANNEXE V :	LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE (DSN)
ANNEXE VI :	HYPOTHÈSES DE CALCUL DES EFFECTIFS SALARIÉS PAR LA DSN ET DÉVELOPPEMENT DE LA SIMULATION
ANNEXE VII :	CALCUL DE LA VALEUR AJOUTÉE ET CAS PARTICULIER DES ENTREPRISES DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ

ANNEXE I

Lettre de mission

Paris, le **10 FEV. 2023**

Madame la Cheffe du service
de l'Inspection générale des finances

Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Mission « flash » relative à la territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

L'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 prévoit la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) afin d'accroître la compétitivité, notamment industrielle, de l'économie française. Pour les contribuables, la contribution sera diminuée de moitié en 2023 et intégralement supprimée en 2024, ainsi que sa taxe annexe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Pour les collectivités territoriales, la compensation de la CVAE sera immédiate dès 2023.

La CVAE représentant une recette réelle de fonctionnement importante du bloc communal et des départements, sa suppression sera compensée par l'affectation aux collectivités d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Les départements bénéficieront ainsi d'un montant égal à la moyenne sur quatre années récentes (2020 à 2023 comprise) de CVAE dont ils étaient bénéficiaires, majorée de la dynamique de progression attendue de la TVA.

Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), cette ressource sera en revanche distribuée selon deux critères :

- chaque collectivité (communes non membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique, EPCI) bénéficiera d'une première part égale à la moyenne des quatre années récentes de CVAE qu'elle percevait ;

- un fonds national de l'attractivité économique des territoires viendra compléter cette première part et sera alimenté par la dynamique de TVA constatée chaque année depuis 2022.

Le 2° du B du XXIV de l'article 55 de la loi de finances pour 2023 précise que ce fonds sera réparti chaque année « afin de tenir compte du dynamisme [des] territoires respectifs » des collectivités concernées, « selon des modalités définies par décret ».

Si les critères employés pour la CVAE avant sa suppression seront maintenus pour répartir la dynamique de la TVA au sein du bloc communal en 2023 (un tiers pour la valeur locative foncière et deux tiers pour les effectifs salariés), les critères sur la base desquels sera réalisée cette répartition pour les années ultérieures doivent être définis au cours des prochains mois.

Dans cette perspective, il vous est demandé d'identifier des critères de répartition susceptibles de garantir la territorialisation de la dynamique de TVA en fonction de l'attractivité économique des territoires, conformément aux dispositions prévues dans la loi de finances.

Ces travaux devront tenir compte du contexte associé à ce débat, marqué par l'attachement des élus locaux à l'identification de critères permettant une répartition proche de la répartition actuelle, fondée sur les valeurs locatives foncières de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et les effectifs, recensés jusqu'à présent sur la base d'un vecteur déclaratif qui disparaîtra avec la suppression de la CVAE. À l'inverse, la prise en compte des seules valeurs locatives foncières de la CFE n'apparaît pas consensuelle à ce stade, celle-ci risquant de ne donner qu'une vision tronquée de l'implantation des activités économiques dans les territoires et d'apparaître en contradiction avec les objectifs de « zéro artificialisation nette ». Dans cette perspective, la mission étudiera donc, notamment, les modalités opérationnelles qui permettent de retenir les effectifs comme critère complémentaire aux valeurs locatives foncières de la CFE.

Une attention particulière sera portée à la fiabilité des critères de répartition proposés, à leur caractère objectif et rationnel au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à l'identification de ceux permettant le maintien du lien entre le territoire, l'activité économique et la recette fiscale. Ces critères, et leur pondération, devront permettre d'inciter les collectivités concernées à faire croître l'activité économique sur leur territoire.

Afin de mesurer concrètement les conséquences de l'application potentielle des critères identifiés, et les écarts avec les modalités actuelles qui s'appuient sur la déclaration d'effectifs CVAE, la mission réalisera des simulations qui devront nourrir une concertation avec les associations d'élus, lors de laquelle la mission appuiera le Gouvernement, en vue de favoriser l'émergence d'un consensus autour d'une ou plusieurs solutions économiquement pertinentes, et techniquement faisables. Le rapport de mission synthétisera ces différentes options envisageables à l'issue de la concertation, de telle sorte qu'un dispositif pérenne de répartition puisse être adopté rapidement.

La mission pourra également développer une réflexion sur les leviers pour renforcer le lien entre les territoires et les activités économiques, en explorant notamment les incitations pour les collectivités à développer et maintenir un environnement favorable aux entreprises et aux activités économiques. Cette réflexion pourra être enrichie d'une étude des leviers dont disposent les collectivités locales des autres Etats membres de l'Union européenne ou hors Union européenne pour renforcer l'attractivité de leur territoire en matière économique.

Vous pourrez bénéficier de l'appui de la direction générale des collectivités locales, de la direction générale des finances publiques et de la direction du budget, ainsi que des directions et opérateurs producteurs de données (ACOSS, MSA, DARES notamment, mais également ANCT ou CEREMA). Une consultation des principales associations d'élus concernés (association des

maires de France, France urbaine et assemblée des communautés de France) sera également nécessaire.

Le rapport est attendu au plus tard à la fin du mois de mars 2023.



Gabriel ATTAL
Ministre délégué
auprès du Ministre de l'Economie,
des Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique,
chargé des Comptes publics



Dominique FAURE
Secrétaire d'Etat,
auprès du Ministre de la Transition Ecologique
et de la Cohésion des Territoires,
chargée de la ruralité

ANNEXE II

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.2. Cabinet du Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics.....	1
1.3. Cabinet de la Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Transition écologique, chargée des collectivités territoriales et auprès du ministre de la Transition écologique, chargée de la ruralité.....	1
2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE	1
2.1. Direction générale des finances publiques.....	1
2.1.1. Service des collectivités locales.....	1
2.1.2. Service de la gestion fiscale.....	1
2.2. Direction de la législation fiscale.....	1
2.3. Direction du budget.....	1
3. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	2
3.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	2
3.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	2
4. URSSAF CAISSE NATIONALE - AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS).....	2
5. MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (MSA).....	2
6. DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES ET DES STATISTIQUES (DARES).....	2
7. GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC « MODERNISATION DES DÉCLARATIONS SOCIALES » (GIP-MDS).....	3
8. ASSOCIATIONS D'ÉLUS	3
8.1. France Urbaine.....	3
8.2. Association des maires de France (AMF).....	3
8.3. Intercommunalités de France.....	3
9. COLLECTIVITÉS LOCALES.....	3
9.1. Métropole du Grand Paris (MGP)	3

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ♦ M. Nicolas Gelli, conseiller fiscalité

1.2. Cabinet du Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics

- ♦ M. Richard Bordignon, conseiller budgétaire et finances locales

1.3. Cabinet de la Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Transition écologique, chargée des collectivités territoriales et auprès du ministre de la Transition écologique, chargée de la ruralité

- ♦ M. Simon Chassard, directeur de cabinet
- ♦ M. Hugo Le Floc'h, conseiller spécial

2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1. Direction générale des finances publiques

2.1.1. Service des collectivités locales

- ♦ M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales ;
- ♦ M^{me} Séverine Fargeat-Lugnier, adjointe au chef de bureau 2A « conseil fiscal de la valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé ».

2.1.2. Service de la gestion fiscale

- ♦ M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale ;

2.2. Direction de la législation fiscale

- ♦ M. Damien Lauth, adjoint au chef de bureau F1 « fiscalité locale des professionnels ».

2.3. Direction du budget

- ♦ M. Pierre Chavy, sous-directeur chargé de la défense, de l'intérieur et des collectivités territoriales ;

Annexe II

- ♦ M. Sébastien Doumeix, adjoint au sous-directeur ;
- ♦ M. Thibault Roulon, chef bureau des collectivités territoriales ;
- ♦ M. Thibault Boubée de Gramont, adjoint au chef bureau des collectivités territoriales.

3. Ministère de l'intérieur

3.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ♦ M. Stephane Brunot, directeur, adjoint de la directrice générale de la DGCL ;
- ♦ M. Sébastien Simoes, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ♦ M. Florent Loir, chef de bureau de la fiscalité locale ;
- ♦ M^{me} Alexandra Maurin, adjointe au chef de bureau de la fiscalité locale.

3.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- ♦ M. Stanislas Bourron, directeur général ;
- ♦ M. Xavier Giguet, secrétaire général.

