

Rapport des parlementaires en mission

Table des matières

SYNTHESE.....	4
---------------	---

Première partie : La réforme de la taxe professionnelle allège les charges des entreprises et garantit les ressources des collectivités territoriales..... 8

I. La réforme répond à trois objectifs : moderniser la fiscalité des entreprises, accroître la lisibilité de la fiscalité locale pour le citoyen et améliorer la solidarité entre les territoires.....	8
I. 1. La réforme modernise la fiscalité locale acquittée par les entreprises.....	9
I. 2. La réforme accroît la lisibilité de la fiscalité locale.....	10
I.3. La réforme compense la suppression de la taxe professionnelle et crée un dispositif de péréquation.....	11
II. Les simulations montrent que les principaux objectifs de la réforme ont été atteints...	12
II. 1. La réforme favorise la compétitivité des entreprises.....	12
II. 1. 1. La plupart des entreprises bénéficient nettement de la réforme, mais une attention spécifique doit être portée aux entreprises qui connaissent une hausse de leur imposition.....	12
II. 1. 2. Les déterminants de l'investissement sont rendus plus lisibles pour toutes les entreprises..	14
II. 1. 3. Les incertitudes sur les obligations déclaratives en matière d'emplois doivent être dissipées.....	15
II. 2. La réforme garantit les ressources de toutes les collectivités.....	15
II. 2. 1. La réforme instaure une garantie de ressources pour chaque collectivité prise individuellement.....	16
II. 2. 2. La combinaison du mécanisme de compensation et du dynamisme des nouvelles bases permet d'atteindre en 2015 un niveau de ressources supérieur d'au moins 10 % à celui de 2010 pour toutes les catégories de collectivités.....	17
II. 2. 3. L'autonomie financière des collectivités locales s'accroît sur le moyen terme.....	18

Deuxième partie : La réforme ne corrige que très partiellement les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales..... 19

I. Une plus grande solidarité territoriale est nécessaire.....	19
I.1. L'ampleur des disparités de richesse fiscale entre collectivités locales rend indispensables des mesures vigoureuses de péréquation.....	19
I.2. La mise en œuvre de la solidarité territoriale implique de définir un niveau optimal de péréquation.....	21
II. La péréquation doit être renforcée au niveau des régions et des départements.....	22

II. 1. Les mécanismes de péréquation instaurés au niveau des régions et des départements sont peu efficaces.	22
II. 1. 1. Les effets péréquateurs des mécanismes créés par la loi de finances pour 2010 au niveau des régions.	22
II. 1. 2. Les effets péréquateurs des mécanismes créés par la loi de finances pour 2010 au niveau des départements.....	24
II. 2. Plusieurs correctifs sont envisageables.	25
II.2.1. Le renforcement de la péréquation sur flux.	25
II.2.2. La fusion des mécanismes de péréquation sur stock et sur flux.....	27
II. 2. 3. Recommandations de la mission parlementaire.....	28
III. Au niveau communal, les outils de péréquation doivent être repensés.	32
III.1. La suppression de la taxe professionnelle nécessite l’instauration de mécanismes de substitution aux outils de péréquation existants.	32
III.2. Recommandations de la mission parlementaire.....	34
<u>Troisième partie : Certaines dispositions techniques doivent être corrigées.....</u>	<u>36</u>
I. L’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).....	36
I.1. L’imposition des éoliennes pose actuellement des difficultés qui justifient des ajustements dans le dispositif prévu par la loi de finances pour 2010.....	37
I.2. L’imposition sur les répartiteurs principaux et stations radioélectriques pour les télécommunications est susceptible de poser des difficultés.	38
II. La répartition de la CVAE.	39
III. Le calendrier du vote des abattements communautaires de taxe d’habitation pour 2011.	40
<u>Conclusion et résumé des recommandations de la mission</u>	<u>42</u>
<u>Propositions de la mission parlementaire.....</u>	<u>43</u>
<u>Liste des personnes auditionnées</u>	<u>46</u>

SYNTHESE

La loi de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2010. Elle a prévu la transmission, par le Gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat d'un rapport mettant en évidence les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages. Le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration a été communiqué au Parlement le 10 juin dernier. Pour préciser les conséquences de la réforme dans la durée et définir les aménagements nécessaires, le Premier ministre a souhaité confier une mission à six parlementaires.

A l'issue de ses travaux, la mission parlementaire formule les observations suivantes :

1. La réforme de la taxe professionnelle allège les charges des entreprises et garantit les ressources des collectivités territoriales.

La réforme est intervenue dans un calendrier favorable aux collectivités. En effet, la garantie assurée aux collectivités locales est déterminée par rapport aux recettes de l'année 2009, qui ont été calculées sur les bases de 2007, c'est-à-dire de l'année où la conjoncture économique était la plus dynamique.

Elle a conduit à un effort sans précédent en faveur de la compétitivité des entreprises. En 2010, l'allègement résultant de la suppression de la taxe professionnelle atteint 8,7 Md€, en raison d'effets de décalage dans le temps liés à la transition vers le nouveau système, les entreprises bénéficiant notamment du remboursement du plafonnement de la valeur ajoutée afférent à la taxe professionnelle de l'année 2009. En régime de croisière, il représentera 5 Md€ par an.

Les secteurs exposés à la concurrence et les PME en sont les premiers bénéficiaires. Les allègements d'imposition sont en moyenne estimés supérieurs ou égaux à 50 % pour les installations industrielles situées dans plus de dix départements. Pour l'industrie automobile, l'allègement est de 60 %.

Dans le même temps, la réforme garantit un niveau de ressources au moins équivalent à celui de l'année 2010 pour toutes les collectivités. La garantie financière accordée par l'Etat aux collectivités représentera un coût global de 2,5 Md€. Cette charge bénéficie à hauteur de 1,13 Md€ au bloc communal, de 915 M€ aux départements et de 491 M€ aux régions.

Cette garantie est assurée pour chacune des collectivités prise individuellement. Pour toutes les collectivités, la combinaison du mécanisme de compensation et du dynamisme des nouvelles bases permettra d'atteindre un niveau de ressources en 2015 supérieur d'au moins 10 % à celui de 2010. Les collectivités territoriales devraient avoir, en moyenne pour chacune des catégories, une dynamique de leurs nouvelles bases comparable, autour de + 3,5 % par an. Leur autonomie financière s'accroîtra ainsi sur le moyen terme.

2. La réforme ne corrige cependant que très partiellement les inégalités de ressources entre les collectivités.

Or l'ampleur des disparités de richesse fiscale entre collectivités locales rend indispensables des mesures vigoureuses de péréquation. Le potentiel fiscal par habitant varie du simple au double entre les régions, du simple au quadruple entre les départements et de un à mille entre les communes.

Les différents mécanismes de correction prévus pour les régions et les départements par la loi de finances pour 2010 ne permettent d'obtenir à l'horizon de 2015 qu'une faible réduction des inégalités de potentiel fiscal par habitant. Il est donc impératif de renforcer leur efficacité.

S'agissant des départements, l'amélioration des mécanismes de péréquation ne sera pas suffisante pour régler la question de la fragilité des finances de certains d'entre eux. Une réflexion globale sur le financement des dépenses sociales, et notamment sur celui du « cinquième risque », est donc indispensable.

L'écrêtement de la ressource supplémentaire créée par les territoires ne doit pas décourager les collectivités les plus dynamiques et les priver du fruit de leurs efforts. Il convient ainsi de définir un niveau optimal de péréquation. Ce niveau devrait concilier des exigences qui peuvent entrer en opposition et notamment :

- être fixé à un niveau suffisamment élevé pour permettre une réelle efficacité péréquatrice et faire l'objet d'une redistribution selon des modalités qui évitent les inconvénients du saupoudrage ;
- respecter le principe de territorialisation de la CVAE décidée par le Parlement dont l'objectif est la conservation d'un lien entreprises / territoire. Dans cette optique, une péréquation portant sur plus de la moitié de la CVAE n'est pas opportune car elle remettrait ce lien en cause ;
- ne pas induire d'effets désincitatifs à la conduite de politiques économiques et d'aménagement du territoire dynamiques par un niveau jugé trop confiscatoire par les élus locaux. Par exemple, un niveau de péréquation sur flux de la CVAE supérieur à 50 % pourrait être perçu comme tel ;
- récompenser les collectivités vertueuses en termes de gestion publique. Notamment, le niveau de dépenses des collectivités étant en très grande partie déterminé par leur niveau de ressources, il ne faudrait pas que la péréquation conduise à l'accroissement des ressources de collectivités déjà suffisamment dotées ou à encourager à augmenter leurs impôts. La péréquation doit donc être ciblée, ce qui implique une réflexion sur les critères objectifs d'évaluation de la gestion locale à retenir, et les effets contre-péréquateurs potentiels doivent être limités.

En premier lieu, au niveau des régions et des départements, la mission propose une solution permettant de renforcer la lisibilité du dispositif en prenant en compte à la fois les charges et les ressources dans un mécanisme de péréquation unique. Celle-ci consisterait à fusionner les mécanismes dits « sur flux » et « sur stock » selon les modalités suivantes :

- un prélèvement de 50 % de la croissance cumulée de ressources serait opéré pour toutes les régions et tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne (péréquation sur flux) ;
- les montants correspondants seraient redistribués en fonction du potentiel fiscal et de critères de charges.

-le mécanisme de péréquation dit sur « stock » (qui mutualise 25 % de la CVAE et les répartit entre régions et entre départements selon des critères de charges) serait supprimé.

Cette solution implique de définir le « nouveau potentiel fiscal », élargi aux montants de la DCRTP et du FNGIR. Pour les régions, les charges à retenir seraient celles actuellement définies dans le mécanisme de péréquation « sur stock » de la CVAE : population ; effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle ; superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, le nombre d'habitants de la région, et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions. Pour les départements, ces critères seraient les suivants : population, nombre de bénéficiaires de minimas sociaux, à l'exclusion des bénéficiaires de l'APA, longueur de la voirie départementale rapportée au nombre d'habitants. Des critères de « bonne gestion » pourront être adjoints, pour ces deux niveaux de collectivités, dès qu'ils auront été définis.

Pour les régions, les inégalités sont réduites de 20 % en 2015 par rapport à 2010 (contre seulement 2 % en appliquant la loi de finances). Pour les départements, les inégalités diminuent de 13 % en 2015 par rapport à 2010 (contre seulement 6 % en appliquant la loi de finances).

En deuxième lieu, au niveau communal, les outils de la péréquation sont à repenser. Plusieurs paramètres sont à déterminer :

- la nature et le niveau du prélèvement : sur stock, sur flux ou sur flux cumulés ;
- le périmètre du prélèvement : le prélèvement peut être national (sur l'ensemble des ressources des communes et EPCI) ou territorial (par exemple, portant sur les ressources des communes et EPCI d'une même région) ;
- le périmètre de la redistribution : celle-ci peut être effectuée au niveau national, régional ou départemental ;
- les ressources faisant l'objet d'un prélèvement : ce dernier peut porter sur la fiscalité économique ou l'ensemble des ressources fiscales locales (comprenant la fiscalité ménages).
- les critères de la redistribution (potentiel fiscal par habitant ou création d'un indice synthétique de ressources et de charges à déterminer) et le degré d'autonomie décisionnaire des élus.

La péréquation entre les communes doit porter sur l'ensemble « groupements et communes membres ». D'une part, l'ensemble des communes devrait faire partie d'une intercommunalité à l'horizon 2014, d'autre part, cette solution a l'intérêt de permettre aux EPCI de jouer leur rôle dans la péréquation par la définition d'une solidarité communautaire adaptée à leur situation particulière et à leur projet.

La péréquation doit porter sur l'ensemble de la fiscalité et non pas seulement sur les recettes issues de la fiscalité sur les entreprises. En effet, les inégalités entre communes s'expliqueront à l'avenir autant par la localisation de la fiscalité économique que par la concentration de la richesse foncière des ménages (notamment dans les communes résidentielles ou touristiques).

Elle doit combiner l'action d'un fonds national et d'un fonds régional, assurant une répartition large des prélèvements, en faisant jouer les écarts relatifs de richesse non seulement au niveau national, mais également dans chaque région. Une partie des sommes prélevées pourrait être redistribuée en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, tandis qu'une partie pourrait être laissée à la discrétion des élus locaux. Les

critères de charges doivent être arrêtés par la loi : ils doivent être définis par comparaison avec les charges de chaque strate du bloc communal et tenir compte des charges de centralité et des indicateurs de gestion vertueuse.

3. Certaines dispositions techniques de la réforme doivent être corrigées.

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) doit être améliorée. Les communes et les EPCI auxquels elles appartiennent doivent être les seuls attributaires de l'IFER payée par les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes. Le tarif doit être fixé à un niveau voisin de 6 €/kW. S'agissant de l'IFER sur les répartiteurs, il serait justifié de diversifier l'assiette de la composante sur les répartiteurs afin de sécuriser la ressource dont bénéficient les régions et de limiter la pénalisation immédiate des opérateurs les plus petits.

Le lien entre l'entreprise et le territoire doit être renforcé, à l'avenir, pour mieux tenir compte des grandes installations industrielles qui seront implantées postérieurement à la réforme. La répartition de la CVAE est effectuée à partir des effectifs employés dans chaque commune. Ce critère paraît trop global pour assurer une prise en compte suffisante des charges supportées par les collectivités locales concernées.

Des correctifs sont à envisager. Le premier résiderait dans l'accroissement de la prise en compte des emplois dans le sens déjà choisi par la loi de finances pour 2010, en renforçant encore la pondération prévue au bénéfice des collectivités locales qui accueillent les installations les plus contraignantes pour l'environnement. Le second tiendrait à la prise en compte d'un élément complémentaire aux effectifs, les valeurs locatives dans tous les cas où celles-ci sont déterminées à partir d'une base comptable.

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République le 5 février 2009, la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2010. La taxe professionnelle représentait, en 2007, 30 % des recettes fiscales des communes et des établissements de coopération intercommunale, 24 % de celles des départements et 27 % de celles des régions. Cette réforme emporte ainsi des conséquences majeures à la fois pour les entreprises, pour lesquelles elle induit un allègement d'imposition évalué à 5 Md€ nets, et pour les collectivités locales, qui disposeront d'un nouveau panier de ressources, comprenant notamment le produit de la nouvelle contribution économique territoriale (CET).

Le Parlement a précisé les conditions dans lesquelles le dispositif issu de la réforme pourra être réexaminé. L'article 76 de la loi de finances pour 2010 a prévu la transmission, par le Gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat d'un rapport mettant en évidence les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages. Le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration a été soumis au Comité des finances locales et communiqué au Parlement le 10 juin dernier.

Pour préciser les conséquences de la réforme dans la durée et définir les aménagements nécessaires, le Premier ministre a souhaité confier une mission à six parlementaires. Si l'équilibre trouvé par la réforme est globalement satisfaisant pour les entreprises, la réforme n'apparaît pas encore, par certains de ses aspects, à la hauteur des enjeux pour les finances locales. Les présentes recommandations visent ainsi à améliorer ses modalités de mise en œuvre, et notamment, à assurer une plus juste distribution des ressources par le biais de la péréquation.

L'instauration des futurs mécanismes de péréquation nécessitera toutefois de connaître la répartition effective des nouvelles impositions locales, ainsi qu'une nouvelle définition du potentiel financier et fiscal des collectivités territoriales. Les propositions portant sur le renforcement de la péréquation ainsi que les ajustements techniques qui apparaissent indispensables devront, dès lors, trouver leur place dans la prochaine loi de finances.

* * *

Première partie : La réforme de la taxe professionnelle allège les charges des entreprises et garantit les ressources des collectivités territoriales.

I. La réforme répond à trois objectifs : moderniser la fiscalité des entreprises, accroître la lisibilité de la fiscalité locale pour le citoyen et améliorer la solidarité entre les territoires.

