

N° 579

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. TAXE PROFESSIONNELLE : UNE RÉFORME SOUS PRESSION	7
A. UN SCÉNARIO EN VOIE DE FINALISATION	7
1. <i>Un engagement présidentiel</i>	7
2. <i>L'affinement progressif du projet</i>	7
B. UNE RÉFORME A PRIORI FAVORABLE À LA COMPÉTITIVITÉ	9
1. <i>Un impôt pénalisant</i>	9
2. <i>Les conditions de la réussite</i>	10
C. UNE COMPENSATION NÉCESSAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	10
1. <i>Une ressource essentielle pour les collectivités territoriales</i>	10
2. <i>Des contraintes à respecter dans le choix des compensations</i>	11
D. UN COÛT NET À SOLDER LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE	12
1. <i>La piste de la taxe carbone est à écarter</i>	12
2. <i>Augmenter provisoirement l'impôt sur les sociétés ?</i>	13
II. QUELLE AUTONOMIE FINANCIÈRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?	14
A. LES INSUFFISANCES DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 25 MARS 2003 EN MATIÈRE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE	14
1. <i>Les principes constitutionnels</i>	14
2. <i>Les insuffisances conceptuelles et pratiques du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	14
B. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE MENACÉE ?	16
1. <i>Une autonomie en matière de recettes encore préservée</i>	16
2. <i>Un risque qui pèse davantage sur l'autonomie des dépenses que sur celle des recettes</i>	16
C. LES PROGRÈS À FAIRE EN MATIÈRE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE	17
1. <i>La compensation financière des transferts de compétences</i>	17
2. <i>La limitation des abattements, exonérations et dégrèvements pris en charge par l'Etat</i>	18
III. DES PERSPECTIVES NOUVELLES POUR LA PÉRÉQUATION ?	19
A. LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES IMPLIQUENT UNE PÉRÉQUATION PLUS EXIGEANTE ET MIEUX CIBLÉE	20
1. <i>Les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ne pourront plus continuer à croître</i>	20
2. <i>Péréquation verticale ou péréquation horizontale ?</i>	21
3. <i>L'objectif de ciblage est plus que jamais pertinent</i>	21
B. LE DÉFI URGENT DE LA SIMPLIFICATION	22
1. <i>Une complexité préjudiciable</i>	22
2. <i>Les indicateurs de ressources des collectivités territoriales</i>	23
3. <i>Les critères d'éligibilité et de répartition</i>	23

C. SAISIR L'OCCASION DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE POUR RELANCER LA PÉRÉQUATION	24
1. <i>Les dispositifs de péréquation seront redéfinis suite à la réforme de la taxe professionnelle</i>	24
2. <i>Envisager des évolutions plus audacieuses ?</i>	25
COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
• <i>Aspects financiers et fiscaux des propositions du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales – Audition de M. Edouard Balladur (mardi 7 avril 2009)</i>	27
• <i>Travaux de réflexion de la commission en matière de finances locales et de taxe professionnelle – Echange de vues (mardi 7 avril 2009)</i>	31
• <i>Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle – Audition de M. Jean-Thomas Lesueur, délégué général de l'institut Thomas More, de M. Stanislas Boutmy, directeur général, et de Mme Céline Moyon, consultante, de l'agence Public Evaluation System (mercredi 13 mai 2009)</i>	34
• <i>Réforme de la taxe professionnelle – Communication (mercredi 13 mai 2009)</i>	45
• <i>Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle – Echange de vues (mercredi 13 mai 2009)</i>	48
• <i>Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle – Audition de M. François Calvarin, président directeur général du groupe Souriau, membre du Conseil des prélèvements obligatoires (mercredi 20 mai 2009)</i>	51
• <i>Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle – Audition de M. Michel Taly, avocat associé au cabinet Arsene Taxand, ancien directeur du service de la législation fiscale (mercredi 20 mai 2009)</i>	56
• <i>Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle : péréquation – Audition de M. Gilles Carrez, président du comité des finances locales (mercredi 10 juin 2009)</i>	60
• <i>Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle – péréquation Audition de M. Yves Fréville (mercredi 10 juin 2009)</i>	68
• <i>Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle – Communications (mardi 21 juillet 2009)</i>	71
DOCUMENT DE PRÉSENTATION DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE PLACÉ AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI	79

*Que ce sont bien intrigues de génies
Cette dépense et ces désordres vains !*

Arthur Rimbaud, Poésies 1872

Mesdames, Messieurs,

L'année 2009 a été marquée par l'engagement de deux réformes d'envergure concernant les collectivités territoriales : la quasi suppression de la taxe professionnelle, lancée par le Président de la République en février, et la modernisation de l'organisation territoriale, alimentée par les conclusions du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Edouard Balladur, dont le rapport a été rendu public en mars.

Ces deux initiatives doivent faire l'objet de débats au Parlement au cours de l'automne et, pour ce qui est de la réforme de la taxe professionnelle, la commission des finances aura directement à s'y attacher dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

Dans cette perspective, elle a donc décidé d'ouvrir en son sein une réflexion préalable sur les modalités d'une réforme de la fiscalité locale des entreprises et, plus globalement, sur les ambitions d'une refonte des finances locales.

Cette réflexion a trouvé appui sur un nombre volontairement limité d'auditions, laissant à d'autres instances – au premier rang desquelles la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales mise en place le 15 octobre 2008 et présidée par notre collègue Claude Belot – le soin d'effectuer une analyse exhaustive des différents points de vue, exprimés notamment par les représentants des associations d'élus locaux.

Quatre séries d'auditions ont donc été organisées dans ce cadre. Elles ont permis d'entendre :

- le 7 avril 2009, M. Edouard Balladur sur les aspects financiers et fiscaux du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales ;

- le 13 mai 2009, M. Stanislas Boutmy, Mme Céline Moyon, de l'agence Public Evaluation System et M. Jean-Thomas Lesueur de l'Institut Thomas More, sur l'application du principe d'autonomie fiscale et financière en Europe ;

- le 20 mai 2009, M. François Calvarin, président directeur général de Souriau, membre du conseil des prélèvements obligatoires, et M. Michel Taly,

ancien directeur de la législation fiscale, sur la réforme de la taxe professionnelle ;

- le 10 juin 2009, M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, président du comité des finances locales et M. Yves Fréville, ancien sénateur, sur la réforme de la fiscalité locale et la péréquation.

Votre commission a bénéficié également des contributions régulières de nos collègues MM. Charles Guené, Edmond Hervé et Albéric de Mongolfier, membres du groupe de travail sur la réforme de la taxe professionnelle placé auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui l'on tenue informée de l'évolution des scénarii de la réforme de la taxe professionnelle et des étapes de la concertation.

Le travail engagé a eu pour objectif, sur un nombre limité de sujets (la taxe professionnelle, la réalité de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, la péréquation), de fixer quelques éléments de doctrine permettant de les appréhender avec la spécificité propre à votre commission de finances, liée à sa vocation d'examen et de suivi des finances publiques, considérées dans leur globalité.

Il s'inscrit dans la continuité du rapport d'information publié en 2003 qui s'intitulait : « Fiscalité locale : quelles pistes pour la réforme ? »¹, dans lequel votre commission avait « exprimé les principes devant guider la réforme, non seulement de la fiscalité locale, mais également de l'ensemble des finances locales ».

Ces principes ont été revisités au vu de l'actualité et confrontés aux nouvelles réalités d'une mondialisation de plus en plus prégnante et d'un déséquilibre de nos comptes publics qui s'est considérablement accru. Votre commission a conduit sa réflexion en s'efforçant d'écarter les tabous et les réflexes conservateurs dont l'expérience a démontré qu'ils sont particulièrement présents dans le domaine des finances locales. Le présent rapport s'efforce de présenter le résultat de cette ambition.

¹ Rapport n° 289 (2002-2003).

I. TAXE PROFESSIONNELLE : UNE RÉFORME SOUS PRESSION

A. UN SCÉNARIO EN VOIE DE FINALISATION

1. Un engagement présidentiel

La suppression de la taxe professionnelle a été annoncée par le Président de la République le **5 février 2009** lors d'une intervention télévisée avec l'objectif clairement exprimé de soutenir l'activité industrielle nationale : *« On supprimera la taxe professionnelle en 2010 parce que je veux qu'on garde les usines en France. Je veux qu'on arrête les délocalisations »*.

Rapidement, l'ampleur effective de cet engagement a été précisée comme ne visant que la part de l'assiette correspondant aux **équipements et biens mobiliers** (EBM) et non la part foncière, soit 80 % du total des bases actuelles de la taxe professionnelle.

Sur la base des données 2007, cette réforme représente donc une **perte de produit voté de 22,2 milliards d'euros pour les collectivités territoriales** et un gain fiscal net de 6,8 milliards d'euros pour les entreprises.

A compter de cette annonce, le gouvernement a engagé une large **concertation** en vue de présenter un scénario de mise en œuvre qui réponde aux trois objectifs suivants : maintenir le niveau des recettes des collectivités locales, trouver une solution avantageuse pour les entreprises, notamment les entreprises délocalisables du secteur industriel, et limiter au maximum le coût pour l'Etat.

Conduite par les ministres de l'économie et de l'intérieur, cette concertation a été ouverte aux associations d'élus locaux et aux représentants des entreprises. Elle a associé les parlementaires au sein d'un groupe de travail¹ ainsi que le comité des finances locales.

2. L'affinement progressif du projet

Un **premier projet** a été proposé en **avril 2009**. Il reprenait les éléments exposés par le rapport du comité Balladur en précisant les impositions visées par les transferts de ressources fiscales au profit des collectivités territoriales.

¹ Les sénateurs membres du groupe de travail sont MM. Charles Guené, Edmond Hervé et Albéric de Montgolfier.

Impact du projet de réforme de la taxe professionnelle (avril 2009)

(en milliards d'euros)

	Charges pour l'Etat	Détail des recettes de remplacement
Compensation aux collectivités territoriales (28 Md€ TP – TP foncière résiduelle 5,8 Md€)	22,2	<p>Transfert de la cotisation minimale TP : 7,2 Md€</p> <p>Transfert du solde de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) : 2,8 Md€</p> <p>Dotations de l'Etat : 6,1 Md€</p> <p>Autres ressources de nature fiscale à déterminer : 6,1 Md€ dont droits de mutation à titre onéreux perçus par l'Etat (340 millions d'euros), taxe sur les surfaces commerciales (600 millions d'euros) et transfert de TIPP (à hauteur de 3 à 4 milliards d'euros)</p>
Solde (coût net après ajout des autres charges pour l'Etat et déduction des dégrèvements et augmentations mécaniques de l'IS et de cotisation minimale de TP)	8	<p>Taxe carbone (au moins la partie payée par les entreprises, la taxe étant assise sur les consommations de pétrole, de gaz et du charbon à la fois des ménages et des entreprises)</p> <p>Droits à polluer (pesant sur les seules entreprises)</p> <p>Taxation sur EDF (centrales nucléaires...) et quelques autres grands équipements</p> <p>Taxation des entreprises sur une assiette plus neutre que la taxe professionnelle.</p>

Source : commission des finances

Au mois de **juillet 2009**, un **second projet** a été présenté aux élus locaux et aux représentants des entreprises. Portant pour l'essentiel sur la taxation sur la valeur ajoutée des entreprises appelée à remplacer la taxe professionnelle, ce scénario prévoit :

- l'**abandon du principe d'un transfert de TIPP** et d'une augmentation de la taxation du foncier ;
- un **découplage des assiettes** sur le foncier et la valeur ajoutée ;
- une extension de la taxation aux entreprises réalisant 500.000 euros de chiffre d'affaires au moins¹ ;
- un **taux progressif et plafonné** à 1,5 % de la valeur ajoutée.

¹ La cotisation minimale sur la valeur ajoutée s'applique actuellement aux entreprises réalisant plus de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Au total, le **gain net pour les entreprises** de ce scénario est estimé à **6,3 milliards d'euros** et le **coût net pour l'Etat serait limité à environ 5 milliards d'euros**, qui pourraient être financés par une contribution climat-énergie (taxe carbone).

Ce **projet n'est cependant toujours pas définitif**, dans l'attente d'arbitrages qui n'interviendront qu'au moment de l'adoption du projet de loi de finances pour 2010 en conseil des ministres.

B. UNE RÉFORME A PRIORI FAVORABLE À LA COMPÉTITIVITÉ

La taxe professionnelle est à juste raison dénoncée comme un impôt anti-économique dont la réforme annoncée vise à supprimer la part la plus contestable de l'assiette. Cette réforme n'a de sens que si elle se traduit par un **gain net pour les entreprises**, et elle ne doit pas aboutir à reprendre l'avantage consenti par la création d'une nouvelle imposition dont les inconvénients seraient mal mesurés.

1. Un impôt pénalisant

Singularité du système fiscal français, la taxe professionnelle est à plusieurs titres handicapante pour les entreprises françaises et pour l'attractivité du territoire.

Cette nocivité tient, en premier lieu, à l'assiette de la taxe professionnelle. Reposant sur la valeur locative des équipements et biens mobiliers, elle induit un **effet pénalisant sur l'investissement**. En outre, elle aboutit à taxer les facteurs de production et l'activité avant même de savoir si celle-ci sera profitable, contrairement à l'impôt sur les sociétés, ce qui peut représenter un **frein au développement de projets nouveaux**. La mise en place à compter de 2005 d'un mécanisme de dégrèvement pour investissements nouveaux n'a pallié que partiellement cet inconvénient. Enfin, l'assiette de la taxe professionnelle conduit à **pénaliser plus fortement les secteurs intensifs en capital** non seulement par rapport aux autres secteurs mais aussi vis-à-vis des entreprises établies dans les principaux pays concurrents.

Comme l'a souligné lors de son audition par votre commission des finances, M. François Calvarin, président directeur général de Souriau, et membre du conseil des prélèvements obligatoires : « *dans un contexte où les emplois purement manuels ont été délocalisés car il est impossible de résister à la concurrence en termes de compétitivité, il est particulièrement mal venu de continuer à pénaliser l'investissement qui est à la source du maintien d'emplois qualifiés* ».

2. Les conditions de la réussite

Pour que la réforme de la taxe professionnelle soit effectivement profitable à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire, plusieurs conditions devront être simultanément satisfaites.

La réforme ne doit pas pénaliser ou avantager à l'excès un secteur de l'activité économique. On relèvera à cet égard que le dernier scénario proposé par le gouvernement ne serait susceptible de provoquer une augmentation de pression fiscale que pour 30 000 entreprises sur un effectif total de 2,9 millions. En outre, tous les secteurs d'activité (commerce, services, industrie) seraient gagnants, même si le bénéfice le plus important ira à l'industrie, secteur le plus exposé à la concurrence internationale.

La seconde condition est que la réforme s'accompagne de la **révision des valeurs locatives cadastrales** servant de base à la part foncière de la taxe professionnelle et qui n'ont pas été révisées depuis le 1^{er} janvier 1970, sachant que cette opération pourrait s'effectuer indépendamment de la révision des valeurs des immeubles d'habitation.

Enfin, la réforme de l'imposition locale des entreprises doit être l'occasion de renforcer la responsabilisation des collectivités territoriales, par la **suppression des dégrèvements**, qui ont fait de l'Etat le premier contribuable de fait de la fiscalité locale, et le **retour à des règles plus strictes de liaison des taux** entre l'imposition des entreprises et celle des ménages.

C. UNE COMPENSATION NÉCESSAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'annonce de la suppression de la part EBM de la taxe professionnelle s'est accompagnée de celle d'un engagement de compensation à l'euro prêt des pertes de ressources pour les collectivités territoriales.

1. Une ressource essentielle pour les collectivités territoriales

La taxe professionnelle représente **une des recettes les plus importantes des collectivités territoriales** qui disposent à son égard de marges de manœuvre non négligeables.

En 2009, l'ensemble consolidé des impositions levées au titre de la taxe professionnelle devrait s'élever à un montant total de 36,8 milliards d'euros. **Les collectivités territoriales seront les principales bénéficiaires à hauteur de 29 milliards d'euros**, l'Etat devant percevoir 6 milliards d'euros au titre de la cotisation minimale de taxe professionnelle et des frais de recouvrement et les organismes consulaires, 1,4 milliard d'euros.

Répartition du produit de la taxe professionnelle en 2008

	Montant en milliards d'euros (après versement du plafond de participation ou « ticket modérateur »)	
Communes et groupements	16,3	59,4 %
Départements	8,4	30,6 %
Régions	2,7	10 %
Total	27,4	

Source : commission des finances

Au total, les pertes nettes de ressources attendues pour les collectivités territoriales sont estimées à 22,2 milliards d'euros dont près de 12 milliards étaient prises en charge par l'Etat comme dégrèvements accordés au titre des allègements institués par voie législative.

C'est donc nécessairement en regard du montant et du dynamisme de leur produit, et de leur sensibilité à la conjoncture, que seront appréciées les ressources de compensation proposées aux collectivités territoriales.

Celles-ci souhaitent logiquement disposer de **recettes évolutives** en lien avec les compétences exercées et continuer de bénéficier de **marges de manœuvre leur permettant d'ajuster leurs recettes**, par la fixation soit des taux soit de l'assiette.

2. Des contraintes à respecter dans le choix des compensations

Le choix des nouvelles recettes de compensation pour les collectivités territoriales, privées du produit de la taxe professionnelle, devra composer avec des **exigences parfois contradictoires**.

La première est le **maintien d'un lien entre l'imposition de l'entreprise et le territoire**. Il n'est pas contestable, en effet, que les entreprises sont sources de coûts directs et indirects pour les collectivités territoriales, lieux de leur implantation. L'imposition locale doit permettre de répercuter ces coûts induits et elle apparaît donc économiquement légitime. Elle est également indispensable politiquement pour justifier et faciliter l'installation d'activités porteuses de nuisances et constitue, à ce titre, une incitation à l'accueil des entreprises.

La seconde contrainte est liée à l'application du **principe de l'autonomie financière** défini au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution qui accroît les difficultés pour une réforme fiscale de grande ampleur. A cet égard, votre commission aurait souhaité que soit **mise en balance la satisfaction formelle tirée des principes** posés par la réforme

constitutionnelle de 2003 **avec les conséquences concrètes des contraintes** qu'elle impose et elle a pu regretter sur ce point la prudence des propositions formulées par le rapport du comité Balladur : *« nombre des auditions auxquelles le Comité a procédé ont mis en relief les incohérences qui résultent de ces dispositions (issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) et l'ont convaincu qu'à moyen terme une révision de la Constitution sur ce point ne serait pas à déconseiller. Mais le Comité n'a pas cru devoir proposer une nouvelle modification de la Constitution dans l'immédiat et il s'est efforcé de formuler des propositions compatibles avec son texte actuel »*.

En tout état de cause, la réforme de la taxe professionnelle ne doit pas aboutir, par le jeu de nouvelles garanties qui persisteraient au-delà d'une courte période d'adaptation aux nouvelles règles du jeu, à geler des situations acquises en confortant les blocages du système actuel des finances locales. C'est tout l'enjeu de la **nouvelle péréquation** à mettre en place.

D. UN COÛT NET À SOLDER LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE

Selon les différentes évaluations réalisées, la **charge nette pour l'Etat** de la réforme de la taxe professionnelle se situera **entre 6 et 8 milliards d'euros**.

Dans le contexte actuel de dérive des déficits publics, la suppression de la part EBM de la taxe professionnelle doit rester neutre pour le budget de l'Etat. Ce principe, que votre commission soutient, conduit à **trouver soit des diminutions de dépenses équivalentes soit des recettes de compensation**.

1. La piste de la taxe carbone est à écarter

Les scénarios présentés par le Gouvernement proposent d'utiliser comme ressource de compensation pour l'Etat, le **produit de la taxe carbone**, et au moins la part acquittée par les entreprises, la future taxe étant assise sur les consommations de pétrole, de gaz et du charbon à la fois des ménages et des entreprises.

Votre commission n'est pas favorable à cette substitution, pour plusieurs raisons, qui ont été développées notamment par le groupe de travail sur la fiscalité environnementale qu'elle a constitué en son sein¹.

La contribution environnementale devra en effet s'accompagner, selon des modalités qui restent à déterminer, d'une contrepartie financière pour les ménages les plus modestes et les entreprises les plus fragiles. En conséquence, son produit budgétaire sera certainement amoindri par rapport aux estimations actuelles. En outre, **dans la mesure où la taxe doit inciter à**

¹ « En attendant la taxe carbone... Enjeux et outils de la réduction des émissions de CO₂ », Rapport d'information n° 543 (2008-2009) de Mme Fabienne Keller au nom de la commission des finances.

modifier les comportements des acteurs économiques, son produit est destiné à se réduire dans le temps, voire, idéalement, à disparaître.

La contribution climat-énergie n'est donc pas une taxe de rendement ayant vocation à équilibrer le budget général.

2. Augmenter provisoirement l'impôt sur les sociétés ?

D'autres propositions ont été formulées aboutissant à une augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés (IS).

La **commission des finances de l'Assemblée nationale** a ainsi suggéré une **augmentation temporaire de 3 % du taux** de l'IS dans l'attente de la mise en place et de la montée en puissance de la nouvelle contribution climat-énergie.

Cette proposition a été repoussée par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui a relevé la contradiction entre l'objectif de la réforme, qui est de redonner de la compétitivité aux entreprises, et l'augmentation d'un taux d'imposition déjà élevé par rapport aux pays concurrents.

Cette piste de l'augmentation du taux d'IS, a été également présentée sous une forme différente par M. Michel Taly, avocat associé au cabinet Arsene Taxand, et ancien directeur du service de la législation fiscale, lors de son audition par votre commission des finances.

Le scénario proposé consiste à **créer une taxe minimale alternative, fondée sur la valeur ajoutée et imputable sur l'IS**, comme l'était initialement l'imposition forfaitaire annuelle (IFA), **associée à une augmentation du taux de celui-ci.**

Assurant la stabilité des ressources des collectivités territoriales tout en concentrant l'effort fiscal sur les entreprises bénéficiaires, cette solution présente un **attrait incontestable.**

En tout état de cause, que la réforme aboutisse à augmenter une imposition existante ou à créer une nouvelle taxation, son coût sera directement ou non, imputé *in fine* sur les ménages, par le biais des prix à la consommation ou par celui d'une augmentation de la fiscalité.