4. Urssaf Caisse nationale - Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss)

- ♦ M. Alain Gubian, directeur des statistiques, des études et de la prévision ;
- ♦ M. Maël-Luc Buron, adjoint au directeur des statistiques ;
- ♦ M. Cyrille Hagnere, adjoint au directeur des statistiques, responsable du département risques, recherche, évaluation et publications ;
- ♦ M^{me} Anne-Laure Zennou, responsable adjointe du département statistique.

5. Mutualité sociale agricole (MSA)

- ♦ M^{me} Nadia Joubert, directrice des statistiques, des études et des fonds ;
- ♦ M. Patrice Lecocq, directeur des systèmes d'information, ligne métier « entreprises et recouvrement » ;
- ♦ M. Marc Parmentier, chef de département statistique-cotisations ;
- ♦ M^{me} Karine Danthez, responsable du service cotisations et tarification ;
- ♦ M. David Foucaud, responsable du département synthèses ;
- ♦ M. Yannick Sevestre, responsable du service financement et gestion du risque.

6. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- ♦ M. Dorian Roucher, sous-directeur de l'emploi et du marché du travail ;
- ♦ M. Alexandre Cazenave-Lacrouz, adjoint au sous-directeur de l'emploi et du marché du travail.

7. Groupement d'intérêt public « Modernisation des Déclarations Sociales » (GIP-MDS)

- ◆ M^{me} Elisabeth Humbert-Bottin, directeur général ;
- ◆ M^{me} Julie Conti, coordinatrice normalisation ;
- ◆ M. Ludovic Houdé, responsable de programme – DSN ;
- ◆ M. Jony Da Silva, responsable du service expertise DSN.

8. Associations d'élus

8.1. France Urbaine

- ◆ M. Franck Claeys, délégué adjoint ;
- ◆ M. Anselmo Jalabert, conseiller Finances locales et Action internationale.

8.2. Association des maires de France (AMF)

- ◆ M. André Laignel, maire d'Issoudun, premier vice-président de l'AMF, président du comité des finances locales (CFL) ;
- ◆ M. Pierre BRETEAU, maire de Saint –Grégoire et coprésident de la commission des finances de l'AMF ;
- ◆ M. Jacques OBERTI, Maire d'Ayguiesvives et président du syndicat intercommunal pour l'aménagement et le développement des coteaux et de la vallée de l'Hers (Sicoval) ;
- ◆ M. Benjamin Pasquier, directeur de cabinet de M. André Laignel ;
- ◆ M^{me} Corinne de La Mettrie, administratrice territoriale hors classe, directrice adjointe ;
- ◆ M^{me} Marie-Cécile Georges, responsable du département « Intercommunalité et organisation territoriale » ;
- ◆ M^{me} Nathalie Brodin, responsable finances et fiscalité locales ;
- ◆ M. Alexandre Huot, conseiller technique finances intercommunales.

8.3. Intercommunalités de France

- ◆ M. Sébastien Miossec, président délégué, président de Quimperlé Communauté et maire de Riec-sur-Bélon ;
- ◆ M^{me} Claire Delpech, conseillère habitat, responsable de pôle finances et fiscalité ;
- ◆ M^{me} Sandrine Gouloumes, chargée de missions institutionnelles.

9. Collectivités locales

9.1. Métropole du Grand Paris (MGP)

- ◆ M. Gilles Carrez, conseiller municipal du Perreux-sur-Marne, président de la commission des finances de la MGP ;
- ◆ M. Paul Mourier, directeur général des services de la MGP.

ANNEXE III

Dynamisme des territoires et attractivité économique

SOMMAIRE

1. LA RÉPARTITION DU FONDS DOIT POUVOIR TENIR COMPTE DU DYNAMISME DES TERRITOIRES : UNE NOTION POURTANT DIFFICILE À CERNER	1
2. QUELLE TERRITORIALISATION POUR LE FNAET ?	1
3. LE DYNAMISME DES TERRITOIRES ET L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : DES NOTIONS POLYSÉMIQUES	3
4. D'AUTRES CRITÈRES SONT ENVISAGEABLES MAIS LA DÉMONSTRATION DE LEUR FAISABILITÉ ET DE LEUR PERTINENCE RESTE À FAIRE.....	5
5. LES LIMITES AU CHOIX DE CRITÈRES NOUVEAUX PERTINENTS	6

1. La répartition du fonds doit pouvoir tenir compte du dynamisme des territoires : une notion pourtant difficile à cerner

La suppression de la CVAE a alimenté entre le Gouvernement et les élus le débat déjà ancien de la perte d'autonomie financière des collectivités territoriales et leur capacité à déterminer le niveau de leurs ressources¹. S'agissant de la suppression d'une ressource témoignant du dynamisme économique des territoires et de l'investissement des élus locaux pour en favoriser l'attractivité, la revendication de ces derniers à voir maintenu un lien entre compensation et intéressement au développement économique de leur territoire a été ainsi satisfaite. C'est donc l'objet du FNAET.

La loi de finances pour 2023 précise ainsi que ce fonds sera réparti « afin de tenir compte du dynamisme des territoires respectifs » des collectivités concernées. Les modalités devant en être définies par décret², le Gouvernement a souhaité que soient étudiés prioritairement les dispositifs basés sur les critères précités tout en évoquant cependant d'autres options possibles, dès lors que serait garantie la territorialisation de la répartition du fonds tenant compte de l'attractivité économique des territoires.

Dans cette optique de recherche des critères du futur fonds, il convient donc de préciser les notions de : « territoires-territorialisation », « d'attractivité économique » ou encore de « dynamisme des territoires » (qu'est ce qui les définit, les traduit, les compose, les mesure ?). En effet, le territoire est un sujet complexe et cette notion ainsi que ses corollaires économiques « dynamisme », « attractivité », sont au cœur de la phraséologie des élus locaux en charge du développement de « leur territoire ». Par ailleurs, la création d'un fonds national de l'attractivité des territoires compensant une partie de la suppression de la CVAE, impôt territorial s'il en est, alimente aussi le débat sur sa juste répartition. Beaucoup pensent qu'il sera tranché par l'identification de critères à même – ce qui peut déjà apparaître comme un exercice contradictoire – de « récompenser » les territoires dynamiques sans écarter de la redistribution ceux qui ne le sont pas ou plus. Dès lors, un préalable s'impose : de quoi parle-t-on et quelles conséquences peut-on tirer de ces approches ?

2. Quelle territorialisation pour le FNAET ?

Si classiquement, le territoire peut synthétiquement se définir comme un espace délimité sur lequel s'exerce un pouvoir, ses nombreuses dimensions – historique, institutionnelle, socio-culturelle, sociale, économique... - comme ses caractéristiques propres - géographiques, physiques, démographiques, écologiques... - rendent problématique l'énoncé d'une définition opérationnelle des « territoires » au regard de notre sujet et tout aussi complexe l'identification de critères à même de les distinguer entre eux.

Le FNAET doit être territorialisé. Que veut-on dire ? On sait que la territorialisation consiste à mettre l'accent sur la spécificité des territoires dans la mise en œuvre d'une politique publique, a contrario d'une approche verticale, descendante, de l'action publique appliquée sans distinction territoriale.

Mais de quels territoires parle-t-on ? S'agissant de la compensation de la CVAE, il s'agit de territoires institutionnels : les EPCI à fiscalité propre principalement et les communes qui en seront les bénéficiaires. Leur très grande diversité, malgré pour les EPCI la réforme de massification de 2015, est remarquable.

¹ Si le principe de l'autonomie financière est inscrit dans la Constitution, son corollaire, l'autonomie fiscale, ne bénéficie pas d'une telle protection ce qui permet son adaptation.

² Pour l'année 2023, le fonds sera réparti selon les critères de la CVAE (effectifs et foncier).

Ainsi les quelques 1 250 EPCI qui se répartissent entre métropoles (22), communautés urbaines (14), communautés d'agglomération (221) et communautés de communes (992) présentent des caractéristiques bien différentes. Derrière la qualification juridique d'EPCI, le périmètre des compétences exercées, le nombre et les singularités des communes membres, les différences de population (7 millions d'habitants pour la métropole du Grand Paris, 4 000 pour l'EPCI le moins peuplé), le tissu économique... forment un ensemble très hétérogène. Dès lors, l'identification et l'application de critères identiques à une telle diversité de situations pose déjà une question de principe : doit-on appliquer partout les mêmes critères de répartition du FNAET ou ces critères peuvent-ils différer selon une typologie des territoires à définir ? Ainsi, par exemple, s'agissant des communautés d'agglomération dont la dominante, telle que catégorisée par l'INSEE peut être urbaine, rurale péri-urbaine ou rurale autonome : quels critères vont témoigner de leur attractivité, de leur dynamisme, par rapport à quels besoins à satisfaire, à quel cadre de vie privilégié, à quelle prise en compte des enjeux environnementaux, etc. ?

