

N° 588

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les travaux de la commission des finances relatifs à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

(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, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, 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>
INTRODUCTION	5
I. UN RENDEZ-VOUS REPORTÉ, UN COÛT À PRÉCISER	9
A. « À L'IMPOSSIBLE, NUL N'EST TENU »	9
1. <i>Les engagements pris en loi de finances</i>	9
2. <i>La justification technique du report</i>	12
3. <i>Les travaux conduits par votre commission des finances</i>	13
B. UN COÛT DE LA RÉFORME QUI SE PRÉCISE	14
1. <i>Un impact sur le solde structurel désormais évalué à 5,3 milliards d'euros</i>	14
2. <i>Une sous-évaluation des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle</i>	15
II. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME SUR LES FINANCES LOCALES	20
A. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AUX DISPOSITIFS MIS EN PLACE	20
1. <i>Quelles pistes pour le renforcement des fonds de péréquation départementaux et régionaux ?</i>	21
2. <i>Quelles retouches pour le fonds de péréquation des DMTO ?</i>	22
3. <i>Clarifier le statut de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle</i>	23
B. UN CHANTIER QUI RESTE À OUVRIR : LA PÉRÉQUATION AU SEIN DU BLOC COMMUNAL	24
1. <i>Les engagements de la loi de finances pour 2010</i>	24
2. <i>FDPTP et FSRIF : les orientations définies par votre commission des finances</i>	25
3. <i>La nouvelle notion de potentiel fiscal : simple transposition ou refondation des bases de la péréquation ?</i>	27
4. <i>La prise en compte des charges contraintes</i>	28
III. LES AJUSTEMENTS À OPÉRER CONCERNANT LES REDEVABLES	29
A. LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE (CET)	29
1. <i>Une réforme dont on peut attendre des effets positifs pour l'économie française</i>	29
2. <i>Un gain pour les entreprises plus important que prévu</i>	32
3. <i>La territorialisation de la valeur ajoutée se heurte-t-elle à des difficultés pratiques ?</i>	33
4. <i>La répartition de la valeur ajoutée pour les établissements installés sur plusieurs communes</i>	34
5. <i>Quelles pistes pour réformer l'imposition des titulaires de bénéfices non commerciaux ?</i>	34
6. <i>Faut-il réviser les bases des valeurs foncières locatives ?</i>	35
7. <i>CVAE et IFER</i>	35
B. L'IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAUX (IFER)	36
1. <i>Un nouvel impôt pour neutraliser les gains importants de certaines entreprises non délocalisables</i>	36
2. <i>Des effets parfois inattendus ou amplifiés</i>	37
3. <i>Les aménagements possibles</i>	39

ANNEXES	43
I. RÉUNIONS, ATELIERS ET TABLES RONDES ORGANISÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	43
1. Mercredi 10 février 2010 - Table ronde sur la péréquation	43
2. Mardi 30 mars 2010 - Atelier de travail sur l'évolution des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	69
3. Mercredi 31 mars 2010 - Atelier de travail sur le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	78
4. Mercredi 28 avril 2010 - Atelier de travail sur la mise en œuvre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	87
5. Mercredi 5 mai 2010 - Table ronde sur la situation financière des départements	99
6. Mercredi 26 mai 2010 - Atelier de travail sur la contribution économique territoriale : le point de vue des redevables	112
7. Mardi 22 juin 2010 - Audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales	130
8. Mardi 22 juin 2010 - Etude comparative sur la péréquation fiscale et financière entre les collectivités territoriales – Audition des consultants de Public Evaluation System et de l'institut Thomas More	144
9. Mardi 29 juin 2010 – Communication de Philippe Marini, rapporteur général, sur les travaux de la commission des finances relatifs à la mise en oeuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales	152
II. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AUX DEMANDES DE SIMULATIONS FORMULÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 76 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2010	161
III. ETUDE COMPARATIVE DES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION DANS ONZE PAYS DE L'OCDE	205

INTRODUCTION

Transformer la taxe professionnelle en contribution économique territoriale était un pari risqué. Il faut faire en sorte de sortir avec succès du processus dans lequel les acteurs de la réforme sont entrés depuis le 1^{er} janvier 2010.

1. Une réforme pour les entreprises

Les entreprises semblent assurées d'un gain fiscal substantiel, plus important même que celui envisagé lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2010. La substitution de la contribution économique territoriale (CET) à la taxe professionnelle (TP) allègera leur charge de, selon les estimations les plus récentes, 8,7 milliards d'euros. Une minorité d'entre elles verra ses gains repris en tout ou partie par l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), pour un total d'environ 1,5 milliard d'euros. Le quart du gain des entreprises sera repris au titre de l'impôt sur les sociétés.

Au-delà de ces chiffres agrégés, nul ne peut prédire quelle sera la diversité des situations au sein des différents secteurs d'activité et selon la taille des entreprises. A cet égard, le rapport transmis par le Gouvernement fournit des analyses fondées sur des données encore largement estimatives. Il raisonne également comme si le nouveau cadre réglementaire, et en particulier les obligations déclaratives, était assimilé par les entreprises. Il n'envisage pas que le mode de calcul du nouvel impôt, reposant sur une définition législative précise de la valeur ajoutée, puisse donner lieu à controverses et optimisation.

2. Un pari à 5,3 milliards d'euros par an, en régime de croisière, pour l'Etat

L'Etat a misé plus de 5 milliards d'euros en engageant cette réforme, acceptant de dégrader d'autant son déficit structurel et de compliquer les conditions du retour au respect des critères du pacte de stabilité et de croissance.

Le vote d'un dispositif aussi coûteux dans un contexte de dégradation sans précédent des finances publiques peut surprendre. Il témoigne de la volonté du Gouvernement de réparer les dommages provoqués par la crise en créant les conditions d'une amélioration de notre compétitivité par l'encouragement de l'investissement privé. En cela, il complète le dispositif de soutien à l'investissement public issu de l'« emprunt national ». Mais il contribue aussi à relativiser, aux yeux de nos partenaires, la crédibilité de notre démarche de consolidation des comptes publics.

Il faut reconnaître au Gouvernement un souci de faire en sorte que la réforme soit comprise et acceptée par les entreprises. Un délai a été accordé pour la déclaration de la valeur ajoutée ; des outils de simulation ont été fournis. Il appartient désormais aux services en charge du recouvrement de l'impôt et du contrôle fiscal de rénover leurs procédures pour appréhender ces nouveaux impôts, dans l'intérêt des ressources des collectivités territoriales. La conception du dispositif de contrôle de l'assiette et des déclarations doit être considérée comme un élément déterminant, au moment où la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) se mettent en place.

Sur le plan économique, la mesure a permis en 2010 de lisser les effets sur la trésorerie des entreprises de l'arrêt d'une partie des mesures fiscales du plan de relance de l'économie. Les années suivantes, son succès devra être apprécié à l'aune des objectifs qui étaient ceux de la réforme : lever les freins à l'investissement et lutter contre la désindustrialisation.

3. Un système de financement local à refonder

Les collectivités territoriales vivent un bouleversement de leur système financier. Les incidences de la suppression de la « part équipements et biens mobiliers » de l'assiette de la taxe professionnelle vont bien au-delà de celles de la suppression, en 1999, de sa « part salaires ».

La compensation d'une partie de la perte de recettes par la création d'un nouvel impôt plutôt que par une dotation promet des recettes plus dynamiques dont bénéficient, grâce au dispositif de dégrèvement institué à l'initiative du Sénat, le plus grand nombre de collectivités. Mais ces recettes seront plus volatiles et, dans l'attente de constater les résultats de 2010, leur montant reste incertain.

La disparition de 80 % de l'assiette du principal impôt local rend inopérantes les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier, sur lesquelles s'appuie la répartition des concours financiers de l'Etat. Les dispositifs de péréquation existants ne pourront plus fonctionner si aucune mesure corrective n'est prise.

Le bouleversement de leur système de financement et la réduction de leur marge de manœuvre fiscale interviennent dans un contexte de forte augmentation des dépenses obligatoires des collectivités territoriales et de stabilisation en valeur du montant des concours financiers que leur verse l'Etat. Leurs effets doivent être absorbés alors que les collectivités entrent, comme les autres administrations publiques, dans un processus de consolidation budgétaire qui devrait, selon le programme de stabilité 2010-2013 transmis par la France au Conseil et à la Commission européenne, progressivement porter leur besoin de financement de 0,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008 à 0,1 % du PIB en 2013.

4. Un Sénat vigilant quant au respect des principes de la réforme

Le Sénat, et en particulier sa commission des finances, s'est attaché, dès qu'il a été saisi du projet de loi de finances pour 2010, à faire émerger les conditions de l'acceptabilité de la réforme par le plus grand nombre. Il a pris acte du choix politique du Gouvernement d'alléger la charge des entreprises. Il a partagé le souci de l'Assemblée nationale de « territorialiser » la valeur ajoutée pour que la CVAE soit véritablement un impôt local. Mais il a imprimé une orientation péréquatrice au dispositif de répartition du produit de cet impôt entre les régions et les départements. Il a fait en sorte que ce nouvel impôt bénéficie aussi aux collectivités dont le tissu économique est composé d'entreprises de petite taille.

Surtout, le Sénat a voulu que la réforme ne se réduise pas à une construction théorique et se confronte à l'épreuve du réel. Sans remettre en cause les principes directeurs de la réforme, il a souhaité que les modalités techniques soient décidées, lorsque c'était possible, sur le fondement de données réelles plutôt qu'en fonction de simulations.

Cet engagement s'est traduit par l'article 76 de la loi de finances pour 2010 qui prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport et qui fixe les « clauses de rendez-vous » successives.

Le Sénat s'est préparé à ces rendez-vous. Dès le mois de février 2010, la commission des finances et la délégation pour les collectivités territoriales ont organisé une table-ronde sur le thème de la péréquation. Puis se sont succédés quatre ateliers thématiques, consacrés aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, au fonds de solidarité de la région Ile-de-France, à l'IFER et aux conséquences de la réforme sur les entreprises. Une table-ronde a été consacrée à la situation financière des départements¹. Afin d'éclairer les débats à venir sur les perspectives de la péréquation après la suppression de la taxe professionnelle, une étude comparative² des mécanismes de péréquation dans onze pays de l'OCDE a été lancée.

A l'issue de sa réunion du 31 mars, la commission des finances a considéré qu'il était sans doute illusoire d'imaginer qu'une loi adaptant le dispositif de ressources des collectivités territoriales et mettant en place des instruments de péréquation puisse être votée avant le 31 juillet 2010. L'absence, dans le rapport remis par le Gouvernement en application de l'article 76, de la totalité des simulations demandées par votre commission des finances confirme l'impossibilité de légiférer en toute connaissance de cause. Le premier rendez-vous législatif sera la loi de finances pour 2011.

¹ Les comptes rendus de ces réunions sont reproduits en annexe au présent rapport.

² Remise le 22 juin 2010 par l'Institut Thomas More et l'agence Public Evaluation System, elle est reproduite en annexe au présent rapport.

Le suivi de la mise en œuvre de la réforme reste néanmoins prioritaire. Les remontées du terrain, la publication des textes réglementaires, l'analyse des déclarations des entreprises allongent la liste des modifications à effectuer et des principes à réaffirmer.

Alors que le débat d'orientation des finances publiques va marquer l'entrée dans le processus de finalisation du projet de loi de finances pour 2011, les groupes de la majorité sénatoriale ont souhaité réaffirmer l'esprit dans lequel ils conçoivent la mise en place de la CET en déposant, selon la procédure prévue à l'article 34-1 de la Constitution, une proposition de résolution, adoptée par le Sénat lundi 28 juin 2010.

Les orientations ainsi exprimées par le Sénat constitueront, pour sa commission des finances, une feuille de route pour le rendez-vous du projet de loi de finances pour 2011.

I. UN RENDEZ-VOUS REPORTÉ, UN COÛT À PRÉCISER

A. « À L'IMPOSSIBLE, NUL N'EST TENU »

1. Les engagements pris en loi de finances

L'article 76 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a posé le principe d'une évaluation des conséquences de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle, permettant d'apporter, au vu de simulations précises fournies par le Gouvernement, les ajustements et les compléments nécessaires. Elle a, en conséquence, défini des clauses de rendez-vous et les étapes des aménagements législatifs.

Le premier rendez-vous était fixé au 1^{er} juin 2010. Il prévoyait la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement comprenant notamment des simulations détaillées et les réponses aux demandes spécifiques formulées par les commissions des finances des deux assemblées.

Les obligations inscrites dans la loi n'ont pas toutes été satisfaites.

L'article 76 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010	Son application
« Avant le 1 ^{er} juin 2010, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport présentant, par catégorie de collectivités et pour chaque collectivité, des simulations détaillées des recettes ainsi qu'une estimation de leur variation à court, moyen et long termes, en application de la réforme des finances locales engagée par la présente loi de finances.	- Le 10 juin 2010, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a transmis aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, un rapport sur « <i>l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises</i> » établi par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration, qui avait été remis au Gouvernement le 27 mai 2010. - Les simulations détaillées font l'objet d'un CD-ROM spécifique, adressé le 18 juin 2010 aux Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances des deux Assemblées.
« Ce rapport, qui met notamment en évidence les conséquences de la réforme sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages :	Le rapport des inspections : - traite de l'autonomie financière des collectivités dont il estime qu'elle « <i>devrait continuer de s'accroître</i> » ; - ne traite pas de l'autonomie fiscale ; - n'aborde pas la question des conséquences de la réforme sur l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages.
« — présente les résultats des analyses et des simulations complémentaires demandées par les	Ces demandes ne font pas l'objet d'un examen spécifique dans le rapport des inspections.

L'article 76 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010	Son application
commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ;	Certaines simulations sont reprises au fil du texte, les autres n'ont pas été traitées ³ .
« — propose les ajustements nécessaires des transferts d'impositions entre niveaux de collectivités territoriales et des critères de répartition du produit des impositions en vue de garantir, pour chaque collectivité, le respect des objectifs de la réforme ;	Ces points (transferts d'impositions et critères) ne sont pas abordés par le rapport des inspections qui estime toutefois que « <i>l'équilibre trouvé dans la loi de finances pour 2010 et la neutralité de la réforme pour les collectivités ne justifient pas une modification de cette répartition</i> ».
« — propose les évolutions nécessaires du fonctionnement du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle afin de parvenir à un niveau de péréquation au moins équivalent à celui existant avant la présente loi de finances ;	Le rapport des inspections : - suggère de mettre en place de nouveaux instruments de péréquation au niveau communal, sur le modèle du FSRIF ; - propose de retenir trois principes : 1) fixer, pour une période donnée, une cible de réduction des inégalités communales ; 2) intégrer simultanément des critères de ressources et de charges, prendre en compte la totalité de la richesse fiscale et considérer la richesse consolidée des groupements et de leurs communes membres ; 3) cumuler un mécanisme national et une péréquation au niveau régional ; - suggère un dispositif spécifique pour l'Outre-mer ; - M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. – « <i>le Gouvernement n'a évidemment pas l'intention de supprimer ce fonds [les FDPTP] ; il souhaite simplement le recalibrer, ainsi que la loi de finances pour 2010 nous incite à le faire. Je vous annonce d'ores et déjà que le projet de loi de finances pour 2011 contiendra des dispositions relatives à ce fonds</i> ». (Sénat. Compte rendu intégral du 17 juin 2010. Débat sur l'optimisation des moyens des collectivités locales).
« — envisage différentes solutions pour faire évoluer le dispositif de garantie de ressources prévu par la présente loi et son articulation avec des dispositifs de péréquation verticale et horizontale, abordés par les collectivités et par des dotations de l'Etat ;	Ce point n'est pas traité par le rapport des inspections.
« — tire les conséquences de la création de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux sur les collectivités et en particulier celles accueillant des installations nucléaires ainsi que sur l'équilibre financier des entreprises assujetties ;	Le rapport des inspections : - estime nécessaire de « <i>renforcer l'incitation pour le secteur communal à l'installation d'éoliennes en lui attribuant l'intégralité de l'IFER sur les éoliennes et, éventuellement, en augmentant le barème de cette composante</i> » ; - propose de « <i>diversifier l'assiette de l'IFER sur les répartiteurs principaux pour en limiter les effets sur l'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications</i> » ; - suggère de « <i>réviser le barème de l'IFER sur</i>

³ Les résultats de 90 % de ces simulations ont été transmis au Président de la commission des finances le 28 juin 2010. Il aurait été préférable qu'ils soient pris en compte et analysés dans le rapport remis par le Gouvernement, comme le prévoit l'article 76 de la loi de finances pour 2010.

L'article 76 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010	Son application
	<i>les transformateurs électriques pour neutraliser son effet défavorable sur ERDF</i> » ; - ne traite pas du cas des collectivités accueillant des installations nucléaires.
« — analyse la faisabilité d'une évolution distincte de l'évaluation des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises, d'une part, et pour les ménages, d'autre part.	Ce point n'est pas abordé par le rapport des inspections.
« L'avis du comité des finances locales est joint à ce rapport.	Le CFL s'est réuni le 1 ^{er} juin 2010 pour une « <i>présentation du rapport</i> » des inspections. Il se réunira le 6 juillet 2010 pour entendre les parlementaires en mission auprès du Premier ministre.
« Au vu de ce rapport et avant le 31 juillet 2010, la loi précise et adapte le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle met en place des mécanismes de péréquation fondés sur les écarts de potentiel financier et de charges entre les collectivités territoriales.	Le premier rendez-vous législatif est reporté. La commission des finances en avait pris acte par avance dès le 31 mars 2010. Le Gouvernement a annoncé que les éventuels ajustements à la réforme de la fiscalité locale seraient intégrés dans le projet de loi de finances pour 2011, adopté en conseil des ministres en septembre prochain.
« En temps utile pour la préparation du projet de loi de finances pour 2012 et après qu'a été constaté le montant des ressources dont disposent réellement les collectivités territoriales en 2011, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport présentant toutes les conséquences de la réforme, notamment les recettes perçues par chaque catégorie de collectivités ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages.	Second rendez-vous « informatif » de 2011, prévu avant la loi de finances pour 2012.
« Dans les deux mois suivant la remise de ce rapport, un projet de loi propose la reconduction ou la modification du dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.	Second rendez-vous « législatif » de 2011.
« Dans les six mois suivant la promulgation de la loi visée à l'article 35 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport précisant les évolutions des ressources des collectivités territoriales rendues nécessaires par les modifications de leurs compétences.	Ce troisième rendez-vous « informatif » serait rendu sans objet si les dispositions relatives aux transferts de compétence introduites par voie d'amendements à l'Assemblée nationale dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, étaient définitivement votées. Le renvoi à un projet de loi « compétences » est, en effet, supprimé de l'article 35.
« Dans les deux mois suivant la remise de ce rapport, un projet de loi propose la reconduction ou la modification du dispositif de répartition des ressources entre collectivités territoriales ainsi qu'une réforme de la dotation globale de fonctionnement destinée à conforter sa vocation péréquatrice. »	Les mêmes remarques valent pour ce troisième rendez-vous « législatif ».

Source : commission des finances

2. La justification technique du report

Le calendrier fixé par la loi de finances pour 2010 est assez vite apparu difficile voire impossible à respecter.

Dès le mois de **février 2010**⁴, le directeur général des collectivités locales avait indiqué à votre commission des finances, s'agissant de l'analyse des nouveaux dispositifs de péréquation « *que deux ans seront nécessaires pour étalonner les instruments permettant d'en mesurer les effets. In fine, [...] le bilan du système de péréquation issu de la loi de finances pour 2010 ne sera pas disponible avant 2013, voire 2014.* »

En **avril 2010**, votre commission des finances, à l'issue des ateliers de travail organisés sur les mécanismes de péréquation horizontale, avait souligné⁵ que : « *la fiabilité des simulations n'est pas actuellement assurée. Elle est pourtant indispensable pour créer des systèmes de péréquation durables et performants. Or si l'on connaît les collectivités « riches » d'aujourd'hui, on ignore qui seront les collectivités « riches » de demain. L'objectif fixé au Gouvernement par la loi de finances pour 2010 [de présenter avant le 31 juillet 2010, un projet de loi qui mette en place des mécanismes de péréquation fondés sur les écarts de potentiel financier et de charges entre les collectivités territoriales] apparaît difficile à tenir. L'examen de ce texte ne pourra intervenir qu'une fois connues les données relatives à la nouvelle contribution économique territoriale et aux IFR, c'est-à-dire en 2011.* »

S'agissant, en outre, des données relatives aux nouvelles impositions créées par la loi de finances pour 2010 en remplacement de la taxe professionnelle, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation économique territoriale (CFE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), il s'avère, comme l'a confirmé à plusieurs reprises l'administration, qu'elles ne seront disponibles, au mieux, que fin juillet 2010.

Dans ces conditions, si le Gouvernement a pu, avec un certain retard et sous des réserves méthodologiques tenant aux hypothèses retenues pour l'évolution des bases des nouvelles impositions, présenter des **simulations fiables des recettes fiscales à moyen terme des collectivités territoriales**, votre commission des finances reconnaît qu'il aurait été illusoire et aventureux de proposer des ajustements à la réforme et *a fortiori* des mécanismes techniques nouveaux pour la péréquation sur des bases aussi incertaines.

⁴ Table ronde sur la péréquation du 10 février 2010. Le compte rendu de cette table ronde figure en annexe au présent rapport.

⁵ Communiqué de presse du 1^{er} avril 2010 (<http://www.senat.fr/presse/cp20100401.html>).

3. Les travaux conduits par votre commission des finances

Tout en comprenant les motifs techniques qui peuvent justifier le report de la présentation par le Gouvernement des dispositions nouvelles qui viendront compléter la réforme des finances locales, notamment en ce qui concerne son volet péréquation, votre commission des finances a réaffirmé à plusieurs reprises son attachement à la seconde phase de la réforme.

C'est pourquoi, dès le début de l'année 2010, elle s'est attachée à poursuivre ses **travaux sur le nouvel équilibre des finances locales** et à approfondir ses réflexions.

Elle a ainsi :

- organisé, avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, une **table ronde sur la péréquation** le 10 février 2010 ;

- activement participé au suivi de la réforme et à son évaluation en soumettant au Gouvernement⁶, dès le 2 mars, une liste de **40 demandes de simulations** complémentaires suggérées par ses membres et ceux de la délégation à la décentralisation, concernant aussi bien les effets de la suppression de la taxe professionnelle sur les impositions locales des ménages que la prise en compte des dotations de l'Etat dans le calcul des ressources servant de base au dispositif de péréquation ;

- organisé, les 30 et 31 mars 2010, deux **ateliers de travail** consacrés précisément à l'avenir des **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)** et au **fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)** ;

- organisé, les 28 avril et 26 mai 2010, deux **ateliers de travail** consacrés à **l'IFER** et à la mise en œuvre de la CET du point de vue de ses **redevables** ;

- organisé, le 5 mai 2010, une table ronde sur la situation financière des **départements** ;

- entendu, le 22 juin 2010, Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, sur le rapport évaluant l'impact de la réforme des finances locales remis, le 10 juin 2010⁷, aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, en application de l'article 76 de la loi de finances pour 2010 ;

⁶ Ces demandes de simulations ont été adressées à M. François Fillon, Premier ministre, le 2 mars 2010.

⁷ Le rapport du Gouvernement a été transmis dès le 10 juin à votre commission des finances. Son dépôt officiel sur le Bureau du Sénat n'a toutefois été annoncé que lors de la séance publique du 17 juin 2010.