La seule alternative est donc bien de solder la réforme en temps réel ou de reporter son coût, par le déficit public, sur les générations futures.

II. QUELLE AUTONOMIE FINANCIÈRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

A. LES INSUFFISANCES DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 25 MARS 2003 EN MATIÈRE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE

1. Les principes constitutionnels

Le **principe de libre administration des collectivités territoriales**, affirmé par l'article 72 de la Constitution, ne peut être effectif que si ces collectivités disposent des moyens financiers nécessaires à leur action, c'est-à-dire **d'un certain degré d'autonomie financière** par rapport au pouvoir central. L'article 72-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 25 mars 2003¹, a notamment pour objet de garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il dispose que « *les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Ce principe, mis en œuvre par la loi organique du 29 juillet 2004², ne traite que des recettes des collectivités territoriales et **conçoit donc l'autonomie financière comme reposant sur l'importance des recettes fiscales et des ressources propres au sein des budgets des collectivités territoriales**.

Cinq ans après son adoption, un premier bilan de cette loi organique peut être dressé.

2. Les insuffisances conceptuelles et pratiques du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales

En pratique, **la conception de l'autonomie financière résultant de la révision constitutionnelle de 2003 et de la loi organique du 29 juillet 2004 paraît insuffisante à plusieurs titres**.

D'une part, la règle posée par la loi organique précitée du 29 juillet 2004 **ne garantit pas que les collectivités territoriales disposent d'un réel pouvoir d'influer sur le montant et les modalités de fixation de leurs recettes fiscales ou de leurs ressources propres**. En effet, comme l'a rappelé M. Gilles Carrez, président du comité des finances locales et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, lors de son audition par votre commission des finances, « *le Conseil constitutionnel n'assimile pas l'autonomie fiscale à la liberté de fixer*

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

l'assiette ni à celle de fixer le taux ». Font ainsi partie des ressources censées conférer aux collectivités territoriales une autonomie financière, des transferts de fiscalité sur lesquels elles n'ont aucune marge de manœuvre. En réalité, ces ressources fiscales peuvent être assimilées à des dotations.

De ce point de vue, les transferts de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), mis en place pour compenser les transferts de compétence accordés notamment dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales¹, ne renforcent ni ne garantissent réellement l'autonomie financière des collectivités territoriales. M. Edouard Balladur, président du comité pour la réforme des collectivités territoriales, a reconnu, lors de son audition devant votre commission des finances, que la notion de ressources propres résultant de la révision constitutionnelle de 2003 « *posait problème* ».

D'autre part, le principe posé par la loi organique précitée et inscrit à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « *la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* », ne répond à aucune logique particulière. **Le choix de l'année 2003 comme année de référence semble résulter essentiellement de la difficulté à établir un critère objectif**, déterminant la part de ressources propres nécessaire pour garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales².

Enfin, **la question du lien entre l'autonomie financière et la capacité pour les collectivités territoriales de fixer l'assiette et le taux d'une part déterminante de leurs ressources peut légitimement être soulevée**. En effet, comme l'indiquait Mme Cécile Moyon, consultante de l'agence Public Evaluation System, lors de son audition devant votre commission des finances, « *les Länder allemands n'ont quasiment aucune ressource autonome, leur financement reposant principalement sur la répartition du produit de la TVA* » et « *la France est le seul pays qui a cherché à définir un pourcentage global de ressources propres pour les collectivités territoriales* ». M. Stanislas Boutmy, directeur général de l'agence Public Evaluation System, a partagé ce constat en indiquant, lors de la même audition, que les Länder allemands, « *disposant d'une large autonomie politique et de ressources conséquentes, n'ont qu'une faible maîtrise du levier fiscal : ils ne peuvent en effet fixer que les taux des taxes portant sur les chiens et la bière* ». De ce constat, il a conclu à une absence de relation directe entre l'autonomie fiscale et l'autonomie politique des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

² D'après les informations fournies par la direction générale des collectivités locales, les ratios d'autonomie financière pour l'année 2003 s'élevaient à 60,8 % pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale, à 58,6 % pour les départements et à 41,7 % pour les régions.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que **le travail sur la définition et les modalités de garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être poursuivi.**

B. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE MENACÉE ?

En matière d'autonomie financière, la situation des collectivités territoriales françaises, comparée à celle des collectivités territoriales de nos voisins européens, doit être distinguée selon que l'on considère l'autonomie des recettes ou l'autonomie des dépenses.

1. Une autonomie en matière de recettes encore préservée

Malgré les insuffisances de la révision constitutionnelle du 25 mars 2003, **les collectivités territoriales françaises disposent d'une autonomie financière en matière de recettes relativement importante** par rapport aux autres collectivités territoriales européennes.

Ainsi, comme l'a indiqué M. Stanislas Boutmy, lors de son audition devant votre commission des finances, *« l'accès libre à l'emprunt [pour les collectivités territoriales] ne se retrouve pas dans les autres Etats de l'Union européenne »*. Or, **cette liberté du recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'investissement est un élément essentiel de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises.**

Par ailleurs, **si l'on s'en tient à la définition de l'autonomie financière posée par la loi organique précitée du 29 juillet 2004, la situation des collectivités territoriales en France se trouve dans la moyenne européenne.** D'après les chiffres fournis par Mme Cécile Moyon, la part des recettes fiscales propres des collectivités territoriales dans le total des recettes se situe à 43,1 % en moyenne dans l'Union européenne et à 45,4 % en France. L'Allemagne et l'Espagne présentent des taux élevés de respectivement 61 % et 53,5 %, tandis que le Royaume-Uni présente un taux particulièrement faible de 13,2 %. Selon la même étude, entre les années 2000 et 2006, les ressources fiscales destinées en France à l'échelon central se sont réduites de 4,4 %, tandis que celles bénéficiant aux collectivités territoriales se sont accrues de 1,4 %, soit une évolution favorable aux collectivités territoriales françaises.

2. Un risque qui pèse davantage sur l'autonomie des dépenses que sur celle des recettes

L'autonomie financière en matière de dépenses peut être définie comme la capacité, pour chaque collectivité dans son domaine de compétence, de disposer librement des ressources financières qui sont les siennes.

Ce principe d'autonomie des dépenses fonde largement l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises. L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale met d'ailleurs l'accent sur le montant des ressources, d'une part, et sur l'autonomie des dépenses, d'autre part, pour préciser la notion d'autonomie financière. Elle dispose en effet que « *les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences* ».

Toutefois, à l'inverse de l'autonomie des recettes, qui paraît encore aujourd'hui relativement préservée, **l'autonomie des dépenses est de plus en plus contrainte par l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales sur lesquelles elles n'ont que peu de marges de manœuvre.**

Ainsi, par exemple, les dépenses sociales à la charge des départements pèsent sur les budgets des conseils généraux et réduisent d'autant leurs capacités d'action, même si, en principe, ils disposent d'une liberté totale d'utilisation de leurs moyens financiers dans le cadre de leurs compétences. De même, le contexte de crise économique ou le vieillissement des populations entraînent nécessairement des dépenses qui grèvent la liberté d'action des collectivités territoriales.

A terme, un risque existe que les collectivités territoriales françaises soient confrontées à la nécessité de réduire, en valeur absolue, les dépenses correspondant aux services publics les moins essentiels, afin d'être en capacité de financer les dépenses obligatoires qui sont à leur charge. **C'est donc paradoxalement en matière d'autonomie des dépenses et non d'autonomie des recettes que la situation financière des collectivités territoriales paraît la plus fragile.**

C. LES PROGRÈS À FAIRE EN MATIÈRE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Des progrès restent toutefois à faire pour améliorer les garanties d'autonomie financière apportées aux collectivités territoriales.

1. La compensation financière des transferts de compétences

La révision constitutionnelle précitée du 25 mars 2003 a inscrit à l'article 72-2 de la Constitution le principe selon lequel « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Or, malgré l'affirmation de ce principe au niveau constitutionnel, force est de constater que **les conditions financières des transferts de compétences aux collectivités territoriales posent problème.**

Le cas du transfert aux départements du revenu minimum d'insertion (RMI) est symptomatique de cette situation où l'Etat a respecté ses obligations constitutionnelles mais où les collectivités territoriales se retrouvent en charge

d'une politique largement plus coûteuse que les compensations financières qui leur sont accordées. Ainsi, votre rapporteur général relevait, dans son commentaire de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2009, qu'en matière de RMI, « *l'écart entre le droit à compensation et les dépenses réellement supportées reste élevé et atteint, en 2007, 802 millions d'euros [...]. Le taux de couverture des dépenses de RMI par l'Etat reste stable, à 86,7 % au titre de l'exercice 2007* »¹.

Ces insuffisances en matière de compensation résultent notamment du fait qu'en règle générale le produit des ressources fiscales transférées est largement moins dynamique que les charges nouvellement supportées par les collectivités territoriales. Elles peuvent également résulter du pouvoir normatif de l'Etat et de l'Union européenne qui entraîne fréquemment le renchérissement de l'exercice des compétences des collectivités territoriales. En cette matière, le cas de la réglementation applicable aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) est caractéristique et a été dénoncé à plusieurs reprises par votre commission des finances².

Des améliorations doivent donc être apportées aux mécanismes de compensation financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.

2. La limitation des abattements, exonérations et dégrèvements pris en charge par l'Etat

Une autre voie d'amélioration de l'autonomie financière des collectivités territoriales réside dans **la nécessaire limitation des abattements, exonérations et dégrèvements de fiscalité locale décidés et pris en charge par l'Etat.**

Votre commission des finances relevait, dans son précédent rapport sur la réforme de la fiscalité locale³, l'importance du principe selon lequel les assiettes de fiscalité locale doivent être préservées « *en confiant la gestion et le coût de toute nouvelle mesure d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement aux collectivités territoriales percevant les impôts correspondants* » afin de responsabiliser celles-ci.

Ce principe reste d'actualité. En effet, le nouveau mécanisme de « *l'enveloppe fermée* », qui met en œuvre la limitation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, implique qu'une partie importante des dotations versées pour compenser des exonérations de fiscalité locale diminuent afin de contrebalancer l'augmentation d'autres concours dont

¹ Rapport général n° 99 (2008-2009) sur le projet de loi de finances pour 2009 de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances.

² Voir notamment l'annexe n° 28 au rapport général n° 99 (2008-2009) sur le projet de loi de finances pour 2009 de M. Claude Haut relative à la mission « Sécurité civile ».

³ Rapport n° 289 (2002-2003), « Fiscalité locale : quelles pistes pour la réforme ? », de M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission des finances.

l'évolution est particulièrement dynamique. Les dotations de compensation deviennent ainsi les variables d'ajustement permettant de limiter le montant global des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales¹.

Ce mécanisme, vertueux pour les finances publiques, présente toutefois l'inconvénient de limiter largement l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui voient leurs marges de manœuvre réduites en matière de politique fiscale.

Par ailleurs, les dégrèvements de fiscalité locale décidés et pris en charge par l'Etat ont pour effet de diluer le lien entre la collectivité territoriale et le contribuable puisque ce n'est plus celui-ci qui supporte les évolutions de taux décidées par la collectivité.

Il convient donc de **garantir que les interventions de l'Etat en matière de fiscalité locale ne se traduisent ni par une réduction du pouvoir fiscal des collectivités territoriales ni par une perte du lien entre les citoyens et les collectivités territoriales.**

III. DES PERSPECTIVES NOUVELLES POUR LA PÉRÉQUATION ?

A la différence du principe d'autonomie financière, dont les conditions de mise en œuvre ont été précisées par le législateur organique, la péréquation reste un **objectif général aux contours flous**.

Cette imprécision n'a toutefois pas empêché **l'essor de ce principe**. En effet, les progrès enregistrés ces dernières années en matière de péréquation sont notables. Outre sa **consécration constitutionnelle** depuis la réforme du 28 mars 2003², la péréquation a bénéficié, en sept ans, du **doublément des dotations de l'Etat** qui lui sont consacrées. Ces sommes représentent, en 2009, plus de 16 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) affectée aux collectivités territoriales³. Le tableau suivant résume ces enjeux financiers :

¹ A ce sujet, voir le commentaire de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2009 dans le rapport général n° 99 (2008-2009) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances.

² Aux termes de cette révision, le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose ainsi que : « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

³ Soit 6,58 milliards d'euros de dotations pour une DGF qui s'élève globalement à 40,85 milliards d'euros en 2009.

Les dotations et les fonds destinés à la péréquation en 2009

(en millions d'euros)

Dotations et fonds de péréquation	Communes et EPCI	Départements	Régions
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)	1 164		
Dotation de solidarité rurale (DSR)	757		
Dotation nationale de péréquation (DNP)	700		
Dotation de développement urbain (DDU)	50		
Dotation d'intercommunalité	2 429		
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)		788	
Dotation de péréquation urbaine (DPU)		554	
Dotation de péréquation des régions			171
Total péréquation verticale	5 100	1 342	171
Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)	186		
Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	863		
Total péréquation horizontale	1 049	0	0
Total	6 149	1 342	171

Source : Direction générale des collectivités locales

Pendant obligatoire de la réforme de la taxe professionnelle, la **réforme de la péréquation** devra dépasser deux difficultés sur lesquelles elle bute aujourd'hui : d'une part, **son dynamisme ne peut plus reposer sur la croissance de la DGF**, d'autre part, **sa complexité grandissante devient de moins en moins acceptable**. Il conviendrait donc de **saisir l'opportunité que représente la réforme de la taxe professionnelle** pour envisager une refondation de la péréquation.

A. LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES IMPLIQUENT UNE PÉRÉQUATION PLUS EXIGEANTE ET MIEUX CIBLÉE

1. Les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ne pourront plus continuer à croître

Alors que **la péréquation a largement profité de la progression marquée des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales**, il faut tout d'abord relever que cette configuration n'est pas appelée à se reproduire. Lors de son audition devant votre commission des finances, M. Gilles Carrez a ainsi indiqué que le comité des finances locales (CFL) affectait à la péréquation, jusqu'à maintenant, le surplus de la masse des dotations issu des règles de progression de la DGF. Mais il a ajouté que **cette situation favorable ne se représentera plus** dans les prochaines années.

En effet, le contexte économique, l'état de nos finances publiques ainsi que les perspectives d'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ne le permettent pas. Pour la deuxième année consécutive, la DGF

n'est indexée que sur l'inflation, et non plus sur une part de la croissance du PIB : les marges offertes par l'augmentation de la DGF pour les politiques de péréquation seront de plus en plus réduites. **Prendre acte de ce contexte nouveau et en tirer les conséquences** est une nécessité, surtout si l'on souhaite que l'objectif de péréquation ne soit pas altéré par ces conditions difficiles.

Dans la mesure où la péréquation repose largement sur une limitation de la croissance des dotations forfaitaires, elle ne pourra plus se contenter d'utiliser ce levier ; si elle a longtemps représenté une part croissante au sein d'une DGF dynamique, **la réduction des marges de manœuvre dégagées par le rythme d'augmentation des dotations invite à envisager d'autres pistes.**

2. Péréquation verticale ou péréquation horizontale ?

La péréquation s'inscrit principalement dans une logique verticale : elle repose en effet largement sur des dotations de l'Etat. Seuls le FDPTP et le FSRIF correspondent aujourd'hui à une péréquation horizontale, c'est-à-dire s'effectuant entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Alors que les dotations de péréquation s'élèvent à 6,58 milliards d'euros, les fonds horizontaux représentent à peine plus d'un milliard d'euros.

Or ce choix de privilégier la péréquation verticale apparaît de moins en moins pertinent, dans la mesure où **les mécanismes horizontaux de péréquation présentent l'intérêt de ne pas peser directement sur le budget de l'Etat.** Cet atout doit être particulièrement souligné dans la conjoncture actuelle.

Sans abandonner les dispositifs verticaux de péréquation, de **nouvelles politiques de péréquation horizontale** pourraient être mises en place. Celles-ci s'articuleraient avec les dotations de l'Etat de manière à **optimiser les effets de correction des disparités.**

A la lumière de l'expérience assez concluante du FSRIF, il pourrait s'agir, en matière de péréquation horizontale entre communes, d'utiliser par exemple le **périmètre régional.**

3. L'objectif de ciblage est plus que jamais pertinent

L'un des risques importants en matière de péréquation réside dans **la dilution des dispositifs.** Celle-ci induit deux effets négatifs qui se cumulent : **la correction des inégalités est moindre et les coûts budgétaires s'accroissent.**

Le ciblage des dotations de péréquation apparaît donc de plus en plus nécessaire : alors que les contraintes budgétaires se resserrent, il est urgent de **résister à la tentation du saupoudrage des dotations.**

Cette tentation est facilitée par **l'appréciation de tout aménagement des dispositifs en vigueur à la lumière d'intérêts particuliers**. Le conservatisme rend la péréquation particulièrement lourde à piloter : en effet, les réformes tendent à se faire, ou pas, en fonction des gains escomptés par chaque collectivité territoriale.

M. Yves Fréville a ainsi regretté, lors de son audition devant votre commission des finances, **l'attachement excessif aux simulations et le refus de voir diminuer les recettes de certaines collectivités**. M. Gilles Carrez a quant à lui précisé, lors de son audition, que l'amélioration progressive de la concentration de la péréquation pourrait s'étaler sur plusieurs années.

Cette **impasse du gagnant-gagnant** peut être illustrée du cas concret de **la croissance démographique**, qui révèle des exigences difficiles à concilier : les collectivités dont la population baisse ou augmente moins rapidement que les autres souhaitent conserver le même niveau de dotations. A l'inverse, celles dont la population augmente réclament, de leur côté, un accroissement de l'effort financier de l'Etat. Cet exemple montre que **la question du ciblage est étroitement liée à celle des critères d'éligibilité et de répartition** des dotations de péréquation.

B. LE DÉFI URGENT DE LA SIMPLIFICATION

1. Une complexité préjudiciable

La péréquation souffre de sa trop grande complexité. Celle-ci est très nette dès lors qu'il s'agit d'entrer dans les **modalités concrètes de fonctionnement des dotations**, dont le nombre croissant ne contribue évidemment pas à la clarté. Il n'existe ainsi pas moins de **huit dotations** de péréquation différentes.

Le grand nombre de **critères relatifs à l'éligibilité ainsi que de ceux relatifs à la répartition**, ou encore, l'usage de **formules mathématiques complexes et d'indices synthétiques** peuvent particulièrement réduire la lisibilité des politiques de péréquation.

Une des urgences de la réforme des finances locales serait donc de **simplifier les dispositifs de péréquation**. A cet égard, la prise en compte systématique de critères de charges semble plus faire partie du problème que de la solution : comme l'a relevé M. Gilles Carrez, à l'occasion de son audition, la péréquation utilise principalement des indicateurs de ressources parce que **les charges des collectivités territoriales sont bien plus difficiles à déterminer que leurs ressources**.

2. Les indicateurs de ressources des collectivités territoriales

La péréquation repose donc largement sur des indicateurs de ressources. Leur importance dans le calcul des dotations justifie un regard vigilant sur la pertinence des indicateurs élaborés.

Le PIB et le revenu, rapporté au nombre d'habitants le cas échéant, ne sont pas pris en compte : l'indicateur de ressources des collectivités territoriales cherche à **refléter, au mieux, les recettes potentielles mobilisables par les collectivités.**

Traditionnellement, c'est donc le **potentiel fiscal**, calculé par application d'un taux moyen national aux bases fiscales locales, qui est couramment utilisé. En raison de l'**accroissement significatif des compensations fiscales**, la question de la prise en compte de celles-ci s'est posée avec une acuité grandissante. Lors de son audition par votre commission des finances, M. Yves Fréville a ainsi déploré que le potentiel fiscal, pertinent lors de sa mise en place en 1979, soit devenu obsolète, sous l'effet de la hausse des compensations. La question de l'intégration de celles-ci au sein des indicateurs de ressources s'est donc posée.

Depuis 2004, le **potentiel financier**, qui résulte de l'**ajout des compensations au potentiel fiscal**, est ainsi utilisé pour les dotations de péréquation communales et départementales. Toutefois, **la réflexion n'a pas encore totalement abouti à ce sujet.** Le potentiel fiscal reste encore applicable pour les conditions d'éligibilité à la DGF des régions et pour les calculs de la dotation des EPCI à fiscalité propre.

3. Les critères d'éligibilité et de répartition

Les modes de calcul doivent là-aussi viser un **objectif de simplification**. Dans la mesure du possible, il est préférable d'assurer une cohérence entre, d'une part, les critères d'éligibilité, qui déterminent si une collectivité bénéficie ou pas d'un dispositif de péréquation, et, d'autre part, les critères de répartition, qui permettent de définir les modalités de distribution des dotations entre les collectivités.

A cet égard, la première simplification pourrait déjà concerner les principaux critères de répartition utilisés pour les dotations forfaitaires, comme l'a souhaité M. Gilles Carrez lors de son audition : il lui semble en effet opportun d'**en revenir aux fondamentaux, c'est-à-dire à la population tout d'abord, mais aussi à la superficie.**

Par ailleurs, l'**utilisation de moyennes et d'écart à la moyenne peut induire des effets pervers.** Outre les effets de seuil engendrés, elle peut **introduire des biais** dans le traitement des situations particulières. En effet, les moyennes conduisent à sous-estimer ou à surestimer l'importance de tel ou tel phénomène. Ces biais peuvent, par exemple, consister à **concentrer**

excessivement les dotations sur des cas extrêmes, au détriment des autres collectivités territoriales. De manière générale, les moyennes sont trompeuses et méconnaissent les réalités du terrain.

Enfin, il convient de **veiller à ce que le Gouvernement respecte les intentions du législateur**. Yves Fréville a ainsi relevé, à l'occasion de son audition par votre commission des finances, que **les modes de calcul définis par voie réglementaire peuvent conduire à des politiques de péréquation non conformes à l'esprit des lois**, illustrant son propos du cas des départements pour lesquels la proportionnalité au potentiel fiscal n'a été que partiellement appliquée, permettant donc à des départements riches de bénéficier de dotations de péréquation.

C. SAISIR L'OCCASION DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE POUR RELANCER LA PÉRÉQUATION

1. Les dispositifs de péréquation seront redéfinis suite à la réforme de la taxe professionnelle

En 2008, la **taxe professionnelle** représentait à elle seule **43,75 % de l'ensemble du produit des quatre grandes taxes locales**, et jusqu'à 61 % pour les régions. La réforme de la taxe professionnelle, axée sur le retrait des équipements et biens mobiliers (EBM) de l'assiette de l'impôt, engendrera une **perte d'environ 22,2 milliards d'euros de recettes** pour les collectivités. Les différents scénarios envisagés, qu'ils se déroulent sur une ou sur plusieurs années, rendent nécessaires une **réflexion profonde sur les ressources des collectivités locales**.