La réforme combine une modernisation de l'imposition locale supportée par les entreprises (I.1.), une redistribution des ressources fiscales entre les différents niveaux de

collectivités locales (I.2.) et un dispositif ayant pour objet de faciliter la transition tout en ouvrant la voie à un développement de la péréquation (I.3.).

I. 1. La réforme modernise la fiscalité locale acquittée par les entreprises.

Pour les entreprises, il s'agissait de supprimer dès 2010 la taxe professionnelle créée en 1975 et de la remplacer par deux nouveaux impôts (cotisation foncière des entreprises – CFE - et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE) sous un plafond commun, la cotisation économique territoriale (CET). La disparition de la taxe professionnelle se traduit ainsi par un **allègement global des prélèvements pesant sur les entreprises évalué à près de 5 Md€**. En 2010, cet allègement¹ atteint 8,7 Md€, en raison d'effets de décalage dans le temps liés à la transition vers le nouveau système, les entreprises bénéficiant notamment du remboursement du plafonnement de la valeur ajoutée afférent à la taxe professionnelle de l'année 2009. Il bénéficie à la majorité des secteurs économiques.

Les entreprises acquittent désormais deux nouvelles cotisations :

-la cotisation foncière des entreprises (CFE). Celle-ci est assise sur les seules valeurs locatives foncières².

-la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Elle est assise sur la valeur ajoutée et concerne toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 €. Son taux est fixé à 1,5 %. La valeur ajoutée taxable³ est plafonnée, pour la généralité des entreprises (hors secteurs financiers), à 80 % du chiffre d'affaires pour les entreprises de moins de 7,6 M€ de chiffre d'affaires et à 85 % pour les autres. L'Etat prend en charge tout ou partie de l'imposition des entreprises de moins de 50 M€ de chiffre d'affaires⁴. Les entreprises n'ont pas à effectuer de démarche particulière pour bénéficier du dégrèvement, dont la demande est intégrée aux formalités de liquidation de l'impôt. Elles n'ont pas non plus à faire d'avance de trésorerie, puisqu'elles peuvent minorer le montant de leurs acomptes pour tenir compte du dégrèvement⁵.

Ce dispositif est complété par quatre éléments :

-les régimes d'exonération : toutes les exonérations de taxe professionnelle, de droit ou sur délibération des collectivités territoriales (en particulier les exonérations dans les zonages dits de politique de la ville ou d'aménagement du territoire) sont maintenues et s'appliquent aux deux nouveaux impôts.

-le plafonnement à 3 % de la valeur ajoutée : la taxe professionnelle était plafonnée à 3,5 % du chiffre d'affaires. La somme des deux nouveaux impôts ne pourra pas représenter plus de 3 % de la valeur ajoutée d'une entreprise.

¹ C'est-à-dire l'allègement spécifique lié à la suppression de la taxe professionnelle hors effets de l'impôt sur les sociétés et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

² Les valeurs locatives industrielles font l'objet d'un abattement de 30 % ; pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), l'assiette « recettes » disparaît mais, en contrepartie, ces entreprises sont assujetties à la CVAE.

³ Le calcul du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée à retenir pour le calcul de la CVAE fait l'objet de l'instruction 6 E-1-10 du 25 mai 2010, Bulletin officiel des impôts, n° 59 du 3 juin 2010.

⁴ Pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 € et 500 000 €, le dégrèvement sera total et elles ne paieront pas l'impôt. Pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 € et 50 M€, le dégrèvement sera partiel et dégressif en fonction du chiffre d'affaires : plus le chiffre d'affaires de l'entreprise approchera de 50 M€, moins la fraction de l'impôt prise en charge par l'Etat sera importante.

⁵ Dispositif commenté par l'instruction 6 E-3-10 du 8 juin 2010, Bulletin officiel des impôts n° 62 du 8 juin 2010.

-un dispositif permettant d'assurer la transition : de manière transitoire, les entreprises pour lesquelles la réforme se traduit par une augmentation de leurs impôts de plus de 10 % bénéficient d'un écrêtement de leurs pertes sur cinq ans.

-l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) : afin d'éviter que les entreprises des réseaux d'énergie, de télécommunications et de transports ne deviennent les « très grands gagnants » de la réforme et pour préserver les ressources des collectivités, il a été instauré un impôt différentiel, l'IFER. Il permet en moyenne de maintenir le prélèvement sur ces entreprises au niveau de leur ancienne charge nette de taxe professionnelle.

La CVAE est un impôt local, chaque collectivité percevant un produit correspondant à la valeur ajoutée des entreprises situées sur son territoire. Le lien entre la collectivité et les entreprises qui s'établissent sur son territoire a été consolidé au cours du débat parlementaire par l'assujettissement de toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 €, et non 500 000 € comme cela était prévu initialement. En outre, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) permet de compenser les nuisances liées à certaines installations (antennes relais, éoliennes, centrales de production électrique...). Ainsi, les communes et EPCI qui accueillent des entreprises sur leur territoire bénéficient de la totalité de la CFE, de 26,5 % de la CVAE, de la part communale ou intercommunale actuelle de la taxe sur le foncier bâti, de la taxe sur les surfaces commerciales et d'une part de l'IFER.

I. 2. La réforme accroît la lisibilité de la fiscalité locale.

La réforme instaure une nouvelle répartition des impositions locales à compter du 1^{er} janvier 2011. Cette répartition concerne tant les impositions dont les règles d'assiette ne sont pas modifiées (taxe d'habitation – TH-, taxe sur le foncier non bâti –TFNB-, taxe sur le foncier bâti -TFB) que les autres⁶.

Le « bloc communal » perçoit la CFE, 26,5 % de la CVAE, la part départementale de la TH, la part départementale de TFNB ; la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) ; la moitié de l'IFER sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques, les deux-tiers de l'IFER sur les antennes relais, 50 % ou 15 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres (selon qu'il existe ou non un EPCI à fiscalité propre) et la totalité de l'IFER sur les transformateurs électriques. Il continue de percevoir la part communale de la TH, sa part de TFB, sa part de TFNB et ses autres recettes fiscales (droits de mutation à titre onéreux –DMTO-, taxe d'enlèvement des ordures ménagères –TEOM -, imposition forfaitaire sur les pylônes...).

La réforme de la taxe professionnelle n'apporte pas de bouleversement dans le fonctionnement des différents éléments du « bloc communal ». Les communes isolées ne font pas l'objet d'un traitement différencié. Les EPCI à taxe professionnelle unique voient leurs pertes de recettes fiscales compensées par l'affectation directe de la totalité des ressources nouvelles. Le mode de fonctionnement des EPCI à fiscalité additionnelle est préservé par l'affectation directe aux communes membres et à l'EPCI de leurs parts de CVAE au prorata des parts antérieures de taxe professionnelle. Les EPCI à fiscalité additionnelle sont autorisés à modifier par délibération la clef de répartition de la CVAE entre l'EPCI et ses communes membres. Les équilibres des processus de fusion en cours sont garantis par la possibilité de calculer les « compensations-relais » sur chaque EPCI participant à la fusion. A titre

6 Cf. note de synthèse de la commission des finances du Sénat du 4 janvier 2010 : « La suppression de la taxe professionnelle : une réforme pour les entreprises et les collectivités territoriales ».

dérogatoire, les attributions de compensation et la dotation de solidarité communautaire pourront être révisées dans un délai de cinq ans.

Les départements perçoivent 48,5 % de la CVAE, la moitié de l'IFER sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques, un tiers de l'IFER sur les antennes relais et 50 % ou 85 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres (lorsqu'elles sont implantées dans une commune hors EPCI), la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA), la part régionale de TFNB, la part de Etat des DMTO. Ils continuent de percevoir leur part de TFB, la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIC-ex TIPP), leurs autres recettes fiscales (DMTO, la redevance des mines...). Ils ne perçoivent plus la taxe d'habitation.

Les régions perçoivent 25 % de la CVAE, la totalité de l'IFER sur le matériel ferroviaire roulant utilisé pour le transport de voyageurs et de l'IFER sur les répartiteurs principaux téléphoniques. Elles continuent de percevoir la TIC et leurs autres recettes fiscales (taxe sur les permis de conduire...). Elles ne perçoivent plus la TFB et la TFNB.

Cette nouvelle architecture de la fiscalité locale permet aux collectivités de bénéficier d'un panier de ressources plus en adéquation avec leurs compétences et plus lisible pour le citoyen. Les collectivités doivent disposer de ressources stables qui ne peuvent être garanties que par un « panier » d'impôts ou de taxes. **La loi de finances pour 2010 a ainsi défini un équilibre entre ces exigences dans la répartition des impôts locaux, qu'il n'apparaît pas nécessaire de remettre en cause.**

1.3. La réforme compense la suppression de la taxe professionnelle et crée un dispositif de péréquation.

Dans l'hypothèse où la réforme se traduirait par une perte de ressources fiscales pour les collectivités locales, un mécanisme de compensation permet, en deux temps, **de garantir à chacune des collectivités une compensation « à l'euro près » de ses pertes.** En effet, en 2011, seront calculées pour chaque collectivité les pertes de recettes fiscales résultant de la suppression de la TP. L'Etat versera à chaque catégorie de collectivités territoriales (« bloc communal », départements, régions) une **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle** (DCRTP) qui compensera les pertes de recettes subies par chacune de ces catégories.

Dans un second temps, chaque collectivité territoriale prise individuellement verra ses pertes de recettes compensées. En effet, les collectivités « gagnantes » à l'issue de la réforme verseront leurs gains à un **fonds national de garantie individuelle des ressources** (FNGIR), qui reversera ces montants aux collectivités « perdantes ». Les gains et les pertes étant équilibrés, chaque collectivité sera par conséquent compensée, en 2011, du montant des éventuelles pertes de recettes fiscales qu'elle subirait du fait de la suppression de la TP.

Par ailleurs, la suppression de la TP n'aura pas d'incidence directe sur les dotations de péréquation versées par l'Etat⁷. En revanche, elle a un impact sur les dispositifs de péréquation alimentés par les recettes fiscales des collectivités territoriales. Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) sont toutefois préservés en 2010. Les premiers sont alimentés par les recettes de TP des établissements dits « exceptionnels » ; le second perçoit

⁷ Elle implique toutefois une redéfinition du potentiel financier et du potentiel fiscal.

notamment des ressources en provenance des collectivités d'Ile-de-France ayant d'importantes bases de TP. La loi de finances pour 2010 prévoit, qu'en 2010, devront être mis en place de nouveaux mécanismes de péréquation permettant, à compter de 2011, le fonctionnement de dispositifs de péréquation portant sur des montants au moins équivalents.

La loi de finances pour 2010 crée de nouveaux dispositifs de péréquation avec les fonds de péréquation de la CVAE pour les départements et les régions :

-Ces fonds seront alimentés, d'une part, par la dynamique, d'une année sur l'autre, du produit de la CVAE, qui sera prélevée et reversée aux départements et régions ayant les plus faibles ressources fiscales par habitant. Il s'agit ainsi d'un mécanisme de péréquation dit « sur flux », c'est-à-dire ne s'appliquant qu'aux ressources supplémentaires attendues dans les années à venir.

-Les fonds bénéficieront, d'autre part, d'une quote-part de 25 % du produit de la CVAE de chaque département et de chaque région. Ces prélèvements seront reversés aux collectivités selon des critères correspondant à leurs charges. Cette péréquation est dite « sur stock » car elle correspond à un abondement portant sur la masse des recettes de CVAE. Il convient de préciser qu'en raison des dispositifs de compensation et de garantie introduits dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, qui sanctuarisent la situation antérieure à la réforme, la péréquation sera forcément alimentée sur le dynamisme des impositions. Le mécanisme de péréquation n'aura d'effet que sur le différentiel de croissance de la CVAE constaté entre l'année de référence (2010) et les années qui suivent. Ainsi, la péréquation dite « sur stock » sera, dans son fonctionnement, une péréquation « sur flux cumulés ».

II. Les simulations montrent que les principaux objectifs de la réforme ont été atteints.

II. 1. La réforme favorise la compétitivité des entreprises.

La majorité des entreprises retire un gain très sensible de la réforme. Pour autant, une attention spécifique doit être portée aux entreprises qui connaissent une hausse de l'imposition mise à leur charge (II.1.1.). Toutes bénéficient d'un dispositif plus lisible pour leurs choix d'investissement (II.1.2.); toutefois, les inquiétudes sur les obligations déclaratives en matière d'emploi doivent être dissipées (II.1.3).

II. 1. 1. La plupart des entreprises bénéficient nettement de la réforme, mais une attention spécifique doit être portée aux entreprises qui connaissent une hausse de leur imposition.

Les différents dispositifs de la réforme allègent de près de 5 Md€ la charge des entreprises. En 2010, cet allègement est estimé à 8,7 Md€.

Gains à la réforme par taille d'entreprise

Taille d'entreprise	VA de toutes les entreprises (en M€)	Avant réforme	Après réforme	Nb d'entreprises (en milliers)	Gain à la réforme (en M€)
		TP nette (en M€)	CET (en M€)		
Micro-entreprises : moins de 10 salariés et CA inférieur à 2M€	197 436,5	3 727,7	1 443,2	2 118,1	-2 284,5
PME : moins de 250 salariés et CA inférieur à 50M€	332 203,7	6 981,3	4 761,1	216,0	-2 220,2
Entreprises de taille intermédiaire : moins de 5 000 salariés et CA inférieur à 1,5Md€	335 680,0	8 334,2	6 876,1	8,6	-1 458,1
Grandes entreprises : plus de 5 000 salariés ou CA supérieur à 1,5Md€	200 010,7	6 693,9	4 285,8	0,3	-2 408,1
Total	1 330,9 ⁰⁶⁵	25 737,1	17 366,2	2 343,0	-8 370,9

Source : données DGFIP 2009 – TP nette du plafonnement VA et cotisation minimale – hors effet sur l'IS et hors IFR – ne sont pas comptabilisées 712 000 entreprises (de chiffre d'affaires et de nombre de salariés inconnus) représentant un gain à la réforme de 330 M€.

Cet avantage bénéficie d'abord aux petites entreprises. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 M€ représentent 18,5 % de la valeur ajoutée réalisée et elles bénéficient de 26,5 % de l'allègement total. Les entreprises qui ne supportaient que la cotisation minimum TP ne sont pas concernées par cet allègement car cette cotisation minimum est conservée⁸.

Une analyse par taille d'entreprises démontre que le gain moyen est maximum pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 000€ et 500 000€. Il est alors voisin de 70 %. Pour l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 M€, le gain est de 60 %. Il décroît progressivement jusqu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires

⁸ IV de l'article 1647 B sexies du code général des impôts.

atteint 7,6 M€ où il devient inférieur à 20 %. Il se redresse ensuite légèrement pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 M€. De façon plus fine, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 50 M€ et 1,5 Md€, le gain est de 17 %, et pour les plus grandes, il s'établit à 36 %.

Un examen des conséquences de la réforme par secteurs d'activité économique met en évidence que le gain est maximum pour l'industrie automobile (près de 60 %). Il excède 40 % pour la construction et est voisin de ce dernier montant pour les industries de biens intermédiaires et les industries agricoles et alimentaires. Il répond ainsi à l'objectif de la réforme d'agir en faveur des secteurs exposés à la concurrence et aux PME. Au total, l'allègement d'imposition est ainsi réparti à hauteur de 1,4 Md€ pour les services aux entreprises, 0,9 Md€ pour le commerce, 0,9 Md€ pour les industries de biens intermédiaires, 0,6 Md€ pour l'industrie automobile. Les gains conséquents des secteurs de l'énergie et des transports font l'objet de la neutralisation résultant de l'IFER. Seuls les secteurs des activités immobilières et des activités financières connaissent des gains moyens inférieurs à 20 %.