Notre pays, qui longtemps a privilégié une approche centralisée et unitaire de l'action territoriale, a durant les cinquante dernières années largement promu la démarche de territorialisation de l'action publique : la décentralisation, d'abord, la distinction des concours de l'État en fonction de critères territoriaux, tout autant, ont dessiné une action publique répondant mieux et de façon plus réactive aux besoins des territoires. La récente loi 3DS³ vient confirmer et accélérer cette évolution. Pour ce faire, le régime des ressources des collectivités locales, tant les dotations de l'État que leurs ressources fiscales propres, a confirmé une réelle capacité à déterminer leur niveau au regard des besoins de leur territoire. L'autonomie fiscale locale des collectivités comme les mécanismes de péréquation ont ainsi caractérisé une territorialisation de la ressource mais aussi une démarche de compensation des inégalités territoriales par des mécanismes de péréquation. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Les tendances à l'œuvre depuis quelques années ont pour conséquence de réduire l'autonomie fiscale des collectivités locales pour y substituer un dispositif compensatoire. S'agissant de la CVAE, il est alimenté par une fiscalité à caractère national (fraction de la TVA) dont elles ne déterminent ni l'assiette ni le taux et dont le socle de sa compensation est basé sur la moyenne du produit CVAE perçu les quatre années précédentes.

Ainsi, la territorialisation réelle de ce produit, c'est-à-dire une territorialisation de sa dynamique, ne demeurera que pour le fonds. Les montants concernés : 5 Mds€ pour la compensation socle « historique » figée et environ 300 M€ pour l'année N du fonds territorialisé amènent dans un premier temps à relativiser son impact. L'enjeu de ce fonds comme outil de territorialisation de la ressource s'en trouve donc, au moins pour la première année assez accessoire, ce qui interroge d'ailleurs sur l'urgence d'en fixer les critères alors que sa répartition pour 2024 à l'instar du bonus pour 2023, pourrait s'effectuer selon les critères actuels d'effectifs et de foncier.

Quoi qu'il en soit, cette territorialisation est prévue par la loi. Mais alors quel territoire en l'espèce ? La loi répond en toute logique qu'il s'agit d'une attribution au profit des bénéficiaires de l'ex CVAE, le bloc communal (EPCI et communes). Si le territoire concerné et le périmètre de territorialisation sont ainsi arrêtés, une autre approche mériterait sans doute, à l'avenir, d'être explorée.

En effet, on sait depuis longtemps que dans les territoires concernés, le périmètre des collectivités locales (communes comme intercommunalités) ne correspond pas vraiment au périmètre économique : le véritable territoire de l'économie et de l'emploi est bien évidemment la zone d'emploi, voire le bassin de vie et non l'intercommunalité.

³ Relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Dès lors, si le principe de territorialisation du fonds est acté, il ne serait peut-être pas inutile d'étudier un périmètre de répartition qui ne soit pas exclusivement le périmètre institutionnel. Ainsi, celui de la zone d'emploi, c'est-à-dire un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts, a plus de sens lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur une définition économique du territoire. Tout autant, le périmètre du bassin de vie, plus délimité et qui inclut un territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et aux services les plus courants ne réunit-il pas mieux les caractéristiques fondamentales d'un territoire que le périmètre résultant de la recomposition intercommunale réalisée en 2015 ?

3. Le dynamisme des territoires et l'attractivité économique : des notions polysémiques

La loi de finances pour 2023 précise donc que le FNAET sera réparti afin de tenir compte du dynamisme des territoires respectifs renforçant leur attractivité. Cette orientation est sensée faire réponse à la demande insistante des élus de ne pas couper le lien entre développement économique d'un territoire et les ressources que peuvent en retirer les collectivités locales. Il s'agit tout autant d'inciter ces élus locaux au maintien de l'attention, du soutien et de l'investissement qu'ils ont toujours consacrés dans ce domaine du développement économique et d'en récompenser l'effort. Mais comment définir ces notions polysémiques « dynamisme » et « attractivité » des territoires et quels outils peuvent en mesurer avec un minimum de rigueur l'effectivité ?

D'abord il convient, à notre sens, de ne pas confondre dynamisme et attractivité que beaucoup considèrent sinon synonymes du moins assez proches dans leur définition. Si, sommairement, on peut d'abord traduire le dynamisme comme une attitude, une action, une activité et l'attractivité plutôt comme un ensemble de qualités intrinsèques, les nombreuses études sur le sujet rendent compte d'une grande complexité à définir ces concepts pour parler des territoires et plus encore à identifier des indicateurs permettant d'en évaluer les résultats.

Le dynamisme territorial offre un champ lexical assez large pour notre sujet. S'agit-il de souligner dans l'action des acteurs du territoire (élus, agents économiques, habitants, administrations...) la volonté, la détermination, la résolution, l'inventivité, l'audace ? Sans doute un peu de chacune de ses attitudes mais alors comment les mesure-t-on ? En amont, par la pertinence d'un programme d'action lié à un projet de territoire, les ressources budgétaires que l'on y consacre, le marketing territorial que l'on mobilise... ? En aval, par des résultats mesurables en création d'emplois, de surfaces d'activités, de valeurs des investissements de production... ? La plupart des analystes convergent vers le constat que le dynamisme des territoires repose avant tout sur l'interaction de tous les acteurs ayant des statuts et des intérêts parfois différents, d'où l'enjeu de la gouvernance du dynamisme territorial. Mais tout aussi bien, ce dynamisme demeure soumis à des appréciations sur la cohérence et l'impact des stratégies d'actions. Concrètement, si le FNAET doit récompenser le dynamisme des territoires, la formule de calcul de sa répartition ouvre potentiellement de larges débats.

Mais c'est tout autant le cas de la notion d'attractivité des territoires. Sa définition usuelle renvoie à la capacité d'un territoire à attirer et, plus en regard avec notre sujet, à aménager mais aussi ménager ce territoire pour en favoriser son développement et celui de ses populations.

Les outils conçus pour cette quête du développement durant les 50 à 60 dernières années n'ont pas manqué : zones d'activités, pépinières, clusters, dispositifs d'aides zonés nationaux ou européens, pôles de compétitivité, jusqu'aux plus récents d'entre eux mis en place dans le cadre de la relance post-Covid.

Basée sur cette seule perspective de la création d'activités génératrices de richesses, l'attractivité est une notion pertinente si on est capable de répondre à une autre question : que veut on attirer ? Le projet de territoire⁴ qui doit y répondre, offre aujourd'hui un éventail de propositions qui en se gardant bien de ne pas évoquer ce que l'on ne veut pas attirer, privilégie naturellement les catégories désirables : actifs, touristes, étudiants, résidentiels, entreprises... au sein d'un territoire offrant un large éventail de services et dans un cadre de vie préservé. Devant ces objectifs « convenus » de développement durable, rechercher des critères qui traduisent correctement et objectivement l'attractivité d'un territoire devient un exercice à la fois complexe et périlleux.

Ainsi, à l'instar de la qualification de « dynamique », celle « d'attractif » interroge les critères qui en témoignent dès lors que ce que l'on veut mesurer est de nature différente : des infrastructures, des équipements, une population active, un appareil de formations, un environnement maîtrisé, une offre culturelle, des aides, fiscales, sociales, des services à la population, un bien-être, un développement humain... ou le tout à la fois ?

Dès lors, si le fonds projeté doit concerner un territoire en développement, dynamique et attractif, alors sa répartition devra répondre à de nombreuses interrogations :

- ◆ Quels sont les éléments qui caractérisent un territoire développé : niveau de production, richesse, qualité de vie, etc. ?
- ◆ Existe-t-il un référentiel abouti du développement et quels en sont les indicateurs ?
- ◆ Par rapport à quel environnement économique, social et écologique, régional, national, européen, le développement d'un territoire peut-il se situer ?
- ◆ Quels sont les facteurs de concurrence et de coopération entre territoires ?
- ◆ Le modèle de développement classique fondé sur la croissance des activités, de la population et des équipements et services publics, n'est-il pas de plus fréquemment interrogé au bénéfice d'un modèle plus apaisé et plus durable ?
- ◆ Dans quelles conditions d'association des acteurs le modèle de développement auquel aspire un territoire donné est-il défini ?
- ◆ Quels sont les modes de gouvernance qui lui sont favorables ?