- reçu le 22 juin 2010, une étude comparative sur la péréquation fiscale et financière entre les collectivités territoriales, commandée par votre commission des finances en vue de se doter d'instruments de réflexion complémentaires⁸.

B. UN COÛT DE LA RÉFORME QUI SE PRÉCISE

1. Un impact sur le solde structurel désormais évalué à 5,3 milliards d'euros

Les chiffrages de la réforme de la taxe professionnelle disponibles à l'appui de la discussion du projet de loi de finances pour 2010 ont toujours été présentés comme fragiles, car reposant sur des extrapolations à partir des recettes de taxe professionnelle de 2008. En outre, tant les profondes modifications apportées au texte à chacune des étapes du processus d'examen au Parlement que les incidences de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2010 rendent difficiles les comparaisons entre les montants annoncés en début de processus et ceux résultant des évaluations actualisées en juin 2010.

Lors de son audition au Sénat le 22 juin 2010, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a expliqué l'écart entre la prévision initiale de 4,3 milliards d'euros et le coût aujourd'hui envisagé essentiellement par l'actualisation des données de références (des données relatives à 2009 se substituant à celles de 2008) et par l'annulation par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions relatives à la taxation des redevables employant moins de cinq salariés relevant du régime des bénéfices non commerciaux.

Ces nouvelles évaluations restent provisoires puisque **seul le recouvrement effectif des nouvelles impositions, au cours de l'exercice 2010, pourra permettre de fournir un chiffrage définitif du coût de la réforme.**

⁸ Cette étude figure en annexe.

Incidence budgétaire de la transformation de la TP en CET

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	Régime de croisière
1. Pertes pour les collectivités territoriales liées à la réforme de la taxe professionnelle (suppression des EBM + abattement de 30 % sur les bases foncières de l'industrie)	-26,3	-26,3	-26,3	-26,3
2. Gains pour l'Etat liés à la suppression de la TP, dont :	7,5	12,4	12,4	12,4
Plafonnement à la valeur ajoutée (PVA)	9,9	9,9	9,9	9,9
Décalage PVA année 1	-5,0	-	-	-
Dégrèvements	2,5	2,5	2,5	2,5
3. Pertes pour l'Etat liées à la suppression de la TP, dont :	-4,9	-5,7	-5,7	-5,7
Frais de gestion fiscalité locale	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Cotisation nationale de péréquation de la TP	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Cotisation minimale de la TP	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7
Décalage CMTP année 1	0,8	-	-	-
4. Impositions nouvelles, dont :	11,4	12,5	12,5	12,5
CVAE	11,0	11,0	11,0	11,0
Décalage CVAE année 1	-1,1	-	-	-
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	1,5	1,5	1,5	1,5
5. Ecrêtement dégressif sur 5 ans	-0,5	-0,3	-0,2	0,0
Coût de la réforme avant effet "impôt sur les sociétés"	-12,9	-7,4	-7,3	-7,1
Impact de la réforme sur les recettes d'impôt sur les sociétés	0,0	3,2	1,9	1,8
Coût de la réforme net d'impôt sur les sociétés	-12,9	-4,2	-5,5	-5,3

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

2. Une sous-évaluation des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

a) La volonté de limiter les dotations de l'Etat versées en compensation de la réforme

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2010, votre commission des finances s'est efforcée, malgré les difficultés, de chiffrer précisément les effets de la réforme proposée, ses conséquences pour les finances de l'Etat et pour celles des collectivités territoriales.

Ces difficultés s'expliquent tout d'abord par le **caractère nécessairement imparfait de projections de recettes concernant des impôts qui n'ont jamais encore été recouverts** et dont l'assiette elle-même n'est pas précisément connue, comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou les composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

Elles s'expliquent également par les **nombreuses modifications opérées d'abord à l'Assemblée nationale, puis au Sénat, en commission mixte paritaire et enfin par les amendements du Gouvernement adoptés en lecture des conclusions de la commission mixte paritaire** relatives notamment aux transferts d'impôts d'Etat aux collectivités territoriales ainsi qu'aux transferts entre collectivités territoriales.

Concernant les collectivités territoriales, la réforme ne se traduit pas par un « coût » net mais par une **perte de recettes fiscales**. Cette perte se reflète exactement dans l'évaluation des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) versées à chaque catégorie de collectivités territoriales. En effet, le dispositif de compensation à l'euro près adopté dans la loi de finances pour 2010 prévoit de calculer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales⁹, le différentiel entre son panier de recettes fiscales avant et après la réforme. Pour chaque catégorie, l'Etat versera, à compter de l'année 2011, une DCRTP dont le montant est égal à ce différentiel.

Votre commission des finances a veillé, tout au long des débats sur la loi de finances pour 2010 et à partir des évaluations chiffrées parfois lacunaires dont elle disposait, **à ce que le montant des DCRTP soit le plus faible possible**, l'objectif étant de remplacer les ressources fiscales perdues par les collectivités territoriales par d'autres ressources fiscales, en limitant au maximum la compensation par des dotations de l'Etat.

b) Un niveau de dotations très supérieur à celui envisagé lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2010

Votre commission des finances estimait que le montant global des DCRTP versées aux trois catégories de collectivités territoriales s'élèverait à environ 800 millions d'euros après adoption de son amendement de réécriture des articles relatifs à la réforme de la taxe professionnelle¹⁰. Ce montant se répartissait de la manière suivante :

- 400 millions d'euros pour le « bloc communal » ;
- 200 millions d'euros pour les départements ;
- 200 millions d'euros pour les régions.

En raison des difficultés rencontrées dans le chiffrage de la réforme, ces montants devaient être pris avec beaucoup de précaution. Lors de sa réunion du 1^{er} juin 2010, le comité des finances locales a estimé pour sa part que la DCRTP était évaluée, lors des débats de la loi de finances, à 600 millions d'euros, soit un montant légèrement inférieur à celui établi par votre commission des finances.

⁹ Les trois catégories visées sont le bloc communal, qui rassemble les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions.

¹⁰ Rapport général n° 101 - Tome III - Volume 1 (2009-2010), projet de loi de finances pour 2010, fait par Philippe Marini au nom de la commission des finances.

Quelles que soient les incertitudes relatives au chiffrage de la DCRTP durant les débats parlementaire, **il résulte du rapport remis par le Gouvernement au Parlement en application de l'article 76 de la loi de finances pour 2010 que le montant de la DCRTP sera en réalité très supérieur à ces estimations.** En effet, le rapport fait état d'une « *dotation de compensation [qui] devrait dépasser globalement les 2,5 milliards d'euros (dont 500 millions d'euros pour les régions, 1 milliard d'euros pour les départements et 1 milliard d'euros pour le secteur communal)* »¹¹. Votre commission des finances relève par ailleurs que ce montant reste encore à l'état d'évaluation, le montant définitif de la DCRTP ne pouvant être connu qu'une fois établies avec certitude l'ensemble des recettes fiscales de l'année 2010, y compris les impôts créés par la réforme.

Ce surplus de dotations, de 1,7 milliard d'euros par rapport aux estimations de votre commission des finances, se traduira par une perte de dynamisme supplémentaire pour les finances des collectivités territoriales. En effet, la loi de finances pour 2010 prévoit que le montant de la DCRTP est figé en euros courants.

c) Les explications avancées par le Gouvernement

Lors de remise, le 10 juin 2010, du rapport du Gouvernement au Parlement, une fiche explicative a été jointe pour répondre aux interrogations relatives à cet écart entre les évaluations initiales et celles du rapport « Durieux-Subremon ».

Le Gouvernement avance trois éléments d'explication pour justifier cet écart d'évaluation.

(1) L'actualisation des recettes fiscales de référence

Il indique que « *le chiffre de 800 millions d'euros était construit sur la base de chiffres 2009 estimés, alors que le chiffre de 2,5 milliards d'euros est construit sur la base de chiffres 2010 pour partie estimés, pour partie observés* ». Cette différence expliquerait à hauteur de **800 millions d'euros** l'écart entre les deux prévisions.

¹¹ « *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises* » - Rapport établi sous la supervision de MM. Bruno Durieux, inspecteur général des finances et Patrick Subremon, inspecteur général de l'administration, mai 2010.

Effets de la dynamique des bases fiscales entre 2009 et 2010

(en milliards d'euros)

	Ressources avant réforme	Ressources après réforme
Réévaluation de la taxe professionnelle	+ 1,2	
Réévaluation des recettes hors droits d'enregistrement transférés		+ 0,75
Réévaluation des droits d'enregistrement transférés		- 0,35
Total	+ 1,2	+ 0,4
Effet sur la DCRTP (= ressources avant réforme - ressources après réforme)		+ 0,8

Source : fiche explicative transmise par le Gouvernement

(2) Les conventions retenues pour la présentation des chiffrages

Le Gouvernement fait par ailleurs état de l'effet des **différences conventionnelles retenues pour la présentation des chiffrages entre ses évaluations lors de l'examen du projet de loi de finances et celles du rapport « Durieux-Subremon »**.

D'une part, le rapport « Durieux-Subremon » n'a pas pris en compte les **dotations budgétaires nouvelles versées par l'Etat aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), à hauteur de 100 millions d'euros**. En effet, la réforme prévoit de garantir, pour une part, les ressources des FDPTP et les dotations budgétaires versées par l'Etat à ces fonds se retrouvent *in fine* dans les budgets des communes et des intercommunalités, ce qui explique qu'elles puissent être prises en compte dans l'augmentation du montant de la DCRTP. Ces 100 millions d'euros correspondent à une sous-estimation du montant de la DCRTP par la mission « Durieux-Subremon » par rapport aux estimations disponibles lors de l'examen de la loi de finances.

Par ailleurs, la fiche du Gouvernement évoque une surestimation du montant de la DCRTP dans le rapport « Durieux-Subremon » du fait de la **non prise en compte de la substitution de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) à une part de dotation globale de fonctionnement (DGF), à hauteur de 600 millions d'euros**. Le Gouvernement retient en effet comme chiffre initial un montant de 800 millions qui prend en compte l'augmentation de l'ensemble des dotations budgétaires supplémentaires versées par l'Etat aux collectivités territoriales, **y compris la DGF**. Cela explique que la substitution entre 600 millions d'euros de TaSCom

et 600 millions d'euros de DGF se traduise, pour les estimations du Gouvernement, par une minoration de 600 millions d'euros des dotations budgétaires. Le rapport « Durieux-Subremon », quant à lui, ne prend en compte que la DCRTP et non la DGF dans son évaluation de 2,5 milliards d'euros, ce qui neutralise l'effet de la substitution entre TaSCom et DGF.

Votre commission des finances ne partage par l'analyse du Gouvernement sur ce point. En effet, l'évaluation de 800 millions d'euros qu'elle avait fournie lors de l'examen du projet de loi de finances, comme celle de 600 millions d'euros évoquée dans la délibération du 1^{er} juin 2010 du comité des finances locales, **portent exclusivement sur la DCRTP et n'englobent pas les effets de la réforme sur la DGF.** Il n'est donc pas pertinent d'expliquer une part de l'écart entre ces évaluations et celle du rapport « Durieux-Subremon » par une substitution de la TaSCom à une part de la DGF.

(3) Les effets de la censure partielle du dispositif par le Conseil constitutionnel

Enfin, une partie de l'écart entre les évaluations initiales et celles actualisées du montant de la DCRTP résulte directement de la censure par le Conseil constitutionnel des dispositions relatives à l'assiette recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) de moins de cinq salariés. Comme l'indique le Gouvernement, *« l'effet de cette censure a été une diminution de la CFE (disparition d'une partie de l'assiette) et une augmentation de la CVAE (les BNC taxés sur leurs recettes étaient hors champ de la CVAE, ils y rentrent) ».*

Il résulterait donc de cette censure une **moindre recette pour les collectivités territoriales de 400 millions d'euros**, qui pèse exclusivement sur le « bloc communal », puisque lui seul est bénéficiaire de la CFE.

Explication de l'écart entre les montants de la DCRTP évalués initialement et actualisés par le rapport « Durieux-Subremon »

(en millions d'euros)

Evaluation initiale de la hausse des dotations budgétaires (DCRTP + DGF)	800
Actualisation 2010	+ 800
Substitution DGF / TaSCom et dotation aux FDPTP	+ 500
Décision du Conseil constitutionnel	+ 400
Nouvelle évaluation (DCRTP seule)	2 500

Source : fiche explicative transmise par le Gouvernement

Votre commission des finances rappelle que cette nouvelle évaluation reste imparfaite et que seules les données fiscales définitives relatives à l'année 2010 permettront de connaître le montant de la DCRTP de chacune des trois catégories de collectivités territoriales. Une fois ce montant déterminé, et s'il est effectivement plus élevé que celui estimé initialement par votre commission des finances, **des ajustements pourront être envisagés afin de transférer de nouvelles ressources fiscales, dynamiques, aux collectivités territoriales, en substitution de dotations figées qui limitent leur autonomie financière.**

II. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME SUR LES FINANCES LOCALES

A. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AUX DISPOSITIFS MIS EN PLACE

Six mois après leur adoption, les premières pistes d'ajustement de certains dispositifs mise en place par la réforme de la taxe professionnelle émergent.

D'une part, le rapport « Durieux-Subremon » permet de tirer les premiers enseignements des mécanismes élaborés dans le cadre de la loi de finances pour 2010. C'est le cas notamment des **fonds de péréquation départementaux et régionaux** et du **fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**.

D'autre part, le **statut de la DCRTP** au regard des règles d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales doit être précisé.

1. Quelles pistes pour le renforcement des fonds de péréquation départementaux et régionaux ?

La loi de finances pour 2010 a prévu la création, à compter du 1^{er} janvier 2011, de quatre fonds de péréquation. Ces fonds ont été créés par adoption d'amendements présentés par le Gouvernement en lecture des conclusions de la commission mixte paritaire et n'ont donc pas pu faire l'objet d'un examen approfondi par le Parlement.

D'une part, **deux dispositifs de péréquation sur le stock de la CVAE ont été créés, l'un pour les régions, l'autre pour les départements.** Ces dispositifs redistribuent chaque année le quart du produit de la CVAE selon des critères de charges qui varient selon que l'on considère le fonds départemental ou le fonds régional. Ces fonds de péréquation ont pour conséquence une territorialisation de la CVAE à hauteur de seulement 75 % puisqu'ils prélèvent 25 % de cette ressource fiscale, et la redistribuent selon des critères différents de l'assiette d'imposition.

D'autre part, ont été mis en place **deux dispositifs de péréquation sur le flux de la CVAE, l'un pour les régions, l'autre pour les départements.** A l'inverse des dispositifs de péréquation sur stock précités, ils redistribuent leurs ressources en fonction du potentiel fiscal des collectivités, c'est-à-dire d'un critère de ressources et non de critères de charges.

Le rapport « Durieux-Subremon » indique tout d'abord que **l'efficacité des dispositifs de péréquation créés par la réforme pour les départements et les régions serait limitée.**

En ce qui concerne les régions, la mission conclut à une très légère diminution des inégalités de potentiel fiscal à l'issue de la réforme. Par ailleurs, l'efficacité des mécanismes de péréquation pour les régions « *est faible* » : la péréquation sur stock permet de réduire les inégalités de moins de 5 % à l'horizon 2015 et la péréquation sur flux de moins de 1 %. Le fonds de péréquation sur stock devrait représenter 38 millions d'euros en 2011 et 221 millions d'euros en 2015.

Pour les départements, comme pour les régions, la mission conclut à une très légère diminution des inégalités de potentiel fiscal à l'issue de la réforme. L'effet des mécanismes de péréquation sur les départements est également jugé « *faible* » : la péréquation sur stock permet de réduire les inégalités de 3 % à l'horizon 2015 et la péréquation sur flux de 2,5 %. Le fonds de péréquation sur stock devrait représenter 76 millions d'euros en 2011 et 443 millions d'euros en 2015. Le dispositif de péréquation sur flux porterait, en 2015, sur un montant de 123 millions d'euros.

Il reviendra donc au législateur de **débattre de l'ampleur qu'il souhaite donner à ces dispositifs de péréquation** et, le cas échéant, d'en modifier les modalités afin qu'ils portent sur des montants plus élevés.

Par ailleurs, le rapport « Durieux-Subremon » fournit une analyse intéressante des deux fonds de péréquation portant sur le stock de la CVAE. En effet, pour les départements comme pour les régions, **le mécanisme de péréquation sur le stock de la CVAE constitue en réalité, du fait de l'existence des mécanismes de garantie, une péréquation sur flux dont l'impact ira croissant**. L'existence des garanties offertes par la DCRTP et les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) a pour effet de neutraliser à court terme l'impact de la péréquation sur stock, qui est opérée avant l'intervention des mécanismes de garantie. La péréquation dite « sur stock » n'aura donc d'effet, en réalité, que sur le différentiel de croissance de la CVAE constaté entre l'année de référence et les années qui suivent. Il s'agit en fait d'un **mécanisme de péréquation sur flux cumulé**.

Il résulte de ce constat que **les mécanismes créés par la loi de finances pour 2010, outre leur ampleur relative, peuvent paraître d'une complexité excessive**. Il conviendra au Parlement de trancher sur la nécessité de cumuler, pour les départements comme pour les régions, un dispositif de péréquation sur flux cumulé, redistribuant ses ressources sur des critères de charge, et un dispositif de péréquation sur flux, utilisant pour sa part des critères de ressources, plutôt que d'envisager la création d'un unique dispositif au fonctionnement plus simple, basé à la fois sur des critères de ressources et de charges.

2. Quelles retouches pour le fonds de péréquation des DMTO ?

Par ailleurs, le rapport « Durieux-Subremon » fournit une évaluation chiffrée des effets du fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2010.

Cet article prévoit que, pour chaque département, un prélèvement est opéré lorsque la croissance des DMTO d'une année sur l'autre est supérieure à 2,5 fois le taux d'inflation prévisionnelle associé à la loi de finances. Ce prélèvement n'est toutefois appliqué que si le montant par habitant des DMTO est supérieur à 75 % de la moyenne nationale. Le prélèvement est égal à la moitié de l'excédent constaté et les ressources du fonds sont ensuite réparties entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements.

Le rapport « Durieux-Subremon » estime que « les effets du dispositif de péréquation sur DMTO seront faibles », le fonds ne réduisant que de 1 % entre 2010 et 2015 les inégalités de répartition des DMTO entre départements. Il sera en effet alimenté par des montants relativement peu élevés (7,5 millions d'euros auprès de 15 départements) qui feront l'objet d'un véritable « saupoudrage » puisque 70 départements en sont bénéficiaires.

Il reviendra également au Parlement de prendre position, lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2011, sur les **éventuelles modifications à apporter à ce mécanisme pour parvenir à une péréquation plus efficace des DMTO entre départements.**

3. Clarifier le statut de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

Enfin, une des questions qui devront être tranchées lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2011 est celle du statut de la DCRTP au regard de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Il est prématuré de débattre de ce sujet avant de savoir précisément comment s'appliquera la règle, annoncée par le Président de la République le 20 mai dernier, d'une stabilité en valeur des transferts de l'Etat aux collectivités locales. Toutefois, des orientations peuvent déjà être dégagées.

D'une part, **il convient que la création de la DCRTP ne pèse pas sur les autres concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.** Pour cela, il est nécessaire qu'elle soit considérée comme une mesure de périmètre pour l'application des règles d'évolution des concours financiers de l'Etat et qu'elle s'ajoute au montant préexistant des dotations de l'Etat, sans se substituer à des dotations existantes au sein de l'enveloppe fermée.

D'autre part, **il ne faudra pas que la DCRTP soit incluse dans les dotations de l'Etat servant de variables d'ajustement à l'enveloppe fermée des concours financiers aux collectivités territoriales.** En effet, un tel choix conduirait à une réduction en valeur du montant de la DCRTP qui irait à l'encontre du principe essentiel de la réforme que constitue la compensation à l'euro près des pertes de recettes subies par les collectivités territoriales.

Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a pris des engagements fermes sur ces deux points, de nature à satisfaire la commission des finances, lors de son audition au Sénat le mardi 22 juin 2010¹². Il conviendra toutefois de rester attentif à ce que ces engagements soient bien respectés dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2011.

¹² Le compte-rendu de cette audition figure en annexe au présent rapport.

B. UN CHANTIER QUI RESTE À OUVRIR : LA PÉRÉQUATION AU SEIN DU BLOC COMMUNAL

1. Les engagements de la loi de finances pour 2010

La loi de finances pour 2010 n'a pas proposé de mécanisme nouveau de péréquation au sein du bloc communal. Son article 78 aborde cependant la question avec comme intention principale de préserver les instruments existants.

Article 78 de la loi de finances pour 2010 (extrait)

[...]

« 4. Péréquation.

4. 1. Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et Fonds de solidarité de la région Ile-de-France.

I.- A compter de l'année 2011 sont mis en place, dans chaque département, en remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, des systèmes de péréquation des ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale permettant de corriger les inadéquations de la répartition ou de la croissance des ressources entre ces collectivités et établissements publics au regard de l'importance de leurs charges ou de la croissance de ces charges.

*II.- A compter de l'année 2011, les modalités de fonctionnement du Fonds de solidarité de la région Ile-de-France sont modifiées pour prendre en compte, d'une part, l'impact de la modification de la notion de **potentiel financier** sur les versements au fonds opérés en application du I de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, l'impact de la suppression de la taxe professionnelle sur les versements au fonds opérés en application du II de l'article L. 2531-13 du même code.*

*III.- En 2011, les ressources et les versements faisant l'objet de chacun des dispositifs de péréquation visés aux I et II sont d'un **montant au moins égal aux montants redistribués en 2010** »*

[...]

S'il fixe des objectifs et précise les orientations et la méthode, l'article 78 **appelle un nouveau texte** qui viendra concrètement mettre en place les instruments de cette nouvelle péréquation.

2. FDPTP et FSRIF : les orientations définies par votre commission des finances

a) Deux mécanismes de péréquation en sursis

La suppression de la taxe professionnelle remet en cause les règles de fonctionnement et parfois l'existence même des deux mécanismes de la péréquation dite « horizontale » : les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

Les FDPTP, d'un montant global de près de 920 millions d'euros en 2007, sont actuellement alimentés par deux types de ressources : d'une part, des écrêtements sur les établissements considérés comme exceptionnels au regard de leurs bases de taxe professionnelle par habitant et, d'autre part, des prélèvements sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU). Le projet initial du Gouvernement proposait leur suppression. A l'issue des débats parlementaires, ces fonds ont été maintenus, mais si leurs ressources au profit des communes dites « défavorisées » sont garanties à partir de 2011¹³, leur mode de distribution n'est, en revanche, pas clairement défini.

Le FSRIF, seul exemple de système de péréquation horizontale de niveau régional, représentait, en 2009, 185 millions d'euros. Son alimentation repose sur deux prélèvements. Le premier s'applique à toute commune dont le potentiel financier par habitant est supérieur d'au moins 25 % au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Île-de-France; le second, créé en 1999, s'applique aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle de zone (EPCI à TPZ) et, depuis 2009, aux EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures respectivement à 3 fois, 3,5 fois et 2,5 fois la moyenne des bases de TP par habitant constatée au niveau national.

En 2010, la réforme de la taxe professionnelle n'impacte pas directement le fonctionnement de l'un et l'autre de ces mécanismes. Mais ils doivent impérativement être réformés au cours de cette année pour pouvoir fonctionner au-delà du 1^{er} janvier 2011.

