



n°55.10 PB/AD

EFFETS DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

(Supplément au dossier PLM de septembre 2010)

À la demande du Gouvernement, un rapport mettant en évidence les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle (TP) sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages, a été rendu le 27 mai 2010.

Les travaux conduits par Bruno DURIEUX, Inspecteur général des finances et Patrick SUBREMON, Inspecteur général de l'administration ont pour objectif d'analyser l'impact de la réforme votée dans le cadre de l'article 2 de la Loi de finances pour 2010 et de proposer d'éventuels ajustements.

Ce rapport est composé de deux parties concernant les collectivités locales et une troisième plus particulièrement consacrée aux effets de la réforme sur les entreprises. Seules les deux premières parties sont évoquées ci-dessous.

I- Les principaux effets de la réforme pour les collectivités locales

Les différentes projections sur la période 2010-2015 effectuées par le groupe de travail ont mis en évidence les résultats suivants :

- **Les mécanismes de garantie assurent à chaque collectivité, à minima, le maintien du niveau de ressources de 2010, à court et moyen termes**

La réforme modifie substantiellement l'affectation de la fiscalité locale entre collectivités. Afin que les collectivités ne soient pas impactées par une perte de recettes fiscales, des dispositifs de compensation budgétaire (DCRTP¹) et de garantie individuelle (FNGIR²) ont été adoptés par la Loi de finances pour 2010.

Rappelons qu'à compter de 2011, les collectivités percevront les nouvelles ressources fiscales. Celles-ci seront corrigées en fonction de l'écart observé en 2010 entre les ressources du nouveau régime fiscal et les anciennes ressources. Si l'écart est positif, le surplus est prélevé par le FNGIR. Si l'écart est négatif, il est comblé par la DCRTP et par un versement du FNGIR.

Après 2011, les dotations de compensation et les prélèvements et reversements du FNGIR sont maintenus au même montant, ce qui assure à chaque collectivité, toutes choses égales par ailleurs, des ressources au moins égales à celles de 2010.

- **La dynamique des nouvelles bases fiscales (CVAE³ et CFE⁴) devrait être supérieure à celles de la TP, mais également plus dépendante de la conjoncture économique notamment pour les régions**

L'évolution de la valeur ajoutée économique n'étant pas connue pour leurs projections, les rapporteurs ont choisi de se référer à la valeur ajoutée des activités marchandes non agricoles qui est fortement corrélée au produit intérieur brut (PIB) sur la période 1990-2009. Par conséquent, le groupe de travail

¹ **DCRTP** : Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

² **FNGIR** : Fonds national de garantie individuelle des ressources

³ **CVAE** : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

⁴ **CFE** : cotisation foncière des entreprises

a calqué ses simulations sur les prévisions de croissance que le gouvernement a retenues au sein de son programme de stabilité présenté à la Commission européenne en janvier 2010.

Or, ces évolutions du PIB peuvent apparaître comme optimistes notamment au regard des projections de l'OCDE, et donnent ainsi des résultats discutables.

- **L'imposition sur les entreprises de réseaux (IFER) pourrait être indexée sur l'inflation**

Créée par la Loi de finances 2010, en contrepartie de la suppression de la TP, aucune disposition n'est prévue quant à l'indexation des différentes composantes de l'IFER.

En réponse aux demandes des associations d'élus, le groupe de travail propose une indexation sur l'inflation.

Concernant l'IFER « éoliennes »⁵ ; le groupe de travail suggère d'attribuer, au seul bloc communal, le produit de cette imposition et de fixer le tarif à 4 €/kW au lieu d'actuellement 2 913 €/kW, partagé entre le bloc communal et les départements.

- **Excepté en 2011, l'autonomie financière des collectivités devrait s'accroître sur la période observée**

L'autonomie financière des collectivités s'apprécie au regard du niveau de ressources propres (produit de certaines impositions) des catégories de collectivités par rapport aux ressources totales.

D'après les simulations, la réforme devrait, à l'horizon 2015, légèrement accroître l'autonomie financière des collectivités. À court terme, l'autonomie financière des collectivités se dégrade, mais demeure au-dessus de la limite fixée par la loi organique⁶. La suppression de la TP est pour l'essentiel financée par la création de nouvelles impositions (CVAE, CFE, IFER) et par le transfert de ressources fiscales de l'État. À plus long terme, la dynamique des nouvelles ressources fiscales devrait être légèrement supérieure à l'évolution de l'ancienne fiscalité alors que les ressources budgétaires (DCRTP...) devraient stagner. La part des recettes fiscales et donc des ressources propres devrait mathématiquement augmenter dans l'ensemble des ressources des collectivités et accroître leurs ratios d'autonomie financière.