Il existe néanmoins des entreprises qui paieront une cotisation supérieure à l'issue de la réforme dans tous les secteurs économiques et pour toutes les tailles d'entreprises. En général, le montant de l'impôt supplémentaire sera faible. Des cas plus préoccupants ont cependant été signalés. Ils se constatent ainsi dans les entreprises où la valeur ajoutée est essentiellement constituée par des salaires. Ces entreprises qui avaient pleinement bénéficié de la suppression de la part salaire dans la TP sont à nouveau concernées de façon notable par la CVAE, ce qui a justifié l'institution des mécanismes de plafonnement de la valeur ajoutée imposée en fonction du chiffre d'affaires et d'écrêtement des pertes.

II. 1. 2. Les déterminants de l'investissement sont rendus plus lisibles pour toutes les entreprises.

La réforme permet d'imposer la valeur ajoutée créée par les entreprises à un niveau identique sur l'ensemble du territoire national et donc de mettre un terme aux distorsions qui résultaient précédemment des écarts constatés dans les taux d'imposition des différentes collectivités. Ces taux étaient d'autant plus élevés que les bases étaient étroites, ce qui avait pour effet de dissuader les entreprises d'investir dans les régions les plus pauvres et donc de creuser les inégalités territoriales.

Hors départements, régions d'outre-mer et départements de Corse, le taux moyen⁹ de la TP par rapport à la valeur ajoutée s'étagait de 2 % pour les établissements installés en Ile-de-France, à 2,4 % pour ceux des Pays de Loire et à 3,1 % pour ceux de la région Franche-Comté. L'allègement correspondant varie ainsi de 46 % pour les établissements situés en Franche-Comté, à 34 % pour ceux des Pays de Loire, et s'établit à 19 % pour ceux d'Ile-de-France.

En retenant une analyse par départements, les résultats sont encore plus manifestes. Les taux s'étagent de 4,7 % pour les établissements installés dans les Ardennes et dans l'Ariège, à 1,5 % pour ceux de Paris et à 2,2 % pour ceux des Deux-Sèvres¹⁰. Les allègements correspondants seront ainsi de 60 % pour les établissements des Ardennes, de 50 % pour ceux

⁹ Résultats établis à partir d'une estimation du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi communiquée à la mission parlementaire. Le « taux de TP » rapporte le montant perçu par les entreprises à la valeur ajoutée territorialisée suivant les principes retenus pour la CVAE.

¹⁰ Département hors Ile-de-France où le taux moyen de TP est le plus faible.

de l'Ariège, de 30 % pour ceux des Deux-Sèvres et de 7 % pour ceux de Paris. Dans 38 départements, l'allègement des établissements sera supérieur ou égal à 40 %¹¹.

Ces effets positifs sont particulièrement sensibles pour le secteur industriel : les allègements d'imposition par établissements s'étagent de 67 % dans les Ardennes à 7 % dans les Hauts-de-Seine. Ils sont supérieurs ou égaux à 50 % dans 11 départements¹².

II. 1. 3. Les incertitudes sur les obligations déclaratives en matière d'emplois doivent être dissipées.

Pour assurer le maintien d'un lien entre collectivités locales et entreprises, il est prévu que les entreprises déclarent le nombre d'emplois exercé dans chaque site d'activité. Pour l'essentiel des entreprises, cette obligation ne pose guère de difficultés.

Tel n'est cependant pas le cas des entreprises où les salariés exercent de nombreuses missions sur des sites divers. Or toute activité exercée en un lieu plus de trois mois par an doit être déclarée pour permettre à la collectivité concernée d'être éligible à la répartition de la CVAE. Les modalités initialement retenues pour cette déclaration ont suscité de vives réserves de la part des entreprises concernées. La mission en a été informée. La faculté donnée aux entreprises, par l'administration¹³, de déclarer à titre de règle pratique les salariés dans la commune où ils étaient en activité le 31 décembre 2009 a permis de résoudre les difficultés posées par la première déclaration. S'agissant du régime définitif, il fait l'objet du décret publié le 10 juin 2010¹⁴.

Le cas échéant, il pourra être nécessaire de poursuivre la concertation et de modifier le régime déclaratif prévu par des simplifications qui relèveraient de dispositions législatives.

II. 2. La réforme garantit les ressources de toutes les collectivités.

La réforme garantit le financement des collectivités locales (II.2.1.) par des ressources aux bases dynamiques (II.2.2.), ce qui permet la progression de leur autonomie financière sur le moyen terme (II.2.3.).

Si les simulations effectuées sur la période 2010-2015 permettent de répondre aux principales inquiétudes des collectivités locales, les auditions des associations d'élus locaux ont fait ressortir des trois séries de préoccupations :

-la crainte d'une diminution de l'autonomie fiscale¹⁵ (les régions perdent toute marge d'action sur les taux et les départements voient leur autonomie fiscale passer de 39 % à 17 %), qui ne serait pas compensée par un dynamisme suffisant des bases des nouvelles ressources fiscales ;

11 Ain, Allier, Alpes de Hautes-Provence, Hautes-Alpes, Ardennes, Ariège, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Cantal, Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Côtes d'Armor, Creuse, Dordogne, Doubs, Gard, Hérault, Ille et Vilaine, Isère, Landes, Haute-Loire, Lot, Lot et Garonne, Manche, Meurthe et Moselle, Nièvre, Nord, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Savoie, Tarn, Tarn et Garonne, Var, Vaucluse, Vienne.

12 Hautes-Alpes, Ardèche, Ardennes, Aube, Calvados, Cher, Doubs, Gers, Ille et Vilaine, Manche, Haut-Rhin.

13 Instruction 6 E-2-10 du 25 mai 2010, Bulletin officiel des impôts, n° 59 du 3 juin 2010, paragraphe n° 7.

14 Décret n° 2010-627 du 9 juin 2010 relatif aux modalités de déclaration du nombre des salariés employés par les contribuables assujettis à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, publié au Journal officiel du 10 juin 2010.

15 Définie comme le rapport entre le produit des impositions directes et le total des recettes hors emprunt.

- l'incertitude sur l'évolution des ressources au-delà de 2011 et l'avenir des fonds de compensation ;
- l'insuffisance des mécanismes de péréquation.

II. 2. 1. La réforme instaure une garantie de ressources pour chaque collectivité prise individuellement.

Le calendrier de la réforme est favorable aux collectivités. En effet, la garantie assurée aux collectivités locales est déterminée par rapport aux recettes de l'année 2009, qui ont été calculées sur les bases de 2007, c'est-à-dire de l'année où la conjoncture économique était la plus dynamique.

En outre, si, pour les entreprises, le taux réel de la CVAE est progressif en fonction de leur chiffre d'affaires, les collectivités perçoivent un impôt au taux de 1,5 % de la valeur ajoutée **quelles que soient la taille ou l'activité des entreprises présentes au niveau local.** Concrètement, cela signifie que 100 euros de valeur ajoutée produisent 1,5 euros de recettes fiscales locales, l'Etat accordant des dégrèvements, totaux ou partiels, au profit des entreprises dont le chiffre d'affaires se situe en-deçà du seuil de 50 M€. Ainsi, le fait pour une collectivité de n'avoir sur son territoire que de petites entreprises n'est nullement pénalisant. Cette disposition est particulièrement favorable aux collectivités rurales.

En 2010, les recettes de TP sont compensées par l'Etat, au niveau des bases 2010 par le taux 2009, si celui-ci n'a pas augmenté de plus de 1 % par rapport à 2008, et au niveau du produit 2009 dans le cas contraire. En 2011, la nouvelle architecture de la fiscalité locale devient effective, ainsi que le mécanisme de compensation et de garantie des ressources qui l'accompagne. Le surplus de recettes ou les moindres recettes sont neutralisées par comparaison avec celles de l'année 2010. Concrètement, chaque collectivité dont la somme de ses nouvelles ressources fiscales sera inférieure à la somme de ses anciennes ressources fiscales recevra d'abord une compensation d'origine budgétaire. Celle-ci pourra être complétée, le cas échéant, par un versement du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), alimenté par un prélèvement sur les ressources des collectivités qui bénéficieront après la réforme de ressources fiscales supérieures.

La garantie financière accordée par l'Etat aux collectivités représentera un coût global de 2,5 Md€. Cette charge bénéficie à hauteur de 1,13 Md€ au bloc communal, de 915 M€ aux départements et de 491 M€ aux régions.

Lors des débats budgétaires, le chiffre de 800 M€ d'augmentation de la contribution budgétaire de l'Etat avait été annoncé par le Gouvernement. Cet écart avec le montant de compensation de 2,5 Md€ s'explique par trois séries de raisons :

-le chiffre de 800 M€ était construit sur la base de chiffres 2009 estimés, alors que celui de 2,5 Md€ est fondé sur des données 2010 pour partie estimées et pour partie constatées. L'effet de la dynamique des bases entre 2009 et 2010 explique ainsi une partie de l'écart (pour 0,8 Md€).

-le chiffre de 800 M€ correspondait à l'effet net de la réforme sur l'ensemble des ressources des collectivités et prenait donc en compte la diminution de la dotation globale de fonctionnement de 600 M€ qui compense l'attribution aux communes et EPCI de la TaSCom, ainsi que des dotations budgétaires aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) pour 100 M€. A l'inverse, le chiffre de 2,5 Md€ ne les prend pas en compte, ce qui explique un écart de 0,5 Md€ à ce titre.

-enfin, par sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a annulé les dispositions relatives à l'assiette recettes des titulaires de BNC de moins de 5 salariés. Cette annulation explique 0,4 Md€ de l'écart.

II. 2. 2. La combinaison du mécanisme de compensation et du dynamisme des nouvelles bases permet d'atteindre en 2015 un niveau de ressources supérieur d'au moins 10 % à celui de 2010 pour toutes les catégories de collectivités.

Après cette compensation à l'euro près, les recettes locales poursuivront leur évolution en fonction, d'une part, du dynamisme des assiettes (valeurs locales pour la taxe d'habitation, les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises ; valeur ajoutée pour la CVAE, surfaces commerciales pour la TaSCom...), d'autre part, des politiques de taux éventuellement décidées par les collectivités (taxe d'habitation, TaSCom, taxes foncières et cotisation foncière des entreprises pour le bloc communal ; taxes foncières pour les départements).

Des simulations détaillées de recettes, par catégories de collectivités et pour chaque collectivité, ainsi qu'une estimation de leur évolution, ont été réalisées sur la période 2010-2015, à partir d'un scénario de référence. Ce scénario a été élaboré à législation constante et à taux d'imposition constants ; les bases des taxes foncières et de la taxe d'habitation sont évaluées à partir des tendances historiques (2002-2009) extrapolées sur la période 2010-2015, celle de la cotisation foncière des entreprises à partir des taux historiques de croissance moyens départementaux - appliqués aux bases communales - de la part foncière de la taxe professionnelle sur la période 2002-2009, celle de la valeur ajoutée utilisée pour la CVAE à partir de l'évolution anticipée de la valeur ajoutée économique, définie dans le Pacte de stabilité 2010-2013 et territorialisée jusqu'au niveau départemental à partir des données de la comptabilité nationale.

Il en résulte que les collectivités territoriales devraient avoir, en moyenne pour chacune des catégories, une dynamique de leurs nouvelles bases comparable, autour de + 3,5 % par an. Les bases des départements, communes et EPCI devraient croître au même rythme pour parvenir en 2015 à un niveau supérieur de plus de 20 % à celui de 2010. Seules les régions connaîtraient un rythme d'évolution de leurs bases légèrement inférieur pour atteindre en 2015 des bases en valeur supérieures de 18 % à celles de 2010.

Au surplus, les nouvelles bases de la CVAE et de la CFE devraient être plus dynamiques que celles de la taxe professionnelle : le taux de croissance annuelle moyen de la CVAE devrait s'établir à 4,2 % sur la période 2011-2015 (3,9 % pour la CFE), contre 3,3 % pour la taxe professionnelle sur la période 2002-2009. Toutes les catégories de collectivités auront un niveau de ressources en 2015 supérieur d'au moins 10 % à celui de 2010. Et en tout état de cause, aucune commune, aucun département ni aucune région ne voit ses ressources diminuer grâce au mécanisme du fonds de garantie individuelle des ressources mis en place à court comme à moyen termes.

D'une manière générale, ces simulations mettent en évidence que :

- presque toutes les régions disposeront en 2015 de ressources supérieures de 10 % à celles de 2010, et un quart d'entre elles de 20 %.
- presque tous les départements disposeront de ressources supérieures (entre 10 % et 30 %) à celles de 2010, la moitié des départements bénéficiant de ressources supérieures à 20 %.
- concernant le bloc communal, un quart aura des ressources supérieures de 10 % à 20 % et plus des deux tiers des ressources supérieures à 20 %.

La loi de finances pour 2010 ne prévoit aucune évolution de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), ni du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Ces dotations seraient donc figées au niveau atteint en 2011.

Les contraintes pesant sur les finances locales conduisent à proposer que les montants de la DCRTP suivent la même évolution que celle des autres dotations de l'Etat.

**Garantir les ressources des collectivités territoriales
et indexer la DCRTP au-delà de 2011**

Prévoir une indexation de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) identique à celle des autres dotations de l'Etat.

II. 2. 3. L'autonomie financière des collectivités locales s'accroît sur le moyen terme.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe d'autonomie financière en insérant dans la Constitution un article 72-2 qui dispose notamment que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise en application de l'article 72-2, a déterminé un ratio d'autonomie financière en-deçà duquel la part des ressources propres des collectivités dans leurs ressources totales ne peut descendre. Ce seuil « plancher », défini par niveau de collectivités, est celui observé pour l'année 2003 (60,8 % pour les communes et leurs groupements, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions)¹⁶.

Par sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que la réforme de la taxe professionnelle ne remettait pas en cause l'autonomie financière des collectivités, dès lors que les transferts de fiscalité de l'Etat et les nouvelles ressources affectées aux collectivités (CVAE, CET, IFR) sont considérées comme des ressources propres, y compris lorsqu'elles font l'objet de péréquation. Le Conseil constitutionnel a, en effet, constaté, que le prélèvement de 25 % opéré « en stock » au bénéfice du fonds régional et du fond départemental de péréquation ne perd pas sa qualité juridique de ressource propre, dans la mesure où il résulte d'une imposition dont la loi détermine une part locale d'assiette. Cette décision permet de concilier l'exigence constitutionnelle d'autonomie financière des collectivités et l'objectif de péréquation, alors que ces deux impératifs peuvent entrer en contradiction.

Le Conseil constitutionnel a également rappelé à cette occasion que ni l'article 72-2 de la Constitution ni aucune autre disposition constitutionnelle ne prévoit que les collectivités

¹⁶ Cette définition de l'autonomie financière a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004. La loi organique définit également la notion de ressources propres des collectivités (numérateur du ratio d'autonomie) en y incluant notamment « le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ».

territoriales bénéficient d'un principe d'autonomie fiscale. Le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux de leurs ressources fiscales a, dès lors, été jugé inopérant. Rappelons que dans les autres Etats de l'Union européenne, les collectivités territoriales bénéficient toujours de recettes fiscales propres, mais il s'agit rarement de leurs ressources prépondérantes, l'essentiel étant constitué de fiscalité partagée ou de dotations. Les collectivités suédoises sont les seules à disposer d'une part de ressources fiscales propres plus importante que les collectivités françaises. A l'inverse, en Allemagne ou en Espagne, où les administrations infranationales sont dotées de compétences plus larges que les collectivités françaises, la part de la fiscalité propre est faible¹⁷.

Par suite de l'évolution des bases décrites précédemment, les ratios d'autonomie financière devraient progresser sur la période 2010-2015.