A défaut d'une réforme de fond applicable à cette date, il conviendrait de mettre en place, selon des modalités qui restent à déterminer, une « *solution de secours* » assurant le respect des garanties prévues par la loi de finances pour 2010 sur le montant de la péréquation horizontale.

¹³ Les communes dites « concernées », qui « émargeaient » précédemment aux FDPTP, bénéficieront d'une garantie au travers du Fonds national de garantie individuelle des ressources.

b) Les orientations dégagées par votre commission des finances

La commission des finances a organisé, les 30 et 31 mars, deux ateliers de travail sur la péréquation, consacrés précisément à l'avenir des FDPTP et du FSRIF. Ces ateliers ont permis de dégager des orientations sur un point capital prévu par l'article 76 de la loi de finances pour 2010 mais non traité dans le cadre de cette loi : la préservation des outils de péréquation horizontale existants.

A l'issue de ces travaux, les axes suivants ont été tracés¹⁴ :

- la diminution globale des ressources disponibles, à l'avenir, pour la péréquation « horizontale » entre communes et intercommunalités est une conséquence de la suppression de la taxe professionnelle. Les recettes des impôts sur les entreprises que sont la cotisation sur la valeur ajoutée et la cotisation foncière des entreprises ne permettent pas de maintenir un même niveau de péréquation. Il convient donc d'envisager un élargissement de l'assiette des prélèvements en faveur de la péréquation, en visant par exemple le potentiel financier global des collectivités (ensemble des ressources fiscales et des dotations de l'Etat) ; il faut aussi tenir compte de la péréquation *ex-ante* que représente le mécanisme d'alimentation du FNGIR ;

- le cadre départemental sur lequel ont été bâtis les FDPTP il y a trente ans fait désormais débat, compte tenu du développement de l'intercommunalité. Chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitue, entre les communes qui le composent, un périmètre de péréquation. En conséquence, la péréquation horizontale pourrait s'établir désormais sur un périmètre régional, sous réserve de dispositions transitoires ou de la prise en compte de spécificités locales ;

- la situation très spécifique de l'Ile-de-France nécessite un dispositif particulier ; la confirmation de la pertinence du cadre régional pour la péréquation pourrait aboutir à la fusion des FDPTP existants dans le FSRIF ;

- le nouveau FSRIF pourrait être alimenté par un prélèvement unifié portant à la fois sur les communes isolées et sur les intercommunalités lorsqu'elles existent. Ce prélèvement pourrait être fonction du potentiel financier et, éventuellement, intégrer un marqueur particulier pour prendre en compte les écarts de cotisation sur la valeur ajoutée ;

- le nouveau FSRIF devra éviter, autant que possible les effets de seuil en prévoyant, par exemple, que l'ensemble des collectivités concernées sont à la fois contributrices et bénéficiaires du fonds, la péréquation correspondant au solde entre contributions et reversements ;

- les reversements en provenance du FSRIF devraient continuer à intégrer à la fois des critères de ressources et de charges.

¹⁴ Communiqué de presse du 1^{er} avril 2010 (<http://www.senat.fr/presse/cp20100401.html>).

3. La nouvelle notion de potentiel fiscal : simple transposition ou refondation des bases de la péréquation ?

La suppression de la taxe professionnelle a fait disparaître la base de calcul du potentiel fiscal – et en conséquence du potentiel financier - qui sont deux notions sur lesquelles s'appuie la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ainsi que plusieurs mécanismes de péréquation.

L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales les définit ainsi :

*« Le **potentiel fiscal** d'une commune est déterminé par application aux bases communales des **quatre taxes directes locales** du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Il est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire prévue au sixième alinéa (3°) de l'article L. 2334-7, hors montant correspondant à la compensation prévue au 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), ou des montants ventilés en application du treizième alinéa du présent article.*

*« Le **potentiel financier** d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente, hors la part prévue au sixième alinéa (3°) de l'article L. 2334-7. Il est minoré le cas échéant des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 2334-7 subis l'année précédente. Pour la commune de Paris, il est minoré du montant de sa participation obligatoire aux dépenses d'aide et de santé du département constaté dans le dernier compte administratif ».*

Parce qu'elles font directement ou indirectement référence aux quatre taxes directes locales, parmi lesquelles figure la taxe professionnelle, ces deux notions doivent être réactualisées.

A cette occasion, il conviendra de choisir entre une **solution *a minima***, visant à **remplacer la taxe professionnelle par la CVAE**, et une solution plus large, intégrant également dans le potentiel fiscal les bases de CFE, celles de l'IFER ainsi que celles de la Tascom, transférée de l'Etat vers les EPCI et communes par la loi de finances pour 2010.

Une option plus ambitieuse pourrait consister, enfin, à **modifier plus fondamentalement la notion de potentiel financier** en intégrant la prise en compte de l'**ensemble des concours reçus par le biais de l'Etat**, et non plus seulement la dotation forfaitaire.

En tout état de cause, les choix à effectuer doivent s'appuyer, là encore, sur une connaissance précise des situations actuelles, collectivité par collectivité, permettant de mesurer les effets des modifications proposées.

L'impact du choix de la nouvelle définition du potentiel fiscal sera, en effet, très important compte tenu du nombre de dispositifs pour lesquels il est un critère de répartition ou d'éligibilité.

L'utilisation du potentiel fiscal et du potentiel financier

Echelon bénéficiaire	Dispositif	Critères utilisés
Communes	FSRIF	Potentiel financier
Communes	FDPTP	Potentiel fiscal
Intercommunalités	Part péréquation de la dotation globale de fonctionnement des EPCI	Potentiel fiscal
Communes	Dotation de solidarité urbaine	Potentiel financier
Communes	Dotation de solidarité rurale	Potentiel financier
Communes	Dotation nationale de Péréquation	Potentiel financier et potentiel fiscal
Départements	Dotation de péréquation urbaine	Potentiel financier
Départements	Dotation de fonctionnement minimale	Potentiel financier
Régions	Part péréquation de la DGF)	Potentiel fiscal

Source : commission des finances

4. La prise en compte des charges contraintes

La référence explicite aux charges des collectivités territoriales a été définie, par la loi de finances pour 2010, comme un des piliers du système de péréquation à mettre en place entre les collectivités.

Cette référence correspond à une nécessité, soulignée par les travaux entrepris sous l'égide du comité des finances locales et rappelée à de nombreuses occasions. Sa validité constitutionnelle a également été reconnue par le Conseil constitutionnel¹⁵ selon lequel la péréquation peut non seulement corriger les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges, tant par une dotation de l'État que par un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales.

Mais c'est aussi une notion à manier avec précaution. Il conviendra de faire la part, dans ce domaine, de ce qui relève des obligations des collectivités, de leurs spécificités contraintes (du fait de caractéristiques géographiques, démographiques, sociales etc.) et de décisions politiques discrétionnaires.

Guy Gilbert, auditionné par votre commission en février 2010 avait souligné les écueils de l'exercice : « la notion de « charges » [est] difficile à définir, [il est nécessaire] de la distinguer de celle de « dépenses » : une collectivité dépensera davantage si elle a davantage de ressources, ce qui ne signifie nullement qu'elle ait davantage de charges. [Il est] inévitable de

¹⁵ Décision du Conseil constitutionnel n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010.

calculer les charges de manière indirecte, [...] en France, cet exercice passe d'abord par l'évaluation du niveau de dépenses potentielles par habitant que devrait réaliser une collectivité territoriale pour offrir à ses usagers les niveaux moyens de services publics locaux aux coûts moyens supportés par les collectivités équivalentes. »¹⁶

III. LES AJUSTEMENTS À OPÉRER CONCERNANT LES REDEVABLES

A. LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE (CET)

1. Une réforme dont on peut attendre des effets positifs pour l'économie française

La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de l'imposition locale des entreprises s'est directement inscrite dans la poursuite du Plan de relance. Elle avait pour ambition d'améliorer la compétitivité de nos entreprises et de renforcer l'attractivité de notre territoire.

La transition en 2010 entre les deux régimes, pour un coût supplémentaire de 8,7 milliards d'euros¹⁷ par rapport à 2011, a permis de soutenir la trésorerie des entreprises et d'atténuer ainsi les effets de l'arrêt des mesures du Plan de relance.

L'assiette des « équipements et biens mobiliers » (EBM) est supprimée car elle pénalisait tout particulièrement les secteurs intensifs en investissement et, en premier lieu, l'industrie. En septembre 2009, le Gouvernement estimait que la réforme devrait entraîner une diminution du coût des investissements de l'ordre de 20 %.

Par ailleurs, comme l'indique l'exposé des motifs de la loi de finances pour 2010, il s'agissait aussi de « *restaurer le lien entre entreprises et territoires* ».

¹⁶ Table ronde sur la péréquation. 10 février 2010. Compte-rendu des travaux reproduit en annexe 1 du présent rapport.

¹⁷ Il s'agit de la différence entre le coût de la réforme en 2010, 12,9 milliards d'euros, et la perte de ressources pour l'Etat en 2011, 4,2 milliards d'euros.

a) La réforme devrait être très profitable à l'industrie

Lors de l'atelier de travail organisé par votre commission des finances¹, le 26 mai 2010, plusieurs intervenants ont confirmé que la réforme a permis de lever « *une certaine réticence à l'investissement* » puisqu'elle améliore le « retour sur investissement ». Pour autant, la décision d'investir ne se fonde pas uniquement sur des considérations fiscales.

Le rapport « Durieux-Subremon » estime, pour sa part, que la suppression de la taxe professionnelle devrait avoir un effet « *fortement positif sur l'industrie* ». En particulier, il identifie les secteurs de l'industrie automobile, de la construction, de l'agroalimentaire et celle des biens intermédiaires comme bénéficiant pleinement de la réforme.

b) La réalité sera-t-elle conforme aux prévisions ?

La réforme de la taxe professionnelle a été conçue pour limiter les transferts de charge fiscale entre entreprises. **Pour le plus grand nombre d'entre elles, elle doit se révéler positive ou neutre.** En revanche, pour une minorité, il était apparu, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010, que la réforme serait négative.

Pour limiter cet effet, la loi a prévu deux dispositifs. Le premier, temporaire, est appelé « mécanisme d'écrêtement des pertes ». Il permet de lisser dans le temps, jusqu'en 2013, la majoration de la pression fiscale induite par la réforme. Le second, permanent, consiste à plafonner la valeur ajoutée taxable, afin de modérer l'imposition des secteurs intensifs en main d'œuvre.

Néanmoins, il n'était pas possible de mener à bien cette réforme sans que certaines entreprises soient « perdantes ». Les estimations effectuées à l'automne 2009 par le Gouvernement conduisaient à constater que près de 42 000 entreprises (soit 1,5 % d'entre elles), principalement celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 2 millions et 7,6 millions d'euros, sont des « perdants significatifs ».

Le rapport « Durieux-Subremon » montre que seulement cinq secteurs d'activité (construction de matériel roulant ferroviaire, fabrication d'armes et de munitions, transports par eau, assurance, sélection et fourniture de personnel), sur cent quatorze étudiés, sont structurellement perdants. Ainsi, près de 7 000 entreprises subissent une augmentation de la pression fiscale d'en moyenne 16 000 euros.

Les auteurs concluent néanmoins en indiquant que « *les conséquences négatives pour certaines entreprises ne sont donc pas principalement liées à leur appartenance à un secteur d'activité : c'est l'effet taille qui semble prédominant* ». Pour autant, ils rappellent également que « *les conséquences individuelles sont toutefois d'un montant très faible et progressif selon le*

¹ Atelier de travail de la commission des finances sur la contribution économique territoriale : le point de vue des redevables, 26 mai 2010 – Compte-rendu reproduit en annexe 1 du présent rapport.

chiffre d'affaires : pour les entreprises d'un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros, la perte est de l'ordre de quelques centaines d'euros en moyenne ; au-delà, la perte moyenne croît avec le chiffre d'affaires pour atteindre au plus quelques dizaines de milliers d'euros pour les très grandes entreprises ».

Il convient toutefois de relever que ces résultats ne reposent que sur des simulations. **Il n'existe pas encore à ce jour de données sur les conséquences réelles** de la réforme en termes de modification ou de transfert de la charge fiscale pour les entreprises. En effet, la date de dépôts des déclarations relatives à la CFE et la CVAE a été repoussée au 15 juin 2010. Par conséquent, aucun paiement n'est encore intervenu au titre de la CET.

C'est pourquoi, il importera, une fois les premiers chiffres connus, d'effectuer une analyse comparative entre les différentes estimations et la réalité. Au regard de cette étude, il sera alors possible d'identifier les secteurs réellement perdants, mais aussi, et surtout, **de vérifier que les conséquences de la réforme sont en ligne avec celles que le Parlement et le Gouvernement avait anticipées.**

c) Des effets sur l'emploi encore à analyser

La part « salaires » avait été supprimée de l'assiette de la taxe professionnelle en 1999. L'effet recherché était de ne pas pénaliser l'emploi. Un déséquilibre s'était toutefois créé en défaveur de l'investissement, puisque celui-ci, par le biais de l'assiette des équipements et biens mobiliers, constituait alors près de 80 % de l'assiette de la taxe professionnelle.

Les charges de personnel sont désormais réintroduites dans le nouvel impôt par le biais de la valeur ajoutée¹. Par conséquent, il apparaît légitime de s'interroger sur les conséquences de la réforme sur l'emploi.

Les intervenants présents à l'atelier de travail du 26 mai 2010 ont globalement confirmé que la réforme n'aurait pas d'effets dépressifs sur l'emploi. En effet, la valeur ajoutée est un agrégat qui repose sur de nombreux éléments, dont le facteur travail, qui peut d'ailleurs ne pas être prépondérant. Par ailleurs, la CVAE n'est effectivement payée que par les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 500 000 euros. Le tissu économique des PME, seulement soumis au prélèvement de la CFE, serait donc épargné par une imposition sur son personnel.

Le rapport « Durieux-Subremon » rappelle enfin que les entreprises à forte intensité de main d'œuvre ont connu une importante diminution de leur charge fiscale, d'environ 53 %, avec la suppression de la part « salaires », soit un gain d'environ un milliard d'euros. Par conséquent, la création de la CET *« doit être davantage analysée comme une normalisation de leur régime fiscal que comme une dégradation de celui-ci ».*

¹ Les charges de fonctionnement, dont les charges de personnel (rémunérations, cotisations sociales), font partie intégrante de la valeur ajoutée.

Toutefois, là encore, une étude économique à moyen terme doit encore être menée sur la base de chiffres réels.

2. Un gain pour les entreprises plus important que prévu

A l'automne 2009, le Gouvernement estimait que, en régime de croisière, la réforme conduirait à un gain total, pour les entreprises, d'environ 7,1 milliards, avant imposition sur les sociétés.

Pour 2010, le Gouvernement l'évalue désormais à **8,7 milliards d'euros, soit un écart positif de 1,6 milliard d'euros.**

Incidence pour les entreprises de la transformation de la taxe professionnelle en contribution économique territoriale

<i>(en M€)</i>	TP 2009 référence	CET cible	Variation
cotisation TP/CFE	32 522	5 394	-27 128
frais TP	2 602	432	-2 170
TCCI (y compris prélèvements)	1 275	1 109	-166
TCM	298	233	-65
frais TCCI/TCM	141	121	-20
TP/CFE brute 2007 yc CCI, CCM et frais	36 838	7 289	-29 549
dégrèvements sur rôles TP	-2 319	0	2 319
dégrèvements sur rôles CCI	-7	0	7
crédits d'impôt imputés	-198	0	198
TP/CFE mise en recouvrement 2007 (TP/CFE brute - dégrèvements sur rôles)	34 314	7 289	-27 025
crédits d'impôt à restituer	-11	0	11
TP/CFE nette de crédit d'impôt	34 303	7 289	-27 014
<i>PVA(simulé)</i>	<i>-10 619</i>	<i>-698</i>	<i>9 921</i>
<i>CVAE (simulé)</i>	<i>2 706</i>	<i>10 989</i>	<i>8 283</i>
<i>Frais CVAE</i>	<i>0</i>	<i>110</i>	<i>110</i>
CET nette	26 390	17 690	-8 700

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Cet allègement est en partie réduit par l'IFER, acquitté seulement par quelques entreprises pour un montant de 1,5 milliard d'euro, et par l'impôt sur les sociétés, dont le produit devrait être majoré de 1,8 milliard d'euros.

Les données relatives à l'exécution 2010 permettront d'analyser plus précisément comment ce résultat global affecte les entreprises prises individuellement, par taille ou par secteur d'activité.

3. La territorialisation de la valeur ajoutée se heurte-t-elle à des difficultés pratiques ?

a) Les insuffisances du régime déclaratif pourraient conduire à une perte de recettes pour les collectivités territoriales

La territorialisation de la valeur ajoutée, introduite à l'initiative de l'Assemblée nationale, constitue un point important de la réforme car elle permet de maintenir un lien étroit entre les entreprises et les collectivités qui les hébergent et donc de conférer à la CVAE son caractère « d'impôt local ».

En pratique, elle repose sur la déclaration des effectifs salariés par établissement qui, après analyse, donne la clef de répartition du produit de la CVAE entre collectivités territoriales.

Le régime déclaratif peut constituer un alourdissement de la charge administrative pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 152 500 euros et qui possèdent des établissements implantés sur différentes communes.

Or cette contrainte est sans incidence sur la charge fiscale du contribuable. Une erreur dans la déclaration des effectifs n'aura aucun effet sur le montant de CVAE finalement acquitté par l'entreprise – qui ne dépend que du chiffre d'affaires. Dès lors, malgré les sanctions applicables¹, celle-ci peut être tentée de remplir la déclaration des effectifs salariés avec laxisme, d'autant plus que les services fiscaux ne seront pas toujours à même de contrôler la véracité de la déclaration.

De telles erreurs ou omissions pénalisent directement et durablement les collectivités territoriales puisqu'elles ne percevront pas la part de CVAE qui leur revient de droit. Il convient donc d'éviter, autant que faire se peut, cet écueil. Les collectivités doivent être convaincues que leurs recettes fiscales sont établies d'après des données fiables.

b) Une évolution du régime déclaratif devra éventuellement être envisagée

En outre, il est apparu que l'obligation déclarative des effectifs salariés n'est pas adaptée à certains secteurs d'activité, tels que le travail temporaire, les travaux publics ou la surveillance privée.

Ainsi, le directeur d'un acteur important de l'intérim en France expliquait, à l'occasion de l'atelier de travail du 26 mai 2010, que sa société emploie près de 800 000 personnes par an qui, pour la plupart, signent des contrats dont la durée est inférieure à quinze jours. Dès lors, à moins d'imposer d'importantes charges de gestion aux entreprises, il n'est pas possible de localiser de manière fiable et simple les effectifs salariés.

¹ L'article 1770 decies du code général des impôts prévoit une amende égale à 200 euros par salarié concerné, dans la limite de 100 000 euros.

Les entreprises d'intérim ont d'ores et déjà une obligation déclarative statistique auprès des services du ministère du Travail. Sous réserve d'une adaptation législative, il serait possible d'utiliser ces données pour répartir la CVAE. Cependant, la valeur ajoutée serait localisée au lieu d'implantation de l'agence d'intérim, ce qui entraînerait une rente d'opportunité pour la commune qui l'accueille quand bien même la valeur ajoutée n'est pas, *in fine*, produite sur son territoire.

En conséquence, deux pistes d'amélioration ont été évoquées. La première vise à créer un régime « sur mesure » pour certains secteurs d'activité (intérim, travaux publics, etc.). La seconde, plus structurelle, pourrait s'attacher à mettre en œuvre un régime déclaratif qui soit fiable. A ce titre, il pourrait ne plus reposer exclusivement sur la déclaration des effectifs salariés, pour autant qu'il maintienne la territorialisation de la valeur ajoutée.

4. La répartition de la valeur ajoutée pour les établissements installés sur plusieurs communes

A ce jour, la question, posée notamment lors de la discussion de la loi de finances pour 2010 par nos collègues Catherine Procaccia et Christian Cambon, de la répartition de **la valeur ajoutée des établissements installés sur plusieurs communes** (aéroports, installations industrielles, dépôts, etc.) n'a pas trouvé de solution.

Or, pour certaines collectivités, notamment celles qui subissent des nuisances, la question est essentielle.

5. Quelles pistes pour réformer l'imposition des titulaires de bénéfices non commerciaux ?

La décision du Conseil constitutionnel a, *de facto*, conduit à intégrer cette question à la « clause de rendez-vous ».

Suite à l'annulation des dispositions relatives aux titulaires de BNC employant moins de cinq salariés et réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires, le Gouvernement n'a pas, à ce jour, communiqué ses intentions précises.

Si la décision de figer le *statu quo* actuel ne devait pas être retenue, il serait souhaitable que le Gouvernement présente un dispositif dès le projet de loi de finances pour 2011.

6. Faut-il réviser les bases des valeurs foncières locatives ?

La CFE est assise sur les valeurs foncières locatives (VFL) dont les bases n'ont pas été révisées depuis 1970. Au début des années 1990, des travaux avaient été engagés mais ne purent aboutir, notamment parce que des transferts de charges trop importants seraient apparus entre particuliers.

Le problème demeure entier : les VFL utilisées pour établir le montant de l'impôt sont déconnectées de la réalité du marché de l'immobilier d'aujourd'hui.

La révision des bases constitue une opération de grande ampleur dont la mise en œuvre pratique apparaît très lourde. C'est pourquoi, il avait été évoqué, à l'occasion des débats sur la loi de finances pour 2010, que la révision porte d'abord et avant tout sur les bases commerciales.

L'article 76 de la loi de finances pour 2010 invitait ainsi le Gouvernement à analyser « *la faisabilité d'une évolution distincte de l'évaluation des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises, d'une part, et pour les ménages, d'autre part* ».

Pour autant, **le rapport transmis au Parlement n'évoque pas cette question**. Christine Lagarde, lors de son audition au Sénat le 22 juin 2010, a annoncé la tenue d'une première réunion, sur cette question, le 1^{er} juillet 2010.

7. CVAE et IFER

Si la détermination de la valeur foncière d'une éolienne ne pose pas de difficultés, les règles actuellement applicables aux éléments constitutifs de l'installation (socle, mât et pales) étant suffisamment claires, la question de la **répartition de la valeur ajoutée d'un parc situé sur plusieurs communes** a été soulevée, compte tenu de la non-application de la règle sur les effectifs, lors de l'atelier de travail sur l'IFER organisé le 28 avril 2010. Il serait *a priori* complexe et inopportun d'examiner, au cas par cas, la valeur ajoutée créée par chaque éolienne.

On peut en revanche **envisager une solution analogue à celle appliquée aux barrages**, soit la détermination en amont, au niveau de l'entreprise exploitante, de la valeur ajoutée produite par l'ensemble du parc, puis sa ventilation en fonction de la puissance installée de chaque éolienne.

B. L'IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAUX (IFER)

1. Un nouvel impôt pour neutraliser les gains importants de certaines entreprises non délocalisables

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est un nouvel impôt, introduit par les articles 1519 D à 1519 H, 1599 *quater* A à 1599 *quater* B et 1649 A *ter* du code général des impôts, qui repose sur **huit catégories d'installations** dans trois secteurs économiques :

- la **production d'énergie électrique** : transformateurs électriques et installations éoliennes, photovoltaïques, « hydroliennes », hydrauliques et « industrielles » (centrales nucléaires et thermiques à flamme). Les éoliennes « offshore » sont quant à elles soumises à une imposition distincte et spécifique, prévue par l'article 1518 B du code général des impôts ;

- les **télécommunications** : stations radioélectriques et répartiteurs principaux de la « boucle locale cuivre » (dans le cadre du dégroupage) ;

- et les **transports ferroviaires** : matériels roulants de transport de voyageurs sur le réseau ferré national (matériels de la SNCF) et en Ile-de-France (matériels de la RATP¹).