Poser la question du dynamisme économique amène aussi à se demander quelle part accorder au dynamisme spécifiquement industriel d'un territoire. En effet, une surpondération est aujourd'hui appliquée aux établissements industriels dans la répartition des produits de CVAE, selon les deux critères suivants : elle est appliquée sur la valeur locative avant abattement à cette valeur locative pour le calcul de la CFE ; elle s'applique sur les effectifs lorsque la valeur locative industrielle est supérieure à 20% de la valeur locative totale du site.

Enfin, se pose la question de l'intégration d'une logique de solidarité dans le dispositif. Cette option était évoquée dans une lettre de représentants d'élus au ministre de l'Action et des Comptes publics. Au fil des entretiens avec les élus, il est toutefois apparu que :

- ◆ Une telle approche est orthogonale avec l'objectif du fond, qui est de refléter la dynamique économique des territoires pour préserver une incitation locale ;
- ◆ De plus, le fonds ne représente qu'une part minime de l'ensemble de la compensation. Or le « socle » pérenne et stable, appuyé sur la moyenne des quatre dernières années de CVAE, va dans les faits se traduire par une forme de péréquation au bénéfice de territoires qui perdraient en activité économique au fil des ans. En effet, ces territoires auraient autrement perdu des ressources, du fait de la baisse de la valeur ajoutée produite sur leurs territoires.

⁴ Le projet de territoire définit la vision d'avenir du territoire d'une collectivité en précisant les orientations stratégiques de son développement durable.

La mission recommande donc, dans un souci de simplicité et de cohérence, de préserver la logique du FNAET consistant à refléter la dynamique économique de chacun des territoires, de manière complémentaire à la stabilité du « socle ».

Au terme de ces réflexions générales, il est permis de s'interroger sur le lien objectif que veut ainsi maintenir le fonds avec des notions de dynamisme et d'attractivité des territoires aux contours difficiles à cerner. Et si les élus ont manifesté leur attachement à un dispositif qui récompenserait ce dynamisme, ce dispositif devra veiller notamment à la pertinence des critères de répartition retenus.

4. D'autres critères sont envisageables mais la démonstration de leur faisabilité et de leur pertinence reste à faire

Un rapport de 2014 de l'IGF et de l'IGA⁵ écartait d'abord la masse salariale du fait des différences de salaires, la consommation énergétique qui ne peut couvrir que l'électricité et le gaz, représentant une collecte d'information complexe du fait des multiples entreprises locales de distribution et dépendant d'une distinction difficile chez les TPE, professions libérales et commerçants avec le local d'habitation...

Il proposait de compléter éventuellement le critère de la valeur locative par celui de surface foncière pondérée et, plus encore de modifier la pondération en prenant en compte : la dangerosité et la nuisance de l'activité (à partir de la réglementation ICPE), les différences d'intensité de consommation d'espace par les différentes activités. Au-delà de l'attractivité économique est ainsi soulevée la question des nuisances dont la prise en compte permet de refléter des coûts supplémentaires pour la collectivité et l'enjeu d'acceptabilité pour les habitants du territoire. Reste que la définition et la juste mesure de ces « nuisances » demeure complexes.

La Cour des comptes dans son rapport 2022 sur le financement des collectivités territoriales⁶ propose : des mécanismes incitatifs (dans la logique de la lettre de mission le nombre d'entreprises nouvellement installées ou créées dans un territoire, la « valeur ajoutée créée»). On peut imaginer d'aller encore plus loin, dans une logique de péréquation. La Cour propose ainsi de prendre en compte des caractéristiques socio-économiques dans un objectif de réduction des inégalités entre territoires dans la répartition éventuelle des impôts nationaux tels que la TVA. Là encore, l'inventaire pertinent de ces caractéristiques socio-économiques au service d'une redistribution financière dynamique et équitable du FNAET ouvre un large champ de réflexion.

Le courrier du président d'Intercommunalités de France à Gabriel Attal précité suggère d'expertiser les critères suivants : les statistiques de créations et défaillances d'entreprises, les « critères socio-démographiques » (est-ce qu'il renvoie à l'idée de réduction des inégalités ? des charges ?), des « critères relatifs à la productivité des territoires » (lesquels ?), l'emploi public (lequel ?). L'étendue des suggestions révèle en fait les lourdes incertitudes qui pèsent sur la pertinence de telle ou telle famille de critères et l'absence de mesures précises de leurs effets.

⁵ « Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ». Juin 2014.

⁶ Publié le 12 octobre 2022.

Le nouveau régime de répartition de la taxe des Chambres de Commerce et d'industrie offrait l'opportunité d'étudier ce dispositif et avec quels critères cette répartition s'effectue. On rappelle que la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) a posé le principe de l'affectation de la TCCI à CCI France. L'instance est ensuite chargée de répartir entre les CCI régionales le produit de la TA-CVAE et de la TA-CFE, après avoir déduit la quote-part nécessaire au financement de son fonctionnement, de ses missions et des projets de portée nationale. Dans ce cas, le critère de fragilité a été retenu, CCI France est en chargée de répartir la taxe en mettant en place un dispositif destiné à protéger précisément les chambres les plus fragiles. Le critère de la ruralité est ainsi mis en avant, en prenant pour référence la proportion de communes, présentes dans la circonscription des chambres qui sont situées en zone de revitalisation rurale (ZRR)

Les critères des dispositifs de zonage offrent d'ailleurs un large éventail de possibilités par nature axés sur l'aide aux territoires vulnérables mais pouvant aussi servir à tracer un indice de développement⁷. Quatorze critères dans quatre catégories sont utilisés pour définir les différents zonages et relèvent des dimensions suivantes : démographie, densité, emploi et chômage, revenus des ménages et potentiel fiscal des collectivités. La diversité de ces paramètres et des valeurs seuils retenues mettent en évidence l'absence d'une vision cohérente des critères qui justifient, en l'espèce, la mise en place de dispositifs zonés d'exonérations visant à soutenir des stratégies de développement économiques. Ce constat invite d'ailleurs dans tout dispositif ayant recours à des critères (dotation, compensation, péréquation, ou toute autre forme d'aide), à limiter leur dispersion au risque de rendre difficile l'atteinte des objectifs de lisibilité, fiabilité et cohérence du dispositif régulièrement révisé.

Des critères de transition écologique permettraient de s'inscrire dans une des orientations de principe phare de l'action publique : le « verdissement de la dépense publique ». On peut se référer à ce sujet aux secteurs prioritaires définis dans le cadre du plan de relance et du budget vert : rénovation énergétique des bâtiments, l'objectif zéro artificialisation nette des sols, le développement des énergies renouvelables, l'investissement dans les mobilités douces...

5. Les limites au choix de critères nouveaux pertinents

Comme indiqué ci-avant, d'éventuels nouveaux critères doivent réunir certaines conditions communes et le dispositif de répartition du FNAET doit d'abord répondre à des impératifs d'acceptabilité de la part du bloc communal (ce qui n'est pas acquis compte tenu de l'hétérogénéité de ce dernier et des diverses sensibilités qui le composent), de robustesse opérationnelle (critères disponibles, mesurables et actualisables) et juridique (critères objectifs et rationnels)... autrement exprimé : un dispositif fiable, juste et équitable serait dès lors attendu.

Au-delà de ces principes et impératifs communs, l'objectif étant de faire correspondre au plus près à la réalité économique territoriale, éventuellement en tenant compte pour partie d'un objectif de réduction des inégalités territoriales ou encore de promotion de la transition écologique, certains critères peuvent mieux y contribuer que d'autres.

- ◆ les critères témoignant de la réalité économique appellent déjà à l'évidence les critères actuels (effectifs et valeur foncière) : ils ont l'avantage d'exister, de ne pas être contestés. Ils ont cependant l'inconvénient d'une fiabilité incertaine et d'une dynamique exclusivement basée sur la création de richesses. La seule et distincte création d'entreprises est, elle, révélatrice sans aucun doute du dynamisme d'un territoire mais ne dit rien des handicaps qui en excluent certains territoires. La réalisation par les collectivités d'infrastructures et d'équipements (Zones d'activités, bâtiments, réseaux

⁷ Voir à ce propos le rapport IGA, IGF, IGEDD, CE : « les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires » juillet 2020.