A cet égard, la modification substantielle de la structure des recettes des collectivités territoriales qui résultera de cette réforme peut constituer une **opportunité pour redéfinir et refonder les politiques de péréquation**.

Les indicateurs de ressources, potentiel fiscal et potentiel financier, qui servent à l'éligibilité mais aussi à la répartition des dotations, perdront de leur pertinence et **de nouveaux indicateurs de richesse fiscale** devront être définis en vue d'apprécier, le plus finement possible, les écarts de ressources entre les collectivités territoriales.

La remise à plat sera particulièrement nécessaire pour les deux seuls **dispositifs de péréquation horizontale** que sont **les FDPTP et le FSRIF**. En effet, la réforme de la taxe professionnelle risque de réduire fortement les contributions permettant de financer ces deux fonds, dans la mesure où leurs modalités de financement et de redistribution reposent directement sur cet impôt.

2. Envisager des évolutions plus audacieuses ?

La réforme de la taxe professionnelle conduira à la mise en place d'un système de compensations par l'intermédiaire de transferts financiers considérables, dont le **risque** majeur réside dans le fait de **figer durablement des écarts significatifs de ressources**. Il convient d'éviter que ces compensations renforcent, année après année, les inégalités existantes entre les collectivités territoriales.

Par ailleurs, de manière à conforter la péréquation et dans la mesure où le partage d'impôts d'Etat n'est pas aujourd'hui à l'ordre du jour, l'expérimentation d'une **affectation d'une fraction de la future cotisation sur la valeur ajoutée au financement de la péréquation** pourrait être envisagée.

Un dispositif de ce type présenterait de plus l'intérêt de **concilier deux principes relativement contradictoires** et tous les deux à valeur constitutionnelle : l'autonomie financière des collectivités territoriales, d'une part, et la péréquation, d'autre part.

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

- **Aspects financiers et fiscaux des propositions du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales**
Audition de M. Edouard Balladur (mardi 7 avril 2009)

Réunie le mardi 7 avril 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, sur les aspects financiers et fiscaux des propositions du rapport du comité **pour la réforme des collectivités locales**

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que cette audition a pour objet d'introduire la réflexion de la commission des finances en matière de finances locales et de taxe professionnelle.

M. Edouard Balladur a indiqué que le rapport ne propose pas une réforme globale des collectivités locales mais s'est attaché à recommander quelques mesures. En matière financière et fiscale, le rapport s'est intéressé en particulier à la taxe professionnelle, à la révision de l'assiette des impôts directs locaux et, enfin, à la maîtrise de la dépense des collectivités locales.

S'agissant de la taxe professionnelle, **M. Edouard Balladur** a envisagé les mesures qui permettraient de compenser sa suppression. Il a écarté certaines pistes telles que l'augmentation des dotations de l'Etat ou la création de la taxe carbone, qui présentent l'inconvénient soit d'aggraver le déficit budgétaire soit de frapper la consommation des ménages. Il a donc évoqué d'autres réformes qui lui paraissent plus pertinentes, telles que l'augmentation de la part foncière de la taxe professionnelle ou la taxation de la valeur ajoutée des entreprises. En tout état de cause, il est impératif de conserver le lien existant entre celles-ci et les territoires à travers l'impôt.

Pour ce qui concerne l'assiette des impôts directs locaux, il a proposé de rendre obligatoire la révision de leurs bases foncières tous les six ans. Cette révision se fonderait sur les valeurs locatives, telles qu'elles sont évaluées par l'administration lors des transactions. Il a reconnu que les transferts de charge induits par cette révision sont cependant susceptibles de créer d'importantes difficultés politiques et sociales.

En vue de mieux maîtriser les budgets des collectivités territoriales, **M. Edouard Balladur** a souhaité que le Parlement puisse débattre chaque année d'un objectif national d'évolution de la dépense locale, à l'image du mécanisme mis en place pour l'assurance maladie. Il a souligné que sa proposition, même sans être assortie d'un dispositif contraignant, avait suscité, de la part de certains

membres du comité, des objections fondées sur le principe de la libre administration des collectivités locales, mais il a rappelé que la démocratie implique le vote de l'impôt par le Parlement et que les collectivités territoriales ne peuvent percevoir de ressources fiscales que sur le fondement d'une autorisation législative.

M. Edouard Ballardur a en outre précisé qu'il appartiendra au Parlement de conduire, le cas échéant, une réforme des finances locales de grande ampleur, le rapport du comité qu'il a présidé ne recommandant quant à lui que quelques mesures d'urgence ciblées.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le caractère prudent de la formulation du rapport, qui n'est pas allé jusqu'à préconiser clairement une révision constitutionnelle comme fondement de la réforme des finances locales.

M. Edouard Ballardur a estimé que la multiplication des révisions constitutionnelles n'est pas souhaitable. Il a cependant relevé deux points problématiques dans la Constitution aujourd'hui. Le premier concerne la part déterminante que les ressources propres doivent représenter dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. Le second porte sur l'interdiction pour une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre, ce qui posera des difficultés pour les futures « métropoles » préconisées par le rapport.

M. Jean Arthuis, président, a estimé nécessaire de lever les tabous pour avancer dans la voie d'une réforme des finances locales.

M. Joël Bourdin s'est interrogé sur la contradiction entre la recommandation d'instituer une taxe assise sur la valeur ajoutée et le rejet de la taxation des salaires, à l'origine de la réforme de la taxe professionnelle de 1998, qui a supprimé la part salaires dans l'assiette de cet impôt. Il a ensuite regretté que le rapport ne comporte pas un volet méthodologique sur la nécessité, pour les collectivités locales, de disposer d'études d'impact avant d'envisager d'exercer de nouvelles compétences.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur le lien entre l'échec de la réforme des valeurs locatives en 1990 et le dispositif particulier que cette loi prévoyait pour les sociétés et offices HLM. Il a ensuite évoqué la possibilité pour les structures intercommunales de décider elles-mêmes des révisions des valeurs locatives sous le contrôle de l'administration.

M. François Marc a relevé les nombreux reculs qui ont marqué les tentatives de réforme des finances locales et s'est interrogé sur les conditions politiques qui seraient de nature à favoriser la mise en œuvre des solutions préconisées par le rapport. Il a ensuite plaidé pour un renforcement de la péréquation horizontale.

M. Charles Guené a estimé, à la suite des propos de M. Joël Bourdin, que l'assiette valeur ajoutée comprend les salaires et qu'il faudra bien, à un

moment ou à un autre, ouvrir le débat sur la mise en œuvre d'un impôt sur la consommation. Il a interrogé M. Edouard Balladur sur l'évolution des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

M. Jean-Claude Frécon s'est inquiété des modalités de compensation de la suppression de la taxe professionnelle, soulignant le flou entourant les chiffres annoncés par le Gouvernement. Il a exprimé son accord avec le rejet de la taxe carbone comme substitut à cet impôt. Enfin, il a jugé indispensable de procéder à une révision des bases locatives des impôts locaux, mais a exprimé sa préférence pour une évaluation déclarative par rapport à l'évaluation administrative préconisée par le rapport.

M. Pierre Bernard-Reymond a relevé une contradiction entre le système des subventions croisées, créant des liens de « vassalité » entre collectivités et le principe de l'autonomie énoncé par la Constitution. Ce système est en outre coûteux et source de lenteurs administratives.

M. Philippe Adnot s'est déclaré en désaccord avec plusieurs observations du rapport du comité. La fiscalité locale n'est pas illisible pour les électeurs. La mise sous tutelle de la compétence fiscale du département par la région n'est pas admissible et le département se verrait supprimer ses marges de manœuvre en cas de spécialisation de ses recettes fiscales.

M. Jean Arthuis, président, a contesté que la suppression partielle de la taxe professionnelle puisse être compensée par une hausse du produit de l'impôt sur les sociétés. L'unique intérêt de la réforme de la taxe professionnelle est la baisse des coûts de production ce qui exclut qu'elle entraîne parallèlement une imposition supplémentaire. Par ailleurs, la distinction entre impôt de production et impôt de consommation est illusoire. La taxe professionnelle, comme tous les impôts, est payée in fine par les ménages.

En réponse aux intervenants, **M. Edouard Balladur** a apporté les précisions suivantes :

- dans le système de la taxe sur la valeur ajoutée, les salaires sont réintroduits dans l'assiette mais ne sont pas taxés directement. C'est la différence entre taxation directe et indirecte, réalité reconnue par l'opinion moyenne des économistes, qui fait l'utilité de la réforme de la taxe professionnelle. A défaut, il suffirait d'instituer un impôt généralisé sur le revenu ou la consommation ;

- la véritable cause des délocalisations est le taux de prélèvements obligatoires ;

- l'évaluation est toujours souhaitable, elle a été introduite dans la Constitution à travers les études d'impact ;

- c'est en raison de ses conséquences sociales et politiques que le comité a souhaité préconiser une obligation légale de révision des bases locatives

tous les six ans. Toutes les méthodes d'évaluation donnent lieu, in fine, à un contrôle de l'administration fiscale. Il convient surtout d'éviter des modifications qui interviendraient à chaque transaction ;

- si le système actuel de péréquation est pour l'essentiel vertical et fondé sur les dotations de l'Etat aux collectivités, le développement de l'intercommunalité constitue en soi un mode de péréquation horizontale que le comité soutient en demandant son achèvement ;

- la taxation de la valeur ajoutée ne peut pas être assimilée à une nouvelle taxe professionnelle, car elle est moins pénalisante par rapport à un prélèvement opéré sur une assiette reflétant directement l'investissement et l'emploi ;

- le calcul de la perte nette de recettes fiscales liée à la suppression partielle de la taxe professionnelle, soit 6,1 milliards d'euros, est détaillé dans le rapport du comité ;

- la question des financements croisés demande que soit abordée également celle du maintien de la clause de compétence générale ;

- le détail de la spécialisation des compétences entre collectivités et celui de l'affectation optimale des ressources et des dépenses n'entraîne pas dans la mission du comité et devra être fixé par le législateur ;

- l'effet mécanique d'une hausse du produit de l'impôt sur les sociétés du fait de la suppression partielle de la taxe professionnelle a été confirmé par la direction de la législation fiscale.

M. Gérard Longuet a précisé les motifs du choix du comité en faveur d'une taxation de la valeur ajoutée pour se substituer à la taxe professionnelle, rappelant au préalable qu'étaient exclues l'augmentation de la dette de l'Etat comme la diminution des interventions des collectivités. La taxation de la valeur ajoutée devrait permettre de réduire l'inégalité de traitement actuelle entre les activités de production et les activités de services, ces dernières étant bien moins taxées.

M. Claude Belot s'est interrogé sur la possibilité de localiser l'assiette de la TVA et a rappelé qu'il est important de mesurer les effets des réformes envisagées sur les importations.

- **Travaux de réflexion de la commission en matière de finances locales et de taxe professionnelle Echange de vues (mardi 7 avril 2009)**

La commission a ensuite procédé à un échange de vues sur ses travaux de réflexion en matière de finances locales et de taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que ce premier échange de vues devait permettre l'implication forte de la commission des finances dans le débat en cours sur l'avenir des finances locales, de manière à ce qu'elle soit en mesure de défendre son propre point de vue. Il a relevé que d'autres structures conduisent certes déjà une réflexion, notamment la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par M. Claude Belot, ainsi que le groupe de travail sur la suppression de la taxe professionnelle placé auprès des ministres de l'économie et du budget, auquel participent trois autres membres de la commission : MM. Charles Guené, Edmond Hervé et Albéric de Montgolfier.

Cependant, la commission des finances doit se doter d'une nouvelle doctrine, qui servira de cadre général pour l'examen des textes à venir. En particulier, une importante réforme de la fiscalité locale a été annoncée : il est important d'y réfléchir dès maintenant pour être une force de proposition dans sa mise en place.

M. Jean Arthuis, président, a privilégié une méthode de travail reposant sur un nombre réduit d'auditions. Celles-ci doivent être réservées à des analyses nouvelles ainsi qu'à des éléments de comparaison avec les autres pays européens.

L'ensemble des membres de la commission doivent pouvoir prendre part à cet effort de réflexion, raison pour laquelle il n'apparaît pas opportun de créer un groupe de travail interne.

Il a ensuite évoqué son analyse de la réforme de la taxe professionnelle et identifié trois écueils à éviter : la suppression du lien entre l'impôt sur l'entreprise et le territoire qui l'accueille ; la perpétuation d'une taxation assise sur la production, par exemple à travers l'impôt local sur la valeur ajoutée préconisé par la commission Balladur ; enfin, l'espoir déraisonnable placé dans l'institution d'une taxe carbone dont la mise en place soulève encore beaucoup de difficultés techniques.

Explorant les pistes envisageables de réforme, il a préconisé le relèvement des bases foncières industrielles, notamment dans le secteur de l'énergie et des activités non délocalisables, ainsi que le transfert aux collectivités territoriales de parts d'impôts nationaux, qui restent à déterminer parmi la taxe

sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu, la contribution sociale généralisée et l'impôt sur les sociétés.

Etendant enfin sa réflexion à l'ensemble des finances locales, il a déploré la persistance de tabous, renforcés par le conservatisme des associations nationales d'élus locaux. Parmi ces tabous, il a dénoncé le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Il a ainsi déclaré que le lien entre autonomie fiscale et pouvoir des collectivités n'est pas démontré, comme en témoignent l'exemple des puissants länder allemands, ou, inversement, celui des régions espagnoles. Il a jugé, à ce titre, nécessaire de revenir sur la révision constitutionnelle de 2003.

M. Philippe Adnot s'est déclaré favorable à un travail de réflexion au sein de la commission des finances et au développement d'une capacité d'expertise propre permettant, le cas échéant, de remettre en cause certaines affirmations sans fondement. Il a fait valoir que la fiscalité locale doit effectivement encourager la responsabilisation des collectivités territoriales. Il est revenu sur l'idée fautive, d'après lui, selon laquelle la taxe professionnelle constitue un frein au développement des entreprises. Les problèmes de compétitivité auxquels elles sont confrontées résultent plutôt des coûts excessifs de la main-d'œuvre et du poids des charges sociales.

Il a ensuite déploré le relèvement artificiel de la taxe professionnelle dans certaines collectivités, suite à l'annonce de sa suppression, en vue de maximiser les compensations financières futures. Il a donc souhaité que le calcul des compensations repose sur les niveaux de taxation antérieurs à l'annonce.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité replacer la réflexion sur les finances locales au sein d'une réflexion plus générale sur l'architecture globale des prélèvements obligatoires. Le courage impose aujourd'hui de dire aux Français que tous les impôts sont in fine des prélèvements opérés sur les ménages.

M. Joël Bourdin a approuvé la démarche proposée. Il a plaidé pour un esprit d'indépendance dans le travail d'évaluation conduit par la commission des finances, pour une modernisation des bases fiscales des impôts reposant sur les ménages et, enfin, pour le maintien d'un lien de proximité entre les entreprises et les collectivités territoriales au travers d'une taxe professionnelle rénovée.

M. Charles Guené a déclaré attendre depuis longtemps une initiative comme celle lancée par le président Arthuis. Il s'est alarmé de l'essoufflement de la fiscalité locale que le comité des finances locales n'est plus en mesure de réformer. Il a préconisé l'intégration du thème de l'endettement dans le travail de réflexion de la commission.

M. Philippe Dallier a salué la proposition du président et regretté le corporatisme des associations nationales d'élus locaux ainsi que la trop grande

dépendance du comité des finances locales à l'égard du Gouvernement. Il a souligné la forte légitimité du Sénat en matière de réforme des finances locales. Il a en outre jugé nécessaire de se saisir de la question de la péréquation, de manière à permettre un partage des ressources entre collectivités réellement plus équitable.

M. François Trucy a salué le courage du président pour son choix d'ouvrir ce chantier de réflexion. Il a demandé qu'une note sur la révision constitutionnelle de 2003 et ses conséquences soit élaborée par les services et transmise aux commissaires.

M. Jean-Claude Frécon a estimé pertinent d'engager un débat sur les finances locales au sein de la commission des finances. Il a souhaité que soient organisées de nouvelles réunions de la commission à ce sujet. Il a ensuite préconisé une révision des valeurs locatives fondées sur un système déclaratif et relativisé la responsabilité du comité des finances locales et des associations nationales d'élus locaux dans la définition des règles de la fiscalité locale. Ces structures ne font en effet qu'appliquer la loi votée par le Parlement.

M. Edmond Hervé a constaté que seul un nombre réduit de parlementaires s'investissent véritablement dans le domaine des finances locales et déploré le caractère abscons des amendements parlementaires touchant à cette matière. Il a de plus attiré l'attention sur l'adoption de postures majoritaires ou de postures d'opposition qui doivent être prohibées car elles fragiliseraient le travail de réflexion de la commission qui doit être consensuel.

Il a regretté les remises en cause ex post des décisions du comité des finances locales par certains parlementaires, notamment en matière de péréquation. Il a enfin souligné son désaccord avec l'idée, défendue par le président, d'un système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, tout en soulignant le caractère central de ce débat.

M. Jean Arthuis, président, a pour conclure invité à s'inspirer de la méthode consensuelle du groupe de travail de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la crise financière internationale. Ce groupe est en effet parvenu à établir un diagnostic partagé et à émettre des recommandations communes transcendant les clivages partisans. Il a souhaité que la question de la fiscalité des collectivités territoriales fasse l'objet d'une réflexion détachée des préoccupations locales.

- **Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle**
Audition de M. Jean-Thomas Lesueur, délégué général de l'institut Thomas More, de M. Stanislas Boutmy, directeur général, et de Mme Céline Moyon, consultante, de l'agence Public Evaluation System (mercredi 13 mai 2009)

Réunie le mercredi 13 mai 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé tout d'abord à l'**audition de M. Jean-Thomas Lesueur, délégué général de l'institut Thomas More, de M. Stanislas Boutmy, directeur général, et de Mme Céline Moyon, consultante, de l'agence Public Evaluation System, auteurs d'une étude comparative sur l'application du principe d'autonomie fiscale et financière en Europe.**

M. Jean Arthuis, président, a rappelé à titre liminaire que cette réunion s'insère dans une série d'auditions destinées à enrichir la réflexion de la commission des finances en matière de finances locales. Des réunions ultérieures porteront notamment sur la réforme de la taxe professionnelle, d'une part, et sur la péréquation, d'autre part.

L'audition des auteurs d'une étude sur les finances locales dans douze pays européens a pour objectif de recueillir des informations et des éléments de comparaison sur les choix effectués par nos voisins, en matière d'organisation de l'administration territoriale, de modes de financement et de degré d'autonomie financière. Il doit s'agir en effet pour la commission des finances de puiser, dans ces expériences, l'inspiration des réformes à conduire demain.

M. Jean-Thomas Lesueur, délégué général de l'institut Thomas More, a rappelé que l'étude réalisée par son institut et l'agence Public Evaluation System retrace les résultats d'un travail comparatif sur douze Etats de l'Union européenne (UE), choisis en fonction de la diversité de leurs profils. Cette étude se fonde sur des données du Conseil de l'Europe, d'Eurostat, de l'OCDE et d'articles universitaires. Elle aborde notamment les problématiques suivantes : l'articulation entre les échelons territoriaux et la répartition des compétences, le partenariat public-public en tant que mode de gouvernance et, enfin, les conditions et les moyens de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ce dernier aspect est plus spécialement développé dans l'exposé préparé pour la commission des finances.

M. Stanislas Boutmy, directeur général de l'agence Public Evaluation System, a souligné le fait que la réforme des collectivités territoriales et de la fiscalité locale, véritable « serpent de mer » des politiques publiques, nécessite une réflexion sur les modes de financement, et rappelé que la France, dans la continuité de la Charte de l'autonomie locale adoptée en 1985 par le

Conseil de l'Europe, a constitutionnalisé en 2003 le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales ainsi que la péréquation.

Cette problématique de l'autonomie financière fait aujourd'hui l'objet d'approches diverses au sein des Etats européens, qui s'expliquent par des conceptions variées de l'autonomie politique, du pouvoir fiscal, de la souveraineté, de l'unité de l'Etat, de la péréquation ou encore du principe de subsidiarité.

Mme Céline Moyon, consultante de l'agence Public Evaluation System, a présenté, à l'aide d'une vidéoprojection, le contenu plus détaillé de l'étude. Le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales se mesure à l'aune de données financières mais aussi à partir d'éléments juridiques et institutionnels.

Parmi les aspects financiers, elle a présenté les chiffres du poids de la dépense publique dans le produit intérieur brut (PIB), du niveau des recettes et des dépenses des collectivités territoriales et de la répartition par nature des différentes ressources locales.

Pour les données à caractère plus juridique et institutionnel, doivent être prises en compte les différences en termes de compétences à la charge des collectivités territoriales, d'étendue du pouvoir normatif dévolu à celles-ci, ou encore de capacité à utiliser le levier fiscal et à recourir à l'emprunt.

Elle a rappelé que la Charte européenne de l'autonomie locale définit celle-ci comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». En matière d'autonomie financière, cette charte confère aux collectivités locales un « droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ».

Mme Céline Moyon a observé que la part des dépenses locales dans les dépenses publiques est très variable selon les pays analysés, ce qui vient s'ajouter à des écarts notables dans les niveaux de dépenses agrégées de l'ensemble des administrations publiques.

Dans les Etats membres de l'Union européenne (UE), le poids des dépenses des administrations fédérées et locales représente en 2007 15,5 % du PIB. La France s'établit sous ce seuil global, avec 11 % de dépenses publiques locales rapportées à la richesse nationale. L'Italie se place quant à elle au niveau moyen, tandis que l'Allemagne et l'Espagne se situent légèrement au-dessus de la moyenne européenne autour d'un taux de dépenses des administrations fédérées et locales représentant 20 % de leur PIB. Le taux le plus bas, 6 %, est constaté au Portugal, dont la structure étatique est particulièrement centralisée. A l'inverse, le

Danemark enregistre le taux de dépenses locales le plus élevé de l'UE avec un pourcentage de 32 %.