Chaque catégorie d'installations fait l'objet d'un tarif spécifique. L'IFER est **acquittée dès 2010 au profit de l'Etat**, et son produit revient aux différents niveaux de collectivités à compter de 2011. Les collectivités qui percevaient la TP sur des installations désormais soumises à l'IFER bénéficient cependant d'une **compensation à l'euro près en 2010**, via la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

La fiscalité des entreprises de production et de traitement nucléaires a également été modifiée avec la suppression de l'abattement du tiers du montant de la valeur locative des immobilisations des usines nucléaires, la création d'un prélèvement exceptionnel en 2010 correspondant au produit résultant de cette suppression, et l'augmentation du montant de la taxe sur les installations nucléaires de base, au profit de l'Etat.

L'objet de l'IFER est de **neutraliser l'avantage fiscal**, estimé fin 2009 à environ 1,6 milliard d'euros, et l'effet d'aubaine dont auraient bénéficié quelques « grands gagnants » de la réforme de la TP.

¹ L'IFER sur les matériels roulants de la RATP (article 1599 *quater* A bis du code général des impôts) a été introduite par l'article 11 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Les grandes entreprises de réseaux concernées, en particulier EDF, France Telecom et la SNCF, disposent d'importantes immobilisations bien réparties sur tout le territoire et, étant moins exposées à la concurrence internationale, ne présentent pas les mêmes risques de délocalisation que les autres entreprises industrielles.

En garantissant une recette fiscale, l'IFER a également pour objectif de **maintenir l'incitation des collectivités territoriales** à accueillir sur leur territoire des installations *a priori* peu attractives et comportant des externalités négatives. L'assiette de chaque composante de l'IFER est ainsi « territorialisée », les entreprises concernées étant soumises à des obligations précises de déclaration, en particulier des caractéristiques des installations et matériels et de leur localisation dans les collectivités territoriales bénéficiaires.

L'IFER est bien une **imposition différentielle** qui ne se substitue pas intégralement à l'ancienne TP. La CET (CFE et CVAE) doit donc être acquittée, mais elle ne représente pour certaines installations (éoliennes et photovoltaïques) qu'une fraction minoritaire de l'imposition globale. Pour les collectivités qui percevaient déjà la TP au titre de certaines installations, des dotations mentionnées plus haut compenseront le manque à gagner né de l'IFER. En revanche, les engagements se traduisant par des installations imposables à compter du 1^{er} janvier 2010 ne donnent pas lieu à compensation, ce qui peut créer des difficultés.

2. Des effets parfois inattendus ou amplifiés

Ainsi que le souligne le rapport de la mission conduite par Bruno Durieux et Patrick Subremon, « *en raison de sa conception forfaitaire et de son assiette matérielle dans des secteurs régulés, l'IFER devrait produire des effets indirects qui n'ont pas tous été anticipés* ». Ce constat n'est guère surprenant s'agissant d'un nouvel impôt, dont la fixation des tarifs forfaitaires a pu dans certains cas (installations éoliennes et photovoltaïques en particulier) reposer sur des simulations imparfaites.

Dès les premiers mois de 2010, votre commission a de fait été saisie par un certain nombre d'élus locaux, dont les préoccupations portaient surtout sur le **faible produit**, pour les communes d'implantation, **de l'IFER sur les installations éoliennes et photovoltaïques au regard du produit antérieur de TP**. Elles avaient également trait au traitement défavorable des collectivités ayant déjà engagé des frais pour la construction de telles installations ou ayant pris des engagements irrévocables dans cette voie, puisqu'elles ne bénéficient pas en 2010, en l'absence de base de TP, du dispositif de compensation à l'euro près.

Néanmoins s'agissant de l'IFER sur les stations radioélectriques, **l'interprétation favorable aux radios associatives** et accomplissant une mission de communication sociale de proximité, soit celles de type A selon la terminologie du CSA, a été confirmée le 16 février 2010 par Eric Woerth,

alors ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2010¹, en tant qu'elles étaient déjà exonérées de TP et ne répondent pas au critère d'activité professionnelle à but lucratif.

Les amendements proposant d'exonérer les stations de télé et radiodiffusion et celles des radios commerciales locales, régionales et thématiques indépendantes, qui relèvent des catégories A et B et d'une partie de la catégorie D, n'ont en revanche pas été adoptés compte tenu de leur imposition antérieure à la TP.

En outre, le rapport précité a mis en exergue **quatre types de problèmes potentiels** dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité :

- les effets directs et indirects de la composante assise sur les **répartiteurs principaux** pourraient modifier l'équilibre concurrentiel du marché des télécoms, la prise en compte de l'IFER dans la tarification des marchés de gros étant notamment susceptible de s'exercer au détriment des opérateurs très présents sur le marché du dégroupage. La mission a ainsi préconisé de diversifier l'assiette de cette composante ;

- l'imposition des **stations radioélectriques** pourrait pénaliser les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins. Il est donc recommandé d'en faire un bilan en 2011 ;

- une **réduction de l'incitation fiscale des communes à l'implantation de nouveaux parcs d'éoliennes** pourrait contrevenir aux objectifs que s'est fixés l'Etat en matière d'énergies renouvelables². La mission propose donc une augmentation du tarif de l'IFER et un transfert au bloc communal de la part départementale des recettes. Cette proposition, qui relève d'un jugement d'opportunité de la part d'une mission administrative, est clairement contraire à la volonté exprimée par la commission des finances et par le Sénat lors de l'adoption de la réforme ;

- enfin l'IFER assise sur les **transformateurs électriques** serait fiscalement neutre pour le Réseau de transport d'électricité (RTE) et les distributeurs locaux, mais se traduirait par une augmentation de 13 % de la fiscalité locale d'Electricité réseau distribution France (ERDF), soit plus de 24 millions d'euros. Il est donc envisagé une révision du barème de cette composante de l'IFER.

¹ Loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-237 du 9 mars 2010.

² Le principal objectif est que d'ici 2020, 23 % de la consommation finale provienne des énergies renouvelables (éolien, hydraulique, photovoltaïque, biomasse et géothermie).

3. Les aménagements possibles

a) Une possible indexation des tarifs des différentes composantes

L'article 76 de la loi de finances pour 2010, relatif au contenu du rapport que le Gouvernement devait remettre d'ici le 1^{er} juin 2010, prévoit que ce rapport « *tire les conséquences de la création de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux sur les collectivités et en particulier celles accueillant des installations nucléaires ainsi que sur l'équilibre financier des entreprises assujetties* ».

L'« atelier de travail » que votre commission a organisé le 28 avril 2010, avec la participation de plusieurs représentants des collectivités territoriales, de l'administration et des secteurs imposés¹, a utilement permis de faire le point sur les difficultés posées par l'IFER et les aménagements susceptibles d'être apportés à certaines de ses composantes avant leur entrée en vigueur (la compensation-relais s'appliquant en 2010), dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

Concernant l'IFER dans son ensemble, il est apparu opportun, comme cela est généralement le cas pour les impositions forfaitaires, **d'indexer annuellement tous les tarifs** sur l'inflation prévisionnelle, ou sur le coût de l'électricité s'agissant des composantes relatives au secteur énergétique. Cette indexation doit cependant être examinée au regard de la dynamique des bases d'imposition.

Le principe d'une intégration de l'IFER dans le plafonnement à 3 % de la valeur ajoutée, évoqué par un représentant de l'industrie éolienne, a en revanche été écarté car il minorerait davantage les recettes des collectivités.

b) L'IFER sur les énergies renouvelables

Dans un souci de neutralité entre les modes de production, le tarif des différentes composantes de l'IFER sur l'énergie a été uniformément fixé à 2 913 euros par mégawatt de puissance installée. Bien qu'il soit plus élevé que celui prévu dans le projet initial (2 200 euros) mais nettement inférieur à celui qu'avait adopté le Sénat avant la commission mixte paritaire (8 000 euros), **ce tarif apparaît problématique pour les énergies renouvelables**, l'écart entre le produit attendu de la CET et de l'IFER et celui de TP auparavant perçue étant, pour les communes d'implantation, de 4 à 5.

¹ Ont ainsi participé Patrick Amoussou-Adeble, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la direction générale des collectivités locales (DGCL), Christophe Bresson, directeur fiscal de France Telecom, Catherine Damelin-court, directeur fiscal du groupe EDF, Gérard Gouzes, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale (DLF), Richard Loyer, délégué général d'Enerplan, Denis Merville, président de la commission environnement et développement durable de l'Association des maires de France (AMF), et Nicolas Wolff, président de France énergie éolienne.

Cette évolution était probable compte tenu de la fin du régime de compensation par l'Etat de l'effet du plafonnement à la valeur ajoutée, du niveau du tarif, de la nouvelle répartition des ressources et de la « prime » explicitement accordée à l'intercommunalité pour **neutraliser les stratégies non coopératives**, notamment celles des petites communes isolées. Il n'en demeure pas moins, indépendamment des appréciations sur les avantages et nuisances de ces installations, que le manque à gagner apparaît disproportionné pour les communes. **Il sera donc vraisemblablement nécessaire de relever le tarif** de l'IFER sur les éoliennes et les modules photovoltaïques.

En raison d'imprécisions rédactionnelles, **une ambiguïté persiste également sur les niveaux de répartition entre collectivités** à compter de 2011, et devra être corrigée :

- selon « l'esprit de la loi », **que privilégie votre commission** : 30 % pour la commune et 70 % pour l'EPCI ou pour le département en l'absence d'EPCI ;

- mais selon une interprétation littérale : 15 % au profit de la commune, 35 % pour l'EPCI et 50 % pour le département (85 % en l'absence d'EPCI), voire 50 % pour l'Etat selon l'interprétation de la mission de MM. Durieux et Subremon, qui n'ont manifestement pas compris les travaux parlementaires.

Rappelons que l'IFER sur les installations photovoltaïques, les hydroliennes et les barrages est affectée pour moitié au bloc communal, et pour moitié au département.

Enfin un point important concerne la situation intermédiaire des installations susceptibles d'être imposées à l'IFER **mais dont le projet de construction a été engagé avant 2010** sous le régime de la TP, fiscalement plus favorable pour les collectivités. L'équilibre financier de l'opération d'investissement pourrait en effet être remis en cause si les nouvelles ressources fiscales résultant de ces installations sont moindres que celles initialement attendues de la TP.

Si le tarif n'est pas relevé à un niveau suffisant pour assurer la neutralité du passage à l'IFER, il pourrait être pertinent d'introduire un **mécanisme de maintien, pendant quelques années, des ressources** qui auraient résulté de la TP. Les conditions d'éligibilité à un tel dispositif devraient cependant être strictes pour éviter tout effet d'aubaine. Une compensation de l'Etat pourrait ainsi intervenir dans les deux cas suivants :

- dépôt de la demande de permis de construire antérieur au 1^{er} janvier 2010 ;

- octroi de ce permis après le 1^{er} janvier 2010, mais dans des conditions strictement conformes, en ce qui concerne le nombre d'installations et leur implantation, aux stipulations de la demande.

c) L'IFER sur les centrales thermiques et les transformateurs

La composante afférente aux centrales thermiques et nucléaires ne paraît pas poser de difficultés importantes, dès lors que le régime antérieur de péréquation départementale continue de s'appliquer. De même, la charge fiscale d'EDF est identique avant et après la réforme. Pour certains élus locaux néanmoins, **le seuil d'imposition de 50 mégawatts est trop élevé** et tend à exonérer d'IFER la plupart des stations de compression de gaz et des réseaux de chaleur alimentés par la biomasse. L'hypothèse d'un abaissement de ce seuil à 30 mégawatts peut être étudiée.

S'agissant de l'IFER sur les transformateurs électriques, il convient de retenir les observations formulées par la mission de MM. Durieux et Subremon sur le surcoût éventuel pour ERDF.

d) L'IFER des secteurs des télécommunications et des transports

L'atelier de travail a permis de préciser les montants de CET (252 millions d'euros) et d'IFER (405 millions d'euros) que France Telecom acquittera en 2010, et de clarifier les positions du groupe et de l'administration fiscale quant à une éventuelle « surtaxation » au regard des bases de TP de 2009. La principale question a néanmoins trait à **l'ampleur et aux modalités de report de la charge fiscale de l'IFER sur les répartiteurs principaux** sur les concurrents de France Telecom, qui sont aussi ses clients au titre du dégroupage.

Votre commission entend se montrer vigilante sur ce point, qui participe de l'équilibre concurrentiel du secteur, sans toutefois être aujourd'hui en mesure d'en tirer de quelconques enseignements en termes de niveau du tarif.

En revanche, **l'hypothèse d'un report excessif de la charge d'impôt de la SNCF vers les régions**, au titre de la CET et de l'IFER sur les matériels roulants (soit 250 millions d'euros), **doit a priori être écartée**. En effet, les régions ne devraient *in fine* acquitter auprès de la SNCF que la fraction afférente à leurs compétences, soit les trains express régionaux, comme cela était prévu dans les conventions pour le partage de la charge de TP.

ANNEXES

I. RÉUNIONS, ATELIERS ET TABLES RONDES ORGANISÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

1. Mercredi 10 février 2010 - Table ronde sur la péréquation

La commission des finances, conjointement avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a procédé à une **table ronde sur la péréquation**, composée de **MM. Dominique Hoorens**, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat, **Guy Gilbert**, professeur à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, **François Pupponi**, député, maire de Sarcelles et vice-président de l'association des maires Ville et Banlieue de France, **Philippe Laurent**, maire de Sceaux, président de la commission des finances de l'Association des Maires de France (AMF) et vice-président de l'Association des Petites Villes de France (APVF), **Yves Fréville**, ancien sénateur, membre du Conseil national de l'information statistique, **Eric Jalon**, directeur général des collectivités locales, et **Philippe Valletoux**, membre du Conseil économique, social et environnemental.

En introduction, **M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, a rappelé avoir pris l'initiative, avec **M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**, de réunir, dès ce début d'année 2010, une **table ronde sur la péréquation** afin notamment de répondre aux questions soulevées par la suppression de la taxe professionnelle (TP).

Le Parlement a voté, dans la loi de finances pour 2010, la suppression de la TP au profit de trois nouveaux impôts : la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la contribution foncière des entreprises (CFE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (les IFRER). A ce sujet, deux points méritent d'être soulignés :

- d'une part, ces nouveaux impôts seront strictement territorialisés, ce qui signifie que chaque collectivité bénéficiera des ressources fiscales produites par les entreprises présentes sur son territoire. Pour atténuer les disparités qui résulteront nécessairement de ce mode de répartition, il a été voté dans la loi de finances, sans grande visibilité et sans simulation, des dispositifs de péréquation portant sur la CVAE ;

- d'autre part, les outils de péréquation, actuellement fondés sur la TP, doivent être repensés.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a précisé que, à l'initiative du Sénat, la loi de finances pour 2010 prévoit un réexamen des dispositions relatives à la suppression de la TP avant le 31 juillet 2010, sur la base d'un rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 1^{er} juin 2010. Ce rapport devra comporter les simulations demandées par les commissions des finances des deux assemblées. C'est dans la perspective très concrète de ce réexamen, qui doit notamment porter sur la question des outils les mieux à même d'assurer une juste péréquation entre les collectivités territoriales, que la table ronde est organisée, en sachant qu'il faudra se prononcer sur ce sujet dès ce printemps.

Il a annoncé que cette table ronde sera suivie, avant le mois de juin, d'autres travaux portant notamment sur le Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ainsi que sur la situation financière spécifique des départements.

M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a rappelé que la notion de péréquation, entendue comme la recherche de l'équité en fonction de critères déterminés, correspond à la fois à un objectif et à une méthode. Il a estimé que le premier devoir du décideur - et son premier défi - est de définir l'un et l'autre, et a fait valoir que, avant de parler des chiffres, il y a lieu de s'entendre sur les mots.

Il convient d'abord de s'accorder sur l'objectif de la péréquation, la notion d'équité renvoyant à de multiples concepts, de la solidarité à la justice, en passant par l'égalité. Il a observé que ces concepts sont eux-mêmes protéiformes et peuvent donc s'interpréter diversement. Évoquant la notion d'égalisation des situations, il s'est demandé si elle a pour but de réduire les inégalités ou de tendre vers l'égalité, et dans quelle mesure : s'agit-il d'harmoniser l'espace, de redistribuer les richesses, de réduire les déséquilibres des moyens des collectivités territoriales, de limiter les inégalités entre les usagers des services publics ? Il a noté que tous ces objectifs sont nobles mais qu'il est nécessaire de choisir lequel assigner à la péréquation.

Puis, **M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**, a soulevé la question des critères de répartition des crédits. Il a cité également la nature des charges à apprécier (dans leur ensemble ou uniquement celles ayant un caractère obligatoire) pour les collectivités territoriales. Il s'est demandé s'il faut introduire des notions telles que le besoin de service public ou la responsabilité des territoires. Il a évoqué la question du remplacement du potentiel fiscal, mis à mal par les réformes gouvernementales proposées, par le potentiel financier.

S'agissant des critères qui seraient conservés, il a proposé qu'ils fassent l'objet d'affinements, citant l'exemple départemental des bénéficiaires de minima sociaux, dont le nombre serait pondéré par la prise en compte de leur part au sein de la population totale.

M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a ensuite affirmé l'importance de veiller à la lisibilité du débat. Il a estimé que le système actuel est grandement perfectible et que, indépendamment du respect qu'il éprouve pour les spécialistes émérites de la matière, la péréquation doit être pensée avant tout pour les élus. Il s'est dit favorable à ce qu'une réflexion soit engagée autour de la création d'une dotation générale de péréquation, tout en admettant qu'il faut aussi renverser la philosophie actuelle du système.

Il a déclaré que, après l'objectif et les critères définis, il y a lieu de se prononcer sur les montants. Il a rappelé le contexte dans lequel intervient cette question, soulignant que la péréquation verticale (de l'État vers les collectivités territoriales) représenterait 6,3 milliards d'euros, contre 1,6 milliard d'euros pour la péréquation horizontale (entre les collectivités territoriales), soit un total de 7,9 milliards d'euros, tandis que la dotation globale de fonctionnement (DGF) est de 41 milliards d'euros.

Enfin, **M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**, a jugé que la nature et la complexité des problématiques justifient amplement la pertinence des trois tables rondes.

Intervenant en introduction aux trois tables rondes, **M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire**, a mis en exergue l'intérêt et l'actualité de la question de la péréquation, dans un contexte marqué par la récente suppression de la TP et par l'adoption par le Sénat, quelques jours avant la réunion, du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

Sur le premier point, il a indiqué que les travaux du Sénat sur la loi de finances pour 2010, dont il a loué la qualité, ont conduit à un dispositif plus « péréquateur » que celui d'abord adopté par l'Assemblée nationale. Il a jugé que le débat autour de la création de la contribution économique territoriale et de nouveaux outils de péréquation a fait ressortir de grandes attentes.

Sur le second point, il a vu dans la réduction programmée des financements croisés, dont le principe est contenu dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, un élément imposant un renforcement de la péréquation, afin que les collectivités territoriales les moins riches disposent des ressources nécessaires au financement de leurs investissements.

M. Michel Mercier a ensuite rappelé la distinction entre la péréquation dite « verticale », effectuée par l'État dans le cadre de la DGF, et la péréquation dite « horizontale », effectuée entre collectivités territoriales de la même catégorie. Il a estimé nécessaire d'aller plus loin sur l'une comme sur l'autre, soulignant que la capacité pour toute collectivité territoriale de réaliser ses investissements constitue un point de consensus, indépendamment du sentiment de chacun sur le fond des réformes présentées.

Puis, **M. Michel Mercier** a fait état de la difficulté à concilier péréquation et autonomie fiscale, tenant pour inévitable de choisir entre, d'une part, la liberté pour les collectivités territoriales de fixer le taux de leurs impôts et, d'autre part, la mise en œuvre d'un dispositif de péréquation entre elles. Il a vu dans ce choix la question la plus délicate à régler pour les pouvoirs publics.

En ce qui concerne les modalités de la péréquation, il a mis l'accent sur l'importance de la DGF qui, avec 41 milliards d'euros, constitue le principal instrument de péréquation verticale. Il a néanmoins qualifié celle-ci d'encore insuffisante, rappelant l'exigence du Chef de l'État de parvenir à une meilleure adéquation, en termes d'équité, entre la dotation versée aux grandes communes et celle versée aux petites communes. Il a indiqué que la Direction générale des collectivités locales (DGCL) a été chargée, en liaison avec le Comité des finances locales, de s'atteler à ce chantier qu'il a estimé de longue haleine et particulièrement difficile à réaliser en période de faible croissance de la DGF.

Cependant, **M. Michel Mercier** a considéré que l'amélioration de la péréquation verticale ne suffira sans doute pas à satisfaire les attentes de tous les territoires. Il a fait valoir qu'une politique d'aménagement du territoire ne peut se concevoir sans une forte péréquation. En conséquence, il a appelé de ses vœux une réflexion ambitieuse sur la question de la péréquation horizontale, comptant tout particulièrement sur les travaux du Sénat pour trouver des solutions novatrices.

Il a ensuite souligné la nécessité de se doter d'outils permettant de mesurer au mieux les charges pesant sur les collectivités territoriales, condition sine qua non de la mise en place d'un dispositif de péréquation efficace.

Il a conclu son propos en soulignant que les pouvoirs publics se trouvent à présent au pied du mur et doivent travailler ensemble à la recherche des meilleures solutions. En conséquence, il s'est félicité de la réflexion lancée sur ce sujet par le Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat a contesté l'opposition soulignée par le ministre entre la péréquation et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. S'appuyant sur la distinction entre le potentiel fiscal et l'effort fiscal, il a estimé que celui-ci, directement lié à la fixation des taux par la collectivité, n'a pas de conséquence sur la péréquation. Il en a déduit qu'il n'y a pas de raison de considérer que celle-ci impose le sacrifice de l'autonomie fiscale.

M. Michel Mercier a considéré qu'il ne saurait y avoir de liberté de fixer les taux sans bases propres à la collectivité territoriale. Estimant qu'une collectivité a, avant tout, besoin de ressources, il en a déduit que, pour les plus démunies, l'important n'est pas de fixer un taux à une base par hypothèse fort réduite mais de bénéficier d'une péréquation suffisante.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, s'est demandé si la meilleure péréquation envisageable ne pourrait pas consister en un impôt national dont le produit serait ensuite réparti entre les territoires sur la base de critères objectifs et lisibles.

M. Michel Mercier a souligné que le dispositif de péréquation français repose sur une distinction essentielle, et bienvenue, entre les collectivités dont les ressources font l'objet d'un écrêtement et celles bénéficiaires de cet écrêtement.

M. Jean-Pierre Fourcade a jugé que certaines communes contribuent dans de telles proportions à la péréquation, tant verticale qu'horizontale, qu'il serait difficile d'aller plus loin sans porter sérieusement atteinte à leur autonomie financière.

M. Michel Mercier a fait observer que les Länder allemands ne votent pas les taux de leurs impôts, ce qui ne les empêche pas de jouir d'une très grande autonomie.

Mme Nicole Bricq lui a objecté que les Länder participent en amont à la négociation sur les taux.