Annexe III

spécialisés...etc.) dans la perspective d'installation ou de développement d'entreprises contribue de même à l'attractivité d'un territoire, mais forme un indicateur purement quantitatif sans préoccupation des objectifs de développement durable ;

- ◆ ces derniers objectifs, au centre des préoccupations actuelles de l'action publique, appellent naturellement l'attention et, dans le domaine économique, les impératifs de non artificialisation nette des sols, de sobriété énergétique, d'infrastructures modestes ou encore de mobilité douce rappellent que l'attractivité d'un territoire, que le FNAET devra appuyer, se mesurera à l'avenir aussi à l'aune de ces caractéristiques environnementales. La difficulté réside dans l'identification et le choix d'indicateurs pertinents, la mesure juste ne pouvant par ailleurs se satisfaire de l'usage d'un ou deux indicateurs simples alors que tant de critères peuvent y contribuer ;
- ◆ les critères contribuant à l'objectif de réduction des inégalités territoriales (qu'ils soient financiers, sociaux, démographiques...) et si cet objectif est confirmé, sont certes nombreux mais leur pratique ancienne et fréquente (dans les dispositifs d'aides zonées notamment ou ceux concernant les dotations, compensations ou péréquation) permet d'en mesurer correctement les effets.

Aussi à ce stade de l'analyse, le constat d'une vraie difficulté à cerner précisément la pertinence d'un dispositif se substituant à celui en cours est manifeste. Car au-delà des préalables évoqués *infra*, qu'il convient de lever, le choix de critères risque de se heurter à l'absence d'un consensus des acteurs locaux et à la tentation de retenir un dispositif satisfaisant des revendications parfois contradictoires. Enfin et dans tous les cas, la mission a pris la mesure de la capacité toute relative de l'administration à simuler dans le temps imparti des scénarios complexes, du fait notamment de l'indisponibilité ou du manque de fiabilité des sources et des données.

ANNEXE IV

**Critères actuels servant au calcul
des différentes dotations de l'État
aux collectivités du bloc communal**

Tableau 1 : Critères actuels servant au calcul des différentes dotations de l'État aux collectivités du bloc communal

Type d'indicateur	Nom de l'indicateur	Strate concernée	Dotations concernées	Description de l'indicateur
Démographique	Population DGF Population INSEE	Commune / EPCI / Départements	L'ensemble des dotations	Population DGF = Population INSEE + Résidences secondaires + places de caravane
Fiscal	Potentiel fiscal 3 taxes	Commune	L'ensemble des dotations et certains fonds de péréquation horizontale	Indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune de manière objective. Le potentiel fiscal 3 taxes concerne les impôts ménages : FB, FNB, TH, TAFNB (bases brutes * taux moyen national).
Fiscal	Potentiel fiscal 4 taxes	Commune	L'ensemble des dotations et certains fonds de péréquation horizontale	Indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune de manière objective. Le potentiel fiscal 4 taxes est calculé du potentiel fiscal 3 taxes + CFE (bases brutes * taux moyen national) + produits nets de CVAE + IFER + TASCOT + FNGIR + DCRT + certaines micro-taxes + attributions de compensation. Pour les communes membres d'un EPCI à FPU, les produits nets des impôts économiques (CVAE, IFER, TASCOT ...) perçus par les EPCI sont ventilés au prorata de la population de la commune dans l'EPCI. A compter DGF 2022, impacts réforme de la fiscalité locale : intégration de la taxe sur la valeur ajoutée et la TFPB communale (dont le montant perçu sera affecté d'un coefficient correcteur), de nouvelles recettes libres d'emploi (DMTO, la taxe locale sur la publicité extérieure, la taxe sur les pylônes électriques, la taxe de stockage sur les déchets nucléaires ainsi que la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires)
Fiscal	Potentiel financier	Commune	L'ensemble des dotations et certains fonds de péréquation horizontale	Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire, hors compensation de la part salaires (déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) perçue par la commune et minoré des différents prélèvements sur fiscalité supporté par la dotation forfaitaire, permettant ainsi de mieux rendre compte des ressources libres d'emploi dont une commune peut disposer.

Annexe IV

Type d'indicateur	Nom de l'indicateur	Strate concernée	Dotations concernées	Description de l'indicateur
Fiscal	Effort fiscal	Commune	Dotations de péréquation et certains fonds de péréquation horizontale	indicateur permettant d'évaluer la mobilisation par la commune de ses bases de fiscalité locale. Il est calculé en rapportant les produits perçus par la commune sur certaines taxes pour lesquelles la commune dispose d'un pouvoir de taux (TFPB, TFPNB, THRS,) au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »). Sont également pris en compte TEOM/REOM.
Fiscal	Potentiel fiscal agrégé (PFA)	Ensemble intercommunal	FPIC	agrégation des richesses fiscales communales et intercommunales sur le territoire de l'ensemble intercommunal
Fiscal	Potentiel financier agrégé (PFIA)	Ensemble intercommunal	FPIC	PFA majoré de la somme des dotations forfaitaires perçues par les communes de l'ensemble intercommunal l'année précédant l'année de répartition
Fiscal	Effort fiscal agrégé	Ensemble intercommunal	FPIC	Pendant de l'effort fiscal calculé pour les communes. Il permet de mesurer la pression fiscale sur le territoire de l'ensemble intercommunal.
Fiscal	Potentiel fiscal	EPCI	Dotation d'interco	- le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de TH, deTFPB, de TFPNB et de CFE du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes ; - la somme des produits intercommunaux perçus au titre de la CVAE, de la taxe additionnelle à la TFPNB et des IFER ainsi que de la TASCOT ; - la somme des montants positifs ou négatifs résultant de la DCRTTP et du FNGIR perçus ou supportés par le groupement l'année précédente, - le montant perçu par le groupement l'année précédente au titre de la dotation de compensation, hors montant correspondant à la compensation prévue au 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

Annexe IV

Type d'indicateur	Nom de l'indicateur	Strate concernée	Dotations concernées	Description de l'indicateur
Fiscal	Coefficient d'intégration fiscale	EPCI	Dotation d'interco	Indicateur visant à mesurer la part d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues par les personnes publiques locales (EPCI et communes) sur un territoire donné. Il repose donc sur l'hypothèse qu'il existe une corrélation étroite entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre et la part des charges et des compétences assumées par cette structure sur ce même territoire. Au numérateur : les produits perçus par l'EPCI à fiscalité propre au titre de sa fiscalité (ménages et entreprises) et divers autres produits (REOM, redevance d'assainissement, DCRTP, etc.). Au dénominateur : ces mêmes produits perçus par les communes et les EPCI (à fiscalité propre ou non) sur le territoire du groupement. Les dépenses de transfert sont également prises en compte au numérateur du CIF : plus un EPCI verse d'attributions de compensation à ses communes membres, moins son CIF est élevé.
Géographique	Superficie	Commune / départements	DSR / DGF des départements	
Géographique	Commune située en zone de montagne	Commune	DSR	
Géographique	Commune insulaire	Commune	DSR	
Géographique	Longueur de voirie en mètres	Commune	DSR	
Ressources	Recettes réelles de fonctionnement	Communes / Départements	Dotation forfaitaire des communes / DGF des départements	
Social	Nombre de logements sociaux de la commune, de bénéficiaires d'aides au logement	Commune	DSU	

Source : Direction du budget

ANNEXE V

La déclaration sociale nominative (DSN)

SOMMAIRE

- 1. LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE (DSN) EST ISSUE DES DONNÉES RELATIVES À LA PAIE DES SALARIÉS.....1**
- 2. LA DSN COMPREND UN ENSEMBLE DE DONNÉES SUR LE SALARIÉ ET SON ENTREPRISE.....1**
- 3. LA DSN PERMET D'IDENTIFIER UN SALARIÉ ET SON LIEU DE TRAVAIL2**

1. La déclaration sociale nominative (DSN) est issue des données relatives à la paie des salariés

La déclaration sociale nominative (DSN) est un sous-produit de la paie qui vise à permettre à tous les organismes et administrations ayant besoin de données sociales de les récupérer à partir de leur usage « source » en paie et non au travers de plusieurs formalités singulières. Ainsi, **elle véhicule mensuellement les données permettant l'ensemble des déclarations (sociales, fiscales, etc.) dès lors qu'elles sont issues des données de la paie** ou des systèmes Ressources humaines liés et dont l'automatisation est en place dans les entreprises : informations individuelles, contrats de travail, rémunérations et primes reçues, cotisations versées, absences et reprises, et données descriptives RH dès lors qu'elles sont gérées en paie. Elle s'inscrit dans un cadre réglementaire porté par la **loi de simplification de mars 2012** concernant l'allègement des démarches administratives. Les données DSN sont **communes aux organismes de protection sociale et à l'administration fiscale**.