Le rapport entre les recettes des administrations locales et fédérées et les recettes des administrations centrales est de 65 % dans l'Union européenne. La France se place également de ce point de vue en dessous de ses voisins européens puisqu'elle atteint un niveau de 55 %. Les Etats les plus décentralisés que sont l'Allemagne et l'Espagne enregistrent des pourcentages significatifs, respectivement de 151,6 % et de 127,9 %. A l'inverse, des Etats unitaires, tels que le Royaume-Uni ou surtout le Portugal connaissent les rapports les plus faibles : 34 % et 22 %.

En ce qui concerne la part des recettes fiscales propres des collectivités territoriales dans le total des recettes, elle se situe à 43,1 % dans l'UE et à 45,4 % en France. L'Allemagne et l'Espagne se placent aux niveaux élevés de 61 % et 53,5 %. Le Royaume-Uni, quant à lui, n'atteint que 13,2 %.

Pour ce qui relève de la nature des recettes fiscales locales, **Mme Céline Moyon** a souligné la très grande diversité des situations rencontrées. La structure de ces recettes en France fait apparaître deux tiers de ressources issues d'impôts sur le patrimoine et moins d'un tiers d'impôts sur la production. L'Allemagne répartit de manière quasi égale ses recettes entre impôts sur la production et impôts sur le revenu. Les recettes fiscales locales du Royaume-Uni se fondent quasi-exclusivement sur une imposition du patrimoine alors que les ressources fiscales des collectivités finlandaises reposent sur l'imposition du revenu. Les autres Etats se répartissent entre des configurations de structures de recettes aux proportions variées.

S'agissant du lien entre l'autonomie financière et la part des recettes fiscales dans les ressources des collectivités locales, **Mme Céline Moyon** a relevé que la recette fiscale peut être partagée entre l'Etat et la collectivité locale à l'image de la perception d'une part de TVA par les collectivités allemandes, autrichiennes, espagnoles, portugaises et italiennes.

Cette pratique du partage d'impôt, de plus en plus utilisée ces dernières années comme le montre une enquête de l'OCDE, existe également pour l'imposition du revenu en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Italie. Ce type de dispositif peut faciliter la péréquation, mais il limite l'autonomie fiscale locale.

Les marges de manœuvre des collectivités sur la fiscalité locale sont variables, tant sur les taux que sur les allègements et abattements, et, surtout, de plus en plus encadrées. Elles dépendent en outre de la nature des bases imposables. Ainsi, la taxation de la consommation ne laisse que peu de marges puisqu'elle dépend étroitement du droit communautaire. L'impôt sur le revenu relève, lui, largement des choix nationaux de politique fiscale. Enfin, la fiscalité patrimoniale confère une véritable liberté quant à la détermination des taux et des

régimes mais elle présente la difficulté de son faible dynamisme en raison de la difficile revalorisation des bases.

Des évolutions récentes dans la répartition des ressources fiscales entre l'échelon national et l'échelon local mettent notamment en évidence une nouvelle répartition de la ressource fiscale, plus favorable à l'échelon local. Ce phénomène est constaté dans la grande majorité des Etats de l'Union européenne. Ainsi, entre 2000 et 2006, les ressources fiscales destinées en France à l'échelon central se sont réduites de 4,4 % tandis que celles bénéficiant aux collectivités territoriales se sont accrues de 1,4 %. De même et de manière encore plus saillante, l'Espagne enregistre sur la même période une baisse de 11,9 % des recettes fiscales de l'échelon central et une hausse de 14,3 % de l'échelon régional.

La part des recettes fiscales autonomes des collectivités locales demeure assez importante dans les pays étudiés mais est en diminution. Elle doit être appréciée à l'aune de la capacité pour les collectivités à en fixer les taux. **Mme Céline Moyon** a dénoncé l'idée reçue selon laquelle l'autonomie fiscale serait plus forte dans les Etats fédéraux. Le cas de figure allemand demeure à ce sujet le plus emblématique puisque les Länder n'ont quasiment aucune ressource autonome, leur financement reposant principalement sur la répartition du produit de la TVA. Elle a ajouté que ce dispositif de transferts financiers de l'échelon fédéral vers l'échelon fédéré facilite considérablement les politiques de péréquation.

Elle a établi une corrélation entre le niveau des dotations affectées et l'importance des compétences transférées. En Allemagne et en Autriche, les dotations affectées représentent ainsi plus de 50 % des dotations, alors que, en France, elles atteignent environ 12 % du total des dotations.

Mme Céline Moyon a noté que la fixation d'objectifs d'assainissement des finances publiques et d'équilibre budgétaire dans l'Union européenne a conduit plusieurs pays à la signature de conventions entre l'Etat et les collectivités locales : l'Autriche en 2000, l'Espagne en 2001 et l'Allemagne en 2002. La réforme fédérale allemande de 2006, qui a inscrit le pacte de stabilité dans la Loi fondamentale, a également mené à l'adoption de dispositions constitutionnelles concernant la répartition des ressources et de la prise en charge des sanctions entre le Bund et les Länder.

En matière de recours à l'emprunt, **Mme Céline Moyon** a relevé l'utilisation très fréquente de la « règle d'or », qui réserve l'emprunt au financement d'opérations d'investissement. Elle a insisté sur les différences nationales dans la définition du concept d'investissement et sur la variété des mécanismes de contrôle. Plusieurs Etats ont ainsi fait le choix d'un contrôle a priori à l'image du « credit approval » britannique, mais aussi de l'Allemagne et du Portugal. Cas plus rare, la Pologne a opté pour un contrôle a posteriori qui porte sur le volume de la dette et non sur la nature des dépenses.

M. Stanislas Boutmy a ensuite tiré quelques enseignements de l'étude comparative. La transparence et l'imputabilité, définie comme l'existence d'un lien entre l'impôt et une politique publique donnée, apparaissent comme les oubliées de l'autonomie financière des collectivités locales. Il a estimé indispensable, d'une part, de remettre à plat la fiscalité locale pour atteindre l'autonomie financière et, d'autre part, de renforcer les mécanismes de péréquation.

Il a enfin développé quelques réflexions sur la transparence favorisée par le recours à une comptabilité patrimoniale, sur la responsabilité encouragée par l'évaluation des finances locales, sur le lien entre autonomie fiscale et compétitivité économique des territoires, sur les freins à l'autonomie que sont les abattements et dégrèvements fiscaux et, enfin, sur l'utilisation de nouveaux modes de financement, à l'image des partenariats public-privé.

M. Michel Charasse a souhaité savoir, en préalable, quel système paraît le meilleur aux auteurs de l'étude.

Mme Céline Moyon a rappelé la définition issue de la Charte européenne de l'autonomie locale et a fait valoir qu'un modèle hybride inspiré de ceux de l'Allemagne, de l'Autriche et des pays scandinaves aurait sa préférence, au regard des critères de diversification et d'évolutivité des ressources. Pour la France, l'imitation des procédures de négociation sur la répartition des ressources mises en œuvre par les accords conclus en Espagne entre l'Etat central et les régions représenterait une piste pertinente.

M. Edmond Hervé a souligné l'importance de la géographie et de la démographie dans les choix effectués par les différents pays. La recherche d'un modèle unique en Europe constituerait, à cet égard, une erreur.

M. Charles Guené a noté que la mise en place récente de la conférence des exécutifs en France va dans le sens d'un système fondé sur la négociation. Toutefois, les accords entre l'Etat et les collectivités locales, s'ils permettent de tracer des perspectives d'avenir en matière de fiscalité, doivent impérativement être respectés sur le long terme.

Mme Céline Moyon a relevé, pour l'Allemagne, que, en dépit d'un accord formel sur le partage des responsabilités entre l'Etat et les Länder en cas de sanction financière pour déficit public excessif, l'absence de déclenchement d'une procédure n'a pas encore permis de vérifier l'efficacité du dispositif. Les Etats européens se limitent souvent à inscrire dans leur Constitution une clé de répartition des recettes fiscales en vue de dépasser les désaccords sur les niveaux de financement. En Espagne, de tels désaccords se sont soldés par des conflits judiciaires, obligeant ainsi l'Etat à réagir. L'Italie, quant à elle, a fait le choix d'une révision constitutionnelle encore inappliquée. Au total, le dépassement de ces différends dépend des attitudes des acteurs et de leur pugnacité.

M. Pierre Bernard-Reymond a souhaité que l'institut Thomas More et l'agence Public Evaluation System se présentent, en précisant les sources de leur financement. Il s'est interrogé ensuite sur l'appréciation à porter quant aux subventions versées entre collectivités territoriales.

M. Jean-Thomas Lesueur a indiqué que l'institut Thomas More est un laboratoire d'idées (« think tank ») basé en Belgique, dont le financement est assuré par 70 % de dons, issus de grands groupes mais aussi de petites entreprises, et par 30 % de recettes tirées de contrats signés avec des entreprises et des institutions publiques. Il a précisé que l'étude comparative sur l'organisation territoriale des pays européens n'est pas liée à une commande et a été rédigée par l'institut de sa propre initiative.

M. Stanislas Boutmy a présenté l'agence Public Evaluation System, jeune pousse innovante au statut de société anonyme, dont le capital de 255 000 euros est détenu par des personnes privées. Ses clients sont des collectivités territoriales et des grands groupes tels qu'AREVA ou la SNCF.

S'agissant des subventions versées entre collectivités territoriales, il a constaté que, si les structures fédérales permettent la tutelle des entités fédérées sur les autres collectivités locales, ce type de tutelle est interdit en France par la Constitution.

Mme Céline Moyon a ajouté que les subventions non fléchées de collectivité à collectivité en France sont prohibées, en dépit de transgressions en pratique. Elle a notamment donné l'exemple des subventions des départements aux communes.

M. Michel Charasse a insisté sur la distinction entre l'autonomie financière, qui implique la possibilité de recourir à l'emprunt, et l'autonomie fiscale, qui doit permettre aux collectivités d'actionner librement les taux des impôts qu'elles prélèvent et de contrôler ainsi leur endettement. A titre d'exemple, les collectivités locales allemandes et britanniques ne peuvent accéder librement à l'emprunt. Au Royaume-Uni, le financement par l'emprunt doit être exclusivement utilisé pour des projets mis en œuvre par l'Etat central.

Pour ce qui concerne l'autonomie fiscale, **M. Michel Charasse** s'est interrogé sur la présence dans les autres Etats européens de l'obligation de maintenir un pourcentage fixe de ressources fiscales locales propres, à l'image de ce que la Constitution française prévoit depuis la révision de 2003.

M. Stanislas Boutmy a mis en exergue la liberté très forte laissée aux collectivités territoriales en France - qui a cependant mis vingt-cinq ans à ratifier la Charte de l'autonomie locale. L'accès libre à l'emprunt ne se retrouve pas dans les autres Etats de l'Union européenne. De même, la maîtrise par les collectivités de certains impôts apparaît comme une spécificité française.

Mme Céline Moyon a ajouté que la France est le seul pays qui a cherché à définir un pourcentage global de ressources propres pour les collectivités territoriales.

M. Michel Charasse s'est étonné de ce mécanisme affaiblissant l'Etat, alors que l'Union européenne ne l'exige pas de son côté.

M. Jean Arthuis, président, s'est déclaré sur ce point favorable à un réexamen du principe établi par la révision constitutionnelle de 2003.

M. Jean-Pierre Fourcade a souhaité connaître, pour chaque pays, la part de déficit des collectivités locales dans le déficit public global au sens de Maastricht, de manière à enrichir le débat sur la question de l'autonomie fiscale et de la dynamique des déficits publics.

Il s'est demandé ensuite pourquoi seuls trois niveaux de collectivités territoriales apparaissent dans l'étude, sans que les structures intercommunales fassent l'objet d'une analyse. Enfin, il s'est interrogé sur les mécanismes d'autorisation d'emprunt, sur leur efficacité et sur leurs effets sur les niveaux d'endettement des collectivités.

Mme Céline Moyon a précisé, pour chaque Etat de l'Union européenne analysé, la part des déficits locaux dans le déficit public et a mis en évidence l'incompatibilité entre péréquation et autonomie financières.

En matière d'analyse de l'intercommunalité, **M. Stanislas Boutmy** a indiqué que l'étude s'est volontairement limitée aux échelons élus selon des processus démocratiques classiques.

Mme Céline Moyon a souligné le fait que la France se singularise par l'existence d'un échelon intercommunal, qui n'est pas inscrit dans la Constitution alors qu'il est habilité à lever l'impôt. Elle a jugé cette situation problématique.

Enfin, sur les effets des régimes d'autorisations d'emprunt, elle a confirmé l'intérêt de la « règle d'or », assez généralement répandue, tout en regrettant de ne pas disposer d'informations suffisantes sur les stocks de dettes des collectivités territoriales.

M. Stanislas Boutmy a précisé que les contrôles a posteriori mis en place en Pologne s'avèrent efficaces et limitent effectivement l'endettement des collectivités locales.

M. François Marc a souligné que la question de la définition de l'autonomie revient de manière récurrente et s'est interrogé sur les effets égalisateurs induits par la nature des recettes fiscales locales. En effet, selon que les ressources reposent en particulier sur l'imposition des revenus, de la consommation ou du patrimoine, la réduction des écarts de richesse semble plus ou moins favorisée.

Mme Céline Moyon a estimé que la problématique de l'égalité de traitement doit être abordée de manière distincte selon le mode de financement des collectivités territoriales. Il en existe deux. Le premier repose sur la prise en compte des compétences exercées et des services rendus. Ce système invite à faire un lien entre la compétence et la fiscalité : une collectivité en charge du développement économique peut ainsi légitimement recevoir les fruits d'un impôt sur la production ; parallèlement des compétences « sociales » appellent des recettes reposant sur le revenu.

Le second mode consiste à définir une répartition en fonction de critères de moyens et de charges, à l'image en France de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, surtout, de la dotation de solidarité urbaine (DSU). La problématique de l'égalité de traitement, souvent présente en Europe du Nord, pose la question de l'arbitrage entre compétitivité et justice, comme le montre l'exemple des régions espagnoles.

M. Jean-Claude Frécon a précisé que, en tant que représentant au Conseil de l'Europe, il avait évoqué la Charte européenne de l'autonomie locale lors de la révision constitutionnelle de 2003. Il a jugé nécessaire de prendre en considération les histoires nationales pour mieux comprendre la diversité des systèmes de finances locales. La notion de ressources propres fait ainsi l'objet de définitions différentes selon les pays. Les situations nationales sont en effet très diverses et peuvent recouvrir des réalités aux apparences parfois trompeuses. Ainsi, les collectivités territoriales de Macédoine bénéficient de 90 % de ressources propres mais le caractère très limité de leur budget ne rend pas ce pourcentage significatif.

Il a souligné également la difficulté liée à la définition d'un pourcentage minimal de ressources propres : l'idée de part déterminante retenue par la Constitution française n'apparaît pas pertinente.

Enfin, il a remarqué que l'impact des déficits locaux dans le déficit public constitue un phénomène récent puisque pendant dix ans les soldes budgétaires locaux ont contribué favorablement aux niveaux de déficit public.

M. Stanislas Boutmy a relevé l'absence de relation directe entre l'autonomie fiscale et l'autonomie politique. Il a ainsi donné les exemples opposés des collectivités britanniques et des Länder allemands, les premières bénéficiant de marges d'intervention importantes sur leurs recettes fiscales mais d'un très faible pouvoir dans la définition de leur politique. A l'inverse, les seconds, disposant d'une large autonomie politique et de ressources conséquentes n'ont qu'une faible maîtrise du levier fiscal : ils ne peuvent en effet fixer que les taux des taxes portant sur les chiens et la bière.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur l'existence d'équivalents de la taxe professionnelle dans les autres pays européens. Il a

regretté que l'étude ne distingue pas les impôts sur la production des impôts sur la consommation.

Mme Céline Moyon a indiqué l'absence d'équivalents de la taxe professionnelle en Europe, qui reste une spécificité française, de même que le versement transports.

Elle a reconnu le caractère extensif de la notion d'impôt sur la production, ainsi que le problème méthodologique qui en découle dans la mesure où Eurostat place la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au sein de cette catégorie de prélèvements.

M. Jean Arthuis, président, a regretté que la catégorie « impôt sur la production » soit si large et souhaité que les impôts sur la consommation en soient extraits. En effet, ceux-ci frappent tous les produits vendus sur le territoire. Les impôts sur la production, eux, ne touchent que les produits nationaux.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur l'impact de l'organisation institutionnelle et du mode d'élection sur les rapports de force entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de finances locales.

Mme Céline Moyon a reconnu que le caractère direct ou indirect d'une élection peut avoir des conséquences et que la représentation des collectivités au sein d'une assemblée parlementaire est utile. Elle a noté que cette représentation est plus déterminante dans un système fédéral.

M. Stanislas Boutmy a affirmé que le poids financier réel d'une collectivité détermine son poids politique plus encore que les configurations institutionnelles, à l'exception des régimes fédéraux dans lesquels les entités fédérées exercent un pouvoir institutionnel.

M. Jean-Thomas Lesueur a mis en évidence, au sein des Etats analysés, l'importance de l'existence ou de l'absence d'une culture du consensus. Sa faiblesse en France peut expliquer le jeu des rapports de pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales.

M. Yann Gaillard a émis des doutes sur le lien implicitement admis entre l'autonomie financière des collectivités locales et la démocratie. Il a invité à remettre en question les présupposés de l'étude concernant l'intérêt de cette autonomie, et plus largement des libertés locales, au sein d'un régime démocratique.

M. Stanislas Boutmy a précisé que l'étude n'avait pour point de départ que le droit existant et, en particulier, la Charte européenne de l'autonomie locale. L'étude a mis l'accent sur l'autonomie financière parce qu'elle permet de répondre à la question de l'imputabilité, c'est-à-dire de déterminer l'entité responsable d'une politique donnée. Dans les régimes non fédéraux, il est légitime pour l'Etat de financer les collectivités par des dotations et de conduire

des politiques de péréquation qui conduisent à une réduction des inégalités de richesse.

M. Philippe Dallier a souligné les limites de la péréquation. En Allemagne, le mécanisme a été poussé si loin que les collectivités peuvent ne plus avoir intérêt à accueillir d'entreprises sur leurs territoires. Un lien doit donc être conservé entre la fiscalité et le territoire. Il s'est interrogé sur les choix des Etats de l'UE en termes de péréquation verticale ou de péréquation horizontale à l'image du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, et sur les montants en cause ainsi que sur l'efficacité des mécanismes mis en place. Il serait de ce point de vue intéressant de mesurer les écarts de richesse entre collectivités de même niveau dans chacun des pays étudiés.

Il a enfin estimé que réformer la taxe professionnelle sans toucher aux mécanismes de péréquation pourrait induire des conséquences dramatiques.

En réponse, **Mme Céline Moyon** a posé la question de la définition du concept de « richesse » d'une collectivité locale. En effet, l'intérêt de politiques de péréquation ne peut être envisagé qu'une fois pris en compte les écarts de ressources mais également les compétences dévolues à une collectivité donnée.

M. Philippe Dallier a considéré que ce critère des différences de compétences n'est pas recevable, en particulier en France, la péréquation devant répondre à un objectif de correction des inégalités de richesse dans un contexte où les compétences des collectivités sont uniformes. Il a insisté sur la nécessité d'utiliser des données pertinentes en vue de faciliter les comparaisons internationales dans le domaine de la péréquation.

M. Stanislas Boutmy a remarqué que les dotations versées par l'Etat ont par leur nature même des effets péréquateurs.

M. Jean-Pierre Fourcade a confirmé l'insuffisance des mécanismes de péréquation en France.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que le choix de la bonne clé de répartition des dotations constitue la question centrale et souligné le rôle du comité des finances locales en la matière.

M. Gérard Longuet a regretté l'absence des structures intercommunales dans l'étude ainsi que la confusion entre impôts sur la production et impôts sur la consommation. Il a souhaité que les prestations individualisées, c'est-à-dire celles pouvant faire l'objet d'une facturation séparée, à l'image des taxes sur l'eau, l'assainissement ou les déchets, fassent l'objet d'une analyse spécifique au sein des budgets locaux.

M. Stanislas Boutmy a proposé de produire de nouvelles données, intégrant les remarques sur l'intercommunalité, l'imposition de la consommation et l'individualisation des prestations.

M. Edmond Hervé a mis en évidence le caractère fondamental de la géographie, de la densité et de la concentration urbaine pour appréhender les finances locales et les problématiques d'inégalité entre collectivités. Il a donné l'exemple de l'impact différent de la suppression des bureaux de poste aux Pays-Bas et en France.

Dans le cadre d'un travail sur l'autonomie financière, il a plaidé pour une distinction entre le contribuable et l'utilisateur. Enfin, il a indiqué que la taxe professionnelle n'est pas la seule charge à prendre en compte pour les entreprises au niveau local et que l'étude doit élargir son champ à l'ensemble des prélèvements susceptibles de réduire l'attractivité des territoires.

M. Stanislas Boutmy a souligné le rôle important du bénévolat dans le fonctionnement des petites communes rurales.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité de la large participation des membres de la commission à ce débat.

- **Réforme de la taxe professionnelle Communication (mercredi 13 mai 2009)**

La commission a entendu ensuite une **communication** de **MM. Charles Guené, Edmond Hervé et Albéric de Montgolfier** sur les activités du groupe de travail sur la **réforme de la taxe professionnelle** placé auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les auditions portant sur les finances locales sont le moyen de faire émerger un certain nombre d'orientations consensuelles de la commission des finances dans l'optique de l'examen des futures lois de finances. Les échanges de vues entre membres de la commission suivent donc les auditions de manière systématique. Il a souhaité pouvoir prendre note des souhaits des commissaires en ce domaine et répondre à leurs préoccupations.

C'est à ce titre que les trois commissaires, membres du groupe de travail constitué auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur la réforme de la taxe professionnelle, ont été invités à faire un point sur l'état d'avancement des réflexions de ce groupe.

M. Albéric de Montgolfier a indiqué que le groupe, constitué le 3 avril 2009, a tenu deux réunions, consacrées respectivement à l'information des associations d'élus et à celle des entrepreneurs, d'autres réunions étant programmées au cours des prochaines semaines. Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, il est tout d'abord revenu sur les réformes successives de la taxe professionnelle, entreprises depuis dix ans. En effet, entre 1999 et 2003, la part salaires a été progressivement supprimée et compensée par des dotations budgétaires. En 2004, un dégrèvement au titre des investissements nouveaux a été créé. L'année suivante un plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, établi à 3,5 %, a été mis en place. Enfin depuis 2009, les nouveaux investissements font l'objet d'un dégrèvement permanent.