M. Claude Belot a mis en avant le caractère récurrent du débat sur la péréquation au sein du Parlement. Illustrant son propos par les travaux qu'il a conduits en 2004, avec M. Jean François-Poncet, au sein de la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire, il a déploré le fait qu'aucune suite significative ne soit jamais donnée aux multiples réflexions sur le sujet. En conséquence, il a demandé au ministre si le chantier que vient de lancer le Président de la République débouchera sur des décisions concrètes.

M. Michel Mercier a précisé avoir été clairement missionné pour arriver, de manière effective, à renforcer l'équité dans le cadre de la DGF. Quant à la péréquation horizontale, il a rappelé qu'il juge son amélioration indispensable. Il s'est déclaré à la fois conscient des « grincements de dents » que provoquera inéluctablement une réforme difficile et déterminé à mener celle-ci à bien.

Puis, **M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, a ouvert la première table ronde de la matinée, consacrée à l'analyse des enjeux liés à la péréquation.

Il a invité, dans un premier temps, **M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat**, à présenter les différents dispositifs de péréquation mis en place ailleurs qu'en France. Ces dispositifs peuvent être très différents des nôtres, de plus grande ou de moindre ampleur, fondés sur d'autres ressources fiscales, utilisant d'autres critères de richesse ou de charges. Il a estimé qu'il nous appartient, au moment de redéfinir les principes de notre propre péréquation, de ne pas nous enfermer dans de vieux débats mais d'ouvrir nos perspectives et de nous laisser la possibilité de modifier en profondeur nos pratiques en ce domaine.

Il a dit que, dans un second temps, **M. Guy Gilbert, professeur à l'Ecole normale supérieure de Cachan**, rappellerait les principales caractéristiques des actuels mécanismes de péréquation en France, leurs incidences financières effectives et les perspectives ouvertes en cette matière par la réforme de la TP.

Cet état des lieux est d'autant plus nécessaire que la suppression de la TP nécessite de trouver des mécanismes de substitution pour les principaux outils de péréquation horizontale existant actuellement : les FDPTP et le FSRIF.

Cet état des lieux est également indispensable car la loi de finances pour 2010 a précisé que les FDPTP et le FSRIF rénovés porteront sur les mêmes montants qu'aujourd'hui, afin de garantir l'efficacité de ces outils de péréquation.

A titre liminaire, **M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat**, a souligné que la question de la péréquation se pose dans tous les pays européens, tous les dirigeants souhaitant que les conditions de vie de la population soient autant que possible similaires dans les différentes parties du territoire national.

Il s'est ensuite attaché à présenter, au moyen d'une vidéoprojection, les différents dispositifs de péréquation mis en place dans les principaux pays européens.

Il a d'abord rappelé que l'objectif de la péréquation est d'assurer à chaque collectivité territoriale les moyens de faire face à ses compétences obligatoires et de fournir un « panier » de services à la population à des conditions abordables.

Il a considéré que, dans les pays où elle s'effectue par la seule voie de dotations de l'État ou des régions, la question de la péréquation revient à celle de la redistribution de ces dotations, et notamment à celle du choix des critères selon lesquels elle s'opère.

Il a fait observer que cette question se double de grandes difficultés politiques dans les pays où les collectivités locales disposent en outre de ressources fiscales. Il a d'abord souligné que l'absence d'adéquation spontanée entre celles-ci et les besoins à couvrir conduit à des débats sur les inégalités à

prendre en considération, qu'elles soient de service ou de pression fiscale, et sur l'ampleur de leur réduction. Il a ensuite estimé que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ajoute à la complexité du problème, dans la mesure où elle peut être vue comme un facteur d'augmentation des inégalités de ressources et donc des inégalités de service. Enfin, se référant aux discussions en cours dans des pays comme l'Espagne, la Belgique ou l'Italie, il a considéré que ces débats politiques risquent de mettre face à face deux logiques différentes, en l'occurrence celle de la solidarité et celle de l'assistanat, les territoires contribuant le plus à la péréquation pouvant finir par considérer comme atteintes les limites du supportable et remettre en cause le principe même de l'organisation administrative du pays.

M. Dominique Hoorens a présenté les deux types de péréquations concevables : d'une part, la péréquation horizontale, consistant à aménager la répartition de la ressource fiscale en remédiant aux situations extrêmes par une redistribution entre les collectivités disposant de bases fiscales importantes et celles qui en sont dépourvues ; d'autre part, la péréquation verticale basée sur une adaptation de la répartition des dotations ou de la fiscalité partagée, en fonction des besoins et parfois des ressources des territoires.

Puis, il a exposé quatre exemples européens tout en précisant qu'il n'existe pas de « formule magique ».

Présentant le dispositif suédois, axé sur la péréquation horizontale, il a indiqué que les collectivités territoriales bénéficient de ressources alimentées par un impôt sur le revenu des habitants, toutes celles qui disposent d'un revenu de base par habitant supérieur à 115 % de la moyenne nationale contribuant à financer celles dont le revenu de base est inférieur à 90 % de la moyenne. Il a ajouté que la Suède est, en outre, le seul pays, à sa connaissance, à avoir également mis en place un système de péréquation horizontale calculée sur les coûts, les collectivités à faible niveau de dépenses aidant à financer celles dont les dépenses sont supérieures à la moyenne.

Abordant l'exemple du Danemark, il a indiqué que ce pays est passé d'une péréquation proche du système suédois, portant sur les coûts et sur les ressources, à un système prenant comme critère de répartition l'écart entre « besoins » et « recettes fiscales potentielles ».

Il a ensuite décrit le système des ressources des Länder allemands, qu'il a présenté comme reposant pour l'essentiel sur des impôts partagés avec l'État fédéral : 45 % du produit de la TVA sont ainsi reversés aux Länder, 75 % des sommes correspondantes étant réparties entre eux en fonction de leur population et 25 % étant réservés à des actions de péréquation ; 42 % du produit de l'impôt sur le revenu sont également reversés aux Länder, les sommes correspondantes étant réparties entre eux en fonction de leur richesse respective ; enfin, la moitié du produit de l'impôt sur les bénéfices des entreprises est reversé aux Länder, les sommes correspondantes étant réparties entre eux en fonction de

l'implantation des entreprises et des emplois. **M. Dominique Hoorens** a indiqué que, à ce système d'impôts partagés, s'ajoutent des dotations réparties en fonction de plusieurs paramètres tels que les revenus fiscaux, la population, le taux de chômage ainsi qu'un objectif de rattrapage pour les Länder de l'Est. Il a précisé que la finalité du système allemand est de faire en sorte que, au final, chaque Land dispose d'au moins 99 % de la moyenne des ressources fiscales avant péréquation.

M. Dominique Hoorens a expliqué que le Royaume-Uni vient de réformer son système de péréquation, reposant sur le « Revenue Support Grant », soit l'équivalent de la DGF en France. Il a indiqué que, auparavant, le dispositif reposait sur une estimation des plus complexes des charges des collectivités sur la base de multiples paramètres, qui était ensuite comparée à leurs ressources fiscales pour déterminer les collectivités susceptibles de bénéficier d'une redistribution. Il a déclaré que le Royaume-Uni a opté pour un système plus simple, dans lequel le calcul de la péréquation s'effectue en fonction de quatre critères seulement, à savoir les besoins, les ressources, une évolution garantie de la dotation année après année et un forfait par habitant.

M. Dominique Hoorens a vu dans certaines spécificités françaises, telles que le nombre et la taille des communes, l'existence de dotations essentiellement « nationales » ou la distinction faite entre richesse des collectivités et celle de la population, des considérations de nature à compliquer le débat sur la péréquation. En revanche, il a considéré que le caractère essentiellement national de la protection sociale et de la santé rend la donne moins compliquée que dans les États où ces secteurs sont « régionalisés ».

Il a ensuite fait part des limites du critère des besoins pour répartir les dotations, dans la mesure où les charges budgétaires ne sont pas forcément un bon indicateur des besoins à couvrir.

Il a également souligné la difficulté de mesurer le coût des services, citant le cas des routes dont les frais de réalisation peuvent être fort différents selon que l'on se situe dans une commune de montagne ou en milieu urbain.

Il a jugé fondamental de ne pas déconnecter la question de la péréquation d'autres questions telles que l'actualisation des valeurs locatives, dont le caractère obsolète a forcément des conséquences inadaptées sur les dotations calculées à partir de ces bases.

Il a conclu son propos en appelant à « péréquer l'autonomie » et à « autonomiser la péréquation » : péréquer l'autonomie en se penchant sur l'autonomie de chaque collectivité, alors que la Constitution envisage de manière globale la notion d'autonomie des collectivités territoriales ; autonomiser la péréquation en la décentralisant, afin de la rapprocher du terrain et de mieux prendre en compte les spécificités des territoires.

Puis **M. Guy Gilbert, professeur à l'École normale supérieure de Cachan**, a présenté, à l'aide d'une vidéoprojection, les principales questions posées par la péréquation : à combien s'élèvent les inégalités financières entre collectivités ? Toutes les inégalités financières entre collectivités doivent-elles être corrigées ? La performance de la péréquation financière peut-elle être évaluée ? Quelle a été la performance du système français de péréquation jusqu'en 2009 ?

Sur le premier point, **M. Guy Gilbert** a précisé qu'il est difficile de mesurer le montant des inégalités financières entre collectivités territoriales. Il a indiqué qu'actuellement est mesuré le potentiel fiscal par habitant corrigé des « charges » de la collectivité, conformément au souhait du législateur. Il a rappelé que ces éléments peuvent être mesurés soit globalement, soit collectivité par collectivité.

Il jugé la notion de « charges » difficile à définir, soulignant la nécessité de la distinguer de celle de « dépenses » : une collectivité dépensera davantage si elle a davantage de ressources, ce qui ne signifie nullement qu'elle ait davantage de charges. Jugeant inévitable de calculer les charges de manière indirecte, il a indiqué que, en France, cet exercice passe d'abord par l'évaluation du niveau de dépenses potentielles par habitant que devrait réaliser une collectivité territoriale pour offrir à ses usagers les niveaux moyens de services publics locaux aux coûts moyens supportés par les collectivités équivalentes.

Sur la base de ces éléments, **M. Guy Gilbert** s'est ensuite livré à une analyse de l'évolution des inégalités entre collectivités territoriales sur la période 1994-2006. Il a indiqué que les inégalités entre communes demeurent bien plus importantes qu'entre départements ou entre régions, mais qu'elles ont eu tendance à diminuer du fait de l'érosion du potentiel fiscal. Il a jugé que la France est l'un des pays dans lesquels les inégalités financières entre collectivités territoriales sont les plus importantes, du fait de l'émiettement territorial et de la localisation du principal impôt local, la TP.

M. Guy Gilbert s'est ensuite interrogé sur la nécessité de corriger toutes les inégalités financières, rappelant que pour certains, la péréquation fausse le libre jeu de la concurrence entre collectivités territoriales et, pour que cette concurrence soit bénéfique, la localisation des activités et des résidents doit être totalement libre, alors que, pour d'autres, la péréquation engendre un « double dividende » : elle restaure la pleine efficacité de la concurrence en compensant des handicaps de situation et elle satisfait l'équité entre territoires.

Il a jugé nécessaire une évaluation de la performance de la péréquation financière afin, d'une part, de favoriser l'égalité entre collectivités territoriales, conformément à l'objectif fixé par le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, d'une part, et, d'autre part, de respecter l'obligation résultant de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) d'une évaluation quinquennale des fonds de péréquation.

Pour calculer cette performance, **M. Guy Gilbert** a considéré qu'il faut mesurer collectivité par collectivité le « pouvoir d'achat fiscal », c'est-à-dire le potentiel fiscal corrigé des charges, et y ajouter les dotations, le total des deux correspondant au « pouvoir d'achat financier » de la collectivité. La comparaison des inégalités de pouvoir d'achat financier avant et après péréquation donne la mesure de l'efficacité de celle-ci.

Ainsi évaluée, la péréquation a corrigé, sur la période considérée, entre 30 % et 37 % des inégalités entre communes, entre 42 % et 48 % des inégalités entre départements et entre 32 % et 45 % des inégalités entre régions.

M. Guy Gilbert a cependant noté que la péréquation, qui a permis de progresser vers une plus grande égalité jusqu'en 2001, marque depuis lors le pas pour les communes et les départements, en raison de l'effet mécanique de la suppression de la part salaire de la TP et de la réforme de la dotation de base de la DGF, qui a introduit le critère de population comme élément de répartition, favorisant ainsi les grandes villes. Par ailleurs, il a précisé que le taux de correction des inégalités est essentiellement imputable aux dotations péréquatrices pour les communes. En revanche, pour les départements et les régions, elle est intégralement le fait de dotations compensatrices.

Il a estimé que le système de péréquation a des effets :

- péréquateurs pour 71 % des communes, 75 départements et 18 régions ;
- sur-péréquateurs pour 24 % des communes, 19 départements et 4 régions ;
- contre-péréquateurs pour 8 % des communes et 1 département.

Il a conclu en soulignant que par ses effets, la péréquation en France apparaît verticale mais est de fait horizontale. Malgré l'existence d'inégalités financières importantes, il a jugé qu'elle a permis de réduire notablement les inégalités, tout en observant que son coût budgétaire est élevé, car elle est réalisée à partir de dotations compensatrices. Il a également mis en exergue la complexité des dispositifs de péréquation et la contradiction entre le maintien de l'autonomie financière et le développement de la péréquation à partir de dotations compensatrices.

Il a ainsi estimé que le système actuel est parvenu à ses limites et doit être profondément réformé.

M. Denis Badré a regretté que les intervenants n'aient analysé la péréquation que sous l'aspect des dotations allouées, et non sous celui des investissements et des autres mécanismes de péréquation mis en œuvre au sein des communes à l'égard des quartiers qui les composent, ou au sein des intercommunalités. Il a souligné que les efforts d'égalisation des richesses

réalisés à ces échelles peuvent réduire d'autant la péréquation faite par l'Etat, et a souhaité que cette péréquation interne aux collectivités territoriales soit mieux mesurée afin d'être optimisée.

M. Guy Gilbert a indiqué que cette forme de péréquation n'est que très partiellement prise en compte par la dotation d'intercommunalité au sein de la dotation d'aménagement de la DGF. Il a souligné qu'aucun travail synthétique ne permet d'en mesurer réellement les effets, ni d'agrèger les résultats de la péréquation intracommunautaire avec la péréquation réalisée via les dotations nationales. Il a précisé que l'analyse des données de douze intercommunalités, réalisée en collaboration avec M. Alain Guengant, directeur de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS) et professeur de finances publiques à Rennes, permet de conclure que les péréquations réalisées au niveau local ne s'additionnent pas avec la péréquation effectuée au niveau national, les critères utilisés étant différents, à savoir le potentiel fiscal pour les premières et les charges budgétaires pour la seconde. Il a conclu que l'existence de critères différents interdit d'amalgamer les effets des différentes politiques de péréquation.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a remarqué que la péréquation semble aller de soi au sein des intercommunalités, et s'est demandé pourquoi il n'en va pas de même au sein de la « communauté » nationale.

M. Pierre-Yves Collombat a également considéré que la péréquation ne doit pas être limitée à la seule prise en compte des dotations nationales, estimant que les subventions des conseils généraux aux petites communes relèvent également d'une politique de péréquation et représentent des montants importants. Il a regretté qu'une lecture étroite de la péréquation empêche de prendre la pleine mesure du débat.

M. Joël Bourdin a rappelé qu'il apprécie vivement le travail de MM. Guy Gilbert et Alain Guengant, dont il a eu connaissance au sein de l'observatoire des finances locales. Il a salué le caractère novateur de leurs réflexions. Il a estimé qu'alors que la présentation de M. Dominique Hoorens montre que la péréquation peut être déterminée soit en fonction des besoins, soit en fonction des coûts, les travaux de M. Guy Gilbert proposent une synthèse en analysant le besoin à partir de son coût.

M. Guy Gilbert a expliqué que l'analyse des mécanismes de péréquation est incomplète en l'absence d'une comptabilité analytique suffisamment fine qui permettrait de faire un lien précis entre le volume de ce que l'on offre et le coût unitaire. Si cet instrument de mesure existe, la prise en compte des coûts serait alors une donnée et non un débat. Il a rappelé que ce débat existait depuis longtemps et dans de nombreux pays, citant le cas du Danemark dans les années soixante-dix, qui avait défini des indicateurs de coûts comprenant deux cents critères, ou le cas du Royaume-Uni qui a multiplié les

audits pour avoir une vision précise des coûts. Un pays fédéral, tel que le Canada, rebuté par la complexité de la prise en compte des coûts, n'a plus de système de péréquation, les provinces pouvant librement prendre en compte le coût de fourniture de services collectifs de proximité, sans que la fédération n'influe en rien dans ce domaine.

M. Joël Bourdin a noté que face à la complexité d'un recensement exhaustif des coûts, le parti pris de M. Guy Gilbert de partir d'un indicateur synthétique constitué du potentiel fiscal corrigé des charges a le mérite de la clarté, quelles que soient les imperfections du potentiel fiscal. Il a souhaité que cette approche simple et lisible soit retenue à l'avenir si de nouveaux systèmes de péréquation devaient être inventés.

M. Philippe Dallier a souligné que l'effet péréquisiteur des intercommunalités était lié à leur périmètre et que si coexistent, par exemple dans la région parisienne, des intercommunalités regroupant des communes globalement plus pauvres que la moyenne nationale, avec des intercommunalités regroupant des communes plus riches que la moyenne, l'effet péréquisiteur ne pourra être que très limité. Il a estimé que l'effet péréquisiteur au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'a réellement de sens que si son périmètre correspond à un bassin économique, les ressources des collectivités territoriales étant largement corrélées à la valeur ajoutée des entreprises situées sur leur territoire.

Il a ensuite rappelé que l'utilisation de la notion de compétences obligatoires, pour définir les charges auxquelles les communes doivent faire face, se heurte au principe de la clause de compétence générale et aux besoins exprimés par la population. Il a observé que, outre leur compétence traditionnelle en matière d'écoles primaires, les communes doivent désormais assumer la compétence de sécurité publique en créant des polices municipales et en mettant en place des systèmes de vidéosurveillance, grevant ainsi les budgets communaux sans que cela soit pris en compte dans les compétences communales « ouvrant droit à péréquation ». Il s'est demandé si les intervenants ont établi une liste des charges types que doivent assumer les collectivités territoriales, liste qui devrait être adaptée aux besoins des territoires et aux équipements publics dont ils sont dotés.

M. Philippe Adnot a regretté que le discours de M. Dominique Hoorens en faveur de la diversité des recettes fiscales de chaque niveau de collectivité territoriale n'ait pas été entendu avant le vote de la loi de finances pour 2010, ce qui aurait pu éviter que les départements ne soient plus dotés que d'un seul impôt. Il a noté que la diversité des recettes fiscales permet de protéger les recettes des collectivités territoriales des retournements conjoncturels économiques et de l'inégale répartition des richesses. Par ailleurs, il a souhaité que la réforme des valeurs locatives favorise la prise en compte de la valeur réelle des biens concernés. Il a réfuté le constat selon lequel les FDPTP ne sont pas péréquisiteurs, son expérience contredisant cette analyse. Enfin, il a regretté que

l'action péréquatrice des politiques d'investissement et de subventions des départements à l'égard des communes ne soit pas mieux prise en compte, notant que dans le département de l'Aube, l'effort d'investissement du département est supérieur à la charge résiduelle de financement des communes, ce qui a un effet péréquateur indéniable et essentiel.

M. François Marc a constaté que les inégalités entre territoires subsistent et ne se corrigent que très peu. Il a retenu que les valeurs locatives sont obsolètes et injustes.

Il a souligné que les progrès d'égalisation des ressources réalisés dans les pays étrangers s'expliquent par la prise en compte prépondérante du revenu comme critère de répartition des dotations péréquatrices, comme le montrent les exemples du Danemark ou de la Suède. Il en a déduit que le critère du revenu devrait être intégré dans les mécanismes de péréquation.

Par ailleurs, il a souhaité obtenir des précisions sur le montant des dotations qui doivent être regardées comme péréquatrices, se demandant s'il est juste d'y inclure des dotations compensatrices de diminution de recettes. Il a pris l'exemple des deux dotations reversées aux communes par les communautés de communes, la dotation de compensation et la dotation de solidarité communautaire, et a estimé que la dotation de compensation n'est pas péréquatrice car elle vise à préserver le niveau de ressources des communes avant la création de l'EPCI, et non à corriger les écarts entre elles. Par analogie, il a douté que sur les 80 milliards d'euros de dotations budgétaires de l'État, 50 milliards d'euros soient des dotations péréquatrices.

Mme Nicole Bricq a souhaité que les travaux du Sénat sur la péréquation prennent en compte la réforme de la fiscalité locale prévue par la loi de finances pour 2010. Elle a noté la différence existant entre l'assiette des impôts alimentant la péréquation horizontale réalisée par le biais des FDPTP ou par celui du FSRIF, ce dernier disposant d'une base plus large. Elle a observé que la loi de finances pour 2010 entraîne une diminution des impôts économiques alloués aux collectivités territoriales et s'est demandé si cette diminution de l'assiette fiscale permet encore de mettre en œuvre une péréquation horizontale efficiente. Elle s'est demandé comment élargir cette base et si cela n'entraînera pas une redéfinition des critères de mesure de la richesse des collectivités territoriales.

Citant le rapport de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par M. Claude Belot, « Faire confiance à l'intelligence territoriale », elle a souhaité savoir si l'échelon régional, à l'image du FSRIF, peut être considéré comme étant le périmètre pertinent pour opérer une politique de péréquation efficace.

Enfin, sur la combinaison des principes d'autonomie fiscale et de péréquation financière, elle a rappelé que la loi de finances pour 2010 a introduit des mécanismes de péréquation entre départements et entre régions qui lui

semblent en fait préserver les avantages acquis car ils ne prennent en compte que l'augmentation des recettes de la collectivité territoriale. Elle s'est interrogée sur la possibilité de pallier ce défaut en prenant en compte à la fois le stock et le flux des recettes fiscales. Elle a noté que les 25 % de la CVAE dédiés à la mutualisation le sont sur la base de critères indépendants des ressources des collectivités territoriales. Elle a suggéré qu'une réflexion soit menée sur les critères de péréquation retenus par les différents mécanismes existants. Enfin, elle a relevé que la création ou l'allocation de toute nouvelle recette fiscale à une collectivité territoriale devrait s'accompagner de la mise en place d'un dispositif de péréquation. Ainsi, l'allocation d'une part de contribution sociale généralisée (CSG) aux départements ne devrait avoir lieu qu'avec péréquation de la recette.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a rappelé que le débat sur les pistes de réforme de la péréquation aura lieu lors du troisième temps de la table ronde.

M. Eric Doligé a noté que les raisonnements présentés sont très abstraits et tiennent peu compte de l'action menée par les collectivités territoriales au sens concret du terme. Il a souhaité que le niveau de ressources d'une collectivité territoriale ne soit pas considéré comme une fatalité à laquelle seule la péréquation pourrait apporter une solution. Il a appelé à une vision plus dynamique, craignant que la péréquation ne dissuade les collectivités pauvres de faire des efforts de rattrapage et les collectivités mieux dotées de poursuivre une politique de développement qui serait en fait « sanctionnée » par une péréquation défavorable. Il s'est demandé s'il est possible d'éviter de tels effets pervers de la péréquation.