Evolution des ratios d'autonomie financière selon les simulations effectuées par les Inspections générales

	2008	2010	2011	2015
Communes et EPCI	62,5 %	63,7 %	63,7 %	66,3 %
Départements	66,4 %	67,9 %	67 %	70,1 %
Régions	55,7 %	57,2 %	55,9 %	58,8 %

* * *

Deuxième partie : La réforme ne corrige que très partiellement les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales.

I. Une plus grande solidarité territoriale est nécessaire.

Aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010 « qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut également être mise en œuvre par une dotation de l'Etat ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ».

L'objectif de péréquation est justifié par les importantes disparités de richesses entre les collectivités (I.1.). Il implique de définir les critères devant présider à sa mise en œuvre et, notamment, de déterminer un niveau optimal de péréquation (I.2.).

I.1. L'ampleur des disparités de richesse fiscale entre collectivités locales rend indispensables des mesures vigoureuses de péréquation.

¹⁷ Rapport au Président de la République, « Il est temps de décider » du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Edouard BALLADUR, 5 mars 2009.

Comme l'a rappelé le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, en 2007, **le potentiel fiscal par habitant variait du simple au double entre les régions, du simple au quadruple entre les départements et de un à mille entre les communes**. Les mécanismes de péréquation antérieurs à la réforme ne corrigeaient qu'à peine la moitié des disparités constatées. Le taux de correction atteignait ainsi, en 2006, 45,2 % pour les régions, 47,7 % pour les départements et 36,9 % pour les communes. Le niveau communal, qui connaît les disparités de potentiel fiscal le plus élevé, est donc également celui pour lequel la péréquation est la moins efficace¹⁸.

La péréquation verticale, qui consiste en une modulation des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales visant à corriger leurs inégalités de ressources et de charges, est insuffisante, ne représentant que 16 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour un montant de 6,6 Md€ en 2009. Les effets des dotations péréquatrices de la DGF se sont progressivement réduits depuis 2001, notamment pour les communes et les départements : en effet, l'augmentation en valeur absolue des dotations compensatrices de l'Etat, visant à accompagner les transferts de compétence, le financement de charges particulières ou à compenser les allègements de la fiscalité locale, s'est faite au détriment des dotations péréquatrices. Dans ce contexte, le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales¹⁹ préconise un renforcement de la péréquation verticale passant, notamment, par l'accroissement de la part péréquatrice des dotations de l'Etat. Toutefois, la stabilité en valeur annoncée de ces dotations limite nécessairement les montants qui pourront y être consacrés. **La péréquation horizontale, reposant sur des transferts de ressources directs entre collectivités, sera donc un élément essentiel en vue de la réduction des inégalités entre collectivités.**

La péréquation revêt également un enjeu fort au niveau départemental. La différence de potentiel fiscal entre départements est considérable : elle s'étend de 258 € à 1042 € par habitant. La dynamique des dépenses sociales dans les départements ruraux, dont la base fiscale est limitée et dont la population comporte une forte proportion de personnes âgées, rend nécessaire un renforcement de la péréquation. Comme le rappelle le rapport remis par M. Pierre JAMET, « avec les décentralisations successives de dispositifs de solidarité nationaux, cette collectivité se trouve, à près de 70 % si l'on y inclut la quote-part des charges de structure, dans la situation d'un quasi-opérateur de l'Etat qui lui aurait assigné la mission de gérer les dispositifs mis en place par le législateur (...). C'est ce qui plaide en faveur d'une recherche, par l'Etat, d'une meilleure adéquation entre les besoins avérés des départements et leurs ressources affectées et transférées. Cela passe par un renforcement et une meilleure lisibilité des systèmes de compensation / péréquation »²⁰.

Toutefois, l'amélioration des mécanismes de péréquation créés par la loi de finances pour 2010 ne sera absolument pas suffisante pour régler la question de la fragilité des finances de certains départements. Le constat, aujourd'hui largement partagé, est celui d'un effet de ciseaux entre la montée en charge de prestations universelles (revenu de solidarité active pour plus de 6 Md€, allocation personnalisée d'autonomie pour 5,4 Md€, prestation de compensation du handicap pour 1,1 Md€), dont l'évolution est peu dépendante des choix fait par ces collectivités, et des recettes orientées à la baisse, notamment du fait de

18 Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, mai 2010.

19 Rapport du groupe de travail *sur la maîtrise des dépenses locales* présidé par Gilles CARREZ et Michel THENAULT, 20 mai 2010.

20 Rapport sur les finances départementales, Pierre JAMET, Directeur général des services du département du Rhône, 20 avril 2010.

la crise²¹. Cette fragilisation affecte essentiellement les départements qui cumulent plusieurs facteurs aggravant : un nombre élevé de personnes âgées de plus de 75 ans, un fort taux de chômage, un niveau de revenu des ménages inférieur à la moyenne. **Une réflexion globale sur le financement des dépenses sociales, et notamment sur celui du « cinquième risque », est donc indispensable.**

1.2. La mise en œuvre de la solidarité territoriale implique de définir un niveau optimal de péréquation.

L'objectif principal de la péréquation est de réduire les inégalités de ressources entre collectivités territoriales, afin que ces dernières soient toutes en capacité de faire face à leurs missions au service des citoyens. Cet objectif central implique donc que les collectivités les plus richement dotées connaissent un écrêtement de leurs ressources au profit des collectivités les moins riches. La péréquation doit ainsi aller au-delà du maintien du niveau de ressources existant des collectivités. **Si les mécanismes de compensation et de garantie figent dans un premier temps les inégalités actuelles, la péréquation en est le nécessaire complément puisqu'elle se donne pour objectif de réduire progressivement les écarts entre collectivités.**

La péréquation de la fiscalité économique paraît particulièrement adaptée, notamment en raison du dynamisme attendu de l'assiette liée à la valeur ajoutée des entreprises. En outre, la territorialisation de la CVAE, si elle permet de maintenir un lien entre les collectivités et les entreprises, peut avoir pour conséquence d'accroître les inégalités de ressources en fonction de la localisation de ces dernières sur le territoire.

Toutefois, l'écrêtement de la ressource supplémentaire créée par les territoires ne doit pas décourager les collectivités les plus dynamiques et les priver du fruit de leurs efforts. Il convient ainsi de définir un niveau optimal de péréquation.

Ce niveau devrait concilier des exigences qui peuvent entrer en opposition et notamment :

1- être fixé à un niveau suffisamment élevé pour permettre une réelle efficacité péréquatrice et faire l'objet d'une redistribution selon des modalités qui évitent les inconvénients du saupoudrage ;

2- respecter le principe de territorialisation de la CVAE décidée par le Parlement dont l'objectif est la conservation d'un lien entreprises / territoire. Dans cette optique, une péréquation portant sur plus de la moitié de la CVAE n'est pas opportune car elle remettrait ce lien en cause ;

3- ne pas induire d'effets désincitatifs à la conduite de politiques économiques et d'aménagement du territoire dynamiques par un niveau jugé trop confiscatoire par les élus locaux. Par exemple, un niveau de péréquation sur flux de la CVAE supérieur à 50 % pourrait être perçu comme tel ;

4- récompenser les collectivités vertueuses en termes de gestion publique. Notamment, le niveau de dépenses des collectivités étant en très grande partie déterminé par leur niveau de ressources²², il ne faudrait pas que la péréquation conduise à l'accroissement des ressources

21 Cf. Rapport sur les finances départementales, Pierre JAMET, Directeur général des services du département du Rhône, 20 avril 2010.

22 Cf. notamment sur ce point le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, mai 2010 et le rapport du groupe de travail *sur la maîtrise des dépenses locales* présidé par Gilles CARREZ et Michel THENAULT, 20 mai 2010.

de collectivités déjà suffisamment dotées ou à encourager à augmenter leurs impôts. La péréquation doit donc être ciblée, ce qui implique une réflexion sur les critères objectifs d'évaluation de la gestion locale à retenir, et les effets contre-péréquateurs potentiels doivent être limités.

Dans le temps qui lui était imparti, la mission n'a pas été en mesure de définir les critères de bonne gestion. **Elle recommande ainsi qu'une mission, composée notamment d'élus, soit entreprise pour déterminer quels sont « les critères de bonne gestion pour les collectivités locales ».** La difficulté d'une telle définition ne doit pas être sous-estimée : il n'existe pas, à l'heure actuelle, de critères suffisamment affinés d'une gestion vertueuse²³. Par exemple, il est délicat de savoir si l'augmentation des taux d'imposition d'une collectivité locale résulte de l'accroissement de dépenses « inévitables » ou traduit un manque de rigueur dans la gestion. L'établissement de ces critères permettrait de les intégrer dans les modalités de répartition des sommes acquises par les fonds de péréquation.

II. La péréquation doit être renforcée au niveau des régions et des départements.

La loi de finances pour 2010 crée un dispositif de péréquation horizontale très novateur : il consiste à modifier, dès sa perception, la répartition de l'impôt, de manière à corriger les inégalités de ressources entre les régions et les départements. Mais ce dispositif est encore très insuffisant (II.1.). Il faut donc l'améliorer, ce qui peut être fait de deux manières, soit en améliorant l'efficacité de la péréquation sur flux, soit en fusionnant les mécanismes sur stock et sur flux (II.2.).

II. 1. Les mécanismes de péréquation instaurés au niveau des régions et des départements sont peu efficaces.

II. 1. 1. Les effets péréquateurs des mécanismes créés par la loi de finances pour 2010 au niveau des régions.

Au niveau régional, la loi de finances prévoit un fonds régional de péréquation de la CVAE alimenté par des mécanismes de péréquation dits « sur stock » (c'est-à-dire par abondement sur la masse des recettes de CVAE) et « sur flux » (c'est-à-dire portant sur les recettes supplémentaires de CVAE d'une année sur l'autre) :

-les trois-quarts du produit de la CVAE seront répartis en fonction de la localisation effective des entreprises. Le quart restant est redistribué au prorata des charges de chaque région, à travers les critères de la population, de la superficie et des effectifs scolarisés dans les lycées et établissements de formation professionnelle. Cette clef de répartition vise à assurer tant le maintien d'un lien fiscal entre territoires et entreprises qu'une meilleure adéquation entre les ressources et les charges des collectivités.

-une partie de la croissance de la CVAE des régions dont le produit de la CVAE croît plus vite que la moyenne nationale est redistribuée à celles ayant le plus faible potentiel fiscal par habitant.

23 Comme l'ont notamment rappelé le rapport du groupe de travail *sur la maîtrise des dépenses locales* présidé par Gilles CARREZ et Michel THENAULT, 20 mai 2010, et le rapport d'information du Sénat n° 309 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation, MM. Jacques MÉZARD et Rémy POINTEREAU, 23 février 2010.

Selon le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, **la réforme permet une diminution des inégalités de potentiel fiscal par habitants entre régions de 2 % entre 2010 et 2015**. La seule redistribution des ressources due à la réforme de la taxe professionnelle a un effet péréquateur sur les régions, mais ce dernier est en partie annulé par les mécanismes de compensation et de garantie individuelle des ressources. Le mécanisme sur stock permet de réduire les inégalités de 4,6 % et le mécanisme sur flux de 0,6 % à l'horizon 2015.

Comme pour les départements, du fait de l'existence des mécanismes de compensation et de garantie, la péréquation sur stock -déterminée avant l'intervention des mécanismes de garantie- constitue en réalité une « péréquation sur flux cumulés » dont les effets vont monter en puissance sur le moyen terme. Le montant du fonds régional de péréquation sur stock s'élèvera à 38 M€ en 2011 et à 221 M€ en 2015.

Si l'intervention des mécanismes de compensation et de garantie avant toute péréquation aurait une efficacité péréquatrice supérieure, **elle ne paraît toutefois pas souhaitable, dès lors qu'elle remettrait en cause le principe d'une compensation absolue des ressources à chaque collectivité prise individuellement**.

Les effets de la péréquation sur flux seront faibles : d'une part, les fonds prélevés sur la période (50 M€ en 2015), seules la région Ile-de-France et la région Rhône-Alpes étant contributrices, ne sont pas à la hauteur des enjeux, d'autre part, la redistribution au profit de 22 régions, pour des montants faibles, n'échappe pas à la critique d'une dispersion des moyens.

Deux solutions ont été envisagées par les Inspections générales pour renforcer la péréquation sur stock :

-accroître la part péréquée de la CVAE dans une fourchette à définir comprise entre les 25 % actuellement retenu par la loi de finances pour 2010 et 100 %. Si un niveau de 50 % de péréquation était retenu, la réduction des inégalités qui s'en suivrait serait de 10 % (20 % si l'ensemble de la CVAE était péréquée).

-l'addition d'un critère de potentiel fiscal par habitant aux critères de charges définis : en effet, l'introduction du potentiel fiscal à hauteur de la moitié des critères permet de réduire les inégalités de 2 points supplémentaires et de limiter les situations de contre-péréquation à moins de 30 %.

La combinaison de ces modifications est efficace. Ainsi, avec un niveau de péréquation sur stock porté à 75 % et un critère de potentiel fiscal par habitant à hauteur de la moitié des critères, les inégalités diminuent de 20 % à l'horizon 2015 et on n'observe plus de situation de contre-péréquation.

La modification des critères de charges, en les rapportant notamment au nombre d'habitants (par exemple en rapportant le nombre de lycées ou la superficie à la population) induit en revanche des effets contre-péréquateurs.

Afin de renforcer la péréquation sur flux, le rapport des Inspections générales a également étudié la possibilité de supprimer le premier critère arrêté par la loi de finances pour 2010. En effet, le dispositif existant repose sur la combinaison d'un critère de « croissance des ressources supérieures à la moyenne » et de « potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne ». En ne conservant que ce second critère, c'est-à-dire en prélevant 50 % du surplus annuel de CVAE pour toutes les régions dont le potentiel fiscal par

habitant est supérieur à la moyenne, les inégalités de répartition du potentiel fiscal par habitant diminueraient de 30 % à l'horizon 2015, alors qu'à cadre juridique constant, cette baisse ne serait que de 2 %.

II. 1. 2. Les effets péréquateurs des mécanismes créés par la loi de finances pour 2010 au niveau des départements.

Comme indiqué précédemment, la situation financière des départements est, dans son ensemble, affectée par la croissance de différentes dépenses à caractère social (elles atteignent près de 30 Md€) dont l'évolution est peu dépendante des choix fait par ces collectivités. **Cette contrainte n'est pas de nature à trouver une solution suffisante dans l'aménagement des dispositifs de péréquation.** Toutefois, elle peut être dès à présent confortée par un renforcement de la péréquation prévue dans la loi de finances pour 2010.

L'intervention des différents mécanismes de correction prévus par la réforme permet d'obtenir une légère réduction des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre les départements à l'horizon de 2015. Celle-ci est évaluée à 6 %. Le mécanisme sur stock permet de réduire les inégalités de 3,4 % et le mécanisme sur flux de moins de 2,5 % à l'horizon 2015.

Le dispositif de péréquation « sur stock » porte sur une fraction importante de la CVAE attribuée aux départements (25 % pour un montant estimé de 1,94 Md€). Compte-tenu de son intervention avant la mise en œuvre des mécanismes de garantie prévus par la DCRTP et le FNGIR, son effet net est très limité en début de période. Il débute en 2011 avec un niveau net de 76 M€ soit 3,9 % du montant total du fonds pour atteindre, en 2015, 443 M€ soit 18 % de la part péréquée de la CVAE (soit 4,8 % de la CVAE perçue par les départements).

L'effet du dispositif « sur flux » est encore plus modeste (2,5 % d'effet péréquisiteur en 2015). Le dispositif conduit en 2015 à un prélèvement de 123 M€. Il est supporté par neuf départements dont deux sont les contributeurs essentiels (Paris et les Hauts-de-Seine). Il conduit à un reversement pour 75 départements.

Comme pour les régions, il est possible d'augmenter la part péréquée de la CVAE (le niveau des inégalités serait réduit autour de 20 % si toute la CVAE était péréquée, de 10 % pour une péréquation de 50 % de la CVAE). L'introduction du critère de potentiel fiscal par habitant réduit les inégalités de près de 2 points.