M. Albéric de Montgolfier a ensuite présenté la nouvelle étape dans la réforme de la taxe professionnelle, annoncée par le Président de la République le 5 février 2009. Parce que cet impôt ne possède pas d'équivalent chez nos voisins et pénalise lourdement notre économie, en particulier dans les secteurs soumis à la concurrence internationale, la réforme annoncée vise à supprimer la part de la taxe professionnelle sur les équipements et les biens mobiliers (EBM) après 2010.

Cette réforme devrait entraîner une perte de recettes brutes pour les collectivités territoriales de 22,2 milliards d'euros, sur un total de 28 milliards d'euros de recettes liées à cet impôt pour les collectivités. Le coût net de la réforme pour l'Etat est évalué à 8 milliards d'euros, compte tenu du principe d'une compensation à l'euro près pour les collectivités territoriales. Il

représentera un gain équivalent pour les entreprises. L'écart entre le coût budgétaire de 8 milliards d'euros pour l'Etat et la baisse de 22,2 milliards d'euros dans les recettes de taxe professionnelle s'explique par divers éléments, en particulier une baisse de 11 milliards d'euros des dégrèvements liés à la taxe professionnelle, ainsi qu'une augmentation mécanique de l'impôt sur les sociétés (IS).

M. Charles Guené a précisé sur ce point que la taxe professionnelle étant déductible de l'IS, le retrait des EBM de son assiette et la réduction d'impôt qui en résulte engendrent un accroissement consécutif de la cotisation minimale de taxe professionnelle, due à l'Etat par les entreprises.

M. Jean Arthuis, président, s'est étonné d'une telle augmentation de l'IS faisant suite à la suppression partielle de la taxe professionnelle. Cette réforme doit en effet accroître la compétitivité économique des territoires et non pas alourdir indirectement la fiscalité des entreprises.

M. Charles Guené a mentionné les trois questions présentées au groupe de travail comme des préalables : les modalités de réforme d'un impôt pesant sur les entreprises soumises à la concurrence internationale, la conciliation entre une compensation du coût de la réforme et le maintien d'un lien entre les entreprises et les territoires et, enfin, le calendrier le plus pertinent pour conduire cette réforme. Celle-ci doit garantir le niveau des ressources de chaque collectivité, tout en satisfaisant le respect du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

M. Albéric de Montgolfier a indiqué que différentes pistes de compensation pour les collectivités sont envisagées. Il pourrait s'agir de transférer certaines ressources fiscales aujourd'hui perçues par l'Etat telles qu'une fraction de cotisation minimale de valeur ajoutée (6,4 milliards d'euros), une part supplémentaire de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour un montant compris entre 3 et 4 milliards d'euros, ou, encore, le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), soit 2,8 milliards d'euros. L'idée d'impôts locaux sectoriels a été avancée ; ce dispositif devrait en particulier conduire à taxer plus fortement les activités non délocalisables de certaines grandes entreprises, du type EDF ou AREVA. Enfin, la piste d'une spécialisation des impôts locaux a été évoquée lors de la réunion du groupe de travail, ce qui a provoqué des réactions parmi les représentants des collectivités territoriales. Cette spécialisation consisterait notamment à transférer la taxe d'habitation, la part foncière de la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier non bâti aux communes. Le produit de la taxe sur le foncier bâti serait quant à lui transféré aux régions.

M. Albéric de Montgolfier a observé que dans le projet présenté par le Gouvernement, la compensation envisagée prévoit des recettes peu dynamiques comme la TSCA. Les taxes locales sectorielles, visant le secteur de l'énergie, nécessitent une réflexion sur la péréquation de leur produit.

M. Charles Guené a annoncé un calendrier de mise en place progressive de la réforme. A l'occasion de la loi de finances pour 2010, la taxe professionnelle serait dégrévée à hauteur de l'assiette EBM, les pertes pour les collectivités territoriales étant intégralement compensées. Cette compensation intégrale par l'Etat laissera ensuite la place à une période de transition de deux à trois ans qui doit conduire à la mise en place d'un schéma nouveau de financement des collectivités.

M. Albéric de Montgolfier a déclaré que seule la moitié des recettes de taxe professionnelle est aujourd'hui à la charge des contribuables. L'autre moitié du produit de la taxe correspond en effet à des compensations et des dégrèvements, financés par l'Etat. Il a donc considéré que la réforme de la taxe professionnelle était indissociable d'une réflexion plus générale sur les finances locales et la question de l'autonomie financière.

M. Edmond Hervé a estimé possible un consensus entre les membres de la commission, en cas d'accord sur les principes constitutionnels, en particulier sur la question du respect du principe d'autonomie financière. Il a souligné le rôle d'entraînement des grandes collectivités territoriales sur un plan économique, évoquant l'exemple des investissements de transports récemment annoncés pour la région Ile de France. Or, les investissements lourds nécessitent des impôts stables et sûrs. A ce titre, le remplacement de la taxe professionnelle par un panier de compensations incertaines, notamment la TIPP, pose problème. Cette taxe, dans un contexte de préoccupations environnementales croissantes, a vocation à diminuer, voire à disparaître à terme.

M. Jean Arthuis, président, a confirmé l'idée selon laquelle la fiscalité environnementale doit changer les comportements et réduire mécaniquement l'assiette sur laquelle elle repose si elle s'avère efficace. Elle n'est pas un impôt de rendement mais une taxation incitative ou dissuasive, dont la nature précaire doit faire l'objet d'anticipations. Ce point a fait l'objet d'échanges consensuels lors du séminaire annuel de la commission des finances qui s'est tenu à Cherbourg. La réforme de la taxe professionnelle doit avoir pour objectif de comprimer un impôt frappant la production en raison de ses effets délocalisateurs. Cette réforme pose essentiellement la question du maintien d'un lien entre l'impôt perçu et le territoire sur lequel s'exerce une activité économique donnée.

M. Charles Guené a observé que ce lien peut en partie subsister en raison du maintien de la part foncière de la taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, président, a regretté qu'il soit envisagé de réintégrer les salaires et les investissements dans l'assiette imposable des entreprises au titre d'une nouvelle taxe sur la valeur ajoutée, ce qui réduit la pertinence de la réforme.

- **Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle**
Echange de vues (mercredi 13 mai 2009)

La commission a ensuite procédé à un échange de vues sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle.

M. Gérard Longuet a considéré que de nombreux points restent à arbitrer après l'engagement du Président de la République de conduire la réforme de la taxe professionnelle. Il s'est félicité de la durée de la période transitoire qui permettra de prendre en compte les conséquences de la réforme de l'organisation territoriale inspirée par les conclusions du rapport du comité Balladur. Le choix d'opérer par dégrèvement à la charge de l'Etat durant cette période aboutit à faire peser la charge de la compensation sur des impôts de consommation qui constituent l'essentiel des recettes de l'Etat.

En outre, par le biais de la compensation de la « part salaires », intégrée dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), les communes ne bénéficiant pas de taxe professionnelle doivent paradoxalement contribuer aux compensations versées aux communes les mieux dotées en taxe professionnelle. Il faut être attentif au problème politique que cette situation peut poser. La réforme doit veiller à respecter une certaine équité.

M. Philippe Dallier a précisé que la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle bénéficie aux communes, à proportion du montant de taxe qu'elles percevaient antérieurement.

M. Jean Arthuis, président, a exprimé l'idée selon laquelle l'impôt finit toujours par être payé par le consommateur.

M. Gérard Miquel a invité à ne pas dissocier la réforme de la taxe professionnelle de la question plus générale de la réforme globale des finances locales. Il a relevé que les politiques de décentralisation conduites depuis près de trente ans ont accru les inégalités fiscales entre collectivités territoriales.

Tout en se déclarant favorable à la réforme de la taxe professionnelle, il s'est inquiété de la proposition d'une spécialisation des impôts par niveau de collectivité. En effet, les départements et les régions risquent de rencontrer d'importantes difficultés de financement, aggravées par le fait qu'une part importante des dépenses de ces collectivités dans le domaine social est déterminée au niveau national. Cette situation obligera de plus en plus, selon lui, à la mise en place de coopérations financières entre collectivités territoriales, à l'image de syndicats mixtes départements-communes.

M. Charles Guené a précisé que, lors de la dernière réunion du groupe de travail, qui accueillait notamment les entrepreneurs, ceux-ci ont fait part de leur préférence pour un système substitutif basé sur une augmentation de trois points de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais ne sont pas intervenus sur la

question de la répartition des recettes de compensation. Les entreprises sont bien conscientes désormais que la réforme en cours consiste à réduire la taxe professionnelle sans la faire totalement disparaître. Elles souhaitent toutefois pouvoir tirer profit de la réforme, quel que soit leur secteur d'activité économique, ces préoccupations reprenant celles déjà exprimées à l'occasion des travaux de la commission présidée par M. Olivier Fouquet en 2004.

En outre, pour mettre un terme au système de compensations et de dégrèvements, un pacte entre l'Etat et les collectivités territoriales, sur le modèle de ce qui se pratique chez certains de nos voisins européens, serait souhaitable. Cette contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ne remettrait pas en cause le principe d'autonomie financière. Il a évoqué enfin la jurisprudence du Conseil constitutionnel en vertu de laquelle certains transferts d'impôts nationaux peuvent tout de même être considérés comme des ressources propres pour les collectivités en raison de leur caractère dynamique.

M. Albéric de Montgolfier a réaffirmé l'accord de l'ensemble des élus quant à la nécessité du lien entre territoire et recettes fiscales résultant de l'activité économique. Il a relevé que la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ou la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) ne représentent pas des ressources dynamiques.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est déclaré favorable à une redistribution aux collectivités du produit d'un ou plusieurs grands impôts nationaux. Le remplacement de la taxe professionnelle par une taxation de la valeur ajoutée n'a pas de sens. Les tableaux fournis par le Gouvernement omettent la part taxable qui touche les bénéficiaires non commerciaux. Cette catégorie représente seulement 4 % du produit de la taxe professionnelle mais concerne un grand nombre de contribuables. De manière générale, les moyennes sont trompeuses et méconnaissent les réalités du terrain.

M. Jean-Claude Frécon a estimé nécessaire de conduire la réforme de la taxe professionnelle en réformant parallèlement les autres impôts locaux. Sur la question des impôts dynamiques, il a préconisé de remplacer la compensation par la TIPP par un panel de taxes environnementales.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que l'absence de dynamisme de ce type d'impôts ne permettra pas de résoudre les difficultés puisqu'elle conduira les collectivités à d'importants problèmes de financement sur le long terme.

M. Jean-Jacques Jégou a observé que toutes les inquiétudes nées de l'annonce de la réforme n'ont pas disparu. Dans l'intérêt des collectivités territoriales, le dynamisme des recettes de l'actuelle taxe professionnelle doit être maintenu.

Il a ensuite souligné que la taxe professionnelle constitue la seule recette pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique. Alors que le développement économique est pour eux une compétence obligatoire, la conservation d'un lien entre l'impôt et le territoire apparaît nécessaire.

M. Yann Gaillard s'est inquiété de la durée de la période transitoire, qui sera, selon lui, très délicate à gérer.

M. Jean Arthuis, président, a également regretté l'étalement du calendrier de la réforme. En effet, alors que l'architecture des prélèvements obligatoires en France accélère les délocalisations et accentue les déséquilibres de l'économie nationale, il s'est alarmé de la lenteur du rythme d'évolution de cette architecture.

M. Edmond Hervé a invité à la vigilance quant aux financements des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales. Les réformes des finances locales doivent être finalisées au moins deux années avant les élections locales.

M. Charles Guené a mis en évidence la période charnière au sein de laquelle la réforme de la taxe professionnelle prend place. Il s'agit de se saisir de ce contexte pour réformer l'ensemble des finances locales. Il sera rendu compte devant la commission des finances des prochaines réunions du groupe de travail.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité que la commission des finances se soit saisie du débat en cours sur les finances locales. Les échanges de points de vue qui suivent systématiquement les auditions doivent permettre de construire une doctrine et d'aborder le projet de loi de finances pour 2010 de manière proactive.

- **Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle**
Audition de M. François Calvarin, président directeur général
du groupe Souriau, membre du Conseil des prélèvements
obligatoires (mercredi 20 mai 2009)

Réunie le mercredi 20 mai 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. François Calvarin, président directeur général du groupe Souriau, membre du Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué en préambule que les auditions organisées sur la réforme de la taxe professionnelle et des finances locales doivent amener à s'interroger sur deux thématiques : d'une part, les conséquences de la réforme sur les entreprises et l'économie, d'autre part, le remplacement de la recette fiscale de taxe professionnelle par une nouvelle recette qui n'est pas nécessairement fondée sur la valeur ajoutée.

Il a estimé utile à ce titre de disposer de l'avis d'un chef d'entreprise, également membre du Conseil des prélèvements obligatoires.

M. François Calvarin a tout d'abord regretté la rapidité avec laquelle le Gouvernement semble vouloir légiférer sur le sujet de la taxe professionnelle qui est pourtant d'actualité depuis plus de dix ans. Le conseil des prélèvements obligatoire, qui travaille à la demande du président Arthuis sur la problématique des charges des entreprises en vue d'un rapport qui sera remis en juillet 2009, n'a pas limité son étude à la seule taxe professionnelle. Cet impôt est l'un des moins intelligents. Dans le cas de l'entreprise Souriau France qui réalise un chiffre d'affaires annuel de 230 millions d'euros, la taxe professionnelle est de 2 millions d'euros et elle a doublé à la suite d'un plan d'investissement de 140 millions d'euros réalisé au cours des années 2000-2009. Ce poids de la taxe professionnelle n'est pas supporté par les concurrents directs de l'entreprise.

Dans un contexte où les emplois purement manuels ont été délocalisés car il est impossible de résister à la concurrence en termes de compétitivité, il est particulièrement mal venu de continuer à pénaliser l'investissement qui est à la source du maintien d'emplois qualifiés. Or la taxe professionnelle renchérit le coût de la prestation globale et le coût du capital. En outre, il ne faut pas appliquer une taxation avant la création de la valeur mais après la création de la richesse. La suppression annoncée de la taxe professionnelle est donc une bonne initiative. Le seul grand avantage de cet impôt est son aptitude à être localisé territorialement.

Abordant la question du remplacement de la taxe professionnelle,

M. François Calvarin a considéré qu'une augmentation de l'impôt sur les sociétés n'aurait pas d'effet sur les délocalisations dans l'industrie, dans la mesure où la préoccupation principale des entreprises est d'avoir des prix de revient compétitifs dans le but de prendre des parts de marché.

Il est en revanche nécessaire que la France progresse dans le contrôle de sa dépense fiscale ce qui impose d'opérer des choix. A cet égard, on peut envisager de réduire ou supprimer les allègements de charges sur les bas salaires pour financer la suppression de la taxe professionnelle. Il serait plus utile de ne pas délocaliser les investissements lourds que de réduire les charges sur des emplois peu qualifiés pour lesquels la différence de coût avec les pays émergents ne pourra jamais être compensée. S'agissant de la création éventuelle d'une taxe carbone, il a exprimé de grandes réserves.

M. Jean Arthuis, président, a émis l'opinion que la taxation de la valeur foncière est le moyen de préserver le lien entre l'entreprise et le territoire.

M. François Calvarin ne s'est pas déclaré défavorable à l'imposition du foncier à condition d'éviter trop de complexité dans les calculs des bases. Il a émis l'hypothèse que le calcul des recettes de taxe professionnelle soit maintenu à l'identique pour les collectivités territoriales, les entreprises étant exonérées de son paiement, l'Etat se chargeant à la fois de verser les recettes aux collectivités et de récupérer les montants en cause par une augmentation indépendante d'autres recettes fiscales. Les recettes pour les collectivités territoriales garderaient ainsi leur caractère dynamique et le lien territorial serait maintenu.

M. Jean-Jacques Jégou a demandé quelle pourrait être la recette nouvelle affectée par l'Etat en compensation de la suppression de la taxe professionnelle.

M. Jean-Pierre Fourcade a observé que la taxe professionnelle n'est pas une taxation ex ante dans la mesure où les actifs sont pris en compte à l'année n+2 dans l'assiette. Il s'est interrogé sur les raisons qui conduisent le patronat à s'opposer à la prise en compte de l'amortissement dans le calcul actuel de la taxation des actifs et sur l'importance relative des allègements de charges et de taxe professionnelle pour l'entreprise Souriau.

M. François Calvarin a apporté les précisions suivantes :

- les allègements de charges représentent 400 000 euros pour Souriau soit quatre fois moins que le montant dû au titre de la taxe professionnelle ;
- l'effet plein de la taxe professionnelle est certes reporté dans le temps mais les entreprises raisonnent sur une durée plus longue, souvent sur dix ans ;
- le vrai problème de la taxe professionnelle n'est pas celui de l'amortissement mais bien le fait qu'elle taxe les actifs de production.

M. Jean Arthuis, président, a reconnu que, avec la taxe professionnelle, on taxait avant d'avoir produit.

M. François Calvarin a observé que la taxe professionnelle renchérit le prix de revient et qu'elle est en outre proportionnelle au volume produit. Il a illustré son propos par l'exemple des entreprises de décolletage de Haute-Savoie qui sont parfois conduites à transférer en Suisse le capital et pour lesquelles la taxation peut représenter une année d'immobilisations brutes. Si la France est très pénalisée de ce point de vue, il a noté toutefois que d'autres pays sont parfois conduits à créer des taxes sur le chiffre d'affaires comme l'Etat de Washington aux Etats-Unis, cette année, pour combler son déficit budgétaire.

M. Charles Guené a repris à son compte l'idée d'une séparation entre la question de la fixation de l'assiette et celle de la clef de répartition. Il s'est déclaré intéressé par l'idée d'une compensation de la diminution des recettes de taxe professionnelle par une progression de l'impôt sur les sociétés (IS). Il conviendrait peut-être en premier lieu de revenir sur certaines niches fiscales dans l'assiette de l'IS.

M. François Calvarin a souligné que le système fiscal français se caractérise par des taux élevés et une assiette réduite du fait des exonérations diverses. Il a considéré que la solution au problème de la taxe professionnelle passe par un choix entre compétitivité et emploi. Si le coût du capital diminue, les entreprises détruiront sans doute un peu d'emplois mais seulement à court terme. Le choix de ne pas taxer l'investissement est un choix de long terme. Mais les arbitrages doivent être rendus. Il a répété qu'il est favorable à la suppression des allègements de charges pour les entreprises qui ne sont pas soumises à la concurrence.

M. Aymeri de Montesquiou a indiqué que, selon l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), la France est le deuxième pays destinataire des investissements étrangers, qui sont pour une large part des investissements industriels, ce qui devrait modérer les critiques sur son système fiscal. Il a souligné la nécessité pour les collectivités territoriales de disposer de ressources pérennes qui ne soient pas dépendantes des aléas de la conjoncture et des bénéfices des entreprises.

M. Jean Arthuis, président, a fait valoir que si l'Etat prenait à sa charge le versement de compensations représentatives de la taxe professionnelle, les collectivités territoriales seraient tentées d'augmenter les taux dans la mesure où les entreprises ne seraient pas touchées.

M. François Marc s'est inquiété du risque de pénaliser les salariés si la compensation des pertes de recettes liées à la suppression de la taxe professionnelle était reportée sur l'impôt sur le revenu ou la TVA.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la réforme de la taxe

professionnelle ne doit pas avoir pour objectif l'augmentation des bénéfices mais bien la baisse des prix, ce qui profitera au consommateur.

M. Jean-Jacques Jégou est revenu sur la nécessité de réduire les niches fiscales qui grèvent l'assiette de l'IS. Il a souhaité savoir si la qualité de la main d'œuvre reste un élément déterminant des investissements étrangers en France.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur la validité des propositions présentées s'agissant des industries à main d'œuvre nombreuse et peu qualifiée et sur leur pertinence en période de crise économique. Il a observé que le lien entre entreprise et territoire est plus ténu en Allemagne qu'en France.

M. Gérard Longuet a posé la question de l'avenir de la part foncière de la taxe professionnelle.

M. Albéric de Montgolfier s'est demandé si la déduction des charges financières de l'IS peut être considérée comme une niche fiscale à supprimer.

M. François Rebsamen a indiqué que son expérience d' élu local lui démontre que la taxe professionnelle n'interdit pas la venue de très nombreux investisseurs industriels étrangers. Ces entreprises soulignent la qualité de la main d'œuvre salariée. Il a demandé si les collectivités avaient participé aux coûts des investissements réalisés par l'entreprise Souriau et a souligné que les taux de taxe professionnelle ne peuvent pas évoluer librement. Il s'est inquiété de la disparition, à terme, de tous les emplois peu qualifiés.

M. François Calvarin a apporté les réponses suivantes :

- une large partie des investissements étrangers en France s'explique moins par la volonté d'acheter des parts de marché que par nos résultats en termes de compétitivité et notre acquis technologique. Il faut tenir compte aussi de la qualité propre des actionnaires qui est déterminante ;

- taxer l'investissement, c'est avoir une vision statique de l'économie. Il faut mettre en parallèle 30 milliards d'euros d'allègements de charges et 20 milliards d'euros de taxe professionnelle ;

- la réforme de la taxe professionnelle se justifie uniquement par la volonté de prendre des parts de marché et d'améliorer notre compétitivité ;

- la suppression de la déductibilité des frais financiers pénaliserait les entreprises les moins riches ;

- l'entreprise Souriau étant déjà présente sur le site, les collectivités n'ont pas contribué au dernier plan d'investissement par des aménagements ;

- compte tenu des mouvements qui ont déjà eu lieu, les emplois encore

délocalisables sont relativement limités.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'intérêt de maintenir une double imposition du foncier en conservant la part résiduelle de la taxe professionnelle basée sur le foncier.

M. François Calvarin a noté la difficulté du mode de calcul de la valeur ajoutée et de sa répartition par établissement. Il a, enfin, évoqué le désintérêt de la jeunesse pour les emplois industriels et les perspectives inquiétantes, au moins jusqu'à la fin de l'année 2009, du secteur industriel, particulièrement dans l'aéronautique et la machine-outil. En lien avec le renchérissement du coût du capital, les opérations d'optimisation de la chaîne logistique (supply-chain) entraînent des coups de frein très brutaux de l'activité.