M. Jean-Pierre Fourcade a relevé que le trop grand nombre des communes françaises explique le recul des effets de la péréquation depuis 2004, rappelant que de nombreux États européens ont conduit des réformes de rationalisation communale qui ont accru la performance de leur péréquation. Sur l'amélioration de la péréquation entre 1994 et 2001 puis la réduction de ses effets à partir de 2004, il a noté que les facteurs d'explication sont la suppression de la base salaire de la TP et la répartition de la dotation de compensation afférente. La réduction de cette dotation de compensation dès 2010 devrait donc améliorer les résultats de la péréquation. Il lui a semblé que les critères de la DGF sont inadaptés car, depuis 1979, ils n'ont pas évolué parallèlement à l'évolution démographique, ce qui fausse un mécanisme de péréquation essentiel.

En réponse, **M. Dominique Hoorens** a estimé que la question de la péréquation doit être abordée dans un sens large, en incluant l'ensemble des dotations ; chacune d'entre elles est un mode de répartition, et la péréquation vise à ce que la répartition mise en place réponde à des critères prédéfinis. Dans cette perspective, les dotations de compensation ont bien un effet péréquisiteur puisqu'elles permettent de financer un besoin. Il a ajouté que, dans tous les pays européens pratiquant la péréquation, ont lieu des débats sur le lien entre l'autonomie des collectivités territoriales et la péréquation, sur le niveau optimum

de péréquation ainsi que sur le lien entre le besoin de péréquation et la qualité de gestion des collectivités territoriales concernées.

Il a précisé que chaque situation spécifique d'une collectivité territoriale peut donner lieu à une aide spécifique et que la péréquation consiste justement à choisir les aides attribuées, en fonction de critères également choisis. Il a rappelé que l'efficacité de la péréquation doit être évaluée, dans le cadre d'une lecture transparente des objectifs retenus. La DGF redistribue les ressources « proportionnellement au nombre d'habitants avec une fonction logarithmique », ce qui signifie que le choix a été fait de redistribuer davantage à une personne habitant en ville qu'à une personne habitant à la campagne ; c'est un choix qui doit être clairement énoncé pour être compris. Il a fait observer que la mise en place d'une formule générale ou globale de péréquation « gommerait » les choix faits, alors que la coexistence de multiples instruments de péréquation permet de définir plusieurs objectifs sur la base de critères différents, et de les exposer ainsi clairement.

M. Guy Gilbert a également estimé que, pour évaluer un dispositif de péréquation, il faut retenir le champ d'investigation le plus large possible, incluant des dotations de compensation, et non les seules dotations péréquatrices. Les dotations dites compensatrices sont souvent des « fossiles de péréquation » qui, compte tenu des masses financières en jeu, ont un effet d'égalisation des situations bien supérieur à celui des dotations dites péréquatrices.

Par ailleurs, il a estimé indispensable de s'interroger sur le périmètre des mécanismes de péréquation, en veillant à ne pas dissoudre la question de la péréquation. L'effet distributif des politiques des pouvoirs publics sur les territoires est complexe à prendre en compte et se distingue de la péréquation.

Il a indiqué que les mécanismes d'écêtement, mis en place dans le cadre des FDPTP ont des effets très péréquateurs, contrairement aux versements aux collectivités territoriales bénéficiaires qui en ont très peu. Cette asymétrie d'effets se vérifie sur l'ensemble du territoire à de très rares exceptions près.

Il a souligné que la mesure d'un effet péréquateur est la synthèse de deux effets : un effet montant et un effet barème. La péréquation peut être faite avec des montants importants et des barèmes « lénifiants », ce qui conduira à consommer beaucoup de ressources budgétaires. Il a jugé que le système français de péréquation se rapproche de ce modèle pour des raisons historiques. A l'inverse, il est possible de réaliser une péréquation basée sur des montants budgétaires plus faibles et des barèmes particulièrement « actifs ». Il a noté que cette « deuxième génération » de péréquation était apparue en France dans la dernière décennie, et notamment au niveau communal.

M. Guy Gilbert a expliqué que, sur la base d'un travail de comparaison de communes en fonction des montants reçus au titre de la péréquation, le dynamisme des territoires, mesuré par le dynamisme des bases d'imposition, a été évalué. Il apparaît que la péréquation n'a pas d'effet significatif sur le développement des territoires : son absence n'inhibe pas la création de richesse ; sa présence ne la renforce pas.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a noté que les propositions vont dans le sens d'une globalisation des dotations de péréquation et d'une simplification des mécanismes d'attribution pour les rendre lisibles. Il a relevé que plus le nombre de collectivités territoriales est élevé, plus il est compliqué de mettre en œuvre une péréquation efficace. Il a mesuré la difficulté qui existe à quantifier les inégalités, qu'il s'agisse de l'appréciation des ressources comme de celle des charges, qu'il convient de ne pas confondre d'ailleurs avec les dépenses.

Il a souligné l'émergence du sujet des valeurs locatives en raison des distorsions entre bases au sein d'un même territoire ou entre territoires alors que le taux d'imposition est identique. Pour cette raison, baser l'évaluation de la répartition des richesses sur les valeurs locatives n'est ni efficace ni juste.

Enfin, il a estimé que la réforme de la DGF semble inéluctable et devrait s'effectuer dans la plus grande transparence afin que le dispositif soit intelligible. La crise financière constitue sans doute un puissant « activateur de réforme ».

M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a annoncé l'ouverture du deuxième temps du débat, consacré au thème majeur de l'efficacité du système de péréquation. Il a indiqué que cette problématique concerne les différents instruments de péréquation, mais aussi les critères retenus pour en moduler les effets ainsi que la définition du niveau de péréquation efficace.

Il a précisé que le débat liminaire à la deuxième table ronde, qui aborde les fondements d'un système de péréquation efficient, avait lieu entre deux élus représentant la diversité du territoire français : M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, président de la commission finances de l'Association des Maires de France (AMF), vice-président de l'Association des Petites Villes de France (APVF) et M. François Pupponi, député, maire de Sarcelles, vice-président de l'Association des maires Ville et banlieue de France.

M. François Pupponi, député, maire de Sarcelles, vice-président de l'Association des maires Ville et banlieue de France, a évoqué la situation des 150 communes urbaines les plus défavorisées au regard de l'écart entre leurs faibles ressources et l'importance de leurs dépenses sociales. L'association des maires Ville et banlieue de France estime que ces collectivités ont des dépenses de 10 % à 20 % supérieures et des ressources de 30 % à 40 % inférieures au

niveau moyen des communes de la même strate démographique. Une enveloppe de deux milliards d'euros serait nécessaire pour leur permettre de rattraper ce niveau moyen.

La suppression de la TP remet en cause à la fois le FSRIF, doté de 180 millions d'euros, et les FDPTP. Ces deux dispositifs constituent actuellement des outils de péréquation très efficaces. Certaines communes risquent donc de se trouver dans une situation « insupportable » si aucune initiative n'est prise pour remplacer ces fonds à compter de 2011.

Il a estimé que la réforme la plus urgente à conduire est celle de la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui doit être ciblée sur les communes les plus en difficultés, alors qu'aujourd'hui des villes telles que Nantes, Toulouse ou Bordeaux en bénéficient.

Par ailleurs, il faut réformer le mode de calcul de la DGF et prévoir un dispositif de péréquation adapté à l'Ile-de-France, où les intercommunalités ne parviennent pas à jouer leur rôle péréquateur normal, les intercommunalités « riches » côtoyant les intercommunalités « pauvres ». Il a rappelé que « si l'on veut que les pauvres soient un peu moins pauvres, il faut accepter que les riches soient un peu moins riches ».

M. François Pupponi a ensuite évoqué la situation des communes défavorisées ayant bénéficié d'aides importantes en matière d'investissement sans être toutefois en mesure, par la suite, de faire face aux charges de fonctionnement que ces investissements induisent. Il faut davantage de péréquation pour faire fonctionner ces investissements. Malgré la réforme de la DSU, en 2002, les 150 communes urbaines les plus pauvres, parmi lesquelles Grigny et Montfermeil par exemple, sont aujourd'hui dans une situation financière difficile. Or, il devient « insupportable » d'augmenter davantage les impôts locaux pesant sur les ménages. A titre d'exemple, il a indiqué acquitter 3.200 euros d'impôts locaux pour un pavillon de 180 m² à Sarcelles, assorti d'un petit terrain. L'effort pèse de plus en plus sur les classes moyennes qui, parallèlement, ne bénéficient pas des aménagements réservés aux quartiers les plus défavorisés. Il a conclu en mettant en garde contre le risque que l'Etat doive, à terme, « reprendre la main » sur ces communes.

M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, président de la commission des finances de l'Association des maires de France (AMF), vice-président de l'Association des Petites Villes de France (APVF), s'est réjoui que ce débat sur la péréquation intervienne à l'heure où la suppression de la TP a remis en cause les principaux outils de péréquation actuels et où la situation des finances publiques ne permet plus de fortes augmentations des dotations péréquatrices de l'Etat. Pour la première fois depuis sa création, en 1979, certaines collectivités territoriales ont vu en 2009 et 2010 leur DGF diminuer, en euros courants. Les notions de potentiels financier et fiscal sont également devenues obsolètes avec la suppression de la TP.

Il a préconisé une réforme visant deux objectifs.

Le premier est la réparation des erreurs commises par le passé en matière d'aménagement du territoire. La poursuite de cet objectif passe par le rééquilibrage de l'implantation des activités économiques et notamment par une augmentation significative du montant du FSRIF.

Le second objectif est d'éviter de se mettre en situation de commettre de nouvelles erreurs, grâce à une mutualisation active des ressources. A ce titre, les intercommunalités à TP unique ont par exemple permis à la fois de mutualiser le financement de certains équipements et d'effectuer une « péréquation de second rang » grâce au versement des dotations de solidarité communautaire.

Pour atteindre ce double objectif, il a préconisé un système de péréquation où chaque collectivité territoriale est à la fois contributrice et bénéficiaire, la péréquation correspondant au solde de ces mouvements financiers de sens contraires. Ainsi, les effets de seuil seraient évités. Par ailleurs, une première péréquation, au niveau national, devrait s'opérer en fonction de critères simples tandis qu'une seconde péréquation, au niveau local, pourrait pour sa part se fonder sur des critères de répartition plus fins et, le cas échéant, différents selon les territoires. Ainsi, par exemple, le versement national de DGF ne peut se faire qu'en fonction des capacités contributrices des collectivités, une répartition en fonction des charges supportées par ces collectivités ne pouvant intervenir que dans un deuxième temps.

Enfin, **M. Philippe Laurent** a plaidé pour que le principal critère de péréquation soit la capacité contributrice des ménages présents sur un territoire. Cette péréquation devrait s'accompagner de la mise en place d'un impôt local basé également sur le revenu. Sur ce sujet, un fossé culturel doit encore être franchi.

M. Philippe Dallier a indiqué partager entièrement les propos des deux intervenants. La DSU doit effectivement être davantage concentrée, les critères actuels de péréquation n'étant à cet égard pas satisfaisants. Le revenu moyen par habitant est un critère plus pertinent que le nombre de logements sociaux, ceux-ci pouvant être occupés par les classes moyennes.

Mme Nicole Bricq a rappelé que deux prélèvements alimentent actuellement le FSRIF : l'un en fonction du potentiel financier, l'autre en fonction des recettes de TP. Si le second est remis en cause par la suppression de la TP, le premier est-il satisfaisant et doit-il être conservé en l'état ? Faut-il reconstruire un FSRIF en partant de zéro ?

M. Jean-Jacques Jégou s'est félicité de l'accord sur ce sujet entre les acteurs publics locaux. Il est étonnant que l'on demande chaque année aux communes de fournir des données actualisées permettant le calcul de leur DGF alors que le montant de DGF perçu par les communes où les paramètres ont évolué est, quoi qu'il arrive, toisé.

M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, s'est interrogé sur la nécessité d'un système de péréquation distinct en Ile-de-France de celui en vigueur sur le reste du territoire français.

En réponse, **M. François Pupponi** est convenu qu'il serait « logique » de cibler les hausses de DSU sur les communes les plus défavorisées, notamment pour leur permettre d'assurer le fonctionnement des équipements financés dans le cadre des dispositifs mis en place par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). La DSU doit être considérée comme une dotation de la politique de la ville et non comme une dotation de péréquation pouvant bénéficier à l'ensemble des communes défavorisées. Il est difficile, aujourd'hui, d'établir des critères fiables reflétant la richesse de la population.

En matière de DGF, aucune réforme ne sera possible si l'on refuse de réduire les dotations bénéficiant à certaines collectivités. Enfin, il est nécessaire de conserver un outil semblable au FSRIF en Ile-de-France et également d'y achever la carte intercommunale en regroupant les communes riches et les communes pauvres autour de grands pôles d'activité tels que Roissy.

M. Philippe Laurent a estimé que la DSU doit être le socle de la démarche de réparation des erreurs commises en matière d'aménagement du territoire et non une « DGF bis ». En réponse à M. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, il a souligné que sa proposition d'un premier dispositif de péréquation national, répartissant ses ressources au niveau régional ou départemental, puis d'un second niveau de péréquation territorial plus fin peut permettre de différencier la péréquation d'une région à l'autre et de conserver ainsi les spécificités de l'Ile-de-France ou encore de la Corse.

Enfin, le revenu global de la population doit être pris en compte, ce qui inclut la CSG et les revenus de remplacement. Ce sera d'ailleurs l'un des principaux enjeux du débat à venir sur la révision des valeurs locatives.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ouvert la troisième et dernière table ronde, portant sur les nouveaux outils de péréquation à mettre en place à la suite de la suppression de la TP.

Les questions qui se posent sont nombreuses :

- pour chaque catégorie de collectivités territoriales, quel est le niveau pertinent de péréquation : l'ensemble du territoire, la région, le département ?
- quel est la juste ampleur de péréquation ? c'est-à-dire jusqu'où aller dans l'égalisation des situations des collectivités territoriales ?
- quel doit être le panier de ressources alimentant la péréquation horizontale ? La TP permettait une péréquation ambitieuse sur le stock de produit fiscal grâce notamment aux FDPTP. Le produit de la CVAE, plus restreint, pourra-t-il permettre une péréquation horizontale aussi ambitieuse ?
- quels sont les bons critères de la péréquation ? Faut-il tenter de subvenir aux charges obligatoires qui pèsent sur les collectivités territoriales, ce que le Sénat avait proposé avec la répartition dite « macro » de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, ou faut-il, au contraire, viser l'égalisation des ressources des collectivités territoriales au travers des notions de potentiel financier ou de potentiel fiscal ?
- enfin, quel rôle assigner aux deux types de péréquation : horizontale et verticale ? Dans quelle mesure revient-il aux collectivités territoriales les plus favorisées ou à l'Etat de contribuer au développement des collectivités les plus démunies ?

M. Yves Fréville a estimé que, en matière de péréquation, il convient de distinguer le domaine social des autres domaines de compétence des collectivités territoriales, l'attribution de revenus spécifiques dans le champ social ayant un effet redistributif par individu, plus efficace que de nombreux mécanismes de péréquation appliqués aux collectivités territoriales.

A l'aide d'un graphique, il a montré la dispersion de la répartition de la dotation nationale de péréquation basée sur le potentiel fiscal de la TP par rapport à la population communale. Il a rappelé que la réforme de la TP prévue par la loi de finances pour 2010 rend ce système de péréquation obsolète, ainsi que la notion même de potentiel fiscal. Il a insisté sur la nécessité qu'il y aura à définir un nouveau concept servant de base à la péréquation.

M. Yves Fréville a ensuite caractérisé la dispersion des richesses entre les communes et les EPCI, démontrant que le remplacement de la TP par la CVAE n'a pas réduit les écarts et a même créé de nouvelles inégalités. Il a expliqué que cette évolution tient à la façon dont la composante foncière de la valeur ajoutée est désormais prise en compte, le nouvel impôt réduisant les ressources pour les communes hébergeant des industries dont la valeur ajoutée comprend une forte composante foncière, en faveur des communes comptant sur leur territoire des activités du secteur tertiaire.

Il s'est ensuite demandé quel doit être le niveau optimum de péréquation, rappelant qu'un arbitrage doit être rendu entre, d'une part, le maintien du niveau de ressources de chaque collectivité territoriale, c'est-à-dire la garantie donnée que ses recettes ne diminueront pas, quelle que soit la réforme fiscale ou financière mise en œuvre, et, d'autre part, la péréquation. Il a observé que le maintien d'un fort niveau de garantie des ressources obère les possibilités futures de mise en œuvre de mécanismes péréquateurs et que la volonté de ne pas réduire les dotations allouées aux collectivités territoriales à l'issue du recensement accentue le choix en faveur des mécanismes de garantie. Par conséquent, l'enveloppe consacrée à la péréquation est moins importante, et le comité des finances locales peine à trouver les dotations dont la croissance pourrait au moins être ralentie, sans opposition majeure des collectivités territoriales concernées.

M. Yves Fréville a indiqué que la mise en place d'une DGF élargie, réceptacle de dotations diverses, toutes n'étant pas à visée péréquatrice, et d'un complément de garantie, part de la dotation forfaitaire, a réduit les possibilités de péréquation. Il a rappelé que, avant 1985, l'inflation permettait de ne pas rendre d'arbitrage, en écrêtant les garanties de ressources. Depuis 1985, et la fin de facto de l'inflation, le problème se pose et n'a pas été tranché. Chaque évolution du système fiscal se traduit par la mise en place d'une nouvelle garantie qui réduit d'autant les possibilités de mettre en œuvre la péréquation.

Il a cité l'exemple de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), rappelant que la loi de finances pour 2010 en attribue 2,7 milliards aux départements. Il a noté que le Sénat a souhaité que cette somme soit répartie en fonction de certains critères, mais que la solution retenue revient à faire de cette ressource supplémentaire une dotation de compensation des effets de la suppression de la TP : le niveau de ressources est garanti, la possibilité de satisfaire les charges réelles n'étant pas prise en compte. Il a indiqué que le dynamisme de cette recette fiscale, soit un rythme de croissance annuel estimé à 5 % par an, rend très difficile la mise en œuvre d'une péréquation efficace à défaut de l'adosser elle aussi à une recette ou à une dotation à forte croissance annuelle.

M. Yves Fréville s'est ensuite demandé sur la base de quels indicateurs doit reposer la péréquation. Il a d'abord examiné les indicateurs de ressources, estimant que le potentiel fiscal, élément central du mécanisme de péréquation, est mis à mal par la suppression de la TP, d'une part, et par le développement des nouvelles dotations de compensations que cette suppression entraîne, d'autre part. Il a estimé que le potentiel financier devra sans doute remplacer le potentiel fiscal, tout en s'interrogeant sur le périmètre à retenir, et notamment sur l'inclusion ou non des dotations de compensations, telles que les sommes allouées au titre du fonds de garantie individuelle des ressources des collectivités territoriales. Il a indiqué que cela reviendrait à prendre en compte dans la péréquation des dotations comme si elles étaient des produits fiscaux, alors que tel n'est pas le cas. Il a montré que, sur la base d'un tel raisonnement, un département avec des bases d'imposition élevées et des taux de fiscalité bas

serait pénalisé, après l'application de la réforme prévue par la loi de finances pour 2010, par rapport à un département au fort taux d'imposition et aux bases réduites. Alors que, avant la réforme, les Hauts-de-Seine recevaient moins de péréquation que les Hautes-Pyrénées, ce qui correspondait à la différence entre leurs potentiels fiscaux, l'intégration en produit des écrêtements dans le potentiel financier permettra aux Hauts-de-Seine de bénéficier d'une plus forte allocation de ressources de péréquation que les Hautes-Pyrénées.

M. Yves Fréville a observé que ces distorsions des dispositifs de péréquation seront fréquentes lorsque la révision des valeurs locatives sera engagée ; car, lors de la fixation des bases locatives, des méthodes différentes ont été utilisées qui entraînent une sous-estimation de 50 % du potentiel fiscal dans le département du Nord, par exemple. Cette sous-évaluation des bases a des effets sur les mécanismes de péréquation, effets qui pourraient disparaître au moment où les valeurs locatives seront révisées.

M. Yves Fréville a ensuite soulevé la question de l'évaluation des différences de charges entre collectivités territoriales éligibles à la péréquation. Il a indiqué que le système qui lui paraît le plus efficace repose sur la prise en compte de la population. Il a noté que l'existence d'autres critères, tels que ceux définis par la loi de finances pour 2010 pour le quart de CVAE destiné à la péréquation, a des effets inattendus : la population n'est pas un critère discriminant, la prise en compte des bénéficiaires des minima sociaux ne pondère la péréquation qu'au bénéfice des départements d'outre-mer, en revanche, le critère de la voirie s'avère déterminant. Il a ajouté que ceci aboutit à avantager les zones peu peuplées dotées d'un important réseau de voirie, et plus encore les zones de montagne.

Il a estimé que la problématique de globalisation des mécanismes de péréquation devra être étudiée avec attention, regrettant que la loi de finances pour 2010 n'ait pas retenu comme périmètre de péréquation celui des intercommunalités. Il a souligné que la seule péréquation verticale, passant par des dotations étatiques allouées aux collectivités territoriales, ne lui paraît pas suffisante et qu'une péréquation départementale ou intercommunale doit être mise en œuvre. Il a envisagé la répartition du produit de certains impôts au prorata des emplois communaux, notant que le rapport entre ces emplois et la population communale pourrait n'avoir aucun lien avec le niveau constaté de TP, et qu'une correction nationale ne lui semble pas pertinente. Il s'est prononcé en faveur de l'organisation d'une nouvelle péréquation horizontale dans le cadre des bassins d'emplois.

Par ailleurs, il a indiqué que la multitude des dotations existantes rend complexe la définition d'une politique cohérente de péréquation et a remarqué que la question de la création d'une dotation générale de péréquation sera sans doute au cœur des prochains débats budgétaires.

Enfin, il a souhaité rappeler que les mécanismes de péréquation tels qu'ils sont définis aujourd'hui pénalisent les collectivités territoriales dont la population croît au profit de celles dont la population stagne.

M. Éric Jalon, directeur général des collectivités locales, a indiqué que la dispersion des potentiels fiscaux est la plus élevée au niveau communal, en soulignant que les différences entre les bases d'imposition de TP expliquent 60% de l'hétérogénéité des potentiels fiscaux communaux.

Il a ensuite observé que la performance péréquatrice des dotations budgétaires de l'État a connu un certain recul depuis 2003. Il provient, pour les communes, de l'augmentation, ces dernières années, du nombre et du poids des dotations de compensation dans l'ensemble des dotations, notamment sous l'effet de la création, en 2003, de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et de son intégration dans la dotation forfaitaire en 2004. Il a également vu dans l'alimentation du complément de garantie l'une des difficultés de fonctionnement de la DGF.

M. Éric Jalon a ensuite constaté que les dispositifs de péréquation horizontale avaient été peu développés jusqu'à l'adoption de la loi de finances pour 2010.

Ainsi, il a considéré que les réformes des finances locales et, plus largement, des collectivités territoriales, seront l'occasion de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs de péréquation.

Soulignant que la TP est à l'origine de l'essentiel des écarts de ressources entre les communes, il a relevé que sa suppression provoquera, d'une part, une redistribution massive des ressources fiscales entre elles et, d'autre part, une modification substantielle de la carte des potentiels fiscaux.

Cependant, il a souligné que ce second point ne sera mesurable qu'à partir du moment où les collectivités territoriales bénéficieront de leur nouveau panier de ressources. Par ailleurs, il a précisé que les simulations réalisées par le ministère des finances après la loi de finances pour 2010 évaluent à 9 % la perte des bases fiscales des EPCI à TP unique.