- **La répartition fiscale entre ménages et entreprises est modifiée à la faveur de ces dernières et la possibilité de fixer les taux se déporte sur la fiscalité ménages et sur le secteur communal**

Avec la réforme, les bases de TP, largement concentrées sur les équipements industriels, sont remplacées par des bases ménages (taxe d'habitation pour le secteur communal, taxe foncière pour les départements) et par de nouvelles bases concernant les entreprises, assises sur la valeur ajoutée (pour toutes les collectivités) et sur la valeur locative foncière des immeubles (pour le secteur communal uniquement). La répartition de la charge fiscale entre les ménages et les entreprises est par conséquent modifiée. Le changement le plus significatif concerne les régions qui ont perdu toute fiscalité « ménages ».

Quant au choix des taux, il est lui aussi principalement concentré sur les ménages. Alors que les collectivités avaient jusqu'à présent une part importante de leur pouvoir de taux sur la fiscalité des entreprises (61 % pour les régions, 42 % pour les départements et 40 % pour le secteur communal), la réforme le réoriente vers les ménages (exclusivement pour les départements et très majoritairement pour le secteur communal) puisque le taux de la CVAE est fixé au niveau national.

⁵ **IFER « éoliennes »** : la loi de finances pour 2010 prévoit une composante de l'IFER sur les éoliennes, qui a pour objectif principal de donner aux collectivités une incitation financière à l'accueil de ces installations.

⁶ **La loi organique du 29 juillet 2004** relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales fixe un plancher en deçà duquel le degré d'autonomie financière des collectivités ne peut descendre. Ainsi, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau atteint en 2003. Les seuils minimaux d'autonomie financière s'élèvent à 60.8 % pour le bloc communal, à 58.6 % pour les départements et à 41.7 % pour les régions.

- **Avec la réforme, le niveau de spécialisation de l'impôt s'accroît**

Alors que tous les impôts étaient partagés entre les différentes collectivités, avec la réforme, plusieurs impôts sont désormais affectés à un seul niveau de collectivité (taxe d'habitation, taxe sur le foncier non bâti, CFE⁷, supplément sur les DTMO⁸, taxe sur les conventions d'assurance⁹...).

S'appuyant sur les résultats très optimistes de leurs simulations, les rapporteurs considèrent qu'un équilibre a été trouvé par l'article 2 de la Loi de finances et n'appellent pas de modifications substantielles du texte. Ils se limitent à des propositions relatives au renforcement de la péréquation.

II- Les effets de la réforme en terme de péréquation

1. Les principaux résultats des simulations en termes de péréquation

Afin de renforcer l'équité entre les différentes collectivités territoriales, la Loi de finances pour l'année 2010 a instauré différents outils de péréquation¹⁰ applicables à chaque catégorie de collectivités :

Pour les régions et les départements deux types de dispositifs sont prévus :

- **Une péréquation sur le stock¹¹ de la CVAE** : un mécanisme pour les régions et l'autre pour les départements.
Ces dispositifs redistribuent, chaque année, 25 % du produit de la CVAE selon des critères de charges qui varient selon le fonds concerné (départemental ou fonds régional).
Ces fonds de péréquation ont pour conséquence une territorialisation de la CVAE à hauteur de seulement 75 % puisqu'ils prélèvent 25 % de cette ressource fiscale, et la redistribuent selon des critères différents de l'assiette d'imposition.
- **Une péréquation sur le flux¹² de la CVAE**, un dispositif pour chacune des catégories de collectivités.
À l'inverse des dispositifs de péréquation sur stock, ils répartissent, chaque année, une part des ressources de la CVAE en fonction du potentiel fiscal¹³ des collectivités. Il s'agit là d'un critère de répartition en fonction des ressources de la collectivité et non de charges.

Notons que pour les départements s'ajoute une redistribution d'une part de la croissance des DTMO. Ce dispositif n'apparaît pas très performant au regard des résultats affichés par le groupe de travail.

Pour le bloc communal (communes et leur groupement) :

Le rapport met en exergue l'efficacité des instruments existants tels que le Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)¹⁴ et le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF)¹⁵, tout en précisant que ces derniers devront être adaptés au nouveau

⁷ Le produit de la TH, TFNB et de la CFE sont désormais réservés au bloc communal

⁸ **DMTO** : Droits de mutation à titre onéreux

⁹ Les produits de ces taxes reviennent exclusivement aux départements

¹⁰ **Péréquation** : objectif d'égalité entre les collectivités territoriales. L'article 72-2 de la Constitution dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Ces dispositifs peuvent être horizontaux ou verticaux et peuvent s'appuyer sur les ressources ou les charges.