S'agissant de l'amélioration du mécanisme de péréquation sur flux, en prélevant 50 % du surplus annuel de CVAE pour tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne, les inégalités de répartition du potentiel fiscal par habitant diminueraient de 20 % à l'horizon 2015, alors qu'à cadre juridique constant, cette baisse ne serait que de 6 %. Il conduirait le fonds à prélever et à répartir 423 M€ en 2015, le dispositif actuel anticipant un prélèvement de 123 M€.

Les simulations effectuées démontrent ainsi que les mécanismes prévus par la loi de finances pour 2010 ont des effets péréquisiteurs très insuffisants aussi bien au niveau des régions que des départements. Il est donc impératif de renforcer leur efficacité.

S'agissant enfin du dispositif de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, il sera alimenté, en 2015 à hauteur de 4,3

M€ par 14 départements et réparti entre 68 départements bénéficiaires²⁴. Un conseil général sera contributeur à ce nouveau fonds dès lors que le produit par habitant des DMTO du département sera supérieur au produit moyen par habitant des DMTO de l'ensemble des départements. Les ressources de ce fonds seront réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant sera inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec ladite moyenne. Les inégalités de répartition de DMTO entre départements devraient diminuer de 1 % entre 2010 et 2015.

Pour un taux de croissance annuel moyen des DMTO de 5 % sur la période 2010-2015, le montant du fonds DMTO en 2015 serait de 41 M€, et les inégalités entre départements seraient réduites de 8 % par rapport à une situation sans fonds DMTO. Si les taux de croissance des DMTO s'établissait à 10 %, le montant du fonds atteindrait 218 M€ en 2015 et les inégalités diminueraient de 17 %.

II. 2. Plusieurs correctifs sont envisageables.

Le rapport des Inspections générales a présenté différentes méthodes susceptibles d'améliorer la péréquation. Il a notamment étudié les effets d'un renforcement du mécanisme de compensation sur flux (II.2.1.) ou d'une fusion des deux mécanismes (II.2.2.). Une troisième hypothèse, préconisée par la mission parlementaire, combine les avantages des deux solutions précédentes (II. 2. 3.).

II.2.1. Le renforcement de la péréquation sur flux.

Le rapport des Inspections générales indique, s'agissant du dispositif prévoyant de prélever la moitié de l'accroissement de recettes pour les régions et les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne : *« Au sein des différentes évolutions testées par la mission, le dispositif le plus péréquisiteur consiste à modifier le mécanisme de péréquation sur flux des régions et des départements pour redistribuer une partie de la croissance des ressources de l'ensemble des collectivités les plus riches, quelle que soit leur croissance. Ce dispositif permet de réduire les inégalités entre régions de 30 % et entre départements de près de 20 % en 2015. Toutefois, il ne prend en compte que la richesse des collectivités et non leurs charges et il est fortement concentré sur un petit nombre de collectivités contributrices ».*

L'intérêt de cette solution est de permettre la mutualisation de la moitié de la croissance des collectivités dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne, même si cette croissance n'est pas particulièrement rapide. Elle aurait une forte efficacité péréquatrice. La part de la population péréquée des départements passerait de 73 % à 84 % à l'horizon 2015, celle des régions de 61 % à 92 %.

Toutefois, cette solution ne prend pas en compte les charges dans les critères de redistribution. Si la solution d'un renforcement de la péréquation sur flux était retenue, elle

24 Pour ses simulations, la mission des Inspections générales a appliqué aux DMTO de chaque département sur la période 2010-2015 un taux de croissance annuel moyen de référence (calculé à partir du taux annuel moyen constaté sur la période 2002-2009, soit 2,4 % en moyenne nationale, avec une différenciation par département à partir de l'écart moyen sur 2002-2009 au taux national moyen).

impliquerait de maintenir, en parallèle, le mécanisme sur stock (répartition d'une partie de la CVAE), dont la redistribution est effectuée en fonction des charges. L'efficacité de la péréquation sur stock pourrait être renforcée en augmentant la part de la CVAE prélevée au titre de la péréquation de 25 % à 50 %.

Quatre régions (l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, l'Alsace et la Haute-Normandie) et vingt-cinq départements seraient « contributeurs ». Cette solution pourrait avoir la faveur de l'assemblée des départements de France qui prône une répartition du fonds de péréquation sur des critères de richesses plus que de charges. La crainte exprimée par les départements est, en effet, que la répartition de la CVAE n'aboutisse moins à une logique de réduction des inégalités qu'à une logique de compensation de charges. L'Association des régions de France relève également que la péréquation opérée à partir de critères de ressources semble actuellement insuffisante.

La péréquation sur flux s'apparentant à un prélèvement sur la croissance économique marginale, il ne serait pas opportun de redistribuer plus de 50 % de la richesse supplémentaire créée, afin ne pas exercer d'effet désincitatif à la conduite de politiques de croissance.

En tout état de cause, le critère du potentiel fiscal sur laquelle elle se fonde doit être redéfini et actualisé.

Les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier sont définies par les dispositions des articles L. 2334-4, L. 3334-6, L. 3334-6-1 et L. 4332-8 du Code général des collectivités territoriales.

Le potentiel fiscal d'une collectivité territoriale est aujourd'hui obtenu en appliquant aux bases d'imposition des quatre taxes directes locales les taux moyens nationaux d'imposition à chacune de ces taxes. Les bases utilisées sont les bases majorées des bases exonérées sur décisions des collectivités territoriales. Depuis 1999 s'ajoute la compensation versée au titre de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle. Le montant ainsi obtenu correspond au montant que percevrait une collectivité territoriale si elle appliquait les taux moyens nationaux à des bases non exonérées à la suite des choix locaux. Autrement dit, il permet d'appréhender la richesse potentielle des collectivités territoriales en neutralisant les différences de taux.

Le potentiel fiscal est un élément du potentiel financier. Ce dernier est égal au potentiel fiscal, majoré de la dotation forfaitaire et, le cas échéant, de la dotation de compensation, perçue par une collectivité territoriale l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, qui figure déjà dans le potentiel fiscal) et, pour les départements, de la moyenne sur cinq ans des droits de mutation à titre onéreux. Il permet donc de prendre en compte la part croissante de financement budgétaire des collectivités.

Si, en 2010, le potentiel financier et le potentiel fiscal des collectivités est inchangé, tout comme les mécanismes budgétaires qui en dépendent, des travaux visant à adapter ces différents dispositifs à la nouvelle situation sont en cours et devraient être opérationnels en 2012. En effet, la réforme induit des changements d'assiette qui auront un effet sur le potentiel fiscal des collectivités.

Une solution intermédiaire serait de retenir un « potentiel fiscal élargi » aux montants visant à compenser des pertes de recettes fiscales : ce potentiel fiscal inclurait

donc les sommes alloués aux collectivités au titre de la DCRTP et du FNGIR, ainsi que de la péréquation. Pour les départements, le potentiel fiscal inclurait les DMTO.

II.2.2. La fusion des mécanismes de péréquation sur stock et sur flux.

S'agissant de la fusion des deux mécanismes existants, consistant à ajouter un critère de potentiel fiscal par habitant aux critères de charges définis dans le cadre du mécanisme dit « sur stock », les Inspections générales observent que : *« du fait de l'application du principe de garantie des ressources, la répartition de 25 % de la CVAE sur critères de charges (mécanisme de péréquation dit sur « stock ») n'a pas d'effet péréquateur lors de la mise en place de la réforme. L'effet péréquateur ne s'exercera que progressivement, au fur et à mesure de la croissance de la CVAE. L'alimentation de cette péréquation repose donc sur le même fondement que celle du fonds de péréquation en croissance de la CVAE créé par la loi de finances pour 2010 c'est-à-dire sur la croissance de la ressource de CVAE après 2010 (le « flux ») et non sur la richesse constatée (le « stock »). Les deux mécanismes dits sur « stock » et sur « flux » ont donc un fonctionnement similaire, l'un sur des critères de charges, l'autre sur un critère de ressources (sur la base du potentiel fiscal pour les régions et du potentiel financier pour les départements). Il pourrait dès lors être envisagé de simplifier les dispositifs de péréquation en les rassemblant dans un seul instrument, assis sur des critères de charges et de ressources. Pour ce faire, un critère supplémentaire de potentiel fiscal pourrait être ajouté aux trois critères de charges du mécanisme de péréquation sur « stock » des régions et des départements et le dispositif sur « flux » pourrait être supprimé ».*

Cette solution a l'avantage de la lisibilité : elle permet, en effet, de prendre en compte à la fois les charges et les ressources dans un mécanisme de péréquation unique. En effet, la coexistence de deux fonds de péréquation horizontale, s'ajoutant aux fonds de péréquation verticale, accroît les risques de contradictions de la politique de péréquation.

Elle permet également de mettre à contribution et de faire bénéficier toutes les régions et tous les départements au mécanisme. Elle devrait s'accompagner de l'augmentation – au minimum à hauteur de 50 % - de la part péréquée de la CVAE pour être suffisamment efficace.

Cette solution nécessite donc de définir plusieurs paramètres :

-la définition de la part de la CVAE qui sera péréquée : en effet, pour être efficace, cette proposition devrait s'accompagner de l'augmentation – au minimum à hauteur de 50 % - de la part péréquée de la CVAE.

-les critères de charges à retenir : pour être pertinents, les critères de péréquation doivent être simples, fiables dans leur recensement (et permettant des rectifications), en nombre limité pour ne pas risquer de s'annuler entre eux et réellement représentatifs des charges. En outre, les critères ne doivent pas être corrélés à des ressources locales. Les acteurs s'accordent pour considérer que les critères actuels de la péréquation sur stock (population, critère social, critère physique) répondent à ces objectifs.

Critères actuels de la péréquation sur stock, la pondération de chaque critère étant d'un tiers :

Départements	Régions
-population -nombre de bénéficiaires de minimas sociaux et de l'APA -longueur de la voirie départementale	-population -effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle -superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, le nombre d'habitants de la région, et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions

Se pose la question de savoir si la prise en compte de ces critères en les rapportant au nombre d'habitants renforce leur effet péréquisiteur. Pour les régions, l'impact des critères du nombre de lycées ou de superficie rapportés à la population serait contre-péréquisiteur.

Pour les départements, **la mission parlementaire considère que la longueur de voirie départementale doit être pondérée par le nombre d'habitants**. En outre, seuls des critères sociaux « conjoncturels » doivent être pris en compte (ce qui est le cas du RMI / RSA). La mission préconise la suppression du critère de charges lié à l'APA, dès lors que le financement de la dépendance devrait faire l'objet, à l'avenir, d'une réflexion globale qui dépasse le cadre de la péréquation.

Au-delà, comme indiqué précédemment, des éléments objectifs sur les charges et leurs évolutions pourraient être pris en compte à la suite des travaux que pourrait entreprendre une mission d'élus locaux pour déterminer quels seraient les critères de bonne gestion pour les collectivités locales. Dans cette optique, la faisabilité de la mise en place d'un critère de charge distinguant charges obligatoires et charges discrétionnaires pourrait être étudiée. Ces critères pourraient ensuite être pris en compte pour déterminer la répartition des montants prélevés au titre de la péréquation.

-le critère de ressources à retenir : il peut s'agir soit du potentiel fiscal soit du potentiel financier. **La mission parlementaire retient un « potentiel fiscal élargi » incluant les sommes alloués aux collectivités au titre de la DCRTP et du FNGIR.**

Il s'agit également de définir la pondération de ce critère de ressources au sein des critères de péréquation. Le potentiel fiscal pourrait ainsi être retenu à hauteur de 50 % des critères. Des scénarios avec différents niveaux de prise en compte de ce critère doivent être testés²⁵.

II. 2. 3. Recommandations de la mission parlementaire

Une solution alternative, qui n'a pas été présentée dans le rapport des Inspections générales, permet de tirer partie des avantages des deux solutions exposées ci-dessus. Elle

25 Pour les départements, le rapport des Inspections générales pondère en effet le critère de ressources à 40 %, les trois critères de charges étant pris en compte pour, respectivement, 20 %.

consisterait à fusionner les mécanismes dits « sur flux » et « sur stock » selon les modalités suivantes :

-un prélèvement de 50 % de la croissance cumulée de ressources serait opéré pour toutes les régions et tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne (péréquation sur flux) ;

-les montants correspondants seraient redistribués en fonction du potentiel fiscal et de critères de charges.

-le mécanisme de péréquation dit sur « stock » (qui mutualise 25 % de la CVAE et les répartit entre régions et entre départements selon des critères de charges) serait supprimé.

Comme les deux autres alternatives, cette solution implique de définir le « nouveau potentiel fiscal », élargi aux montants de la DCRTP et du FNGIR, ainsi que de la péréquation.

Pour les régions, les charges à retenir seraient celles actuellement définies dans le mécanisme de péréquation « sur stock » de la CVAE : population ; effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle ; superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, le nombre d'habitants de la région, et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions.

Pour les départements, ces critères seraient les suivants : population, nombre de bénéficiaires de minimas sociaux, à l'exclusion des bénéficiaires de l'APA, longueur de la voirie départementale rapportée au nombre d'habitants. Des critères de « bonne gestion » pourront être adjoints, pour ces deux niveaux de collectivités, dès qu'ils auront été définis.

Cette hypothèse permet de réduire les inégalités plus fortement que le mécanisme prévu en loi de finances. La comparaison des effets des différents scénarios est présentée dans le tableau ci-dessous.

Au niveau des régions, elle démontre que le scénario d'un prélèvement sur flux avec reversement sur des critères de charges et de potentiel fiscal est efficace en termes de réduction des inégalités, mesurées par le coefficient de Gini. Les inégalités sont d'autant plus réduites que le seuil d'éligibilité est faible (et donc que le nombre de régions éligibles aux reversements est réduit). Pour un seuil d'éligibilité de 1 (c'est-à-dire que le fonds de péréquation est réparti entre les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne), **les inégalités sont réduites de 20 % en 2015 par rapport à 2010** (contre seulement 2 % en appliquant la loi de finances).

Cette solution est ainsi plus péréquatrice que celle consistant à fusionner les mécanismes sur stock et sur flux en augmentant la part péréquée de la CVAE à 50 % et en introduisant un critère de potentiel fiscal à hauteur de 50 % dans les critères de redistribution (scénario présenté au point II.2.2), qui conduit à une réduction des inégalités de 12 %. En revanche, elle apparaît moins péréquatrice que le scénario consistant à renforcer la péréquation sur flux tout en maintenant inchangé le mécanisme « sur stock » (scénario présenté au point II.2.1.), qui induit une baisse des inégalités de 30 %.

Toutefois, elle a pour intérêt de permettre de simplifier les mécanismes de péréquation existants et d'accroître leur lisibilité en les fusionnant en un mécanisme unique. Dans une telle hypothèse, 92 % de la population se trouveraient dans des régions péréquées. Le mécanisme proposé permet également de réduire les cas de contre-péréquation

en 2015 par rapport à l'application de la loi de finances : pour un seuil d'éligibilité de 1, la contre-péréquation est nulle en 2015 (contre 34 % dans le cas de la loi de finances). **Le niveau de contre-péréquation est même inférieur à celui atteint en appliquant la solution de renforcement de la péréquation sur flux** proposée par le rapport des Inspections générales, celle-ci conduisant à une part de contre-péréquation de 2 % en 2015.

Le fonds de péréquation monterait progressivement en puissance sur la période 2012-2015 : il serait alimenté à hauteur de 40 M€ en 2012 pour atteindre 174 M€ en 2015. Quatre régions seraient contributrices en 2015 (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Haute-Normandie et Alsace).