Il a ensuite mis l'accent sur la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 qui lui apparaît clarifier l'articulation entre les notions d'autonomie financière et de péréquation. Il a ainsi souligné le rappel, dans cette décision, de l'appréciation de la notion de ressources propres par catégorie de collectivités territoriales ainsi que la faculté pour le législateur de mettre en œuvre une péréquation financière entre elles en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels.

Il a également relevé la précision énoncée par le Conseil constitutionnel selon laquelle la péréquation peut non seulement corriger les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges, tant par une dotation de l'État que par un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales.

Par ailleurs, **M. Éric Jalon** a précisé qu'il reviendra à la mission commune de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances d'analyser les impacts des nouveaux dispositifs de péréquation, afin de préparer le rapport d'étape du Parlement au Gouvernement, prévu par les dispositions de la loi de finances pour 2010.

Après avoir noté l'utilité des FDPTP, il a rappelé que la loi de finances pour 2010 prévoit leur remplacement dès 2011 par un nouveau dispositif de péréquation et que les garanties apportées par ce fonds pourraient être remises en cause par la nouvelle fiscalité inhérente à la réforme.

M. Éric Jalon a ensuite fait observer que les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources ne constituent pas un système de péréquation mais plutôt un instrument de compensation visant à garantir les niveaux de ressources de chacune des collectivités territoriales.

M. Philippe Marini, rapporteur général, lui a objecté que la mise en œuvre d'une réforme financière de grande ampleur nécessite de garantir un certain niveau de ressources aux collectivités territoriales.

M. Éric Jalon a conclu son propos en précisant le calendrier relatif à l'analyse des nouveaux dispositifs de péréquation. Il a ainsi annoncé que deux ans seront nécessaires pour étalonner les instruments permettant d'en mesurer les effets. In fine, il a indiqué que le bilan du système de péréquation issu de la loi de finances pour 2010 ne sera pas disponible avant 2013, voire 2014.

M. Philippe Valletoux, membre du Conseil économique, social et environnemental, a tout d'abord précisé que la péréquation est inhérente au système fiscal choisi. Sur ce point, il a rappelé que, compte tenu des réformes fiscales actuelles, il est nécessaire de poser la question du nouveau mécanisme de péréquation qui devra être mis en œuvre. Il a ensuite abordé la question des objectifs de la péréquation, entendue comme recherche d'équité, mais s'est interrogé sur le niveau auquel situer cette notion : les budgets locaux, les contribuables, les territoires, ou bien une combinaison de ces notions. Enfin, il a rappelé que le Conseil économique, social et environnemental a entamé une réflexion sur la péréquation, constatant que le système actuel génère des inégalités entre collectivités territoriales. En effet, il a relevé que le système financier s'organise autour du « couple » fiscalité-dotation, alors que le raisonnement devrait reposer sur un « triangle » fiscalité-dotation-péréquation. Ensuite, il a proposé la création d'un « Smic » territorial et la mise en place d'un fonds national de péréquation. Ce dernier pourrait être alimenté, entre autres, par

les actuels FDPTP et par les subventions spécifiques mises en place dans le cadre de la décentralisation. Il serait géré, non par l'État, mais par les élus locaux. Par ailleurs, il a précisé qu'une telle réforme de la péréquation ne peut pas aboutir rapidement, compte tenu de la nécessité d'évaluer les divers effets pernicieux qu'elle pourrait engendrer.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que la réflexion de la commission des finances du Sénat sur la péréquation s'appuiera sur les travaux du Conseil économique, social et environnemental.

M. Pierre-Yves Collombat s'est interrogé sur les conséquences liées au transfert de la part départementale de la taxe d'habitation vers les EPCI. En effet, il a précisé que la dynamique des bases fiscales de la taxe d'habitation pourrait s'accompagner d'un transfert de richesse important entre collectivités territoriales, si la dotation du fonds national de garantie individuelle des ressources demeure stable.

M. Pierre Jarlier a noté que les groupements de communes à TP unique ne seront pas avantagés par le nouveau panier fiscal issu de la réforme de la TP dont ils bénéficieront. Il a souhaité savoir si ce constat ne va pas ralentir la dynamique de création des groupements de communes, malgré la mise en place du fonds national de garantie individuelle des ressources.

M. Bruno Sido a insisté sur la complexité du système actuel de péréquation, estimant indispensable de le simplifier. Pour cela, il a jugé nécessaire, avant d'aborder toute réforme de la péréquation, de disposer de données chiffrées comparables, ce qui n'est pas possible actuellement du fait que seules certaines collectivités territoriales ont conduit une révision de leurs bases fiscales.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souscrit aux propos précédents en précisant que l'égalité et la justice sont au cœur de la réflexion de la commission des finances sur le sujet.

M. François Marc a déploré que toute réforme de la péréquation ne puisse intervenir avant 2013-2014. Il a ensuite estimé que les dispositifs actuels de péréquation sont faussés par la prise en compte du potentiel financier et a ainsi souscrit aux propos de M. Yves Fréville sur la prise en compte du critère du revenu des contribuables et de la notion de bassin d'emplois comme éléments constitutifs d'une nouvelle péréquation. Il s'est enfin inquiété de l'avenir des EPCI à TP unique, compte tenu de la diminution de 9 % de leurs bases fiscales avec la réforme actuelle des finances locales. Il a jugé que les intercommunalités représentent le niveau territorial pertinent pour mettre en place une nouvelle politique de péréquation horizontale, sur la base d'un mode contractuel.

M. Charles Guené s'est interrogé sur la possibilité d'affecter une part d'impôt supplémentaire aux départements et aux régions, jugeant que la péréquation ne suffira pas à ces derniers pour financer leurs compétences obligatoires. S'agissant du bloc communal, il s'est interrogé sur l'avenir du fonds national de garantie individuelle des ressources. En effet, il a relevé que le choix d'un fonctionnement, figé ou non de ce fonds, aura des conséquences sur le maintien ou non des situations fiscales des collectivités territoriales et sur le dynamisme de leurs ressources. Il s'est également interrogé sur l'origine des ressources de la péréquation qui sera issue de ce choix.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que l'avenir des FDPTP et du FSRIF constitue une priorité pour la commission des finances du Sénat. Par ailleurs, il a insisté sur la nécessité de disposer de simulations, afin de savoir si les quatre fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, créés par la loi de finances pour 2010, obéissent au double principe d'égalité et de justice.

M. Éric Jalon a souligné que le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation vers le bloc communal rend indispensable la redéfinition de la notion de potentiel fiscal, afin que ce dernier puisse traduire les déplacements de richesse induits par la réforme de la TP. S'agissant des dispositifs de solidarité entre communes et EPCI à TP unique, il a relevé l'existence de deux nouvelles dispositions : un allongement de trois à cinq ans de la période de renégociation des pactes financiers entre les communes et leurs groupements, prévu par l'article 77 de la loi de finances pour 2010, d'une part, et la DGF territoriale, prévue à l'article 5 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, attribuée aux métropoles et aux EPCI, sur la base du volontariat, d'autre part. Par ailleurs, il a indiqué que la mutualisation des compétences entre communes et EPCI, prévue par l'article 34 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, a pour objectif, à défaut de recettes financières nouvelles, d'optimiser les ressources existantes pour maintenir et améliorer la qualité des services aux usagers. Enfin, il a souscrit aux propos de M. Bruno Sido sur la nécessité de simplification des critères de péréquation, tout en rappelant que la complexité du système actuel trouve son origine dans l'existence d'ajustements destinés à prendre en compte les inévitables cas particuliers. Il a également rappelé la mission confiée à M. Pierre Jamet portant sur les finances des départements « fragilisés », avec l'objectif de disposer d'un éclairage sur la gestion des dépenses d'action sociale par les conseils généraux et le recensement des bonnes pratiques en la matière.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a conclu cette réflexion sur la péréquation en invitant l'ensemble des sénateurs qui le souhaitent à fournir à la commission des finances, avant le 20 février 2010, leurs suggestions en matière de simulations, conformément à l'article 76 de la loi de finances pour 2010, qui prévoit que les commissions des finances des assemblées peuvent transmettre des demandes de simulations afin d'orienter le travail de l'administration, dans la perspective du rapport que le Gouvernement remettra au Parlement avant le 1^{er} juin 2010.

2. Mardi 30 mars 2010 - Atelier de travail sur l'évolution des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

La commission a organisé un atelier de travail sur l'évolution des **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)** suite à la réforme de la taxe professionnelle, avec **MM. Thierry Carcenac, président du conseil général du Tarn, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et président du comité des finances locales, Yves Fréville, ancien sénateur, membre du conseil national de l'information statistique (CNIS), Eric Jalon, directeur général des collectivités locales (DGCL), Philippe Laurent, maire de Sceaux, président de la commission des finances de l'association des maires de France (AMF) et Daniel Nouaille, président de la communauté de communes du Val de Vienne, vice-président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).**

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 pose la question de l'avenir des FDPTP. Ces fonds, d'un montant global de près de 920 millions d'euros en 2007, constituent un des principaux outils de péréquation horizontale et donnent aux conseils généraux un rôle important dans la gestion de cette péréquation.

Les FDPTP sont actuellement alimentés par deux types de ressources : d'une part, des écrêtements sur les établissements considérés comme exceptionnels au regard de leurs bases de taxe professionnelle par habitant et, d'autre part, des prélèvements sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique.

Trois types de reversements sont opérés par les FDPTP :

- des reversements dits « prioritaires », essentiellement au profit des EPCI à taxe professionnelle unique contributeurs ;
- des reversements aux communes dites « concernées », c'est-à-dire celles dont on peut considérer qu'elles subissent des charges liées à la présence d'un établissement exceptionnel ;
- enfin, des reversements aux communes dites « défavorisées » au regard de la faiblesse de leur potentiel fiscal ou de l'importance de leurs charges.

A compter de l'année 2011, la loi de finances pour 2010 prévoit :

- d'une part, que le montant des reversements opérés par les FDPTP en 2009 au profit des communes dites « défavorisées » est garanti aux FDPTP, ce qui constitue une ressource financière sanctuarisée à compter de 2011, mais figée au niveau de l'année 2009 ;

- d'autre part, que les reversements prioritaires et les reversements aux communes dites « concernées » leur sont garantis indéfiniment. La pertinence de ce dispositif peut être mise en doute, notamment pour les communes concernées, qui bénéficieront de reversements de moins en moins en lien avec la réalité économique des territoires.

Par ailleurs, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que plusieurs questions doivent être traitées afin de mettre en place un nouveau dispositif de péréquation horizontale entre les communes et les EPCI :

- Quelles seront les collectivités concernées par le dispositif de péréquation ? L'ensemble des communes et des EPCI ou les seules communes isolées et les EPCI à fiscalité propre ?
- Quel périmètre géographique est le plus pertinent pour cette péréquation ? Le département ? La région ? La France ?
- Sur quelles ressources la péréquation doit-elle porter ? Faut-il se cantonner au champ des FDPTP, c'est-à-dire aux impôts acquittés par les entreprises, sachant qu'ils ont été réduits de plus de quatre milliards d'euros par la suppression de la taxe professionnelle ? Faut-il étendre le dispositif aux impôts acquittés par les ménages, voire inclure dans ce dispositif les dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales, à commencer par la dotation globale de fonctionnement (DGF) ?
- Quels critères choisir pour établir les prélèvements au profit des nouveaux fonds ?
- Enfin, quels critères choisir pour les reversements en provenance des fonds et quelle sera la marge de manœuvre laissée aux exécutifs locaux pour effectuer cette répartition ?

En conclusion de son propos liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a invité M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales, à préciser le calendrier prévu par le Gouvernement pour traiter la question de l'avenir des FDPTP dans le cadre de la clause de rendez-vous.

M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales, a précisé que la loi de finances pour 2010 comporte une dissymétrie : l'alimentation des FDPTP est consolidée à partir de 2011 dans le dispositif du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), alors que les modalités de répartition du produit garanti aux FDPTP ne sont pas précisées. Le sujet doit donc être traité, au plus tard, en loi de finances pour l'année 2011. Par ailleurs, le Gouvernement attend la remise d'un rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances pour élaborer le rapport d'étape prévu à l'article 76 de la loi de finances pour 2010 et qui doit être remis au Parlement avant le 1^{er} juin 2010.

Sur le fond, **M. Eric Jalon** a identifié quatre difficultés :

- la notion d'établissement exceptionnel présente l'inconvénient de ne pas traiter de manière équitable une commune où se situent plusieurs petits

établissements ne dépassant pas le seuil des établissements exceptionnels et une commune où se trouve un seul établissement qui, lui, est soumis à écrêtement en raison de son dépassement du seuil ;

- la péréquation opérée par les FDPTP apparaît très concentrée, onze départements bénéficiant de la moitié de l'enveloppe globale des fonds, ce qui nécessitera un mécanisme de transition entre l'ancien et le nouveau dispositif ;

- la question du rôle des départements dans les reversements des FDPTP devra être traitée ;

- enfin, il conviendra de conserver le caractère incitatif du dispositif pour l'installation des entreprises, notamment celles à l'origine de nuisances.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et président du comité des finances locales, a rappelé que, initialement, le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement supprimait les FDPTP. Le Parlement ayant finalement attribué 26,5 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au bloc communal, de manière territorialisée, la mise en place d'un dispositif de péréquation horizontale au niveau de cet ensemble redevient une nécessité. La loi de finances pour 2010 a prévu des mesures conservatoires qui ne règlent pas la question de l'alimentation des fonds. Si le dispositif de garantie de ressources paraît pertinent, les montants redistribués seront privés, à compter de 2011, de tout dynamisme.

Concernant les modalités d'alimentation des nouveaux fonds, **M. Gilles Carrez** a remarqué que la réforme réduit le montant global des impôts acquittés par les entreprises et perçus par le bloc communal. Chercher à alimenter une péréquation horizontale à partir de la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui ne représente plus que 18 % de la taxe professionnelle, paraît dans ces conditions « très hasardeux ».

L'alimentation à partir de la CVAE pose également des problèmes puisque cet impôt sera moins représentatif de la richesse des territoires que ne l'était la taxe professionnelle. En revanche, les impôts acquittés par les ménages seront à l'avenir un élément essentiel de cette richesse. Or, comme l'a montré l'exemple du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, la fiscalité sur les ménages est plus difficile à mobiliser au profit de la péréquation.

En conclusion, **M. Gilles Carrez** a estimé que la DGF sera potentiellement l'outil de péréquation le plus ambitieux mais qu'il agira au niveau national. Il convient de conserver parallèlement un dispositif de péréquation territorialisé. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), notamment celle acquittée par les centrales thermiques, pourrait, a minima, servir d'outil de péréquation.

M. Thierry Carcenac, président du conseil général du Tarn, représentant de l'Assemblée des départements de France, a estimé que le cadre dans lequel les FDPTP ont été élaborés a été totalement modifié par la

suppression de la taxe professionnelle. Même si la situation varie beaucoup d'un département à l'autre, l'échelon départemental et la compétence du conseil général doivent être conservés car ils permettent de disposer d'une vision locale, précise, des collectivités défavorisées.

L'alimentation des nouveaux fonds ne pourra se limiter au produit de la CVAE, même en y ajoutant les IFR. Le reste de la fiscalité directe locale doit également être mobilisé au service du nouveau dispositif de péréquation. En ce qui concerne les versements, il est souhaitable de maintenir les deux catégories actuelles de communes bénéficiaires, « défavorisées » et « concernées ».

Enfin, l'Assemblée des départements de France attend en priorité et avec impatience l'évaluation des conséquences effectives de la réforme.

En réponse à **M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, président de la commission des finances de l'association des maires de France**, qui a souhaité savoir si le dispositif voté en loi de finances pour 2010 est applicable sans équivoque pour les années 2010 et 2011, **M. Eric Jalon** a indiqué que, à partir de 2011, si les ressources des FDPTP au profit des communes défavorisées sont garanties, leur mode de distribution n'est en revanche pas clairement défini.

M. Gilles Carrez a précisé qu'il lui semble que le rôle des conseils généraux dans la redistribution de ces sommes est préservé, même à compter de l'année 2011.

M. Philippe Laurent s'est interrogé sur l'objectif de la péréquation qui peut être soit de permettre d'offrir le même service sur l'ensemble du territoire, soit d'égaliser les ressources des collectivités. Dans ce second cas, elle entre en opposition avec le principe d'autonomie fiscale et le caractère fiscalement incitatif pour les collectivités de l'accueil d'entreprises sur leur territoire.

Il a indiqué être largement en accord avec les remarques formulées par M. Gilles Carrez. La fiscalité économique ne sera sans doute pas suffisante pour alimenter un nouveau dispositif de péréquation. Il faudra y intégrer les impôts acquittés par les ménages, d'autant plus que ces prélèvements représentent une part plus importante des ressources fiscales qu'auparavant. Dans cette optique, il est convenu avec M. Thierry Carcenac que les bases des impôts sur les ménages devront être révisées. Par ailleurs, il serait pertinent de prendre en compte l'ensemble des ressources, c'est-à-dire d'utiliser la notion de potentiel financier et d'abandonner le concept d'établissements exceptionnels pour définir les contributions aux FDPTP.

M. Philippe Laurent a souhaité que les effets de seuil soient gommés par le choix d'un système plus « doux », où l'ensemble des communes et intercommunalités seraient à la fois contributrices et bénéficiaires de la péréquation. La prise en compte des charges des collectivités ne peut se faire qu'à un niveau très local, essentiellement à celui de l'intercommunalité. Enfin,

le seul critère de péréquation exempt de tout effet pervers est celui du revenu global des habitants, en y incluant les transferts sociaux.

M. Jean Arthuis, président, est convenu qu'il faudra créer un système probablement très différent du système actuel.

M. Yves Fréville, ancien sénateur, membre du conseil national de l'information statistique, a estimé que deux dispositifs de péréquation sont nécessaires : un dispositif national visant à l'égalisation des pouvoirs d'achat, qui sera mis en place par la réforme des potentiels fiscal et financier, et un dispositif local. Les objectifs du dispositif local doivent reprendre ceux des FDPTP : des reversements, d'une part, aux communes subissant un préjudice du fait de l'établissement exceptionnel et, d'autre part, au profit de celles comprises dans le bassin d'emploi de cet établissement.

La première difficulté est d'identifier la richesse. Or, la situation résultant de la réforme de la taxe professionnelle est très nouvelle, les communes riches de demain n'étant pas celles d'aujourd'hui. Par ailleurs, la CVAE par habitant dépend fortement du taux d'emploi dans la commune, ce qui rend très difficile un écrêtement de ce prélèvement au profit d'un fonds de péréquation. Retrouver le même niveau de ressources qu'aujourd'hui impliquerait de prélever les recettes fiscales en-dessous du seuil de 1,2 fois la moyenne nationale des bases par habitant, au lieu d'un seuil de 2 dans le régime antérieur.

Seconde difficulté, l'écrêtement de la CVAE pèserait surtout sur les communes isolées. Or, elles sont appelées à disparaître dans le cadre de l'achèvement de la carte intercommunale. Par ailleurs, en Ile-de-France, un dispositif régional paraît préférable.

En conclusion, **M. Yves Fréville** s'est réjoui qu'un dispositif de garantie ait été prévu par la loi de finances pour 2010 et a estimé que l'IFER peut, au contraire de la CFE, constituer une base pour alimenter la péréquation locale.

M. Daniel Nouaille, président de la communauté de communes du Val de Vienne, vice-président de l'Assemblée des communautés de France, a rappelé les positions de l'AdCF sur la question de l'avenir des FDPTP. Les écrêtements des établissements exceptionnels n'ont plus de sens avec la nouvelle assiette de la CVAE. Il convient donc de privilégier un mécanisme de péréquation nationale avec des critères fixes, déterminés par la loi, qui suppriment l'intervention des conseils généraux. L'intégralité de la richesse des collectivités, y compris les impôts acquittés par les ménages et les dotations, doit être prise en compte, les impôts économiques n'étant plus représentatifs de la richesse des territoires. Le fonds national pourrait être alimenté par la croissance des recettes fiscales des collectivités les plus riches.

Par ailleurs, le rôle péréquateur des intercommunalités doit être mieux étudié et une DGF territoriale devrait être mise en place.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que, en 2010, les FDPTP ont été gelés à leur montant de 2009 et que, à compter de 2011, ils demeureront dotés des sommes consacrées aux communes dites « défavorisées » tandis que les communes dites « concernées » bénéficieront d'une garantie au travers du Fonds national de garantie individuelle des ressources.

M. Philippe Adnot a souligné que la péréquation n'était pas jusqu'à présent le seul objectif des FDPTP. Ceux-ci poursuivaient aussi des buts d'intéressement et de dédommagement des collectivités territoriales. L'alimentation des fonds, quant à elle, posait déjà problème dans l'ancien système car plusieurs petits établissements n'étaient pas traités de manière identique à un grand établissement pourtant équivalent à la somme des petits. La redistribution doit continuer à se faire au niveau départemental, avec une certaine souplesse laissée aux conseils généraux. Enfin, la CVAE doit être agrégée au niveau départemental pour servir de ressource au dispositif de péréquation.

M. Yves Fréville a relevé que si l'addition de la CVAE à l'échelle d'un territoire permettait d'augmenter les ressources des fonds, la prise en compte des intercommunalités et non des communes aurait l'effet inverse, en diluant la base de référence utilisée pour le calcul de l'écrêtement.

M. Jean Arthuis, président, a estimé logique que les intercommunalités remplacent les communes dans le nouveau dispositif de péréquation.

M. Denis Badré a rappelé que des disparités de richesse très grandes existent dans les Hauts-de-Seine et que l'effet péréquateur des communautés d'agglomération n'est pas assez pris en compte. Les redistributions jusqu'à aujourd'hui opérées par les FDPTP au sein du périmètre de chaque intercommunalité devraient logiquement être intégrées au fonctionnement de l'EPCI et la péréquation des ressources ne devrait être organisée qu'entre les intercommunalités.

M. Albéric de Montgolfier a rappelé que les FDPTP faisaient traditionnellement l'objet de deux critiques :

- ils ne prenaient en compte que la taxe professionnelle. Or, beaucoup de disparités de richesse peuvent résulter d'autres ressources comme les recettes domaniales par exemple ;

- la redistribution au profit des communes concernées avait pour principal critère le nombre de salariés de l'établissement exceptionnel. Or, un établissement peut acquitter une importante taxe professionnelle avec peu de salariés.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que ce problème sera moins aigu avec la CVAE, car le produit de cet impôt sera moins important si le nombre de salariés d'une entreprise est faible.

M. Albéric de Montgolfier a souhaité que le dispositif puisse concerner également les IFER, notamment pour les installations photovoltaïques.

M. François Marc a regretté que seuls quelques départements puissent utiliser efficacement les FDPTP et que la réforme de la taxe professionnelle réduise le montant des impôts locaux pouvant servir à la péréquation horizontale. Il a préconisé, d'une part, une prise en compte plus importante du revenu, notamment dans la fiscalité locale, et, d'autre part, la mise en place d'une DGF rénovée permettant une péréquation à plus grande échelle.