¹¹ **Péréquation sur stock** : les prélèvements sont assis sur la distribution des ressources des collectivités contributrices

¹² **Péréquation sur flux** : les prélèvements sont assis sur la croissance d'une année sur l'autre des ressources des collectivités contributrices. Lorsque les prélèvements sont faits sur la croissance cumulée des ressources entre l'année courante et une année de référence, il s'agit de péréquation sur flux cumulé

¹³ **Potentiel fiscal** : est obtenu en appliquant aux bases d'imposition, des 4 taxes directes locales, le taux moyen national. (Les bases utilisées sont majorées des bases exonérées sur décision de la collectivité). Depuis 1999, s'ajoute la compensation versée au titre de la suppression de la part salariale des bases de TP.

¹⁴ **FDPTP**, alimenté par une part de la TP, a pour objectif de réduire des écarts de richesses ou de charges entre collectivités territoriales ou leurs groupements.

¹⁵ **FSRIF** a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

dispositif fiscal à compter de 2011. La mission précise que le nouveau dispositif devra, « *a minima*, permettre de couvrir le montant correspondant aux versements aux collectivités défavorisées des anciens FDPTP (plus de 400 M€ en 2008) et le montant du FSRIF (près de 200 M€ en 2009) ».

Au regard des simulations présentées dans ce rapport, les mécanismes de péréquation initialement prévus pour les régions et les départements semblent produire des effets limités et doivent être améliorés. Quant au secteur communal, la réduction des inégalités est, toujours selon le groupe de travail, conditionnée à la mise en place de mécanisme de péréquation horizontale¹⁶, absente du texte initial.

2. Les perspectives d'évolution en termes de péréquation

Les rapporteurs précisent la situation difficile du budget de l'État limite les perspectives d'évolution de la péréquation par la voie budgétaire et par conséquent, la péréquation entre collectivités devrait être la principale source de la réduction des inégalités entre celles-ci.

En ce sens, le groupe de travail formule des propositions d'évolution suivantes :

Pour les départements et les régions :

La mission suggère de renforcer les mécanismes sur « flux », en supprimant le critère de croissance des ressources. Par conséquent, toutes les collectivités dont le niveau de richesse fiscale est supérieur à la moyenne (nationale ou régionale selon le fonds concerné) seraient prélevées d'une partie de leur croissance de CVAE, sans considération du niveau de cette croissance.

Il est également préconisé de fusionner les mécanismes de péréquation sur « stock » et « flux ». Grâce à la garantie du même niveau de ressources individuelles, l'alimentation de la péréquation sur stock repose sur la croissance de la CVAE après 2010 et non sur la richesse constatée. Les deux mécanismes de péréquation sur le « flux » et sur le « stock » ont par conséquent un fonctionnement similaire. Seuls des critères changent, l'un fondé sur les charges, l'autre sur les ressources.

Les auteurs du rapport conseillent donc de simplifier le dispositif en fusionnant ces mécanismes avec l'instauration du potentiel financier comme critère de prélèvement.

Les auteurs soulignent également la nécessité de rehausser la part de CVAE péréquée à 50%.

Seulement, un tel niveau de prélèvement aurait peut-être pour effet de fragiliser le lien « impôt territoire¹⁷ ».

Par ailleurs, le rapport évoque, sans toutefois la mettre en exergue, la possibilité d'ajouter le critère de la longueur de la voirie en zone de montagne au sein du mécanisme de péréquation de « stock ».

L'ANEM considère qu'il pourrait être intéressant de creuser cette proposition afin d'évaluer les répercussions d'un tel dispositif pour les collectivités de montagne aux territoires généralement vastes.

¹⁶ **Péréquation horizontale** : péréquation qui redistribue des ressources entre collectivités territoriales d'une même catégorie et procède par prélèvements sur les collectivités contributrices puis versements aux collectivités bénéficiaires

¹⁷ Lien dont l'importance a été réaffirmée par la Commission de réforme de la taxe professionnelle présidée par Olivier Fouquet en 2004. Ce lien doit permettre « la correspondance entre, d'une part, la charge fiscale supportée par les entreprises, et d'autre part, le coût des nuisances qu'elles occasionnent et des services qui leur sont rendus localement ».

Pour le bloc communal :

La Loi de finances pour 2010 est peu précise au sujet de la péréquation au niveau communal. Par conséquent, le groupe de travail propose de prendre en compte de sept principes pour la construction du nouveau dispositif :

- la fixation pour une période donnée d'un objectif de réduction des inégalités communales afin d'en déduire le dispositif le plus adapté,
- la prise en compte de critères de ressources et de charges,
- la prise en compte de l'ensemble des ressources fiscales,
- la considération de la richesse globale des groupements et de leurs communes membres,
- la mise en place d'un instrument de péréquation favorisant l'intégration intercommunale,
- la mise en place d'un double mécanisme de péréquation à la fois nationale et régionale,
- la mise en place d'un dispositif de péréquation particulier pour l'Outre-mer.