Au niveau des départements, le scénario d'un prélèvement sur flux avec reversement sur des critères de charges (avec la longueur de voirie rapportée au nombre d'habitants) et de potentiel fiscal permet de réduire les inégalités plus fortement que le mécanisme prévu en loi de finances. Pour un seuil d'éligibilité de 1 (c'est-à-dire que le fonds de péréquation est réparti entre les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne), **les inégalités sont réduites de 13 % en 2015 par rapport à 2010** (contre seulement 6 % en appliquant la loi de finances).

Ce scénario est très légèrement plus efficace que celui consistant à fusionner les mécanismes sur stock et sur flux en augmentant la part péréquée de la CVAE à 50 % et en introduisant un critère de potentiel fiscal à hauteur de 50 % dans les critères de redistribution (présenté au point II.2.2). Il reste moins péréquisiteur que l'hypothèse consistant à renforcer la péréquation sur flux tout en maintenant inchangé le mécanisme « sur stock » (présenté au point II.2.1), qui induit une réduction des inégalités de 18 % en 2015.

Le mécanisme proposé permet également de réduire les cas de contre-péréquation en 2015 par rapport à l'application de la loi de finances (sauf quand le seuil d'éligibilité est de 0,8) : pour un seuil d'éligibilité de 1, seulement 15 % de la population sont contre-péréqués en 2015 (contre 22 % dans le cas de la loi de finances). Pour autant, le niveau de contre-péréquation s'établit à 17 % et demeure supérieur à celui atteint en appliquant la solution du renforcement du mécanisme sur flux, celle-ci conduisant à une part de contre-péréquation de 11 % en 2015.

Le fonds de péréquation des départements s'élèverait à 94 M€ en 2012 et atteindrait 423 M€ en 2015. Vingt-cinq départements seraient contributeurs.

Synthèse des scénarios de péréquation

	Proposition IGF / IGA Stock fusionné (part de CVAE péréquée de 50% ; part du PF dans les critères de 50%)	Proposition IGF / IGA Renforcement du flux + stock inchangé	Proposition mission parlementaire Flux avec reversement sur critères de charges (seuil d'éligibilité de 1) ²⁶ + suppression du stock	Proposition mission parlementaire Flux avec reversement sur critères de charges et de potentiel fiscal (part du PF dans les critères de 50%) (seuil d'éligibilité de 1) ²⁵ + suppression du stock		
Régions						
Nombre de péréquateurs	23	22	23	22		
Nombre de contre-péréquateurs	1	2	1	1		
Nombre de sur-péréquateurs	2	2	2	3		
Part de population péréquée	96%	92%	96%	92%		
Part de population contre-péréquée	0%	2%	0%	0%		
Part de population sur-péréquée	4%	5%	4%	7%		
Gini base 100 = 2010	87,53	70,08	81,89	79,50		
Départements						
			Voirie par habitant ²⁷	Voirie	Voirie par habitant ^{Erreur ! Signet non défini.6}	Voirie
Nombre de péréquateurs	87	86	82	82	81	81
Nombre de contre-péréquateurs	13	11	15	14	16	16
Nombre de sur-péréquateurs	0	3	3	4	3	3
Part de population péréquée	84%	84%	79%	79%	78%	78%
Part de population contre-péréquée	16%	11%	17%	15%	17%	17%
Part de population sur-péréquée	0%	5%	4%	6%	5%	5%
Gini base 100 = 2010	87,07	81,90	87,75	88,01	86,91	87,05

²⁶ Toutes les collectivités dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1 fois la moyenne sont éligibles à des reversements.

²⁷ Répartition en fonction du rapport (écart au minimum de kilomètres de voirie par habitant) / (somme des écarts).

Améliorer les mécanismes de péréquation au niveau des régions et des départements

Synthèse des propositions

- Opérer un prélèvement de 50 % de la croissance cumulée de ressources de CVAE pour toutes les régions et tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne (péréquation sur flux).
- Redistribuer les montants correspondants en fonction du potentiel fiscal et de critères de charges.
- Supprimer le mécanisme de péréquation dit sur « stock » (qui mutualise 25 % de la CVAE et les répartit entre régions et entre départements selon des critères de charges).
- Redéfinir et actualiser le potentiel fiscal des collectivités locales en y intégrant les montants visant à compenser des pertes de recettes fiscales, à savoir les sommes alloués aux collectivités au titre de la DCRTP et du FNGIR, ainsi que de la péréquation.
- Pour les régions, prendre en compte les charges suivantes : population ; effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle ; superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, le nombre d'habitants de la région, et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions.
- Pour les départements, prendre en compte les critères suivants : population, nombre de bénéficiaires de minimas sociaux, à l'exclusion des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, longueur de la voirie départementale rapportée au nombre d'habitants.
- Entreprendre une mission, composée d'élus, pour déterminer quels sont les « critères de bonne gestion » des collectivités locales. Ces critères pourraient ensuite être pris en compte pour déterminer la répartition des montants prélevés au titre de la péréquation.

III. Au niveau communal, les outils de péréquation doivent être repensés.

III.1. La suppression de la taxe professionnelle nécessite l'instauration de mécanismes de substitution aux outils de péréquation existants.

Les inégalités de potentiel fiscal sont particulièrement marquées pour les communes. Le potentiel fiscal par habitant varie en effet de 0 € à plus de 30 000 € sur le territoire métropolitain, pour une moyenne de 500 €²⁸.

La réforme est, par elle-même, très faiblement péréquatrice. Elle conduit à une réduction des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre blocs communaux de 4 % entre 2010 et 2015. Elle est contre-péréquatrice pour 41 % de la population.

Le fonctionnement du Fonds de solidarité Ile-de-France (FSRIF) reste inchangé en 2010, tant pour le premier prélèvement, dépendant du potentiel financier, que pour le second, assis sur les recettes de taxe professionnelle de 2009. Les travaux d'adaptation de ses modalités de fonctionnement doivent se poursuivre en 2010, en lien avec la réforme des collectivités territoriales, de manière à être opérationnel en 2011 ou 2012. Pour les fonds départementaux de la taxe professionnelle (FDPTP), le calendrier d'action est identique : leurs

28 Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *Etude sur l'équité et la fiscalité locale*, mai 2010, p. 429.

ressources sont assurées pour 2010, en revanche les modalités d'évolution doivent également être définies cette année pour s'appliquer en 2011/2012. Les mécanismes de remplacement devront porter sur des montants équivalents, à savoir plus de 400 M€ pour les FDPTP et près de 200 M€ pour le FSRIF.

Il apparaît d'ores et déjà impératif de sanctuariser en 2011 les attributions au titre des « communes concernées » des FDPTP dans le cadre du mécanisme de garantie. Pour les « communes défavorisées », une disposition législative doit intervenir avant la fin de l'année 2010 afin de prévoir le reversement, par l'Etat, de la dotation budgétaire correspondante aux communes et qui fait l'objet d'une redistribution par les départements. Une disposition transitoire doit également permettre le fonctionnement du FSRIF en 2011 : dans cette optique, les montants des prélèvements et des reversements doivent être gelés et reconduits en 2011 au niveau de ceux de l'année 2010.

Plusieurs paramètres sont à déterminer afin de créer une péréquation communale :

- la nature et le niveau du prélèvement : sur stock, sur flux ou sur flux cumulés ;
- le périmètre du prélèvement : le prélèvement peut être national (sur l'ensemble des ressources des communes et EPCI) ou territorial (par exemple, portant sur les ressources des communes et EPCI d'une même région) ;
- le périmètre de la redistribution : celle-ci peut être effectuée au niveau national, régional ou départemental ;
- les ressources faisant l'objet d'un prélèvement : ce dernier peut porter sur la fiscalité économique ou l'ensemble des ressources fiscales locales (comprenant la fiscalité ménages).
- les critères de la redistribution (potentiel fiscal par habitant ou création d'un indice synthétique de ressources et de charges à déterminer) et le degré d'autonomie décisionnaire des élus.

Les principales conclusions du rapport des Inspections générales sont les suivantes :

- la péréquation sur stock est particulièrement efficace mais remet en cause le principe de la garantie individuelle des ressources des communes. Dans le cadre d'un dispositif national portant sur l'ensemble des ressources, elle peut permettre de diminuer les inégalités de richesse fiscale de 32 % d'ici 2015 (contre 19 % en flux cumulé et 10 % en flux).
- la péréquation sur flux nécessiterait de prélever entre 50 % et 80 % de la croissance des ressources des collectivités dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne pour obtenir des fonds ayant un volume suffisant.
- à niveau de prélèvement semblable, les fonds nationaux possèdent une efficacité péréquatrice supérieure aux fonds régionaux.
- la péréquation sur l'ensemble des ressources est plus efficace qu'une péréquation portant sur les seules ressources économiques.

Le rapport des Inspections générales a présenté 17 scénarios différents de péréquation. Ils conduisent à une réduction en 2015 du coefficient de Gini allant de -2 % à -16,9 %, avec un volume des fonds de péréquation allant de 200 M€ à 1,1 Md€.

Au final, il suggère un dispositif sur flux cumulés combinant l'intervention d'un fonds national et de fonds régionaux qui assureraient la péréquation en 2015 pour un montant total de 971 M€, soit 575 M€ pour les fonds régionaux et 396 M€ pour le fonds national. En 2011, première année d'application du dispositif, le montant total des fonds s'élèverait à 163 M€. Le niveau des inégalités de potentiel fiscal par habitants entre blocs communaux baisserait de 16 % entre 2010 et 2015.

Présentation du scénario de péréquation avec les meilleurs résultats selon le rapport des Inspections générales

Prélèvement	Reversement
Principe général	
Prélèvement sur flux sur les communes ou EPCI dont la richesse par habitant dépasse un certain seuil de richesse	
Fonds national	
Prélèvement au niveau national selon un barème progressif (25 %, 35 % et 50 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale ²⁹	Répartition au niveau national du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne
Fonds régional	
Prélèvement au niveau régional selon un barème progressif (25 %, 35 % et 50 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale ³⁰	Répartition au niveau régional du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne

Ce dispositif présente, dans son principe, l'avantage de concilier un démarrage progressif puis un développement rapide. Ses différentes variables permettent des ajustements quant aux objectifs qui seraient retenus. Au surplus, en conservant un dispositif de péréquation spécifique à chaque région, il donne une voie d'évolution au FSRIF dont l'efficacité est avérée. Il faut toutefois noter l'importance du prélèvement qui sera demandé aux blocs communaux contributeurs. Ces derniers devront en effet assurer une contribution tant au fonds national qu'au fonds de leur région. Ainsi pour l'Île-de-France, ces contributions atteindraient 541 M€, 54 M€ pour la région Rhône-Alpes et près de 64 M€ pour la région Provence-Alpes-Côte-D'azur. A l'inverse, des montants conséquents pourraient être attribués aux blocs communaux défavorisés de plusieurs régions (ainsi, 71 M€ aux blocs communaux de Midi-Pyrénées et 59 M€ à ceux du Nord-Pas-de-Calais).

III.2. Recommandations de la mission parlementaire

Les principes de la péréquation communale doivent être définis dès cette année et être mis en place en 2012.

S'agissant des orientations à retenir, **le système de péréquation entre les communes doit porter sur l'ensemble « groupements + communes membres »** pour être équitable. En effet, l'indicateur de richesse (le potentiel fiscal ou le potentiel financier) étant pour partie déterminé par l'organisation institutionnelle retenue, il apparaît nécessaire de raisonner de manière consolidée pour pouvoir effectivement comparer les niveaux de richesse. Le

29 Pour le fonds national, le prélèvement serait de 25 % pour les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est entre 1,5 fois et 3 fois supérieur à la moyenne nationale, de 35 % entre 3 fois et 4 fois et de 50 % au-delà de 4,5 fois.

30 Pour le fonds régional, le prélèvement serait de 25 % pour les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est entre 1,25 fois et 2,5 fois supérieur à la moyenne nationale, de 35 % entre 2,5 fois et 3,75 fois et de 50 % au-delà de 3,75 fois.

prélèvement pourrait être effectué au prorata du potentiel fiscal des communes et de l'EPCI dans le potentiel fiscal agrégé calculé au niveau du bloc communal.

La redistribution serait également réalisée au niveau des groupements intercommunaux, les EPCI constituant, entre les communes qui le composent, un « périmètre de péréquation »³¹. D'une part, l'ensemble des communes devrait faire partie d'une intercommunalité à l'horizon 2014, d'autre part, cette solution aurait l'intérêt de permettre aux EPCI de jouer leur rôle dans la péréquation par la définition d'une solidarité communautaire adaptée à leur situation particulière et à leur projet. Des dispositions temporaires permettraient une redistribution directe aux communes isolées dans l'attente de l'achèvement de la carte intercommunale.

Dès lors que les inégalités entre communes s'expliqueront à l'avenir autant par la localisation de la fiscalité économique que par la concentration de la richesse foncière des ménages (notamment dans les communes résidentielles ou touristiques), **la péréquation doit porter sur l'ensemble de la fiscalité et non pas seulement sur les recettes issues de la fiscalité sur les entreprises.** En outre, un tel mécanisme permet de conserver le lien entre entreprises et les communes ou groupements. Ainsi, la péréquation du bloc communal ne doit pas être conduite impôt par impôt, mais de manière globale. **Elle pourrait reposer sur le potentiel fiscal « élargi » des collectivités, comprenant la DCRTP et le FNGIR.**

Les commissions des finances des Assemblées affineront **les seuils de potentiel fiscal à retenir** : le prélèvements pourraient porter sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale pour le fonds national, et sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale pour les fonds régionaux, un tel système présentant l'avantage d'avoir déjà été testé dans le cadre du FSRIF.

La mission parlementaire recommande la combinaison d'un fonds national et d'un fonds régional, assurant une répartition large des prélèvements, en faisant jouer les écarts relatifs de richesse non seulement au niveau national, mais également dans chaque région. L'existence de fonds régionaux permettrait au FSRIF de continuer à fonctionner.

Le fonds national pourrait être placé sous le contrôle du Comité des finances locales. Différents scénarios sont envisageables afin d'organiser la redistribution des sommes prélevés par les fonds régionaux. Celle-ci pourrait être confiée à un « comité des finances régionales » (sur le modèle du FSRIF), composé d'élus du bloc communal dans le cadre d'une nouvelle gouvernance. Elle pourrait également être de la responsabilité soit des régions, soit des départements, dans l'attente de la mise en place des conseillers territoriaux.

Une partie des sommes prélevées pourrait être redistribuée en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, tandis qu'une partie pourrait être laissée à la discrétion des élus locaux. Les critères de charges doivent être arrêtés par la loi : ils doivent être définis par comparaison avec les charges de chaque strate du bloc communal et tenir compte des charges de centralité et des indicateurs de gestion vertueuse.

31 Cf. conclusions des ateliers de travail sur l'avenir des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), Commission des finances du Sénat, 30 et 31 mars 2010.

Repenser les outils de la péréquation communale

Synthèse des propositions

- Sanctuariser en 2011 les attributions au titre des « communes concernées » des FDPTP dans le cadre du mécanisme de garantie. Pour les « communes défavorisées », une disposition législative doit intervenir avant la fin de l'année 2010 afin de prévoir le reversement, par l'Etat, de la dotation budgétaire correspondante aux communes.
- Permettre le fonctionnement du FSRIF en 2011 : dans cette optique, les montants des prélèvements et des reversements doivent être gelés et reconduits en 2011 au niveau de ceux de l'année 2010.
- Faire porter le système de péréquation entre les communes sur l'ensemble « groupements + communes membres » (bloc communal) aussi bien pour les prélèvements que pour les reversements.
- Prévoir une péréquation sur l'ensemble de la fiscalité et non pas seulement sur les recettes issues de la fiscalité sur les entreprises. Elle reposerait sur le potentiel fiscal « élargi » des collectivités, comprenant la DCRTP et le FNGIR.
- Organiser la péréquation sur le fondement d'un fonds national et d'un fonds régional.
- Définir les seuils de potentiel fiscal à retenir : le prélèvements pourraient porter sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale pour le fonds national, et sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale pour les fonds régionaux.
- Opérer la redistribution des montants prélevés au titre du fonds national sous le contrôle du Comité des finances locales.
- Redistribuer une partie des sommes prélevées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Les critères de charges doivent être arrêtés par la loi : ils doivent être définis par comparaison avec les charges de chaque strate du bloc communal et prendre en compte des indicateurs de gestion vertueuse et de charges de centralité.