- **Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle**
Audition de M. Michel Taly, avocat associé au cabinet Arsene Taxand, ancien directeur du service de la législation fiscale (mercredi 20 mai 2009)

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Michel Taly, avocat associé au cabinet Arsene Taxand, ancien directeur du service de la législation fiscale.**

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'un document de travail récent réalisé pour l'Institut de l'entreprise sur le sujet de la réforme de la fiscalité locale avait proposé des pistes de réforme portant sur le remplacement de la taxe professionnelle actuelle par une taxe sur la valeur ajoutée imputable. Il a invité M. Michel Taly à présenter les principales orientations de ce document en rappelant sa grande expérience dans le domaine fiscal.

M. Michel Taly a retracé dans un premier temps les erreurs qui ont entaché la création de la taxe professionnelle et ses précédentes réformes :

- la première erreur a été de vouloir rechercher un compromis et des solutions communes à deux questions distinctes, la répartition de l'impôt, d'une part, et celle de sa recette, d'autre part ;

- la deuxième a consisté à sous-pondérer le travail, en voulant défendre les industries de main d'œuvre. Or, selon les macro économistes, en taxant trop le capital, on conduit à sa fuite, alors que le facteur travail ne se délocalise pas. Cette erreur de raisonnement économique a été reproduite lors de la réforme de 1999 sur la part salaires de la taxe professionnelle ;

- la troisième a été d'acter une moindre taxation des petits contribuables. De ce fait, on a exclu les bénéficiaires qui sont pourtant une part importante de la valeur ajoutée, ce qui a conduit à un appauvrissement du tissu fiscal des zones rurales et des petites villes.

M. Michel Taly a également relevé la contrainte politique liée au tabou du non transfert de l'imposition sur les ménages. Si cette question se justifie au niveau local, elle n'a pas de sens au niveau macro économique, à l'exception des cas de l'IS et de l'impôt sur le revenu (IR). En effet, tous les impôts qui pèsent sur les coûts sont nécessairement répercutés sur les clients, les salariés ou les sous-traitants. Ce tabou obscurcit le débat et le seul moyen de le surmonter est de traiter le problème du financement de la réforme de la taxe professionnelle au niveau national.

Il a ensuite exposé la solution proposée par l'étude de l'Institut de l'entreprise. Celle-ci repose sur une approche différente de ce que devrait être une

taxe sur la valeur ajoutée par rapport à la proposition du Gouvernement. A cet égard, il a mis en garde contre le fait qu'il n'est pas possible d'augmenter le taux d'une imposition à assiette très large, même si ce taux nominal est très faible. Il a évoqué à ce titre la contribution sociale de solidarité des sociétés (dite C3S) de 0,16 %, qui produit 5 milliards d'euros, soit l'équivalent de 0,8 point de TVA.

La proposition consiste à créer une taxe minimum alternative, fondée sur la valeur ajoutée et imputable sur l'IS, comme l'était initialement l'imposition forfaitaire annuelle (IFA). Les collectivités territoriales ne pouvant bénéficier en compensation d'une part d'IS, compte tenu de ses trop fortes variations, il est nécessaire de prévoir un système de répartition. Celui-ci pourrait s'appuyer soit sur un calcul de masse globale, redistribuée par un fonds national au prorata des effectifs et de la surface, soit sur un système déclaratif à la charge des entreprises.

M. Michel Taly s'est prononcé en faveur du système déclaratif qui aurait l'avantage de ne pas diluer le lien entre les entreprises et les collectivités territoriales, sachant que ce point fait également consensus auprès des entreprises.

Cette nouvelle taxe imputable permettrait de réintégrer les contribuables situés au-delà du seuil de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires, limite de l'éligibilité à la cotisation minimale. Elle aurait ainsi pour effet de redonner de la ressource fiscale dans les régions où les PME sont nombreuses.

La question du financement de cette réforme est indépendante de celles de la base de l'imposition et de la répartition de son produit. La réforme annoncée va induire 7 à 8 milliards d'euros d'allègements pour les entreprises. Au niveau national, une palette très large de compensations existe. La question de la répercussion de la réforme sur le taux de l'IS se pose immédiatement et ne constitue pas un tabou pour les entreprises. Au regard de la compétitivité des entreprises, même une augmentation de trois points du taux de l'IS ne présente pas des risques aussi élevés que le maintien de la taxe professionnelle actuelle.

Une cotisation sur la valeur ajoutée non imputable peut être considérée comme un désavantage en termes de compétitivité dans la concurrence qui existe entre Etats européens. Il n'en est pas de même de l'IS qui ne figure pas au tableau comparatif des rentabilités des entreprises.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que cette solution aurait pour effet de faire passer l'imposition de la catégorie des impôts de production vers celle des impôts sur résultats.

M. Michel Taly a confirmé que l'IS n'apparaît qu'ex post dans les plans d'activité « business plans » des entreprises.

M. Gérard Longuet a affirmé sa conviction que la localisation de la taxe professionnelle ne peut être qu'intercommunale et s'est prononcé pour une taxe professionnelle unique (TPU) obligatoire. Il s'est inquiété de la capacité des grands groupes à optimiser la localisation de leur bénéfice.

M. Michel Taly a exprimé son inquiétude que le ministère de l'économie ne veuille réserver la taxe sur la valeur ajoutée aux départements. En tout état de cause, si l'on veut compenser à l'euro près les pertes de recettes fiscales des communes et intercommunalités, un taux de 1,5 % sur la taxe sur la valeur ajoutée sera insuffisant. Le projet actuel du Gouvernement, qui repose sur une vision comptable plutôt que stratégique, n'est pas acceptable pour les collectivités territoriales. Une discussion tripartite Etat-collectivités-entreprises ne pourra pas aboutir car il n'existe que deux marges de manœuvre : l'augmentation du foncier, ce qui impliquera de « batailler » sur la déliaison des taux, et l'augmentation périodique du taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Il faut donc procéder à une « révolution copernicienne » et renvoyer à l'Etat la responsabilité de la négociation sur l'IS. Sinon, en l'état, le projet du Gouvernement ne deviendra acceptable pour les collectivités territoriales que lorsqu'il sera inacceptable par les entreprises.

M. Jean-Pierre Fourcade a craint que le projet gouvernemental de taxation de la valeur ajoutée ne conduise à une augmentation permanente des taux. Il a considéré que la réforme actuelle ne répond pas à l'objectif d'homogénéisation des bases selon les secteurs économiques. La taxe professionnelle résiduelle et la taxe sur la valeur ajoutée doivent être réservées aux communes et intercommunalités. Le système proposé par l'Institut de l'entreprise paraît pouvoir résister aux évolutions si toute liberté est donnée aux collectivités territoriales sur la part foncière. Il s'est interrogé sur une possible réintégration dans ce nouveau système du versement transport et de la taxe sur les salaires.

M. Michel Taly a abordé la question de la compatibilité d'une taxe imputable avec le principe de l'autonomie fiscale. Contrairement à l'opinion parfois émise par les services de Bercy, la jurisprudence du Conseil constitutionnel devrait admettre qu'une telle imposition et sa répartition satisfont aux obligations de la loi organique et entrent bien dans la catégorie des impositions permettant la « localisation de fractions de taux ».

S'agissant des risques d'optimisation dans la localisation des bénéfices, il a mis en avant les progrès accomplis depuis cinq ans, en particulier au niveau de l'OCDE, mais également grâce aux décisions prises par le G20, pour contrôler les prix de transfert. Les entreprises sont désormais beaucoup moins audacieuses.

M. Albéric de Montgolfier a noté que le système proposé aurait pour conséquence un taux national et uniforme. Il a observé que l'extension de la base de l'IS pourrait être une alternative à une augmentation de trois points de son taux.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la possibilité de maintenir une double imposition du foncier pour les entreprises.

M. Michel Taly a observé que la double imposition foncière existe pour les ménages. L'imposition du foncier doit refléter l'occupation de l'espace et ses contraintes, y compris environnementales. Il n'est donc pas anormal qu'elle soit assez lourde, si du moins elle reste lisible. En ce qui concerne le financement de la réforme par augmentation de l'IS, il a insisté sur la nécessité de découpler la discussion entre l'Etat et les entreprises de la négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales, toute discussion tripartite étant nécessairement opaque. Il a jugé que, à terme, il devrait y avoir une déliaison des taux du foncier sur les ménages et sur les entreprises.

M. Charles Guené a jugé l'approche présentée très séduisante. Il a approuvé l'idée de réserver le produit de la taxe foncière et de la taxation de la valeur ajoutée aux communes et intercommunalités. La réduction des niches de l'IS doit rester un objectif prioritaire par rapport à une augmentation des taux. Il s'est inquiété du sort à réserver aux contribuables imposés sous le régime de l'impôt sur le revenu.

M. Michel Taly, compte tenu de la complexité des dispositions à mettre en œuvre, s'est déclaré favorable à ne pas traiter spécifiquement le cas de ces contribuables. Il reste un nombre non négligeable d'entreprises qui seraient prioritairement à basculer dans le nouveau système entre le seuil actuel de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires et le régime d'imposition à l'IR. Les contribuables soumis à l'IS effectueront un arbitrage entre les régimes fiscaux. Pour les professions libérales, la distinction des régimes fiscaux serait sans doute plus difficile à justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité.

S'agissant de la taxe carbone, il a estimé que, si elle peut utilement contribuer à l'équilibre global de la réforme au niveau national, elle n'a pas sa place au niveau local.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, il a souligné le caractère très français du tabou de la question du transfert de l'imposition au détriment des ménages. Illustrant son propos par l'exemple du débat allemand sur la TVA sociale, au cours duquel le transfert vers les ménages n'a jamais été évoqué comme argument, il a déploré l'inculture économique moyenne des citoyens et des médias, appelant de ses vœux un important travail de pédagogie.

M. Philippe Adnot a observé qu'il existe bien un impôt économique, qui est représentatif des services rendus aux entreprises.

M. Jean Arthuis, président, s'est déclaré en désaccord avec le raisonnement qui admet que la diminution de la taxe professionnelle doit avoir pour conséquence mécanique une augmentation de l'IS versé par les entreprises.

- **Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle : péréquation** **Audition de M. Gilles Carrez, président du comité des finances locales (mercredi 10 juin 2009)**

Réunie le mercredi 10 juin 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Gilles Carrez, président du comité des finances locales, rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué en préambule que le cycle d'auditions et d'échanges de vues entamé par la commission des finances sur les finances locales et la taxe professionnelle l'amenait à étudier la question de la péréquation financière entre collectivités territoriales, enjeu central de la réforme.

Il est important pour la commission d'avoir connaissance des résultats des travaux conduits en ce domaine par le comité des finances locales (CFL), dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

Plus précisément, trois thèmes peuvent être abordés :

- le bilan du rôle du CFL en ce qui concerne la péréquation et ses marges de manœuvre ;

- la conciliation des deux principes constitutionnels de péréquation et d'autonomie financière et fiscale ;

- les conséquences prévisibles sur la péréquation de la réforme de la taxe professionnelle.

M. Gilles Carrez, président du comité des finances locales, rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, s'est félicité de pouvoir présenter les travaux du comité des finances locales rappelant qu'ils avaient très largement inspiré la réforme de la péréquation de 2004.

Ayant défini la péréquation comme la correction des disparités, en termes de ressources et en termes de charges, entre les collectivités territoriales, il a présenté un état des lieux des mécanismes existants.

La péréquation comprend, d'une part, des mécanismes de correction verticale, passant par des dotations de l'Etat et principalement la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, d'autre part, des mécanismes de correction horizontale, sous la forme de transferts de recettes fiscales entre les collectivités,

à l'exemple des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ou du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF).

Il a exposé ensuite les composantes de la péréquation verticale qui sont, s'agissant des communes et des intercommunalités :

- la dotation nationale de péréquation (DNP), historiquement la plus ancienne, directement liée à la richesse fiscale, notamment en termes de taxe professionnelle qui est le principal discriminant de ressources entre les collectivités territoriales. Cette dotation représente 700 millions d'euros pour 2009 et sa faiblesse tient à son saupoudrage puisqu'elle bénéficie à plus de 20 000 communes ;

- la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui s'élèvent respectivement à 760 millions et 1,163 milliard d'euros en 2009 ;

- la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), répartie pour près de 70 % en fonction des disparités de ressources, qui représente 2,4 milliards d'euros. Cette dotation a un caractère péréquisiteur, car l'intercommunalité conduit à la mutualisation des ressources.

S'agissant des départements, la péréquation passe par la dotation de fonctionnement minimale (DFM) qui n'a été longtemps attribuée qu'à vingt-quatre départements et, depuis la création de nouveaux instruments de péréquation en 2004, par la dotation de péréquation urbaine (DPU). Ces dotations représentent respectivement 784 millions et 554 millions d'euros en 2009. Elles ont connu depuis 2005 une très forte progression, de 27 % pour la DPU et 39 % pour la DFM.

Concernant enfin les régions, la dotation de péréquation s'élève à 170 millions d'euros, en hausse de 78 % de 2005 à 2009.

Les montants en jeu pour la péréquation horizontale sont respectivement de 863 millions d'euros pour les FDPTP et de 173 millions d'euros pour le FSRIF.

M. Gilles Carrez a fait observer l'importance des montants des dotations de péréquation et leur progression au fil du temps qui a conduit à un quasi doublement en l'espace de six à sept années.

Il a ensuite rappelé les conditions dans lesquelles le CFL est amené à intervenir dans la fixation des montants annuels de ces dotations. Le comité décide ainsi chaque année de faire évoluer plus ou moins vite, par rapport à l'enveloppe globale de la DGF, la partie forfaitaire et l'enveloppe de péréquation, sur la base de choix de fourchettes de taux qui lui sont présentés par l'administration. En faisant évoluer moins vite la partie forfaitaire, le CFL dégage

des marges de manœuvre pour la péréquation. Il a ainsi contribué à faire progresser de 760 millions à 1,163 milliard d'euros la DSU entre 2005 et 2009 et à faire évoluer, selon un rythme identique, la DSR de 503 millions à 757 millions d'euros au cours de la même période. En ce qui concerne la part de la DGF destinée aux communes et intercommunalités, le CFL est ainsi amené successivement à fixer les montants des dotations forfaitaires, puis des dotations spécifiques de péréquation et, in fine, de la DNP.

Cette dernière dotation ayant toujours évolué à un rythme un peu plus élevé que l'inflation, l'effort de compression a donc porté sur la partie forfaitaire de la DGF. En 2009, cette tension s'est accrue du fait de la prise en compte des résultats du recensement et elle a abouti à une diminution de 2 % de la garantie forfaitaire.

Si la loi a étendu progressivement les marges de manœuvre du CFL, celui-ci se heurte à la difficulté de ne pouvoir « enlever aux uns pour donner aux autres ». Il a donc agi, dans les années passées, en affectant à la péréquation le surplus annuel de la masse des dotations, issu des règles de progression garantie de la DGF. Cette situation favorable ne se représentera plus dans les prochaines années, ce qui rend le problème plus difficile à résoudre, même si une solution a été trouvée en 2009 en affectant des ressources externes, comme une partie du produit des amendes de police, en complément de la DGF.

M. Gilles Carrez a indiqué qu'il existe au sein du CFL un consensus pour améliorer les mécanismes et l'efficacité de la péréquation. Trois groupes de travail ont été constitués, sur la DSU, les dotations de péréquation départementales et la péréquation régionale. Après l'échec de la réforme de la DSU en 2008, dont les conséquences auraient été trop rudes pour certaines collectivités, le travail du CFL a repris et des propositions seront présentées dans les prochaines semaines.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, il a souligné la difficulté à combiner, dans le cadre d'une réforme globale, les objectifs de compensation et de péréquation, prenant l'exemple de la réforme de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Lorsque la suppression d'une recette fiscale est compensée par une dotation d'Etat, il est logique que s'applique le principe de péréquation par des écrêtements. Mais il convient de prévoir des étapes successives pour éviter les trop fortes oppositions.

Abordant ensuite les liens entre autonomie financière et péréquation, il a considéré que ces questions sont connexes mais qu'il est impossible d'imaginer un pouvoir fiscal accordé au niveau d'administration le plus bas, compte tenu de l'éclatement des structures communales en France. Il y aurait un risque de disparités trop importantes. Mais si la rédaction des textes constitutionnels et organiques est satisfaisante au regard des principes, il existe une grande incertitude du fait des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle. Cette réforme va remettre en cause les mécanismes de péréquation horizontale et

aussi les mécanismes de répartition verticale fondés sur la notion de potentiel financier, qui perdra sa signification avec la quasi suppression de la taxe professionnelle.

Il a estimé que la question de la péréquation devra être abordée en même temps que la réforme de la taxe professionnelle, soulignant par ailleurs le fort attachement des élus au mécanisme des FDPTP. La mise en place de mécanismes de péréquation horizontale inspirés de ce système doit être engagée très rapidement.

Un large débat s'est ouvert.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est félicité de la concertation entamée entre les commissions des deux assemblées sur ce sujet important. Il a jugé antinomiques les deux notions de péréquation et d'autonomie financière. Opposant une « école allemande », fondée sur le transfert de produits de fiscalité nationale, à une « école sénatoriale » défendant la liberté de fixation des taux par les collectivités, il s'est prononcé en faveur de la seconde qui retient la conception la plus exigeante de l'autonomie.

Concernant la réforme de la taxe professionnelle, il a estimé qu'elle doit respecter quatre principes :

- le lissage dans le temps des effets de la réforme ;
- le vote des taux par les collectivités territoriales ;
- le maintien du lien avec le territoire ;
- la neutralité globale pour l'équilibre des finances publiques.

Il s'est inquiété enfin des conséquences de la réforme sur les intercommunalités à taxe professionnelle unique.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité disposer de précisions s'agissant des propositions débattues sur ce sujet lors de la réunion de la commission des finances de l'Assemblée nationale le 9 juin 2009.

M. Gilles Carrez a indiqué que ces orientations constituent des pistes de travail et qu'elles n'ont pas été définitivement arbitrées.

Le seul scénario existant est celui présenté par le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi qui prévoit la suppression de la part de la taxe professionnelle fondée sur les équipements et biens mobiliers (EBM), soit 20 milliards d'euros sur un total de 26 milliards d'euros, le solde étant assis sur la valeur foncière. Cette suppression de la part EBM était en réalité en suspens depuis la réforme de 1999 qui a supprimé la part salaires.

Envisagée sans contreparties, cette suppression est déraisonnable pour trois motifs :

- le lien territorial subsistant entre entreprises et collectivités est trop faible ;
- les finances publiques ne peuvent supporter une mesure dont le coût est de 20 milliards d'euros et il est hors de question de financer par la dette cette réforme ;
- la charge ne peut pas être reportée massivement sur les ménages.

En conséquence, les propositions formulées par la commission des finances de l'Assemblée nationale visent à appuyer la réforme de la taxe professionnelle, d'une part, sur l'impôt foncier et, d'autre part, sur une contribution sur la valeur ajoutée (CVA). La valeur ajoutée est l'agrégat le plus neutre pour les entreprises. Il serait possible de dégager par une CVA des ressources de 12 milliards d'euros qui s'ajouteraient aux 6 milliards d'euros d'imposition sur le foncier. Le gain pour les entreprises en termes d'allègement de leur fiscalité serait donc de 8 milliards d'euros.

Les recettes de la part foncière seraient attribuées aux communes et intercommunalités et celles de la CVA aux départements et régions. On éviterait ainsi de donner un supplément de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements en compensation de la suppression des recettes de taxe professionnelle.

Le coût pour les finances publiques pourrait être diminué de 1 milliard d'euros en augmentant les taxes sectorielles payées par de grandes entreprises, notamment dans le domaine de l'énergie, et il serait atténué par l'effet mécanique de l'augmentation du produit de l'impôt sur les sociétés résultant de la suppression de la taxe professionnelle. Au total, le coût net du scénario proposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale avoisinerait 4 à 5 milliards d'euros. Ce coût est plus raisonnable que celui envisagé par le scénario du ministère de l'économie et il permet de réaliser la réforme dans son intégralité dès 2010. A l'exemple de la « surtaxe Juppé » de 1996 ou « Strauss-Kahn » de 1998, son financement s'appuierait sur une surtaxe d'impôt sur les sociétés (IS), qui aurait un caractère provisoire, dans l'attente de l'institution d'une taxe carbone.

En outre, la commission des finances de l'Assemblée nationale n'est pas favorable à une imputation de l'impôt foncier sur la CVA comme le suggère le scénario du Gouvernement. Elle propose le découplage de ces deux impositions sous réserve de trois « sûretés » pour les entreprises :

- l'application du principe d'une liaison totale des taux sur le foncier ;
- la fixation d'un taux national pour la CVA ;

- un plafonnement global de l'imposition du foncier et de la CVA de l'ordre de 3 à 3,5 % de la valeur ajoutée, au moins pour le démarrage du nouveau système. **M. Gilles Carrez** a souligné sur ce point le souhait de la commission de ne pas compenser ce plafonnement par voie de dégrèvement, mais par un mécanisme interne aux finances de l'Etat, mettant en œuvre, au profit des entreprises, un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés (IS) ou sur l'impôt sur le revenu (IR) égal au montant du dépassement. Il a enfin indiqué que ce scénario implique un assujettissement à la CVA des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,6 millions d'euros, limite actuelle de l'éligibilité à la cotisation minimale de taxe professionnelle.

M. François Marc a estimé que la révision constitutionnelle de 2003 était « boiteuse » : les modalités de l'autonomie financière des collectivités territoriales ont été déterminées par une loi organique alors que l'objectif de péréquation n'a fait l'objet que de retouches successives. Il a regretté que les dotations de compensations figent des situations existantes et déploré la faiblesse de la péréquation, qui ne permet pas à toutes les communes d'offrir les mêmes services à l'ensemble des citoyens, notamment dans le domaine scolaire. Enfin, il a demandé à M. Gilles Carrez si la mise en place de la contribution sur la valeur ajoutée serait assortie d'un dispositif de péréquation horizontale entre les départements.

M. Aymeri de Montesquiou a jugé que les objectifs actuels de la péréquation restent trop flous. Il conviendrait en premier lieu de s'assurer que les communes disposent d'une réelle liberté de gestion, c'est-à-dire puissent faire face aux dépenses obligatoires que l'Etat leur impose.