Dernière étape de l'acte de paie, la transmission des données via la **DSN intervient, par principe, de façon mensuelle** (la paie étant mensualisée depuis 1986). Avec la nécessité que la DSN d'un mois soit générée à la clôture de la paie et transmise à l'échéance correspondante, la correction dans la paie de données précédemment transmises est possible dans les déclarations d'un mois suivant. Dans ce cas, les changements apportés sont précisés par des données spécifiques prévues à cet effet en DSN (notamment pour l'identification des « changements » à prendre en compte sur les individus et contrats).

Les données issues de la paie, présentes en DSN, étaient **utilisées fin 2021 dans 54 procédures** auxquelles la DSN se substitue.

2. La DSN comprend un ensemble de données sur le salarié et son entreprise

La DSN comprend ainsi un ensemble de données :

- ◆ Les données employeurs véhiculant les éléments de l'entreprise déclarée (SIRET, raison sociale, adhésion contrat prévoyance...). C'est à ce niveau qu'est consolidé le paiement des cotisations dû par l'établissement à chaque organisme ;
- ◆ **Les données individus identifiés par leur NIR et leur état civil et présents dans l'établissement car ils ont un « contrat de travail » ou une autre relation avec l'employeur qui justifie sa présence en paie (ex. mandat) ;**
- ◆ **Les données contrat qui portent les éléments clés du contrat (métier, convention collective de référence, affiliations de ce contrat, quotité de travail, etc.) ;**
- ◆ Les données revenus bruts qui renvoient au contrat de travail, qu'ils s'agissent de rémunérations ou de primes, gratifications ou indemnités. On retrouve aussi des autres éléments de revenus bruts ne pouvant pas se rattacher à un contrat défini ;
- ◆ Les données base assujettie et cotisations. Les bases assujetties restituent les éléments sur lesquels les cotisations / exonérations sont calculées. Le niveau de détail des cotisations est le niveau nécessaire pour les calculs de la paie (celles qui doivent forcément apparaître sur le bulletin). À noter que, plusieurs contrats de travail peuvent être pris en compte au sein d'une même base assujettie dès lors que les règles de calcul sont homogènes entre ces contrats, il n'est pas possible de « lier » base assujettie et contrats ;
- ◆ Les données arrêt de travail et suspension précisant le motif de l'arrêt (maladie, maternité, paternité, congés après accident, temps partiel thérapeutique, etc.), le dernier jour travaillé, la date prévisionnelle de fin de l'arrêt, la période et les coordonnées

bancaires de l'employeur en cas de subrogation. À noter que fréquemment ces données sont renseignées en décalage vis-à-vis de leur mois de survenance, le temps pour le gestionnaire de paie d'en avoir connaissance d'une part et de répercuter leur conséquence en paie d'autre part ;

- ◆ Les données versement qui comportent des informations globales : on y retrouve l'ensemble des revenus nets de cotisations afin de déterminer l'application des règles fiscales ;
- ◆ les données prévoyance qui précisent le contrat collectif souscrit par l'entreprise pour tout ou partie de ses salariés auprès d'une institution de Prévoyance, mutuelle ou société d'assurance.

3. La DSN permet d'identifier un salarié et son lieu de travail

Éléments d'identification :

- ◆ Une **entreprise** est identifiée en tant que personnalité morale auprès de l'INSEE via un numéro SIREN unique qui la définit et est commun à tous ses établissements ;
- ◆ **L'établissement indiqué en DSN** est celui en charge de la gestion de la personne déclarée : l'effectif de fin de période déclarée de l'établissement correspond au nombre de salariés de l'établissement d'affectation. Il est désormais calculé par l'ACOSS pour la majorité des employeurs ;
- ◆ **L'individu désigne le salarié** ou l'agent dans le secteur public et toute autre personne dont la responsabilité de « paie » incombe aux employeurs (mandataires par exemple). Quatre principaux types d'individus sont présents en DSN : les salariés dans le secteur privé, les agents dans le secteur public (qui sont aussi qualifiés en DSN de salariés bien que ne répondant pas à la même définition), les stagiaires sous convention, et les mandataires sociaux ;
- ◆ **L'identifiant du lieu de travail ou de l'établissement utilisateur** est le SIRET ou, s'il n'est pas immatriculé, une codification libre. Le domaine d'activité est indiqué via un code APET faisant référence à la nomenclature d'activité française de l'INSEE. L'adresse est exprimée selon les normes usuelles à travers le Numéro, extension, nature, libellé de voie, ainsi que le Code postal, la Localité, le Code Pays et le Code INSEE commune tel qu'il figure dans le fichier Hexaposte. On retrouve aussi la Nature juridique du lieu de travail ou de l'établissement utilisateur : établissement, autre ou à domicile.

S'agissant du lieu de travail, en pratique, dans le secteur privé, cette définition conduit à identifier l'employeur comme l'établissement qui a l'obligation de tenir le Registre Unique du Personnel (RUP) défini par la loi. Dans l'immense majorité des cas, le lieu de travail est l'adresse de cet employeur. Ces individus peuvent soit directement travailler à l'adresse de l'établissement qui les emploie (et dans ce cas c'est la référence à cet établissement qui établit ce qu'est leur lieu de travail), soit être affectés à un autre endroit et dans ce cas le contrat doit signifier spécifiquement ce lieu de travail (c'est le cas par exemple dans des banques où les agences locales ne sont pas des établissements employeurs et seule l'agence régionale est employeur) ; alors ces sites plus précis se retrouvent dans la partie lieu de travail du contrat dans la DSN (car ils sont nécessaires au calcul du versement mobilité, à la gestion des risques AT et autres procédures éventuelles où c'est vraiment le lieu de travail qui est déterminant).

Le seul cas systématique où ce lieu de travail doit être alimenté est celui des **entreprises d'intérim**. Celles-ci sont employeurs de leur personnel mais il existe un objet complémentaire au-delà du contrat qui est le « contrat de mission », et ce contrat de mission doit contenir le SIRET de l'employeur pour qui la mission du salarié est effectuée. Il est majoritairement correctement alimenté par les entreprises d'intérim.

ANNEXE VI

Hypothèses de calcul des effectifs salariés par la DSN et développement de la simulation

SOMMAIRE

1. CALCUL DES EFFECTIFS PAR L'ACOSS	1
2. CALCUL EFFECTUÉ PAR LA MSA.....	1
3. CALCUL DES EFFECTIFS INTÉRIMAIRES PAR LA DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES ET DES STATISTIQUES (DARES)	1
4. MÉTHODOLOGIE DE DÉVELOPPEMENT D'UN SIMULATEUR DE VENTILATION DU FNAET.....	2
4.1. Données mobilisées.....	3
4.1.1. <i>Recettes fiscales distribuées aux collectivités territoriales</i>	3
4.1.2. <i>Emploi salarié</i>	3
4.1.3. <i>Valeurs locatives</i>	4
4.2. Scénarios retenus.....	4
4.2.1. <i>Contrefactuel retenu</i>	4
4.2.2. <i>Scénario 0 : Répartition socle</i>	4
4.2.3. <i>Scénario 1 : répartition au prorata de la valeur locative et des effectifs salariés</i>	5
4.2.4. <i>Scénario 2 : scénario 1 + surpondération de l'emploi des communes les plus industrielles</i>	5

1. Calcul des effectifs par l'ACOSS

S'agissant du secteur privé hors intérim, les données indiquées sont issues des calculs d'effectifs moyens mensuels (EMM) à la maille SIRET par l'Urssaf permettant la localisation (version nouveaux calculs mi 2022, après la notification faite aux cotisants en début d'année).

S'agissant de l'intérim : c'est un EMM sur la base de la localisation de l'agence, ce qui évidemment peut être discutable mais correspond à la production calculée par l'Urssaf. Un meilleur calcul doit pouvoir être effectué par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) (cf. ci-dessous).

S'agissant du secteur public, les données sont incomplètes car en 2021 la DSN était en phase de montée en charge et la fonction publique d'État n'est entrée dans le dispositif qu'en 2022.

2. Calcul effectué par la MSA

Les effectifs de type EMM sont envoyés tous les mois au RCD, mais sans le détail du rattachement à chaque commune, la MSA a donc dû reconstruire une extraction spécifique pour ce calcul.