* * *

Troisième partie : Certaines dispositions techniques doivent être corrigées.

I. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

Le dispositif de réforme mis en place par la loi de finances pour 2010 a créé une imposition nouvelle, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). Globalement, cette imposition répond à son objectif de maintien de l'imposition versée par les entreprises concernées aux collectivités locales. Cependant, la profonde modification intervenue à cette occasion, qui concerne tant l'assiette de la taxe que ses modalités de répartition entre les collectivités locales bénéficiaires, provoque des situations qu'il convient d'aménager. Ces difficultés sont spécifiques à chacun des quatre réseaux (matériels ferroviaires roulants, répartiteurs principaux et stations radioélectriques pour les télécommunications, installations de production électrique et transformateurs et éoliennes), objets de l'imposition.

I.1. L'imposition des éoliennes pose actuellement des difficultés qui justifient des ajustements dans le dispositif prévu par la loi de finances pour 2010.

L'imposition des éoliennes - la plus modeste en montant (12 M€ sur 1,3 Md€) - pose actuellement des difficultés auxquelles il doit être rapidement porté remède. D'une part, les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes vont connaître une imposition plus élevée. D'autre part, les communes qui les accueillent vont subir un manque à gagner et un retour fiscal inférieur à celui anticipé pour toutes les installations en cours d'achèvement ou de programmation³².

Les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes vont le plus souvent voir leurs cotisations augmenter. En effet, ils bénéficiaient très souvent du plafonnement de leur cotisation de taxe professionnelle. Or le nouveau système les conduit à supporter une CVAE et une CFE dont le total est inférieur au seuil, pourtant réduit, de plafonnement et une IFER qui n'est pas plafonnée. Des données consolidées sur l'imposition supplémentaire n'ont pu être établies. Mais un exemple établi sur un cas moyen³³ fait apparaître une augmentation de 35 %.

Dans le même temps, les communes subiront une perte qui peut-être évaluée dans certains cas au deux tiers³⁴. Ce manque à gagner résulte de la combinaison de deux effets : d'une part, la cotisation de CET est très inférieure à la cotisation de TP qui était émise au bénéfice de la commune, l'entreprise bénéficiant pour sa part du plafonnement, d'autre part, la commune et l'EPCI³⁵ auquel elle appartient ne reçoivent que 50 % de l'IFER. Au surplus, le tarif retenu³⁶ pour l'IFER, 2,9 € par kW limite d'autant les ressources attribuées aux communes.

La solution la plus cohérente avec la volonté de ne pas pénaliser les collectivités locales qui ont accepté des programmes de construction d'éoliennes qui n'étaient pas en service lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime serait d'imaginer un dispositif spécifique permettant aux communes où aurait été déposé un permis de construire d'une éolienne avant une date à déterminer³⁷ de disposer des ressources qu'elles attendaient alors. Cette solution ne semble toutefois pas devoir être privilégiée car elle entraînerait par elle-même des différences de traitement entre les collectivités locales.

Il semble, en revanche, possible de mettre en œuvre une solution qui permettrait de conserver un intérêt pour les communes à accepter l'installation d'éoliennes, tout en limitant le gain qu'elles pouvaient anticiper à l'origine, en associant les départements et les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes à cet effort. **Il s'agirait de prévoir une**

32 Pour les éoliennes déjà imposées à la taxe professionnelle, les mécanismes généraux de la réforme de garantie des ressources limitent l'essentiel de ces difficultés.

33 Cf. annexe IX du rapport des Inspections générales, page 7.

34 Intervention de M. le Sénateur Charles GUENE lors du débat organisé au Sénat le 11 mai 2010 sur la fiscalité des énergies alternatives.

35 Les communes « isolées » reçoivent 15 % de l'IFER, les 35 % attribués aux EPCI étant alors attribués au département.

36 Ce tarif a fait l'objet d'un débat parlementaire nourri. Fixé à 2,2 € dans le projet de loi de finances pour 2010, des amendements ont été déposés pour le relever à 9 € ; en définitive, le montant de 2,9 € a été retenu.

37 Par exemple, la date de publication du projet de loi de finances pour 2010, la date d'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2010, la date d'entrée en vigueur du texte législatif de revoyure, etc....

attribution préférentielle aux communes et aux EPCI qui les accueillent en la combinant avec une augmentation du tarif de l'IFER.

S'agissant de l'IFER, il faut noter que les dispositions législatives en vigueur, si elles ont annoncé qu'une partie de l'IFER serait perçue par les départements, n'ont pas précisément fixé cette quote-part³⁸. Cela étant, 50 % de l'IFER se trouvant non affectés, il semble logique de penser que c'est cette moitié qui sera versée à partir de 2011 aux départements. Or les principales contraintes résultant des éoliennes sont les contraintes visuelles. Il est donc justifié que l'IFER bénéficie dans sa totalité aux communes³⁹ et aux EPCI qui les accueillent, d'autant que l'accueil se révèle localement de plus en plus compliqué à assurer, alors même que le triplement du nombre des éoliennes d'ici 2020 est un des objectifs du « Grenelle de l'environnement ». Cet effort demandé aux départements pourrait être complété par un relèvement du tarif fixé par la loi de finances pour 2010. A cet égard, le rapport des Inspections générales indique qu'un tarif voisin de 4 €/kW pourrait faire l'objet d'un consensus des opérateurs concernés, tandis qu'un tarif de 4,37 €/kW permettrait d'assurer aux communes accueillant des éoliennes 75 % des ressources que procurait le dispositif antérieur. **Cet effort ne serait toutefois pas encore suffisant. Les communes et les EPCI auxquels elles appartiennent doivent être les seuls attributaires de l'IFER payée par les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes. Le tarif doit être fixé à un niveau voisin de 6 €/kW.**

1.2. L'imposition sur les répartiteurs principaux et stations radioélectriques pour les télécommunications est susceptible de poser des difficultés.

S'agissant de l'imposition sur les répartiteurs principaux et stations radioélectriques pour les télécommunications, la mise en œuvre de l'IFER est susceptible de poser des difficultés.

S'agissant de l'IFER sur les répartiteurs dont le produit attendu représente près du tiers de l'imposition⁴⁰, la principale préoccupation tient au fait que le changement d'assiette résultant de la réforme modifie substantiellement l'équilibre du marché des télécommunications, au détriment des opérateurs alternatifs. Sur le plan technique, dans le marché du dégroupage, cette modification d'assiette aboutit à une augmentation du poids de la fiscalité de l'ordre de 13,3 %. De plus, seuls les répartiteurs sont soumis à taxation pour les infrastructures faisant appel aux lignes. Or cette assiette paraît en voie de diminution progressive (-7,5 % entre 2011 et 2015). Aussi serait-il justifié, ainsi que le propose le rapport des Inspections générales, de **diversifier l'assiette de la composante sur les répartiteurs** afin de sécuriser la ressource dont bénéficient les régions et de limiter la pénalisation immédiate des opérateurs les plus petits. Il est ainsi envisagé de remplacer l'assiette unique répartiteur par une assiette diversifiée : 20 % répartiteurs, 80 % sur le marché de la commutation « hors commutateurs ».

S'agissant de l'IFER assise sur les stations de radioélectriques, le rapport des Inspections générales confirme que les radios associatives ne seront pas concernées par l'imposition si elles n'étaient pas assujetties à la TP, c'est-à-dire si elles n'exerçaient pas

38 Cf. les dispositions de l'article 1379 du code général des impôts et la page 5 de l'annexe IX du rapport des Inspections générales.

39 Pour les communes isolées, il n'est pas justifié de modifier le pourcentage de 15 % compte-tenu de l'achèvement du programme de regroupement des communes prévu au 1er juillet 2013 par le projet de loi de réforme des collectivités territoriales en cours de discussion devant le Parlement.

40 En 2010, 0,4 Md€ sur 1,27 Md€ et 0,37 Md€ sur 1,33 Md€ en 2015.

d'activités lucratives. Il souligne deux difficultés : la première tient à l'incertitude des effets de la réforme sur les opérateurs d'outre-mer ; la seconde à la forte augmentation que subiront les opérateurs de télémessagerie. Le rapport formule une proposition d'attente qui s'appuie sur le dispositif de lissage de la hausse prévue par l'article 1647 C quinquies B du code général des impôts. Celui-ci prévoit pour 2010 un dégrèvement de la totalité du supplément d'impôt qui excède 10 %. Cette orientation est partagée. Pour l'avenir, la combinaison d'une mesure spécifique à la télémessagerie et la réflexion sur un tarif spécifique à l'outre-mer pourraient être recherchées.

Pour les autres équipements soumis à l'IFER (matériels ferroviaires roulants, installations de production électrique et transformateurs), les propositions d'ajustements ponctuels du rapport des Inspections générales n'appellent pas d'observations.

II. La répartition de la CVAE.

Le dispositif retenu par la loi de finances pour 2010 prévoit de répartir la CVAE à proportion des effectifs employés dans chaque commune par chacun des contribuables soumis à imposition. Pour tenir compte du surcroît de charges apporté aux collectivités par les établissements ayant les infrastructures les plus génératrices de contraintes⁴¹, il est prévu de pondérer par deux le nombre d'emplois exercés dans ces établissements.

Ce critère paraît trop global pour assurer une prise en compte suffisante des charges supportées par les collectivités locales concernées. Le lien entre les établissements industriels et les territoires qui les accueillent est aujourd'hui affaibli. Alors que le premier objectif de la réforme était le soutien de l'industrie française face à la concurrence internationale, il est à craindre que les territoires refusent désormais l'installation de nouvelles activités polluantes, consommatrices de foncier et génératrices de servitudes. **Le lien entre l'entreprise et le territoire doit être renforcé, à l'avenir, pour mieux tenir compte des grandes installations industrielles qui seront implantées postérieurement à la réforme.**

Aussi la prise en compte d'éléments supplémentaires doit-elle être privilégiée. Elle doit répondre à une double contrainte : d'une part, les éléments à déclarer doivent être facilement identifiables par l'administration et les redevables, d'autre part, leur détermination doit être objective.

Dans ce contexte, plusieurs aménagements pourraient être retenus. Le premier serait d'accroître la prise en compte des emplois dans le sens déjà choisi par la loi de finances pour 2010, en renforçant encore la pondération prévue au bénéfice des collectivités locales qui accueillent les installations les plus contraignantes pour l'environnement. Le second tiendrait à la prise en compte d'un élément complémentaire aux effectifs : les valeurs locatives dans tous les cas où celles-ci sont déterminées à partir d'une base comptable⁴².

En premier lieu, s'agissant de la prise en compte des effectifs, l'effet de la pondération du « double » déjà prévue au bénéfice des communes qui accueillent des établissements où la valeur des immobilisations industrielles représente plus de 20 % de la valeur des immobilisations imposables à la CFE pourrait être renforcé **quand ces immobilisations sont**

41 C'est-à-dire les établissements où la valeur locative des immobilisations industrielles représente plus de 20 % de la valeur des immobilisations imposables à la CFE.

42 Immeubles évalués en application des dispositions des articles 1499 et 1499A du code général des impôts.

afférentes à des établissements soumis à la réglementation des installations classées et, plus encore, quand ces derniers établissements sont du type « Seveso ». A cet égard, le « double » pourrait être porté au « triple » pour les établissements soumis à la réglementation des installations classées et au quadruple pour établissements du type « Seveso »⁴³.

En second lieu, la valeur locative foncière déterminée par la valeur comptable présente l'avantage d'une objectivité forte. Le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires a rappelé son objectivité et sa part conséquente dans l'assiette de l'impôt⁴⁴. Ce critère est, de plus, facilement utilisable sans attendre les évolutions qui pourraient intervenir pour déterminer l'ensemble des valeurs locatives foncières. S'agissant de la valeur locative des immeubles industriels, sa déclaration spécifique est d'ailleurs prévue pour permettre l'application de la pondération du « double » prévue par la loi de finances pour 2010 au bénéfice des collectivités qui accueillent des installations industrielles. Un exemple communiqué par un SAN de la région Provence-Alpes Cote d'Azur illustre l'effet de la prise en compte de ce facteur.

Compte tenu de l'aménagement proposé ci-dessus pour le critère effectif, il paraît justifié de privilégier ce premier critère en le retenant pour les deux-tiers s'agissant de la répartition de la cotisation de CVAE, et de retenir la valeur locative foncière déterminée par la valeur comptable pour le troisième tiers. Les simulations complémentaires utiles pourraient intervenir dès que l'administration sera en mesure d'exploiter les déclarations de CVAE déposées le 15 juin dernier.

III. Le calendrier du vote des abattements communautaires de taxe d'habitation pour 2011.

Les collectivités locales qui perçoivent la taxe d'habitation ont jusqu'au 1^{er} octobre de l'année précédente pour voter les abattements dont elles souhaitent faire bénéficier les contribuables. Ces abattements s'appliquent l'année suivante⁴⁵. Les EPCI où jusqu'à présent le seul prélèvement fiscal voté était la TPU doivent désormais voter avant le 1^{er} avril 2011 les taux afférents aux ressources nouvelles qui leur sont attribuées, en particulier le taux de la taxe d'habitation perçue jusqu'à présent par les départements. Pour éviter les distorsions entre les habitants des communes de chacun des EPCI concernés, il est donc nécessaire que l'EPCI vote le dispositif d'abattement qui s'appliquera à la taxe d'habitation 2011.

A l'heure actuelle, ces EPCI ne peuvent le faire sans encourir un risque juridique majeur. En effet, les dispositions en vigueur les obligent à attendre l'émission de la première cotisation de taxe d'habitation en 2011, pour voter, avant le 1^{er} octobre 2011, un dispositif d'abattement qui s'appliquerait à la cotisation de taxe d'habitation pour 2012. Une disposition

43 Effet du dispositif pour deux communes qui accueillent, l'une, la moitié des effectifs d'une entreprise employant 100 personnes et ne possédant pas d'établissement industriel et, l'autre, le reste des effectifs, dont 10 travaillent dans un établissement industriel non soumis à la réglementation des établissements classés, 20 dans un établissement soumis à cette réglementation mais non « Seveso », et 20 dans un établissement classé « Seveso ». La loi de finances pour 2010 conduit à attribuer le tiers de la part de la CVAE à la première commune (50 / [50 + 50x2]) et deux tiers à la deuxième commune ([50x2] / 150). Le dispositif proposé conduirait à attribuer 26,31 % à la première soit [50 / (50 + (10x2) + (20x2x1, 5) + (20x2x2))] et 73,69 % à la seconde soit 50/190.

44 Rapport 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires, *étude sur l'efficacité économique de la fiscalité directe locale*, pages 562 à 565. Le rapport indique que la valeur locative foncière des établissements industriels représente 47 % de la base foncière brute et 32 % de la base foncière nette.

45 Articles 1411 et 1639 A bis du code général des impôts.

législative doit donc intervenir pour permettre aux EPCI qui vont percevoir la TH pour la première fois en 2011 de voter les abattements qu'ils souhaitent déterminer avant le 1^{er} octobre 2010.