M. Jean-Pierre Fourcade a proposé que la part garantie de la DGF soit progressivement réduite, pour augmenter parallèlement la part proportionnelle au nombre d'habitants, ce qui favoriserait une plus grande équité. Il a par ailleurs mis en garde contre le saupoudrage des dotations de péréquation.

Mme Marie-France Beaufils a regretté que les charges réellement supportées par les collectivités territoriales, qui résultent du nombre d'habitants et de la composition des populations, ne soient pas davantage prises en compte dans les dispositifs de péréquation et s'est interrogée sur les initiatives du CFL sur cette question. Elle a proposé la création d'un fonds national de péréquation alimenté par un impôt national.

Mme Nicole Bricq a demandé à M. Gilles Carrez si les conséquences sur le FSRIF du scénario étudié par la commission des finances de l'Assemblée nationale ont été examinées. Elle a jugé sage de reporter la mise en place de la taxe carbone qui n'est pas adaptée au remplacement d'une partie de la taxe professionnelle. En effet, la taxe carbone doit être comprise comme un impôt à pouvoir dissuasif et constitue donc un mauvais outil de compensation des pertes de recettes de taxe professionnelle subies par les collectivités territoriales.

M. Michel Charasse a estimé que les problèmes de la DGF résultent du « bricolage » initial dont elle a fait l'objet. Il a par ailleurs jugé impossible de mettre en place une péréquation efficace sans diminuer les ressources de certaines collectivités territoriales lorsque c'est justifié, notamment suite aux recensements de population. Il a rappelé que la mise en place d'un dispositif de récupération sur succession de l'allocation personnalisée d'autonomie permettrait de dégager 2 milliards d'euros de ressources supplémentaires pour la DGF.

Selon lui, la réforme de la taxe professionnelle se heurte à trois problèmes : le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales, la situation budgétaire de l'Etat, aggravée par les dégrèvements de fiscalité locale, et le risque politique que la réforme ne produise ses pleins effets qu'en 2012, année d'élection présidentielle.

M. Gérard Longuet a insisté sur trois points :

- le caractère injuste des dégrèvements de fiscalité locale, qui conduisent à faire payer les contribuables des collectivités qui ne bénéficient pas de bases fiscales à la place de ceux des collectivités où se trouvent ces bases ;

- « l'absurdité » de l'enracinement des bases fiscales au niveau communal, au regard de la mobilité croissante des contribuables ;

- le caractère « illusoire » d'une réforme de la taxe professionnelle qui n'augmenterait pas la charge fiscale pesant sur les ménages. Qu'elle soit remplacée par une taxe carbone ou par une contribution sur la valeur ajoutée, il a estimé que les ménages paieront davantage, in fine.

M. Philippe Adnot a rappelé que la localisation de l'impôt est nécessaire à la responsabilisation des acteurs locaux. Il a jugé qu'un impôt économique est juste et que le principal problème de la taxe professionnelle est celui de sa répartition entre les différents secteurs d'activité. Concernant l'autonomie des collectivités territoriales, il s'est déclaré plus favorable à un encadrement qu'à une liaison des taux ; il faudrait envisager un taux minimum permettant notamment d'éviter le cas des communes qui n'imposent pas leur base fiscale mais bénéficient pourtant de dotations de l'Etat. Enfin, il a mis en garde contre les conséquences pour les finances locales de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA).

M. Gilles Carrez a apporté les précisions suivantes :

- la réforme de la taxe professionnelle de 1999, en créant des dotations non indexées, a permis de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour la péréquation. Dans le scénario étudié par la commission des finances de l'Assemblée nationale, les ressources des fonds de péréquation départementaux seraient maintenues et à ce dispositif pourrait se greffer un mécanisme de péréquation national ;

- le problème du FSRIF est réel dans le cadre de la réforme à venir : une dotation comprise dans la DGF paraît la seule solution pour compenser les pertes de recettes ;

- il conviendrait de revenir aux critères de répartition de base des dotations, que sont la population et la superficie ;

- l'obsolescence des critères initiaux de détermination de la DGF, notamment la prise en compte de la taxe locale supprimée en 1968, est réelle et il est nécessaire de prendre davantage en compte le critère de la population. Afin d'éviter un saupoudrage des dotations, un processus de reconcentration progressive des dotations, sur une durée de quatre à cinq ans, doit être envisagé ;

- la constitutionnalité de la réforme paraît certaine, les calculs de Bercy indiquant qu'un montant supplémentaire de 6 milliards d'euros de dotations préserverait l'autonomie financière des collectivités territoriales ; le scénario proposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale réduit ce montant de 3 milliards d'euros. Mais ce qui est vrai au niveau macro-économique, par grande catégorie de collectivités, n'est pas nécessairement exact au niveau micro-économique. En outre, le Conseil constitutionnel n'assimile pas l'autonomie fiscale à la liberté de fixer l'assiette ni à celle de fixer le taux ;

- le lien entre la fiscalité et les territoires est nécessaire. La contribution sur la valeur ajoutée pourrait d'ailleurs être répartie en fonction de critères locaux, déterminés par établissement. Le scénario étudié par la commission des finances de l'Assemblée nationale permettrait donc de préserver ce lien tout en opérant une spécialisation bienvenue de la fiscalité locale entre les strates de collectivités territoriales ;

- il est difficile de mettre en œuvre une péréquation en prenant en compte les charges des collectivités territoriales, celles-ci étant plus complexes à déterminer que leurs ressources. Ainsi, le logement social de fait est exclu du critère « logements sociaux ». La réforme envisagée conduirait naturellement à « dégonfler » la notion de potentiel fiscal et il faudrait probablement étudier d'autres critères de répartition.

M. Adrien Gouteyron s'est inquiété du risque que, en l'absence de ressources de taxe professionnelle, les communes ne soient plus incitées à poursuivre leur rôle, actuellement majeur, en matière de développement économique. **M. Gilles Carrez** a rappelé que, dans le scénario étudié par la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'imposition foncière maintiendrait un lien entre la commune et les entreprises. **M. Jean Arthuis, président**, a également estimé que, en dehors des recettes fiscales, les communes conservent un intérêt à développer l'activité économique pour attirer la population sur leur territoire.

- **Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle péréquation Audition de M. Yves Fréville (mercredi 10 juin 2009)**

La commission a ensuite procédé à l'**audition** de **M. Yves Fréville, ancien sénateur, professeur d'université**, sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle.

A l'invitation de **M. Jean Arthuis, président**, **M. Yves Fréville** a répondu aux trois questions suivantes :

- quelle est la plus efficace des péréquations : la péréquation horizontale ou la péréquation verticale, et quel est le bon périmètre pour la péréquation horizontale ?

- quels sont les erreurs à ne pas commettre dans la mise en place de mécanismes de péréquation ?

- enfin, à quelles conditions la péréquation peut-elle conduire plus efficacement à la réduction des inégalités entre collectivités ?

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, il a exposé l'exemple extrême du Royaume-Uni, où la péréquation est exclusivement verticale et où les dotations de l'Etat sont déterminées après une étude fine des coûts supportés par chaque collectivité territoriale. Cette méthode pourrait être transposée en France – c'était la volonté de la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat – mais elle nécessiterait de trouver des critères pertinents d'évaluation des besoins. Par ailleurs, il a relevé qu'il pourrait être opportun d'intégrer dans la DGF un critère relatif à l'évolution de la population, dans la mesure où l'on constate que le montant de la DGF par habitant tend à diminuer avec l'augmentation de la population au sein d'une collectivité territoriale.

Concernant la péréquation horizontale, il a rappelé qu'elle avait existé en France au niveau national jusqu'en 1968, et reposait sur un prélèvement de 25 % de la taxe locale, dont le taux était fixé au niveau national. Il a jugé que, si la contribution sur la valeur ajoutée étudiée par la commission des finances de l'Assemblée nationale était mise en place, le « glissement » de l'imposition locale vers les services et les zones urbaines qu'elle entraînerait rendrait indispensable un mécanisme de péréquation similaire. Il serait toutefois complexe d'allier les fonctions compensatrices et péréquatrices du nouveau dispositif. Il a par ailleurs évoqué les pays d'Europe du Nord qui ont mis en place une péréquation horizontale fondée à la fois sur les ressources et sur les dépenses.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la possibilité, d'une part, de réduire le montant de la DGF des collectivités dont la

population baisse et, d'autre part, de diminuer la composante de la DGF correspondant au montant de la taxe locale antérieure à 1968.

En réponse, **M. Yves Fréville** a rappelé la tentative de mise en place, au début des années 1990, d'un fonds interdépartemental de péréquation de la taxe professionnelle. Cette initiative avait permis de réduire les ressources de certains départements mais avait échoué pour deux raisons : la décision de faire bénéficier du produit dégagé les départements de montagne, et non les départements à faibles ressources de taxe professionnelle, et l'incorporation de cette dotation au sein de la DGF, qui avait conduit à sa disparition.

Il a par ailleurs regretté que la notion de potentiel fiscal, qui était pertinente en 1979, lors de sa mise en place, soit devenue obsolète en raison de deux évolutions :

- la hausse des compensations de fiscalité locale, qui pose la question de leur intégration au sein de la notion de potentiel fiscal ;

- le développement des intercommunalités qui, en raison de l'hétérogénéité de leurs statuts et de leurs compétences fiscales, ne peuvent se soumettre à un système uniforme de définition du potentiel fiscal ;

Evoquant les effets ambigus du coefficient d'intégration fiscale (CIF), il a en outre souligné la difficulté de répartir également les charges sur le territoire, indépendamment des structures administratives.

Puis, **M. Yves Fréville**, en s'appuyant sur des études chiffrées qu'il a réalisées, a souhaité mettre en exergue plusieurs points :

- l'étude de la dotation nationale de péréquation montre que l'effort redistributif porte principalement sur les communes situées aux extrêmes, au détriment de la grande majorité des communes qui se situent autour de la moyenne du potentiel fiscal, dans un écart de un à trois ;

- la mise en place d'une DGF commune aux établissements publics de coopération intercommunale et aux communes qui les composent réduirait de manière significative les disparités ;

- l'étude de l'évolution de la DGF en fonction de la population montre que plus les communes ont connu des hausses démographiques, plus leur DGF par habitant s'est réduite ;

- en raison de modes de calcul déterminés par voie réglementaire, des différences injustifiées et non conformes à l'esprit des lois créant les systèmes de péréquation peuvent apparaître : ainsi, si le montant de la dotation de fonctionnement minimal est proportionnel au potentiel fiscal du département, celui de la dotation de péréquation urbaine ne lui est pas

strictement proportionnel, d'où il résulte que même les départements urbains les plus riches reçoivent une part de dotation de péréquation urbaine ;

- l'étude de la corrélation entre les indices de charges servant de critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine montre qu'ils sont tous convergents et que, par conséquent, réduire le nombre de ces critères de répartition pourrait, sans préjudice, simplifier le système. A l'inverse, les indices de ressources servant de critères de répartition apparaissent réellement complémentaires et sont donc plus pertinents ;

- l'examen des effets, sur le montant de la dotation de solidarité urbaine, du critère d'appartenance des communes à une zone urbaine sensible ou à une zone franche urbaine montre que leur application a pour conséquence d'annuler les effets des autres critères de répartition. Comme pour d'autres dotations de péréquation, **M. Yves Fréville** s'est interrogé sur la pertinence de systèmes visant principalement à régler des cas extrêmes et souhaité que soit étudiée la possibilité de mettre en place, parallèlement au dispositif classique de péréquation, un dispositif spécifique pour les collectivités territoriales qui se trouvent dans des situations extrêmes.

Enfin, il a regretté que l'on attache aujourd'hui trop d'importance aux simulations et que l'on refuse de voir diminuer les dotations de certaines collectivités. Il a rappelé que la mise en place, en 1966, du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) s'était faite progressivement, certaines collectivités voyant leur montant de dotation diminuer de 5 % par an. Il a reconnu toutefois que l'application de la réforme avait été facilitée par de forts taux d'inflation.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé les deux principaux obstacles identifiés par M. Yves Fréville pour une réforme des finances locales : le fait de concentrer les dispositifs de péréquation sur les collectivités se trouvant dans les situations les plus extrêmes et le conservatisme amenant à ce qu'aucune collectivité ne soit perdante à l'issue d'une réforme.

- **Réforme des finances locales et de la taxe professionnelle Communications (mardi 21 juillet 2009)**

Réunie le **mardi 21 juillet 2009**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication** de **MM. Charles Guené et Albéric de Montgolfier**, membres du groupe de travail sur la **réforme de la taxe professionnelle** placé auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et une **communication** de **M. Jean Arthuis, président**, sur la synthèse des travaux de la commission sur la **réforme des finances locales** et de la taxe professionnelle.

M. Charles Guené a tout d'abord rappelé que la réforme de la taxe professionnelle fait l'objet d'un processus de négociation avec les associations d'élus depuis le 10 avril dernier. Cette réforme suppose la création d'un nouvel impôt économique pour les entreprises ; elle aura un impact sur l'équilibre des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales et devra conduire à de nouvelles modalités de répartition des ressources entre les collectivités territoriales.

Au sein du produit total de la taxe professionnelle, 17 milliards d'euros sont aujourd'hui acquittés par les entreprises tandis que 14 milliards proviennent de l'Etat.

Toutefois, **M. Albéric de Montgolfier** a rappelé que la réforme ne produira pour les collectivités territoriales, « que » 22,2 milliards d'euros de pertes de produit de taxe professionnelle, en raison notamment de la complexité de cette imposition, qui a été réformée soixante-huit fois depuis 1975.

M. Charles Guené a présenté les différentes hypothèses de réforme : celle du Gouvernement en date du 10 avril, celle élaborée par le Parlement et, enfin, la dernière hypothèse en date du Gouvernement dévoilée le 8 juillet dernier. Parmi les modifications apportées par rapport à la réforme initialement proposée, la part foncière serait minorée afin de réduire la charge pesant sur les entreprises industrielles ; elle serait découplée de la cotisation sur la valeur ajoutée et le barème de cette cotisation devrait être plus progressif.

M. Albéric de Montgolfier a rappelé que le taux de la cotisation sur la valeur ajoutée serait fixé par la loi de finances, au niveau national, et non par chaque collectivité territoriale bien que les bases en soient localisables. Les entreprises sont en effet très attentives à ce que le nouvel impôt ne les pénalise pas et soit d'application simple.

Pour répondre à **M. Jean Arthuis, président**, qui s'interrogeait sur les raisons de l'exonération des coopératives agricoles, **M. Charles Guené** a indiqué qu'un des problèmes les plus difficiles à régler tient à la volonté qu'aucun secteur

ne soit perdant à l'issue de la réforme.

La taxe sur la valeur ajoutée serait plafonnée à 1,5 %, ce qui s'articulerait avec un plafonnement global à 3,5 % en incluant l'imposition foncière. En réponse à **Mme Marie-France Beaufils**, **M. Charles Guené** a précisé que, selon lui, la taxe foncière sur les établissements industriels serait incluse dans ce plafond de 3,5 %. Le gain net pour les entreprises résultant de la réforme est évalué à 4,6 milliards d'euros.

Dans un second temps, **M. Charles Guené** a présenté les conséquences de la réforme sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les nouveaux paramètres de la réforme prévoient un transfert du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée de 10,5 milliards d'euros contre 6,4 milliards dans l'hypothèse initiale ; ils intègrent le transfert des frais d'assiette et de recouvrement, qui porte sur 2,1 milliards d'euros ; le transfert d'une part supplémentaire de taxe intérieure sur les produits pétroliers n'est en revanche plus à l'ordre du jour ; enfin, un travail important devra porter sur la définition des taxes locales sectorielles, censées rapporter 1,2 milliard d'euros.

Au total, l'équilibre de la réforme nécessitera une contribution budgétaire de l'Etat à hauteur de 4,8 milliards d'euros. L'Etat contribuait à hauteur de 7,9 milliards d'euros et devra dorénavant fournir 12,5 milliards aux collectivités. Cette réforme n'entraînera toutefois aucune perte d'autonomie financière pour les collectivités territoriales. En effet, des transferts de taxe vont largement se substituer aux 7,9 milliards de dotations antérieurement versés. Par conséquent, le montant des dotations de l'Etat devrait globalement diminuer.

M. Albéric de Montgolfier a rappelé que les études internationales concluent à un niveau satisfaisant d'autonomie financière pour les collectivités territoriales françaises.

Enfin, **M. Charles Guené** a évoqué la question de la répartition entre les collectivités territoriales des nouvelles ressources prévues par la réforme. Les associations d'élus se sont accordées sur le fait de ne pas aborder ce sujet à ce stade de la négociation. La proposition de l'Assemblée des communautés de France propose d'affecter une part importante de la cotisation sur la valeur ajoutée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. **M. Charles Guené** a jugé « curieux » qu'un consensus se soit dégagé sur le fait de ne pas aborder cette question, qu'il faudra, à terme, régler.

M. Albéric de Montgolfier a rappelé que l'accord des associations d'élus sur une spécialisation des impôts locaux « éclate » lorsque les modalités concrètes de cette répartition sont envisagées. Les taxes locales spécifiques devraient porter sur les équipements lourds et non délocalisables tels que, par exemple, les autoroutes, les installations d'incinération, ou encore les centrales

nucléaires. Un travail important devra être mené dans cette matière et ces taxes pourraient rapporter davantage que les 1,2 milliard prévus dans l'hypothèse du Gouvernement.

Puis, la commission des finances a entendu **M. Jean Arthuis, président**, sur la synthèse des travaux de la commission sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, président, a évoqué les deux réformes d'envergure concernant les collectivités territoriales, engagées au cours de l'année 2009 : la quasi suppression de la taxe professionnelle et la modernisation de l'organisation territoriale, alimentée par les conclusions du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Edouard Balladur. Rappelant que ces initiatives feront l'objet de débats au Parlement au cours de l'automne, il a précisé que la réforme de la taxe professionnelle sera abordée dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

Dans cette perspective, la commission des finances a ouvert une réflexion préparatoire, qui s'est appuyée sur un nombre volontairement limité d'auditions, ainsi que sur le concours appréciable des sénateurs membres du groupe de travail sur la réforme de la taxe professionnelle, placé auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Par ces auditions et les débats qui les ont suivis, la commission investit un domaine auquel elle avait consacré en 2003 un rapport d'information, qui proposait de fixer les principes devant guider la réforme, non seulement de la fiscalité locale, mais également de l'ensemble des finances locales.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les débats se sont focalisés sur trois sujets : la taxe professionnelle, la réalité de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et la péréquation, et qu'ils ont permis de mettre à jour des enjeux et de réfléchir aux orientations proposées par le Gouvernement en les confrontant aux réalités de la compétitivité de l'économie et du déséquilibre actuel des comptes publics.

Il s'est félicité que les échanges au sein de la commission aient écarté les tabous et les réflexes conservateurs dont l'expérience a montré qu'ils sont souvent présents dans le domaine des finances locales.

Il a ensuite présenté les observations principales résultant de ces travaux sur chacun des trois thèmes abordés.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, il a constaté que le débat n'est pas clos et que nombre d'arbitrages n'ont pas encore été rendus, notamment sur la répartition des compensations et du produit des nouveaux dispositifs fiscaux qui seront mis en place.

La justification de la réforme de la taxe professionnelle ne tient qu'à

l'amélioration qu'elle peut apporter à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire. Dans ce but, elle doit répondre simultanément à trois conditions. Elle ne doit pas pénaliser ou avantager à l'excès un secteur de l'activité économique par rapport aux autres. Elle doit s'accompagner de la révision des valeurs locatives cadastrales qui sont décalées par rapport à la réalité économique. Enfin, elle doit être l'occasion de renforcer la responsabilisation des collectivités territoriales, par la suppression des dégrèvements, qui ont fait de l'Etat le premier contribuable de fait de la fiscalité locale.

Après avoir souligné la nécessité de la réforme pour préserver l'activité économique et limiter les délocalisations, **M. Jean Arthuis, président**, a considéré que si la réforme de la taxe professionnelle ne doit pas aboutir, par le jeu de nouvelles garanties, à geler des situations acquises en confortant les blocages du système actuel des finances locales, elle doit aussi rester neutre pour le budget de l'Etat et ne pas être financée par un recours au déficit ou à l'emprunt.

Toutefois, quel que soit le mode de financement retenu, augmentation d'une imposition existante ou création d'une nouvelle taxe, son coût sera, directement ou non, in fine à la charge des ménages, par le biais des prix à la consommation ou par celui d'une augmentation de la fiscalité.

Il a ensuite dressé un bilan de la révision constitutionnelle du 25 mars 2003 en matière d'autonomie financière.

Cinq ans plus tard, les principes constitutionnels alors adoptés semblent particulièrement inopérants :

- les transferts d'impôts, sur lesquels les collectivités territoriales n'ont aucune marge de manœuvre, étant intégrés dans la notion de « recettes fiscales et autres ressources propres », aucune garantie n'est apportée à une réelle autonomie financière des collectivités ;

- le choix de l'année 2003 comme année de référence est arbitraire et illustre la difficulté à établir un critère objectif permettant de garantir l'effectivité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ;

- enfin, le lien entre autonomie financière, d'une part, et capacité pour les collectivités à fixer l'assiette et le taux de leurs recettes fiscales, d'autre part, est loin d'être évident comme le démontre l'exemple des Länder allemands.

M. Jean Arthuis, président, a observé que, par rapport à nos principaux voisins européens, l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises est relativement préservée en matière de ressources.

Elles disposent, notamment, d'une liberté de recours à l'emprunt qui est une spécificité en Europe. Par ailleurs, la part des recettes fiscales des collectivités françaises est légèrement supérieure à celle des collectivités européennes.

Enfin, alors que la révision constitutionnelle consacrait l'importance d'une autonomie des recettes des collectivités, c'est davantage l'autonomie de leurs dépenses qui semble être menacée, les budgets des collectivités territoriales étant de plus en plus grevés par des dépenses contraintes, telles que les dépenses sociales pour les départements, dans un contexte de crise économique et de vieillissement de la population.

Il a jugé souhaitable que des progrès soient accomplis pour améliorer les modalités de compensation financière des transferts de compétences, par l'affectation de ressources aussi dynamiques que les charges transférées, et par la limitation des abattements, exonérations et dégrèvements de fiscalité locale, décidés et pris en charge par l'Etat, qui réduisent d'autant l'autonomie des collectivités territoriales.