Le point de départ a été les EMM, car ils sont de niveau établissement, ce qui permet de ramener à la commune d'implantation. Dans le résultat fourni, cette information est parfois manquante, car non renseignée dans le système d'information, que ce soit dans le régional ou la DSN (erreur ou omission des entreprises déclarantes).

L'année est celle des EMM utilisés ; c'est donc l'année précédente à celle des déclarations (déclaration CVAE 2023 porte les effectifs de 2022). La profondeur de l'historique est de 5 ans.

Le pseudo état moyen des effectifs annuel (EMA) de niveau établissement a été calculé selon la même règle que celle appliquée au niveau entreprise : somme des EMM / nombre de mois où un EMM est différent de zéro.

Cet effectif ne répond pas aux règles de l'effectif CVAE, en particulier car il est proratisé au temps de présence ou à la quotité. Il n'y a pas non plus la possibilité de distinguer les contrats exécutés plus de 3 mois hors du lieu d'affectation, l'effectif est donc valorisé dans son ensemble sur le lieu d'affectation (l'établissement).

Les entreprises de secteur public ont été exclues sur la base d'une nature juridique déclarée en DSN avec les valeurs 02 ou 03.

3. Calcul des effectifs intérimaires par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

Dans le contexte de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la déclaration spécifique des effectifs d'établissements par commune disparaît également. La mission Flash IGA/IGF mandatée dans ce contexte a demandé à la Dares de fournir des effectifs d'intérimaires au lieu de travail, à l'échelon communal et en limitant les redressements statistiques. La présente note décrit les données fournies pour répondre à cette demande.

Champ : France hors Mayotte. Contrats de mission d'intérim uniquement (hors CDI intérimaires). Les CDI intérimaires ont été exclus, car ils sont pour la quasi-totalité déclarés dans la commune de l'établissement de travail temporaire. Fin 2022, ils représentaient 6,8 % de l'effectif total d'intérimaires. Pour information, une série de CDI intérimaires est disponible en ligne sur le site de la Dares.

Période : 2019-2022.

Sources : Avant mai 2018, les estimations d'emploi intérimaires proviennent en partie des Relevés de mission d'intérim (RMM) transmis à Pôle Emploi par les établissements de travail temporaire. À partir des données de mai 2018, l'unique source est la Déclaration Sociale Nominative (DSN). La Dares a en outre développé un système d'information spécifique, Sismmo, permettant de suivre les contrats et les salariés dans le temps. Pour les contrats d'intérim spécifiquement, une chaîne statistique permet *in fine* de consolider l'information, notamment à travers la suppression de doublons et le redressement ou l'imputation de certaines informations sur les établissements de travail temporaire (ETT), les établissements utilisateurs, les intérimaires ou les contrats.

Les effectifs d'intérimaires sont donc issus de DSN/Sismmo et de la chaîne statistique Intérim. Certains retraitements sont ainsi déjà appliqués, notamment des corrections sur les dates des contrats ou la suppression des doubles comptes.

Les effectifs intérimaires sont répartis suivant la **commune du lieu de travail effectif de l'individu ou de l'établissement utilisateur** (variable **S21.G00.85.004** du cahier technique DSN). Cette variable est ici directement récupérée dans Sismmo, et correspond à ce qui est déclaré en DSN par les ETT. En cas de valeur manquante toutefois (et pour les contrats issus des RMM entre janvier et avril 2018), l'information issue du répertoire Sirene a été utilisée, et en dernier recours le code commune de l'établissement de travail temporaire. La proportion de tels cas, à fréquence mensuelle, est fournie avec les effectifs.

Concept de mesure des effectifs intérimaires : Le concept retenu est celui des CEC5J (contrats en cours les 5 jours pertinents du mois), utilisé pour les estimations mensuelles et trimestrielles d'emploi. Cette mesure est **établie sur 5 jours ouvrés consécutifs en fin de mois**, en général lors de la dernière semaine du mois, mais cela peut être une semaine la précédant si elle inclut le réveillon du 24 décembre (y compris si c'est un samedi ou un dimanche) et plus généralement en cas de jours fériés. Un contrat d'intérim est comptabilisé au prorata du nombre de jours au cours de ces 5 jours ouvrés (1 pour les 5 jours complets, 0,2 pour un seul jour, etc.).

Il n'y a ici aucune correction sur la multi-activité des intérimaires. Il s'agit donc à proprement parler d'un nombre de contrats de mission d'intérim, non d'intérimaires, et sans considérer si la personne peut avoir un autre contrat salarié ou exercer une activité indépendante par ailleurs.

Type de données : données brutes (non corrigées des variations saisonnières)

Avertissement : différence avec les estimations mensuelles et trimestrielles d'emploi.

Plusieurs éléments rendent ces chiffres non comparables avec les estimations mensuelles et trimestrielles d'emploi publiées par la Dares à l'échelle nationale et régionale :

- ◆ Les données sont brutes ;
- ◆ Il n'y a pas de correction sur la multi-activité des intérimaires ;
- ◆ Les CDI intérimaires sont hors champ ;

4. Méthodologie de développement d'un simulateur de ventilation du FNAET

En appui de la mission relative à la territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), le pôle science des données de l'IGF a développé un simulateur visant à comparer les effets redistributifs des différents scénarios de répartition du fonds issu de la dynamique de TVA entre les communes et communautés de communes.

4.1. Données mobilisées

4.1.1. Recettes fiscales distribuées aux collectivités territoriales

Les données retenues pour déterminer la TVA perçue par les groupements à fiscalité propre (GFP) et les communes hors GFP ont été construites par la DGFIP et transmises par le cabinet du ministre chargé des Comptes publics. Celles-ci permettent de calculer le socle 2020-2023 utilisé comme base pour la répartition de la compensation entre collectivités. Pour une collectivité i , le socle est égal à :

$$Socle_i = \frac{\sum_{2020}^{2023} CVAE_{t,i}}{4}$$

En 2023, les recettes perçues par les collectivités correspondent à une compensation calculée sur la base du scénario présenté en 2.2. La « CVAE 2023 » utilisée dans la formule ci-dessus n'a pas été perçue par les collectivités.

Les recettes perçues par les collectivités territoriales correspondent à la « Compensation 2023 », et ont été calculées pour chaque collectivité i comme :

$$Compensation_{2023,i} = Socle_i + \frac{Socle_i}{\sum_i Socle_i} \times Fonds\ TVA_{2023}$$

4.1.2. Emploi salarié

Quatre principaux concepts d'emploi salarié par commune ou GFP ont été utilisés :

- ◆ l'emploi 2020 pondéré tel que déclaré au sein des formulaires fiscaux relatifs à la CVAE ;
- ◆ les effectifs salariés exprimés en équivalent temps-plein en 2019 selon l'Insee ;
- ◆ les effectifs du secteur privé hors intérim selon l'Acos pour 2021¹, ajoutés aux effectifs MSA et aux intérimaires localisés dans leur commune de travail selon la Dares² (i) ;
- ◆ les effectifs du secteur privé y compris intérim selon l'Acos pour 2021, ajoutés aux effectifs MSA. Dans ce scénario, les intérimaires sont localisés dans la commune de leur agence d'intérim (ii).

Pour ces deux derniers concepts, le calcul réalisé est le suivant :

$$\begin{aligned} Effectif\ (i) &= Acoss_{hors\ intérim} + MSA + Dares_{intérim}\ (i) \\ Effectif\ (ii) &= Acoss + MSA\ (ii) \end{aligned}$$

Ces concepts sont difficilement comparables, notamment car ils sont issus de systèmes d'information différents : le concept d'ETP retenu par l'Insee diffère des concepts d'effectifs en moyenne mensuelle retenu par l'Acos ou des contrats en cours sur les cinq jours pertinents du mois retenu par la Dares.

¹ Les données transmises par l'Acos correspondent à des effectifs moyens mensuels (EMM). Les EMM retenus sont ceux de janvier 2021.