Prévoir les ajustements techniques qui apparaissent indispensables
Synthèse des propositions

- Attribuer aux seuls communes et aux EPCI auxquels elles appartiennent l'IFER payée par les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes.
- Fixer le tarif de l'IFER payée par les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes à un niveau voisin de 6 €/kW.
- Diversifier l'assiette de l'IFER sur les répartiteurs afin de sécuriser la ressource dont bénéficient les régions et de limiter la pénalisation immédiate des opérateurs les plus petits. Il est ainsi envisagé de remplacer l'assiette unique répartiteur par une assiette diversifiée : 20 % répartiteurs, 80 % sur le marché de la commutation « hors commutateurs ».
- S'agissant de l'IFER assise sur les stations de radioélectriques, prévoir une mesure spécifique à la télémessage et engager la réflexion sur un tarif spécifique à l'outre-mer.
- Renforcer le lien entreprises/territoires pour les grandes entreprises industrielles à l'avenir et afin de ne pas modifier l'équilibre actuel de la garantie : s'agissant de la prise en compte des effectifs, l'effet de la pondération du « double » déjà prévue au bénéfice des communes qui accueillent des établissements où la valeur des immobilisations industrielles représente plus de 20 % de la valeur des immobilisations imposables à la CFE doit être renforcée quand ces immobilisations sont afférentes à des établissements soumis à la réglementation des installations classées et, plus encore, quand ces derniers établissements sont du type « Seveso ». A cet égard, le « double » pourrait être porté au « triple » pour les établissements soumis à la réglementation des installations classées et au quadruple pour établissements du type « Seveso ». Introduire un critère complémentaire lié à la valeur locative foncière déterminée par la valeur comptable.
- Rendre effectif le calendrier du vote des abattements communautaires de taxe d'habitation pour 2011. Une disposition législative doit intervenir pour permettre aux EPCI qui vont percevoir la TH pour la première fois en 2011 de voter les abattements qu'ils souhaitent déterminer avant le 1^{er} octobre 2010.

Conclusion et résumé des recommandations de la mission

La réforme de la taxe professionnelle représente une avancée majeure pour la compétitivité économique et le développement équilibré du territoire de notre pays. Elle réalise un pas considérable pour mettre à égalité les entreprises, au regard du prélèvement local, en égalisant le prélèvement fiscal désormais assis sur le facteur objectif de la valeur ajoutée, et pour neutraliser les différences de taux dans leur choix de localisation entre les territoires. Ainsi la cotisation des établissements situés dans 38 départements diminuera d'au moins 40 % et celle des établissements industriels situés dans 11 départements sera réduite d'au moins 50 %.

Les dispositions fiscales de la réforme ont donc atteint leur objectif et leur point d'équilibre. Seuls quelques aménagements relatifs à l'IFER doivent être rapidement mis en œuvre ; en particulier, le dispositif relatif aux éoliennes mérite un examen dès la prochaine loi de finances.

Les évolutions les plus notables doivent en revanche intervenir dans le domaine de la péréquation. Les avancées de la loi de finances pour 2010 sont insuffisantes pour les départements et pour les régions. Il faut donc les développer. A cet effet, il est proposé de prélever la moitié de la croissance cumulée de la CVAE des régions et départements dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne et de redistribuer les montants correspondants en fonction de critères de richesses et de charges.

Pour les communes et les EPCI, un dispositif ambitieux de péréquation est à mettre en œuvre. Portant sur l'ensemble « groupement intercommunal et communes membres » tant au niveau du prélèvement que de la redistribution, il doit s'appliquer à l'ensemble de la fiscalité et non pas seulement aux recettes issues de l'imposition des entreprises, afin de tenir compte de la nouvelle répartition de la fiscalité locale entre les niveaux de collectivités qui pourrait favoriser les territoires résidentiels et touristiques. Le dispositif le plus efficient serait assis sur deux niveaux de prélèvements, alimentant un fond national et des fonds régionaux. La redistribution serait fondée sur critères de richesses et de charges définis par la loi.

Enfin, à la jonction de ces deux objectifs visant à rendre la fiscalité locale plus efficace sur le plan économique et la péréquation plus efficiente, il est proposé de rendre le dispositif de répartition de la CVAE plus cohérent avec les contraintes supportées par les collectivités locales. Aussi, à la répartition actuelle articulée uniquement sur les effectifs, est-il proposé de substituer un dispositif plus complet associant également des données correspondant à la dimension des établissements accueillis par chacune des collectivités locales concernées.

Propositions de la mission parlementaire	
1.	<p><u>Garantir les ressources des collectivités territoriales et indexer la DCRTP au-delà de 2011</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prévoir une indexation de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) identique à celle des autres dotations de l'Etat.
2.	<p><u>Améliorer les mécanismes de péréquation au niveau des régions et des départements</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Opérer un prélèvement de 50 % de la croissance cumulée de ressources de CVAE pour toutes les régions et tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne (péréquation sur flux). • Redistribuer les montants correspondants en fonction du potentiel fiscal et de critères de charges. • Supprimer le mécanisme de péréquation dit sur « stock » (qui mutualise 25 % de la CVAE et les répartit entre régions et entre départements selon des critères de charges). • Redéfinir et actualiser le potentiel fiscal des collectivités locales en y intégrant les montants visant à compenser des pertes de recettes fiscales, à savoir les sommes alloués aux collectivités au titre de la DCRTP et du FNGIR, ainsi que les sommes versées au titre de la péréquation. • Pour les régions, prendre en compte les charges suivantes : population ; effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle ; superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, le nombre d'habitants de la région, et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions. • Pour les départements, prendre en compte les critères suivants : population, nombre de bénéficiaires de minimas sociaux, à l'exclusion des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, longueur de la voirie départementale rapportée au nombre d'habitants. • Entreprendre une mission, composée d'élus, pour déterminer quels sont les « critères de bonne gestion » des collectivités locales. Dans cette optique, la faisabilité de la mise en place d'un critère de charge distinguant charges obligatoires et charges discrétionnaires pourrait être étudiée. Ces critères pourraient ensuite être pris en compte pour déterminer la répartition des montants prélevés au titre de la péréquation.
3.	<p><u>Repenser les outils de la péréquation communale</u></p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Sanctuariser en 2011 les attributions au titre des « communes concernées » des FDPTP dans le cadre du mécanisme de garantie. Pour les « communes défavorisées », une disposition législative doit intervenir avant la fin de l'année 2010 afin de prévoir le reversement, par l'Etat, de la dotation budgétaire correspondante aux communes. • Permettre le fonctionnement du FSRIF en 2011 : dans cette optique, les montants des prélèvements et des reversements doivent être gelés et reconduits en 2011 au niveau de ceux de l'année 2010. • Faire porter le système de péréquation entre les communes sur l'ensemble « groupements + communes membres » (bloc communal) aussi bien pour les prélèvements que pour les reversements. • Prévoir une péréquation sur l'ensemble de la fiscalité et non pas seulement sur les recettes issues de la fiscalité sur les entreprises. Elle reposerait sur le potentiel fiscal « élargi » des collectivités, comprenant la DCRTP et le FNGIR. • Organiser la péréquation sur le fondement d'un fonds national et d'un fonds régional. • Définir les seuils de potentiel fiscal à retenir : le prélèvements pourraient porter sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale pour le fonds national, et sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale pour les fonds régionaux. • Opérer la redistribution des montants prélevés au titre du fonds national sous le contrôle du Comité des finances locales. • Redistribuer une partie des sommes prélevées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Les critères de charges doivent être arrêtés par la loi : ils doivent être définis par comparaison avec les charges de chaque strate du bloc communal et prendre en compte des indicateurs de gestion vertueuse et de charges de centralité.
4.	<p><u>Prévoir les ajustements techniques qui apparaissent indispensables</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre la concertation avec les entreprises et simplifier, le cas échéant, le régime déclaratif des effectifs salariés. • Attribuer aux seuls communes et aux EPCI auxquels elles appartiennent l'IFER payée par les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes. • Fixer le tarif de l'IFER payée par les producteurs d'électricité par le moyen d'éoliennes à un niveau voisin de 6 €/kW.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Diversifier l'assiette de l'IFER sur les répartiteurs afin de sécuriser la ressource dont bénéficient les régions et de limiter la pénalisation immédiate des opérateurs les plus petits. Il est ainsi envisagé de remplacer l'assiette unique répartiteur par une assiette diversifiée : 20 % répartiteurs, 80 % sur le marché de la commutation « hors commutateurs ».• S'agissant de l'IFER assise sur les stations de radioélectriques, prévoir une mesure spécifique à la télémessagerie et engager la réflexion sur un tarif spécifique à l'outre-mer.• Renforcer le lien entreprises/territoires pour les grandes entreprises industrielles à l'avenir et afin de ne pas modifier l'équilibre actuel de la garantie : s'agissant de la prise en compte des effectifs, l'effet de la pondération du « double » déjà prévue au bénéfice des communes qui accueillent des établissements où la valeur des immobilisations industrielles représente plus de 20 % de la valeur des immobilisations imposables à la CFE doit être renforcée quand ces immobilisations sont afférentes à des établissements soumis à la réglementation des installations classées et, plus encore, quand ces derniers établissements sont du type « Seveso ». A cet égard, le « double » pourrait être porté au « triple » pour les établissements soumis à la réglementation des installations classées et au quadruple pour établissements du type « Seveso ». Introduire un critère complémentaire lié à la valeur locative foncière déterminée par la valeur comptable.• Rendre effectif le calendrier du vote des abattements communautaires de taxe d'habitation pour 2011. Une disposition législative doit intervenir pour permettre aux EPCI qui vont percevoir la TH pour la première fois en 2011 de voter les abattements qu'ils souhaitent déterminer avant le 1^{er} octobre 2010. |
|--|---|

Liste des personnes auditionnées

COMMISSION DES FINANCES DES ASSEMBLÉES

Commission des finances de l'Assemblée nationale

M. Gilles CARREZ, rapporteur général, président du Comité des finances locales

Commission des finances du Sénat

M. Jean ARTHUIS, Président

M. Philippe MARINI, rapporteur général

ASSOCIATION D'ÉLUS

Assemblée des régions de France (ARF)

M. Martin MALVY, Président de la commission des finances de l'ARF, Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées

M. Pierre PONCET-MONTAGNE, directeur des affaires financières de la région Midi-Pyrénées

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Claudy LEBRETON, président du conseil général des Côtes d'Armor

Mme Amélie GOTTI, chargée de mission au service des finances

Association des maires de France (AMF)

M. Philippe LAURENT, vice-président, président de la commission des finances et de la fiscalité locale, maire de Sceaux

Mme Claire GEKAS, chargée d'études à la direction des finances

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Nicolas PORTIER, délégué général

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

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Eric JALON, directeur général

M. Michel AYMARD, chef du bureau de la fiscalité locale

Mme Françoise BOST, adjointe au chef du bureau de la fiscalité locale

REPRÉSENTANTS DES ENTREPRISES

MEDEF

Mme Marie-Christine COISNE-ROQUETTE, présidente de la commission fiscale

Mme Marie-Pascale ANTONI, directrice des affaires fiscales

Mme Miriana CLERC, chargée de mission à la direction des affaires publiques

CGPME

M. Benoît DEFOUG, vice-président en charge des affaires économiques

M. Bernard LABET, directeur des affaires économiques et fiscales

M. Gérard ORSINI, président de la commission fiscale

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

M. Yves FREVILLE, ancien sénateur, professeur des universités

M. Pierre JAMET, directeur général des services du département du Rhône

M. Philippe RICHERT, président du Conseil régional d'Alsace

M. Bruno SIDO, président du Conseil général de la Haute-Marne

M. Hervé GAYMARD, président du Conseil général de la Savoie

AUDITIONS EN REGION RHONE-ALPES

Pour le conseil général du Rhône, M. Daniel POMMERET, vice-président et M. Laurent MAZIERE, directeur des finances

Pour la communauté urbaine Grand Lyon, M. Jacky DARNE, vice-président chargé des finances et M. William SIX

Pour le monde économique, M. Jean-Paul MAUDUY, Président de la CRCI Rhône-Alpes, M. Guy MATHIOLON, Président de la CCI Lyon-Rhône, M. Patrick MARTIN, Président du MEDEF Rhône-Alpes, M. Bernard FONTALEN, Président du MEDEF Lyon-Rhône, M. Alain AUDOUARD, Président de la CMA CRMA Lyon

Pour les maires et les présidents d'EPCI, M. PACCLOUD, représentant de l'AMF – Association des Maires du Rhône

Pour les administrations locales de l'Etat, Mme DELAUNAY, Secrétaire générale adjointe, Mme TAILLARDAT, Directrice des libertés publiques, M. MONCERE, Directeur régional des Finances Publiques, M. LIEVREMONT, directeur du pôle de gestion fiscale, M. TODESCHINI, Adjoint à la division des professionnels et M. GUENON, responsable de la fiscalité directe locale

ASSISTANCE AUX PARLEMENTAIRES EN MISSION

M. Jacques PAULTRE DE LAMOTTE, Chef de mission de contrôle général économique et financier

Mme Cécile RAQUIN, auditrice au Conseil d'Etat

Le Premier ministre

Paris, le 4 février 2010

Depuis le 1er janvier, la taxe professionnelle est définitivement supprimée et remplacée par la contribution économique territoriale. Cette réforme est majeure, à double titre.

Du point de vue économique, la suppression de la taxe professionnelle lève un des principaux obstacles à l'investissement et à l'emploi et contribue fortement à restaurer l'attractivité de notre territoire. L'effort en faveur de la compétitivité des entreprises est sans précédent : leur charge fiscale sera allégée de 6,3 Md€/an à compter de 2011 et de 12,3 Md€ en 2010.

Du point de vue des collectivités territoriales, la suppression de la taxe professionnelle s'accompagne d'une refonte d'ensemble de l'architecture de la fiscalité locale. A compter de 2011, chaque niveau territorial bénéficiera d'un nouvel ensemble de ressources fiscales, plus en adéquation avec ses compétences et plus lisible pour nos concitoyens, donc plus responsabilisant pour les élus. Parallèlement, la solidarité entre territoires sera renforcée, avec la mise en place de mécanismes qui garantissent le niveau de ressources de chaque collectivité prise individuellement et organisent des modes innovants de péréquation.

L'adoption définitive de la loi de finances pour 2010 marque l'aboutissement d'un processus particulièrement intense de concertation avec les parlementaires et les élus locaux, qui a duré près de dix mois.

Ce processus n'est pas terminé puisque le Parlement a précisé les conditions dans lesquelles le dispositif issu de la réforme pourra être réexaminé. L'article 76 de la loi de finances pour 2010 prévoit ainsi que le Gouvernement transmette à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant le 1er juin 2010, un rapport mettant en évidence les conséquences de la réforme sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages. Au vu de ce rapport, la loi pourra, le cas échéant, adapter les règles de répartition des ressources fiscales ainsi que les mécanismes de péréquation, qui devront tenir compte des écarts de potentiel financier et de charges entre les collectivités territoriales.

Je souhaite que vous puissiez accompagner le Gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme et dans la préparation de son réexamen.

Vous serez chargé :

- de présenter la réforme aux élus locaux, en explicitant ses modalités d'application pour les différentes catégories de collectivités territoriales ;

- de répondre aux interrogations des élus locaux sur le sujet et, le cas échéant de vous en faire le relais auprès du Gouvernement ;

- d'examiner les conséquences de la réforme pour les collectivités territoriales et de formuler les propositions que vous jugerez nécessaires pour en améliorer le fonctionnement, dans le respect des grandes lignes du texte adopté par le Parlement, qu'il s'agisse de la charge fiscale pesant sur les entreprises ou de la participation de l'Etat au financement des collectivités territoriales.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, en mission auprès de Madame Christine LAGARDE, Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Pour l'accomplissement de votre mission, vous pourrez solliciter la direction de la législation fiscale, la direction générale des collectivités locales, la direction générale des finances publiques, ainsi que les services territoriaux de l'Etat compétents.

Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions et de vos propositions, au plus tard le 1^{er} juin 2010.