Sur ce point, il a rappelé que les dotations de compensations d'exonérations sont de plus en plus appelées à servir de variables d'ajustement dans le cadre du mécanisme de « l'enveloppe fermée » des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne la péréquation, **M. Jean Arthuis, président**, a formulé trois observations principales qui ressortent des travaux de la commission.

La première est liée à la réduction des marges de manœuvre financières. Le dynamisme de la péréquation a reposé longtemps sur la croissance de la DGF. Aujourd'hui, le contexte économique a changé, l'état des finances publiques et les perspectives d'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ne donnent plus les mêmes facilités.

En conséquence, les mécanismes horizontaux de péréquation, qui présentent l'intérêt de ne pas peser directement sur le budget de l'Etat, doivent être préférés aux dotations liées à la péréquation verticale.

Les dispositifs de péréquation doivent également être mieux ciblés. La dilution de la péréquation induit en effet deux effets négatifs qui se cumulent : une moindre correction des inégalités et un accroissement des coûts budgétaires. Le « toujours-gagnant » n'est pas tenable et certaines collectivités territoriales devront accepter de voir stagner leurs recettes.

La deuxième observation porte sur la complexité grandissante des politiques de péréquation, qui devient de moins en moins acceptable. La simplification des dispositifs de péréquation doit viser particulièrement les critères relatifs à l'éligibilité et ceux relatifs à la répartition, dont l'application aboutit souvent à des résultats très injustes.

M. Jean Arthuis, président, a, enfin, évoqué l'opportunité de se saisir de la réforme de la taxe professionnelle pour relancer la réforme de la péréquation.

Du fait de la réforme, en effet, les indicateurs de ressources, potentiel fiscal et potentiel financier, qui servent à l'éligibilité mais aussi à la répartition des dotations, perdront leur pertinence. De nouveaux indicateurs de richesse fiscale devront donc être définis en vue d'apprécier, le plus finement possible, les écarts de ressources entre les collectivités territoriales.

La remise à plat sera aussi nécessaire pour les deux dispositifs de péréquation horizontale que sont les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), dont le financement repose sur la taxe professionnelle.

Par ailleurs, le système de compensations, qui sera mis en place dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, ne doit pas figer durablement des écarts significatifs de ressources et renforcer, année après année, les inégalités existantes entre les collectivités territoriales.

Enfin, cette réforme permet aussi d'engager une réflexion plus large sur les finances locales, portant notamment sur l'expérimentation d'une affectation d'une fraction de la future cotisation sur la valeur ajoutée au financement de la péréquation ou le transfert d'impôts d'Etat.

Puis **M. Jean Arthuis, président**, a proposé que le bilan des échanges de la commission soit retranscrit dans un rapport d'information et que ses travaux se poursuivent au cours de la session extraordinaire envisagée en septembre 2009.

Un débat s'est alors ouvert.

M. Serge Dassault a estimé que la réduction des coûts de production des entreprises doit davantage passer par une diminution des charges pesant sur les salaires et par une réforme des 35 heures, la taxe professionnelle n'étant qu'une « goutte d'eau ».

Mme Marie-France Beauvils a souhaité savoir quelles entreprises seront exonérées des nouvelles impositions prévues et dans quelles conditions. Les secteurs des services, de la banque et de la grande distribution notamment devront nécessairement contribuer davantage dans le nouveau système qu'actuellement. Le rapport de M. Jean-Philippe Cotis sur le partage de la valeur ajoutée a par ailleurs montré que la taxe professionnelle n'est pas le principal problème en France aujourd'hui.

En réponse, **M. Charles Guené** est convenu que 5 milliards d'euros sont peu par rapport à ce qu'il faudrait pour rétablir la compétitivité des entreprises françaises mais que c'est un premier pas. Les précisions quant aux modalités d'exonération des nouvelles impositions prévues devraient être rendues publiques prochainement.

M. Albéric de Montgolfier a estimé que les entreprises de services et de la grande distribution bénéficieront nécessairement moins de la réforme

proposée que les autres.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé que si les entreprises de service sont aujourd'hui privilégiées dans le dispositif fiscal de la taxe professionnelle, c'est en raison de la suppression de la part de cette taxe portant sur les salaires mise en œuvre par Dominique Strauss-Kahn, lorsqu'il était ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Eric Doligé s'est inquiété des « dégâts considérables » que la réforme pourrait produire sur les collectivités territoriales. Un équilibre financier global de la réforme n'empêchera pas certaines collectivités de perdre 20 % à 30 % de leurs ressources, ce qui les placera dans une situation particulièrement difficile.

M. Jean Arthuis, président, a jugé qu'une réforme de la taxe professionnelle qui ne ferait que des gagnants n'est pas possible et qu'il faut par conséquent approfondir la réflexion sur les modalités aujourd'hui envisagées pour cette réforme.

En conclusion, **M. Charles Guené** a estimé que cette réforme ne produira pas d'effets néfastes pour les collectivités territoriales et qu'une mise à plat globale de la fiscalité locale serait préférable au cumul de retouches ponctuelles, telles que celles aujourd'hui envisagées concernant l'architecture institutionnelle locale, la taxe professionnelle ou encore la taxe carbone.

La commission a enfin décidé, à l'unanimité, d'autoriser la publication de ses travaux relatifs à la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle sous la forme d'un rapport d'information.

**DOCUMENT DE PRÉSENTATION DES TRAVAUX DU GROUPE DE
TRAVAIL SUR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE
PLACÉ AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE
L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**



La réforme de la taxe professionnelle

Compte rendu des travaux du groupe de travail sur la réforme de la taxe professionnelle placé auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi par MM. Charles Guené, Edmond Hervé et Albéric de Montgolfier, sénateurs, membres du groupe de travail.

Commission des finances

Réforme de la taxe professionnelle

- Un nouvel impôt économique pour l'entreprise
- L'équilibre des relations financières de l'Etat et des collectivités territoriales
- La répartition entre les collectivités territoriales

Commission des finances

Réforme de la taxe professionnelle

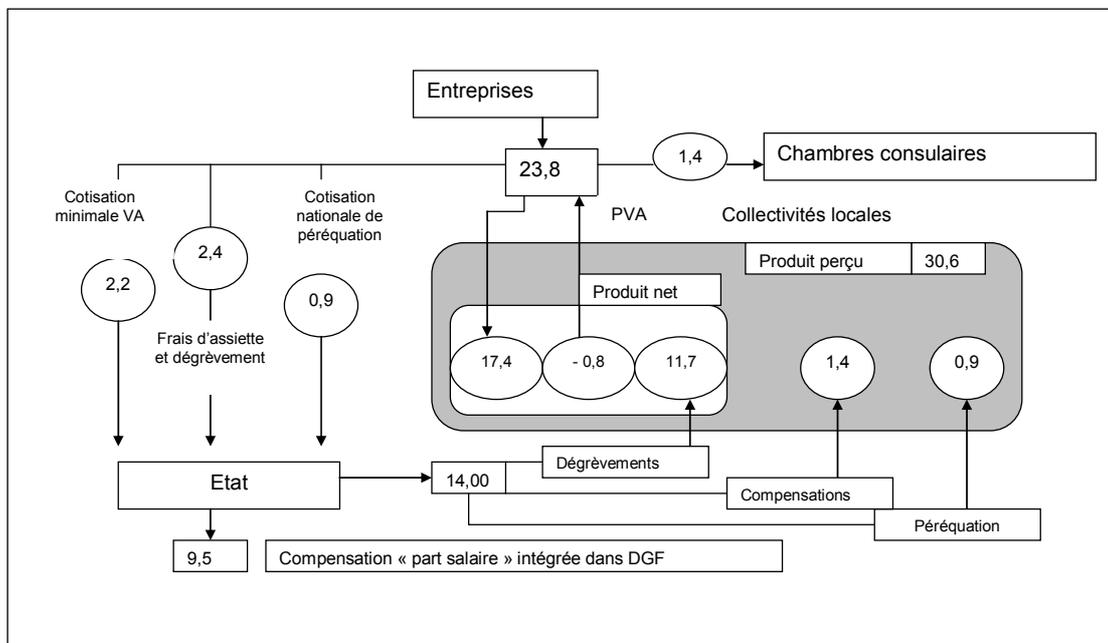
- **Un nouvel impôt économique pour l'entreprise**

Un schéma qui se précise :

1. Un schéma complexe
2. Contribuables et produits actuels
3. L'évolution des scénarios
4. Le nouveau schéma « entreprises »

Commission des finances

Finances et fiscalité de la décentralisation Circuit « simplifié » de la taxe professionnelle en 2008 (en Mds€)



Commission des finances

(2006) Contribuables imposés :

	Nombre de contribuables	Produit de TP (Mds€)
À la base minimum TP (local TH)	950 000	0,5
Sur leurs recettes et BNC (ent. <à 5 salariés, commerçants , artisans..)	980 000	1,2
À la cotisation minimale à 1,5% VA (CA> à 7,6 M€)	15 000	3,6
À la cotisation plafonnée à 3,5% de la VA	250 000	11,18
Sur le foncier et les immobilisations	600 000	9,88
Total	2 795 000	26,36

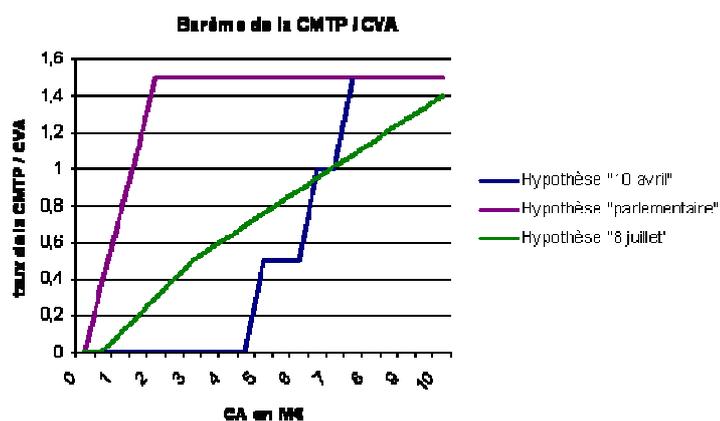
Commission des finances

Paramètres des différents scénarios

Paramètres	Hypothèse « 10 avril »	Hypothèse « parlementaire »	Hypothèse « 8 juillet »
EBM	Suppression	Suppression	Suppression
Assiette recettes	Maintien	Suppression	Maintien
TP foncière résiduelle	Majoration de 1,45 sauf certaines entreprises « protégées »	Minoration de 15% des bases foncières des établissements industriels.	Minoration de 15% des bases foncières des établissements industriels.
Champ et nature de la CVA	Différentielle	Découplée	Découplée
	Entreprises de CA > 5 M€	Entreprises de CA > 152 500€ sauf artisans et coopératives agricoles	Entreprises de CA > 152 500€ sauf artisans, coopératives agricoles et BNC imposés sur leurs recettes
Barème de la CMTP / CVA	0,5% de 5 à 6,3 M€ de CA	progressive de 0% à 1,5% entre 152 500€ et 2 M€ de CA	0% jusqu'à 0,5M€ de CA
	1% de 6,3 à 7,6M€ de CA	1,5% au delà de 2 M€ de CA	progression de 0% à 0,5% entre 0,5M€ et 3M€ de CA
	1,5% à partir de 7,6M€ de CA	Abattement de 1500€ sur le montant de la CVA jusqu'à 5M€ de CA	progression de 0,5% à 1,4% entre 3 M€ et 10 M€ de CA progression de 1,4% à 1,5% entre 10M€ et 50 M€ de CA
PVA	Maintien du PVA actuel	Maintien du PVA actuel	Maintien du PVA actuel
Dégrèvements	Suppression	Suppression	Suppression
Liaison des taux entreprises et ménages	Renforcement	Renforcement	Renforcement

Commission des finances

Hypothèses de taux de la CVA



Commission des finances

Le nouveau schéma « entreprises » (en Mds€)

	Avant	Après
Collectivités locales	17,5 (6,1)	5 (<i>part foncière</i>)
Chambres	1,5	1,5
Valeur ajoutée minimale	2,6	10,5
Frais d'assiette, dégrèvement et péréquation	3,5	3,5
Total	25,1	20,5
Remboursement part VA	- 0,5	- 0,5
Versement réel	24,6	20

Commission des finances

Réforme de la taxe professionnelle

- **L'équilibre des relations financières de l'Etat et des collectivités territoriales**

*Des collectivités locales à la recherche d'un impôt dynamique
Un Etat à la recherche d'un équilibre budgétaire*

5. Impact de la réforme (hypothèse de base)
6. La nouvelle donne du 8 juillet
7. L'équilibre collectivités locales
8. (a) A la recherche de la contribution budgétaire de l'Etat
(b) Les hypothèses de résorption du coût...

Commission des finances

IMPACT DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

- I. **COÛT NET DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE POUR L'ETAT** (impact de la réforme avant mesures correctives évoquées au III et sous l'hypothèse d'une compensation intégrale au profit des collectivités territoriales et des chambres consulaires).

Tableau sur les valeurs 2007 :

	CHARGES pour l'Etat (en Md€)	GAINS pour l'Etat (en Md€)
Compensation aux collectivités territoriales (28 Md€ TP – TP foncière résiduelle 5,8 Md€)	22,2	
Autres charges pour l'Etat (perte de frais d'assiette et de recouvrement versés par les entreprises, compensation pour les chambres consulaires,...)	3,6	
Disparition des dégrèvements à la charge de l'Etat		10,0
Augmentation mécanique du produit de la cotisation minimale de TP (qui passe de 2,6 Md€ à 7,2 Md€)		4,6
Augmentation mécanique du produit de l'impôt sur les sociétés		3,2
Solde (= coût net)	8,0	

La compensation intégrale rendant la réforme neutre pour les collectivités locales, le coût net pour l'Etat est égal à l'économie nette faite par les entreprises.

- II. **COMPENSATION AUX COLLECTIVITES LOCALES** (22,2 Md€)

Cette compensation peut intervenir sous forme de dotations ou d'affectation de ressources fiscales. Pour des raisons de constitutionnalité (ratios d'autonomie fiscale), le montant de compensation sous forme de dotations ne peut pas dépasser 6,1 Md €..

Le schéma suivant pourrait être envisagé (parmi d'autres) :

- Transfert de la cotisation minimale TP.....	7,2 Md€
- Transfert du solde de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA).....	2,8 Md€
- Dotations de l'Etat	6,1 Md€
- Autres ressources de nature fiscale à déterminer.....	6,1 Md€
	22,2 Md€

Les paramètres de la réforme : Nouvelles hypothèses du 8 juillet (en Mds €)

schéma du 22 avril

22 Md€ de compensation pour les collectivités

- ➔ Transfert de ressources fiscales aujourd'hui perçues par l'Etat
 - * Totalité de la cotisation sur la valeur ajoutée
 - * taxe spéciale sur les conventions d'assurance
 - * Part de frais d'assiette et de recouvrement d'impôts locaux
- ➔ Augmentation ou création d'impôts locaux sectoriels payés par les entreprises bénéficiant d'effets d'aubaine
- ➔ Part foncière TP minorée par la baisse du foncier industriel
- ➔ Transferts budgétaires, dans les limites permises par le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités (9Md€)
- ➔ Pas de transfert supplémentaire de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)

Réforme de la TP	-22	
Participation au PVA	0,6	+ 0,2
Moindres recettes liées à la baisse du foncier industriel	-1	(-15% sur la base)
Transfert de cotisation sur la valeur ajoutée	10,5	au lieu de 6,4
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	2,8	idem
Transfert des frais d'assiette et de recouvrement	2,1	+ 2,1
Taxe sur les surfaces commerciales	0,6	idem
Droits de mutation à titre onéreux	0,3	idem
<small>suppression de la TIPP prévue à H 22/04</small>		
Taxes locales sectorielles	1,2	- 3,5
Contribution budgétaire	4,8	(7 à 8)

Commission des finances

Le nouvel équilibre collectivités locales (en Mds€)

Avant		Après	
• Entreprises	17,5	Part foncière	5
• PVA	- 0,5	TSCA	2,8
• Etat	14	Frais d'assiette	2,1
Degrèvement		TP surfaces	0,6
Compensation		Droit mutation	0,3
Péréquation		Taxes locales	1,2
• Total	31		18,5
		Autres Etat	
		Total	31

Commission des finances

Le nouvel « équilibre » Etat (en Mds€)

	Avant	Après
Recette valeur ajoutée	2,6	10,5
Recette frais d'assiette, compensation et péréquation	3,5	3,5
Taxes diverses		-7
Dotations compensation, dégrèvement et péréquation	- 14	- 18,5
Différence foncier		-1
	- 7,9	- 12,5

Commission des finances

III. RESORPTION DU COUT NET POUR L'ETAT (8,0 Md€)

Dès lors que la compensation est intégrale pour les collectivités locales, la réduction du coût net pour l'Etat suppose la création de ressources fiscales supplémentaires. Ces ressources font partie des 22,2 Md € de compensations si les impôts créés sont directement affectés aux collectivités locales. En revanche, lorsque les ressources fiscales nouvelles sont affectées à l'Etat, la compensation aux collectivités locales reste à trouver mais l'Etat réduit d'autant son déficit.

Solutions envisageables :

- Taxe carbone (au moins la partie payée par les entreprises, la taxe étant assise sur les consommations de pétrole, de gaz et du charbon à la fois des ménages et des entreprises)
- Droits à polluer (pesant sur les seules entreprises)
- Taxation sur EDF (centrales nucléaires...) et quelques autres grands équipements
- Taxation des entreprises sur une assiette plus neutre que la taxe professionnelle.

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées à ce titre:

- Augmentation de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée
- « Découplage », c'est-à-dire transformation de cette cotisation en taxe autonome représentant un pourcentage déterminé de la valeur ajoutée, qui serait totalement distincte de la TP foncière résiduelle.
- Augmentation du produit de la part foncière résiduelle (par augmentation de taux).
Exemple : +50%, ce qui ferait passer le produit de 5,8 à 8,7 Md €. Cette solution ne crée de ressource supplémentaire qu'en cas de « découplage » ou de forte augmentation.

(1) une éventuelle augmentation de la part foncière résiduelle a pour conséquence la réduction du produit de la cotisation minimale.

Commission des finances

Réforme de la taxe professionnelle

- **La répartition entre les collectivités territoriales**

Le report des questions qui fâchent !

9. Situation actuelle
10. Scénario de la commission des finances de l'Assemblée nationale
11. Scénario AdCF
12. Scénario de Bercy (initial)

Commission des finances

Situation actuelle (en Mds€ 2006) – en rouge, les impôts sur les entreprises

	Communes et EPCI	Départements	Régions	Total
Total 4 taxes	39,25	19,03	4,61	62,89
Taxe d'habitation	9,87	4,77		14,64
Taxe sur le foncier bâti	12,16	5,78	1,68	19,62
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,05	0,01	0,83
Taxe professionnelle (yc FDPTP)	16,45	8,43	2,92	27,8
Autres taxes	15,65	15,78	6,20	37,62
TEOM	4,81			4,81
Droits de mutation	2,24	7,84		
TIPP		4,94	2,85	7,77
Cartes grises			1,94	1,94
Taxe sur l'électricité	0,94	0,49		1,43
Impôts et taxes outre-mer	0,74	0,15	0,5	1,39
Taxe de séjour	0,16	0,005		0,17
Taxe sur les remontées mécaniques	0,03	0,01		0,04
Taxe sur les permis de conduire			0,005	0,01
Taxe spéciale conventions d'assurance		2,08		2,08
Versement transport	5,61			5,61
Contribution au développement de l'apprentissage			0,65	0,65
Taxe sur les pylônes	0,17			0,17
Redevance des mines	0,01	0,01		0,02
autres	0,94	0,25	0,27	1,46

Scénario commission des finances AN (en Mds€)

	Communes et EPCI	Départements	Régions	Total
Produit initial	- 16,4	- 8,2	- 2,6	- 27,2
Fraction foncière TP et BNC	5,6			5,6
Cotisation sur la Valeur ajoutée		8,2	4,1	12,4
Taxes sectorielles	1,5			1,5
Taxe d'habitation	6,4	- 5,0		1,4
Taxe sur le foncier bâti	1,4	- 0,1	- 1,8	- 0,5
Taxe sur le foncier non bâti	0,1	- 0,1	0,0	0,0
TASCOM	0,6			0,6
Droits de mutation	0,2	0,1		0,3
TSCA		2,6		2,6
Dotations (niveau plafond)	1,0	2,4	0,4	3,9
solde	0,0	0,0	0,0	0,0
Recettes à pouvoir de taux	40,1	5,8	1,9	
En % des recettes de fonctionnement	46%	11%	10%	
Impôts sur les ménages (Mds€)	36,0	22,0	4,9	
Impôts sur les entreprises (Mds€)	16,1	13,5	5,4	
Dotations	1	2,4	0,4	

Propositions AdCF en débat (en Mds€)

	Communes et EPCI	Départements	Régions	Total
Produit initial	- 16,6	- 8,4	- 2,9	- 28,0
VLF et BNC	5,6			5,6
Valeur ajoutée	11,3	1,2	1,2	12,4
Taxes sectorielles				1,2
Taxe d'habitation				0,0
Taxe sur le foncier bâti				0,0
Taxe sur le foncier non bâti				0,0
TASCOM		0,6		0,6
Droits de mutation		0,3		0,3
TSCA		2,8		2,8
TIPP			- 2,8	- 2,8
CSG		3,3		3,3
IS			3,9	3,9
dotations	0,0	0,2	0,7	0,9
solde	0,2	0,0	0,0	0,2
Recettes à pouvoir de taux	33,0	10,6	2,9	
En % des recettes de fonctionnement	38%	20%	15%	
Impôts sur les ménages (Mds€)	29,3	27,5	6,6	
Impôts sur les entreprises (Mds€)	25,8	6,5	6,3	
Dotations	0,0	0,2	0,7	

Scénario initial de l'Etat pour mémoire (en Mds€)

	Communes	Départements	Régions
Transfert de la part foncière TP au niveau communal	+ 2,3	- 1,7	- 0,6
Transfert de TFPB des régions et de toute la TFPNB au niveau communal	+ 1,8	- 0,1	- 0,7
Transfert de toute la TH au niveau communal	+ 4,8	- 4,8	
	+ 8,9		