² Les données transmises par la Dares correspondent aux contrats en cours sur les cinq jours pertinents du mois. La Dares précise que « cette mesure est établie sur 5 jours ouvrés consécutifs en fin de mois, en général lors de la dernière semaine du mois, mais cela peut être une semaine la précédant si elle inclut le réveillon du 24 décembre (y compris si c'est un samedi ou un dimanche) et plus généralement en cas de jours fériés. Un contrat d'intérim est comptabilisé au prorata du nombre de jours au cours de ces 5 jours ouvrés (1 pour les 5 jours complets, 0,2 pour un seul jour, etc.). »

Tableau 1 : Emploi total retenu selon la source utilisée

	CVAE	ETP Insee	Acoss/MSA/Dares	Acoss/MSA
Effectifs (milliers)	53 524	25 216	17 555	19 124

Source : DGFIP ; Acoss ; Insee ; Dares ; MSA

4.1.3. Valeurs locatives

La valeur locative (VL) est issue des informations transmises par le département des études et statistiques fiscales (DESF) au niveau établissement. Ces informations détaillées, y compris sur la composition par type de valeur locative de chaque établissement permet de calculer une valeur locative « pondérée »³ de la manière suivante :

$$VL_{pond} = (VL - VL_{ind1} - VL_{ind2}) + VL_{ind1} \times 42 + VL_{ind2} \times 21$$

Où :

- ♦ VL_{ind1} correspond à la VL des immobilisations industrielles évaluées dans les termes de l'article 1499 du CGI, à pondérer d'un coefficient de 42 pour les besoins de la répartition de la CVAE aux collectivités ;
- ♦ VL_{ind2} correspond à la VL des catégories de locaux, établissements ou installations de caractère industriel ou commercial mesurée au sens de l'article 1501 du CGI, à pondérer d'un coefficient de 21 pour les besoins de la répartition de la CVAE aux collectivités.

Les VL_{pond} de chaque établissement ainsi obtenues sont ensuite sommées au niveau de la commune ou du GFP.

4.2. Scénarios retenus

4.2.1. Contrefactuel retenu

Le contrefactuel retenu est la « compensation 2023 », c'est-à-dire les recettes réellement perçues par les collectivités, de manière à s'approcher au mieux de la situation connue par les communes en 2023.

L'application caractérise ainsi comme communes ou GFP gagnants (respectivement perdants) l'année t les communes ou GFP pour lesquelles la $Compensation_{t,i}$ est supérieure (resp. inférieure) à la compensation 2023.

4.2.2. Scénario 0 : Répartition socle

Dans ce scénario, le fonds est réparti en fonction du poids de la collectivité dans le socle de CVAE. Ainsi, pour chaque collectivité i , la compensation est égale à :

$$Compensation_{t,i} = Socle_i + \frac{Socle_i}{\sum_i Socle_i} \times Fonds TVA_t$$

³ À la façon du barème défini par l'article 1586 octies du code général des impôts.

4.2.3. Scénario 1 : répartition au prorata de la valeur locative et des effectifs salariés

Dans ce scénario, la compensation est pondérée par la valeur locative et par les effectifs au sein de la commune, afin de prendre en compte l'activité économique des collectivités. Ainsi, pour chaque collectivité i , la compensation est égale à :

$$\begin{aligned} Compensation_{t,i} &= Socle_i \\ &+ \left(clé_{vl} \times \left(\frac{VL_{i,t}}{\sum_i VL_{i,t}} \right) + (1 - clé_{vl}) \times \left(\frac{Emploi_{i,t}}{\sum_i Emploi_{i,t}} \right) \right) \times Fonds TVA_t \end{aligned}$$

Où $clé_{vl}$ correspond au poids associé au critère de la valeur locative par rapport à celui de l'emploi. Par défaut, la clé de répartition entre valeur locative et effectifs est égale à 33 %. Celle-ci est modifiable dans le simulateur.

4.2.4. Scénario 2 : scénario 1 + surpondération de l'emploi des communes les plus industrielles

Dans ce scénario, afin de valoriser une forte activité industrielle au sein d'une collectivité, l'emploi salarié au sein de celle-ci est surpondéré dès que la valeur locative de type industrielle dépasse une certaine proportion de la valeur locative totale. Plus précisément, la part de l'emploi correspondant à la part de la VL industrielle de la collectivité est multipliée par 5. Ainsi, pour chaque collectivité i , la compensation est égale à :

$$\begin{aligned} Compensation_{t,i} &= Socle_i + \left(clé_{vl} \times \left(\frac{VL_{i,t}}{\sum_i VL_{i,t}} \right) \right. \\ &\quad \left. + (1 - clé_{vl}) \times \left(\frac{EmploiPond_{i,t}}{\sum_i EmploiPond_{i,t}} \right) \right) \times FondsTVA_t \end{aligned}$$

Où :

$$\begin{cases} EmploiPond_{i,t} = \left(Emploi_{i,t} - Emploi_{i,t} \times \left(\frac{VL_{ind1} + VL_{ind2}}{VL_{i,t}} \right) \right) + Bonus_t \times Emploi_{i,t} \times \left(\frac{VL_{ind1} + VL_{ind2}}{VL_{i,t}} \right) \\ \quad si \left(\frac{VL_{ind1} + VL_{ind2}}{VL_{i,t}} \right) > seuil \\ EmploiPond_{i,t} = Emploi_{i,t} \text{ sinon} \end{cases}$$

Par défaut, le seuil est égal à 20 % et le bonus d'emploi à 5. Ces montants sont modifiables dans le simulateur.

ANNEXE VII

Calcul de la valeur ajoutée et cas particulier des entreprises de production d'électricité

Annexe VII

La répartition de la valeur ajoutée d'une entreprise productrice d'énergie suit des règles particulières pour le calcul de la CVAE

L'article 1586 octies du CGI prévoit que, dès lors qu'une entreprise dispose dans plus de 10 communes d'établissements comprenant des installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flammes mentionnées à l'article 1519 E, ou d'origine hydraulique mentionnées à l'article 1519 F, sa valeur ajoutée est répartie entre les communes où sont situés ces établissements et les autres communes où ce contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés pendant plus de 3 mois en fonction de la part de la valeur ajoutée provenant directement de l'exploitation de ces installations.

Ce même article 1586 octies prévoit les mêmes modalités dès lors qu'une entreprise dispose dans plus de 10 communes d'établissements comprenant des installations de production d'électricité d'origine éolienne mentionnées à l'article 1519 D, ou d'origine photovoltaïque mentionnées à l'article 1519 F.

La valeur ajoutée afférente à ces établissements est répartie entre eux en fonction de la puissance électrique installée.

Ainsi, les entreprises concernées sont amenées à souscrire sous un même numéro SIREN une déclaration 1330 (en principe sur support dématérialisé par procédure EDI) et une déclaration annexe 1330-EPE concernant ces installations particulières. Cette annexe doit être gérée en plus, indépendamment, et sans être considérée comme un doublon.

Il est précisé que la valeur ajoutée provenant des implantations de ces entreprises ne produisant pas d'électricité est déclarée sur l'imprimé 1330 et est répartie, déduction faite de la VA afférente aux installations de production d'électricité, selon la règle de droit commun.

La valeur ajoutée correspondant à l'exploitation de chaque type d'installations (éolienne/photovoltaïque d'une part et hydraulique/thermique à flammes/nucléaire d'autre part) déclarées sur l'annexe 1330-EPE est répartie par établissement au prorata de la capacité de production de ce type de production d'électricité. Il existe ainsi potentiellement 2 « sous-répartition » de la valeur ajoutée pour les entreprises disposant d'installations de production d'électricité au lieu d'une seule auparavant.

Pour chaque type de production d'électricité, la valeur ajoutée d'une implantation relevant de ce type de production d'électricité est égale à :

$$\frac{(\text{VA du type de production d'électricité}) \times (\text{capacité de production de l'implantation})}{(\text{capacité de production totale de ce type de production})}$$

L'exemple ci-dessous permet d'illustrer cette formule.

Encadré 1 : Exemple de calcul de CVAE pour une entreprise productrice d'électricité

La société S produisant une VA de 10 M€ a pour activité la production d'électricité. Elle dispose d'éoliennes dans plus de 10 communes pour une puissance totale de 1 000 kW et une valeur ajoutée associée de 3 M€.

Une de ses éoliennes, d'une puissance de 100 kW, est située sur la commune E. Elle exploite également des barrages qui donnent lieu à une imposition à la CFE dans plus de 10 communes pour une puissance de 50 000 kW et une valeur ajoutée de 5 M€. 3 000 kW sont localisés dans la commune B.

La VA localisée dans la commune E sera de $3\,000\,000 \times 100 / 1\,000 = 300\,000$ €

La VA localisée dans la commune B sera de $5\,000\,000 \times 3\,000 / 50\,000 = 3\,000\,000$ €

Source : DGFIP.