Concernant l'avenir des FDPTP, il s'est déclaré en accord avec les positions de l'AdCF et de l'AMF sur la prise en compte des charges et du potentiel financier des collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Fourcade a affirmé sa préférence pour une péréquation à l'échelle régionale plutôt qu'à l'échelle départementale. Deux solutions se dégagent : soit le développement et l'affinement de la notion d'établissements exceptionnels, pour l'adapter à la disparition de la taxe professionnelle, soit la mise en place d'un nouveau système de prélèvements sur les intercommunalités, la notion d'établissement exceptionnel étant abandonnée. Cette seconde solution doit être privilégiée si l'on veut éviter de compliquer davantage un système déjà peu compréhensible.

M. Charles Guené a jugé que les fonds départementaux, mis en place il y a un demi-siècle, sont obsolètes et que les départements ont finalement peu de marges de manœuvre. Le nouveau dispositif choisi devra être radicalement différent. Les sommes devront être prélevées à l'échelon régional ou national et redistribuées aux EPCI et non aux communes. Des simulations détaillées doivent par ailleurs être effectuées sur la base du produit des nouveaux impôts avant de créer un nouveau dispositif.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'un dispositif de redistribution national destiné à plus de 36 000 entités serait « absurde » et qu'il faut privilégier l'échelon intercommunal.

M. Éric Doligé a critiqué les reversements aux communes « concernées » en raison des importants effets de seuil qu'ils entraînent. Ces effets pervers doivent donc être évités dans le cadre du nouveau dispositif.

M. Jean Arthuis, président, a souligné le problème des communes qui ne sont pas réellement défavorisées mais qui disposent de ressources modérées car elles souhaitent conserver des taux d'imposition locale très faibles.

M. Philippe Dallier est convenu que la nouvelle péréquation devrait se faire en fonction d'un « super potentiel financier », qui prendrait en compte l'ensemble des ressources, y compris la DGF. Les simulations fournies par Bercy restent encore sujettes à beaucoup d'interrogations. Avec de telles incertitudes, il sera difficile de mettre en place un nouveau dispositif de

péréquation. Il serait préférable de faire de 2011 une nouvelle année intermédiaire et de reporter à 2012 la réforme de la péréquation locale.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que les difficultés résident notamment dans le cadre constitutionnel, qui consacre à la fois l'autonomie financière des collectivités territoriales et la péréquation.

Il apparaît plus simple de privilégier l'échelon intercommunal pour le dispositif de péréquation.

Une autre leçon des échanges précédents est que la situation doit encore se décanter ; les recettes fiscales de CVAE, de CFE et des IFER doivent être mieux connues avant de construire un nouveau dispositif, ce qui plaide pour ne pas traiter le sujet en urgence. L'année 2011 pourrait constituer une seconde année de transition et le nouveau système n'entrer en vigueur qu'en 2012.

Enfin, les débats ont révélé que les FDPTP dans leur état actuel ont vécu. L'échelon départemental semble, en particulier, ne plus correspondre aux objectifs d'une juste péréquation, de nombreux départements étant relativement homogènes dans la pauvreté ou dans la richesse.

Mme Nicole Bricq a souligné que la base fiscale des IFER est très étroite et pourra difficilement suffire à financer un dispositif de péréquation.

M. Gilles Carrez a estimé qu'un accord général se dégage pour le maintien de dispositifs de péréquation horizontale au niveau du bloc communal. La faiblesse des impôts économiques locaux impose d'étendre le périmètre de la péréquation à la région plutôt qu'au département et de recourir aux dotations de l'Etat pour l'alimenter.

M. Thierry Carcenac a jugé que le département reste le périmètre de péréquation le plus pertinent même si l'échelon régional permettra effectivement d'agréger davantage de ressources. Il convient d'élargir le socle de la péréquation locale sans toutefois la confondre avec la péréquation nationale.

M. Yves Fréville a estimé que la réforme de la péréquation nationale n'est envisageable qu'à l'horizon 2014. Si l'échelon intercommunal doit probablement être privilégié en ce qui concerne la péréquation locale, le périmètre de celle-ci pourrait varier selon les types de territoires : départemental dans certains cas et régional dans d'autres.

M. Eric Jalon a tiré des débats cinq enseignements :

- il existe un attachement partagé au dispositif de péréquation horizontale au niveau du bloc communal ;

- une convergence se dégage pour prendre en compte un critère de richesse plus large que les seuls impôts économiques, par exemple le potentiel financier ;

- le périmètre géographique des prélèvements pourrait être étendu au-delà des seuls départements ;

- en Ile-de-France, une solution spécifique est nécessaire et il paraît difficile d'y distinguer les FDPTP et le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) ;

- enfin, la prudence impose de ne pas légiférer dans l'urgence et d'attendre de disposer des simulations nécessaires.

M. Philippe Laurent a déclaré partager largement les conclusions de M. Eric Jalon. La péréquation doit se faire entre intercommunalités et le périmètre des fonds peut être différent selon les territoires concernés.

Enfin, **M. Daniel Nouaille** s'est réjoui de la qualité des débats et a souhaité que l'AdCF continue à participer aux réflexions de la commission des finances.

3. Mercredi 31 mars 2010 - Atelier de travail sur le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)

La commission a organisé un **atelier de travail sur l'évolution du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)**, à la suite de la réforme de la taxe professionnelle, auquel ont participé **MM. Jean-Pierre Chauvel, chargé d'étude à l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), Jean-Christophe Moraud, directeur adjoint au directeur général des collectivités locales (DGCL), Philippe Laurent, maire de Sceaux, président de la commission des finances de l'association des maires de France (AMF) et président de la commission des finances locales de l'association des maires de l'Ile-de-France (AMIF), et Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France.**

Alors que la commission a traité précédemment des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que l'objet de cette nouvelle réunion porte sur l'avenir du second instrument de péréquation horizontale existant, impacté très fortement par la réforme de la taxe professionnelle, le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF).

Il a rappelé à titre liminaire quelques données concernant cet outil de péréquation qui est le seul exemple de système de péréquation horizontale de niveau régional.

Le FSRIF, créé en 1991, représentait, en 2009, 185 millions d'euros. Son alimentation repose sur deux prélèvements. Le premier s'applique à toute commune dont le potentiel financier par habitant est supérieur d'au moins 25 % au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France; le second, créé en 1999, s'applique aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle de zone (EPCI à TPZ) et, depuis 2009, aux EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures respectivement à 3 fois, 3,5 fois et 2,5 fois la moyenne des bases de TP par habitant constatée au niveau national.

M. Jean Arthuis, président, a présenté les règles de calcul des prélèvements ainsi que les dérogations et systèmes de plafonnements applicables. Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou au FSRIF sont déclarées non contributrices et il existe un plafonnement de la contribution calculé en pourcentage des dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice (soit 5 % des dépenses pour le premier prélèvement, et 10 % pour le second).

Les communes bénéficiaires sont déterminées en application d'un mécanisme d'indice synthétique de ressources et de charges qui fait intervenir quatre critères : le potentiel financier, le nombre de logements sociaux, les effectifs de bénéficiaires d'aides au logement et le revenu par habitant.

Il a rappelé que la réforme de la taxe professionnelle n'impacte pas directement le fonctionnement du FSRIF en 2010 et que la commission des finances a introduit dans la dernière loi de finances le principe selon lequel, en 2011, les ressources et les versements du FSRIF seront d'un montant au moins égal aux montants redistribués en 2010.

Toutefois, la réforme de la taxe professionnelle a eu pour conséquence de modifier fondamentalement la notion de potentiel financier comme elle a aussi supprimé de facto les bases de calcul des versements au titre du second prélèvement alimentant le FSRIF.

Il convient, en conséquence :

- de redéfinir la notion de « potentiel financier » qui sert de critère, d'une part, pour le calcul de la contribution des communes et EPCI et, d'autre part, pour le calcul des versements ;

- et de remplacer les références aux bases de taxe professionnelle en assurant un produit au moins égal au produit actuel.

M. Jean Arthuis, président, s'est enfin interrogé sur l'opportunité d'aller au-delà d'un ajustement des bases de référence, et d'envisager l'unification des règles applicables aux communes et aux EPCI et la suppression de la dualité du prélèvement.

M. Jean-Pierre Chauvel, chargé d'étude à l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), a présenté des indications chiffrées sur les inégalités entre les territoires de l'Ile-de-France.

Le potentiel financier par habitant varie de 1 à 70 soit un écart considérable. Les plus riches des collectivités se situent dans les environs de l'aéroport de Roissy.

Mme Nicole Bricq a précisé qu'il s'agit de petites communes à très fort produit fiscal et réticentes à partager leur richesse, qui ne sont pas représentatives de la généralité des communes du département dont elles font partie.

Poursuivant sa présentation, **M. Jean-Pierre Chauvel** a indiqué :

- que le potentiel financier par habitant s'établit entre 20 500 euros et 297 euros, la dispersion des écarts étant présente surtout dans la catégorie des communes les plus riches ;

- que la taxe professionnelle explique 75 % de ces disparités et le cumul taxe professionnelle et taxe sur le foncier bâti lié à l'activité économique, 90 % des disparités ;

- qu'en région Ile-de-France, le potentiel financier représente 15 milliards d'euros, la dotation forfaitaire 3,8 milliards d'euros et l'ensemble des dotations de péréquation seulement 4 % du potentiel financier, ce qui illustre l'importance très modérée des dotations de l'Etat par rapport à la richesse fiscale.

Comparant ensuite les dix communes les plus pauvres aux dix communes les plus riches, il a observé la réalité du fonctionnement des mécanismes de péréquation. Ainsi, le FSRIF donne 55 euros par habitant dans les communes les plus pauvres et prend 100 euros par habitant dans les plus riches. De même, dans de moindres proportions, la dotation forfaitaire s'élève à 159 euros par habitant dans les communes « riches » et à 219 euros par habitant dans les communes « pauvres ». Ces résultats sont toutefois écrasés par l'écart de richesse fiscale qui atteint 1 491 euros par habitant et qui doit, de surcroît, être compensé dans les communes « pauvres » par une augmentation de la fiscalité et un moindre service rendu aux habitants.

Ainsi, pour un revenu allant du simple au double, la pression fiscale est supérieure de 60 % dans les communes les plus pauvres alors que les dépenses courantes par habitant sont supérieures de 70 % dans les communes « riches ».

Puis **M. Jean-Pierre Chauvel** a évoqué les spécificités de la région Ile-de-France qui a depuis longtemps bénéficié de mécanismes de péréquation particuliers. Cette situation est rendue possible par un nombre suffisant de communes qui se situent au dessus de la moyenne régionale.

Il a enfin souligné qu'un plafonnement des prélèvements sur les communes contributrices avait été mis en place dès l'origine et qu'il représentait en 2009 des sommes très importantes, soit 37 millions d'euros pour le premier prélèvement et 49,6 millions d'euros pour le second, qui échappent ainsi au circuit de la péréquation.

M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de la commission des finances locales de l'Association des Maires de l'Ile-de-France (AMIF), a jugé que, en dépit des critiques sur son faible impact, le mécanisme du FSRIF est un bon système parce qu'il prend en compte le potentiel financier. Il s'est déclaré favorable à un élargissement maximal de cette notion qui doit désormais intégrer l'ensemble de la fiscalité, la dotation forfaitaire et les dotations du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Les limites du FSRIF tiennent aux effets de seuil qui conduisent certaines collectivités

à entrer et sortir du dispositif d'une année sur l'autre. La solution à ces difficultés réside dans la suppression des critères d'éligibilité. Le nouveau FSRIF doit être un fonds de péréquation auquel toutes les communes contribuent et dont toutes les communes sont bénéficiaires. Cette ouverture doit permettre également d'augmenter les ressources du fonds.

M. Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France, a rappelé que la réflexion sur la péréquation doit prendre en compte le débat sur l'avenir de la région Ile-de-France et le fait métropolitain. Paris est déjà le principal contributeur au FSRIF avec 100 millions d'euros sur un total de 180 millions d'euros mais reste néanmoins ouvert à une évolution vers une nouvelle solidarité financière. Il convient toutefois de mesurer également les autres contributions, comme celle consentie pour le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) qui représente une charge de 370 millions d'euros pour Paris et dont les bases de calcul n'ont pas évolué depuis 1977.

M. Jean-Christophe Moraud, directeur adjoint au directeur général des collectivités locales, a reconnu le caractère historique des clés de contribution au STIF alors que la répartition de la richesse a connu de fortes évolutions.

MM. Philippe Dallier et Jean-Jacques Jégou ont estimé que la contribution au STIF relève d'une logique différente de celle d'un fonds de péréquation.

M. Jean-Christophe Moraud a énuméré les trois mécanismes de péréquation en Ile-de-France, dont ne fait pas partie le STIF malgré son rôle redistributif : le FSRIF, les FDPTP, au nombre de cinq pour huit départements, et les fonds des nuisances aéroportuaires d'Orly et de Roissy.

M. Jean Arthuis, président, s'est étonné de l'existence de FDPTP dans la région Ile-de-France.

M. Jean-Christophe Moraud a précisé que les FDPTP en région Ile-de-France fonctionnent dans les conditions de droit commun mais ne concernent qu'une quarantaine d'établissements. Il a noté qu'il n'existe aucun établissement exceptionnel, selon l'acception utilisée pour ces fonds, dans le quartier de la Défense.

M. Philippe Laurent a expliqué que le caractère « exceptionnel » ne pourrait s'appliquer qu'à un établissement très important située dans une petite commune. Il a également souligné l'importance en Ile-de-France de la DSU, dont le financement est assuré par l'ensemble du territoire national. Il a regretté qu'actuellement les communes percevant la DSU soient exonérées, par principe, de contribution au FSRIF même si elles répondent aux critères des communes contributrices.

M. Philippe Dallier a observé que certaines communes pouvaient percevoir la DSU et ne pas bénéficier du FSRIF.

M. Jean-Christophe Moraud a précisé qu'initialement les critères d'attribution de la DSU et du FSRIF étaient identiques. Il est revenu sur les singularités de la région Ile-de-France en termes de concentration de la richesse et de contrastes entre richesse et pauvreté. A un tel degré, cette particularité n'a pas d'équivalent en Europe. Il en résulte l'obligation de définir des seuils spécifiques à l'Ile-de-France, opération plus difficile que de définir la nouvelle notion de potentiel financier.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la cartographie de l'intercommunalité en Ile-de-France.

M. Philippe Laurent a indiqué qu'il existe 1 300 communes franciliennes. Les EPCI regroupent environ 50 % des communes mais essentiellement en grande couronne. Le phénomène d'intercommunalité est plus récent qu'en province. Il se caractérise par l'absence de villes centres et par le fait qu'il ne gomme pas les écarts de richesse du fait du manque de pertinence des périmètres.

M. Philippe Dallier a évoqué la coupure entre le nord-est et le sud-ouest de la région. Compte tenu des déséquilibres existants, l'intercommunalité n'est pas, dans cette région, un élément de péréquation. Jugeant que le FSRIF est un très bon dispositif qu'il faut abonder en conséquence, il a soulevé la question des écarts entre les charges supportées par les collectivités territoriales.

M. Jean-Jacques Jégou a regretté les effets pervers de la loi de 1999 sur l'intercommunalité en Ile-de-France. Les communes « riches » de la région ont souvent profité des augmentations de dotation obtenues en s'associant à une commune « pauvre ». Le mécanisme de l'intercommunalité, courant en province, où la ville centre fait bénéficier de ses équipements l'ensemble des communes de l'EPCI, n'existe pas en Ile-de-France.

M. Philippe Laurent a observé que les préfets n'ont pas joué leur rôle de gardien de la cohérence dans la définition des périmètres de l'intercommunalité, par défaut d'autorité face à des maires très puissants.

M. Edmond Hervé s'est interrogé sur le périmètre pertinent pour la péréquation en région Ile-de-France.

M. Philippe Dallier a écarté l'intercommunalité et, compte tenu des trop grands écarts de richesse et de l'absence de moyens de certains, le département. A l'évidence, la région est le meilleur périmètre pour la péréquation.

M. Pierre Mansat s'est déclaré du même avis. Il a plaidé pour l'introduction d'un critère global de richesse des habitants dans la nouvelle définition du potentiel financier.

M. Edmond Hervé évoquant la situation de la région Bretagne où 95 % des communes sont en intercommunalité, a souhaité connaître la raison du blocage de la coopération intercommunale en Ile-de-France.

M. Jean-Jacques Jégou a cité l'absence de ville centre et aussi de centre ville. Il a qualifié certaines intercommunalités d'associations constituées dans le seul but de capter la richesse disponible.

M. Edmond Hervé a estimé que, au-delà de la péréquation, la solidarité s'exprime aussi par la mise en œuvre de politiques communes, notamment pour le logement et les transports. Il a cité les aides attribuées par certaines communautés d'agglomération pour l'acquisition de logements.

M. Philippe Laurent a distingué la péréquation de la mutualisation des ressources. Si la péréquation doit permettre à tous de survivre, la mutualisation relève d'une politique d'aménagement du territoire. Or celle-ci nécessite une autorité politique qui n'existe pas au niveau de l'agglomération parisienne.

M. Pierre Mansat a estimé que le STIF est un exemple de mutualisation réussie, malgré quelques problèmes dans la fixation des priorités. Cette réussite est d'autant plus méritoire que l'Etat n'a restitué le contrôle de cette structure aux collectivités territoriales qu'en 2006, après quarante années de sous-investissement dans les infrastructures. Il a de nouveau souhaité une révision des critères de contribution, prenant acte que désormais, le tiers de la population parisienne travaille en dehors des limites de Paris. Il a considéré que, en matière de logement, la mutualisation était nulle en Ile-de-France.

M. Philippe Dallier a jugé de la même façon l'absence de politique du logement dans la région. Il en a attribué la responsabilité à l'Etat qui profite de cette situation et aux collectivités territoriales qui n'ont pas voulu s'organiser. Il a souligné que l'octroi d'aides à l'accession à la propriété est hors de portée des collectivités « pauvres » d'Ile-de-France.

M. Charles Guené a reconnu que l'intercommunalité n'est pas le périmètre pertinent en Ile-de-France. Il a considéré qu'il serait souhaitable de doubler ou tripler les ressources du FSRIF. Il s'est interrogé sur l'opportunité d'une suppression des FDPTP en Ile-de-France. Il a estimé très intéressant le principe de taux progressifs pour le calcul des contributions.

M. Bernard Angels a retenu la région comme le niveau pertinent de la péréquation en Ile-de-France. Estimant impossible de procéder aux bouleversements souhaitables des mécanismes actuels dans des délais brefs, il a jugé préférable de trouver une solution d'attente pour 2011. Il s'est déclaré favorable aussi à une révision des critères de répartition.

M. Philippe Dallier s'est dit préoccupé par les effets de la réforme de la taxe professionnelle qui a déplacé les bases d'imposition et transférera encore plus de richesse vers l'ouest de la région.

M. Jean-Jacques Jégou a évoqué les conséquences de la réduction de l'assiette par les contributeurs qui ont utilisé les effets de la création des intercommunalités.

M. Jean Arthuis, président, a noté qu'un consensus semble se dessiner en faveur de l'application à toutes les communes et intercommunalités d'un prélèvement sur la base du potentiel financier élargi.

M. Jean-Christophe Moraud a estimé que l'unification du prélèvement sur la base de la capacité contributrice et l'élargissement des contributeurs constituent une piste intéressante. Il a attiré l'attention sur la nécessité de maintenir des règles de plafonnement compte tenu de la jurisprudence établie par le Conseil constitutionnel en 1991.

M. Bernard Angels a évoqué les conséquences de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité prévue dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales.

M. Philippe Dallier a suggéré que le prélèvement s'effectue sur la commune dans le cas de communes isolées ou sur l'intercommunalité.

M. Jean-Christophe Moraud a estimé indispensable de prévoir un critère particulier permettant de prendre en compte les contrastes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en sus des écarts de potentiel financier. La valeur ajoutée se caractérise par une concentration géographique plus forte que la taxe professionnelle et une évolutivité supérieure.

M. Philippe Laurent a estimé que la prise en compte des impôts sur les ménages dans le potentiel financier est équitable. Il a souligné également les écarts très importants liés aux valeurs locatives.

M. Philippe Dallier a souhaité que la nouvelle définition du potentiel financier intègre les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la possibilité de prélever directement au profit du FSRIF, une part des 26,5 % de CVAE perçus par le bloc communal dans la région Ile-de-France. Il a interrogé les participants sur l'opportunité d'une modification des critères de redistribution du FSRIF.

M. Jean-Christophe Moraud a considéré que les critères actuels ne sont pas contestés.

M. Philippe Dallier a jugé au contraire particulièrement sensible la question des critères de redistribution, rappelant l'échec de la réforme de la DSU qui visait à donner un poids plus important au critère du revenu par habitant.

M. Jean-Christophe Moraud est convenu que si la typologie des critères ne donne pas lieu à contestation, leur pondération est discutée.

M. Jean Arthuis, président, a noté un accord de principe pour l'unification des deux prélèvements applicables aux communes isolées ou aux intercommunalités et pour un calcul des contributions sur la base, d'une part, du potentiel financier élargi, intégrant les DMTO, la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et les dotations y compris les versements des FDPTP, et, d'autre part, d'un critère propre à la CVAE.

Mme Nicole Bricq a souligné que les questions des FDPTP et du FSRIF sont liées.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les délais dans lesquels devront être adoptées les dispositions législatives réformant le FSRIF.

M. Jean-Pierre Chauvel a indiqué que si des délais supplémentaires peuvent se justifier, il est indispensable de maintenir une certaine tension pour préserver l'avenir des instruments de péréquation.

M. Jean-Jacques Jégou a regretté que les problèmes de l'Ile-de-France soient méconnus du Parlement. Il a mis en garde contre les tentations de certains contributeurs de profiter des retards dans la mise en œuvre de la réforme du FSRIF.

M. Jean-Christophe Moraud a estimé que 2011 sera une année de transition, alors que la plate forme de simulation ne sera opérationnelle qu'à compter de septembre 2010. Pour 2012, le schéma-cible d'un FSRIF et de FDPTP fusionnés à hauteur de 330 millions d'euros au total est envisageable. Ce montant serait porté progressivement à 500 millions d'euros en quatre ans, grâce à l'accroissement de la CVAE. Le mécanisme à mettre en place reposerait sur un prélèvement unique applicable aux communes et EPCI sur la base d'un potentiel financier actualisé. L'élargissement des contributeurs rendrait le FSRIF moins vulnérable, alors qu'aujourd'hui Paris et les six communes premières contributrices représentent 150 millions d'euros sur un total de 180 millions d'euros. Pour la redistribution, une révision des pondérations des critères est possible.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur la justification d'une suppression de l'exonération de prélèvement au titre du FSRIF à raison de la perception de la DSU.

M. Jean-Christophe Moraud a rappelé que cette hypothèse permettrait de limiter les entrées-sorties parfois incohérentes des dispositifs. Il a cité l'exemple d'une commune devenue bénéficiaire de la DSU en 2010 et exonérée de ce fait de contribution au FSRIF alors qu'elle ne fait pas partie des communes considérées comme défavorisées en région Ile-de-France.

M. Philippe Laurent a observé que la DSU et le FSRIF répondent à des philosophies différentes. La DSU répare des erreurs et doit rester concentrée. Le FSRIF doit rester le plus large possible car il établit un autre mode de relation entre les communes d'Ile-de-France.

M. Pierre Mansat, revenant sur la spécificité de l'Ile-de-France a considéré que le FSRIF n'est pas encore un outil suffisamment intégrateur, y compris dans son mode de gestion où les élus ne sont pas assez actifs, mais qu'il pourra évoluer si on élargit ses contributeurs.

4. Mercredi 28 avril 2010 - Atelier de travail sur la mise en œuvre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

La commission a organisé un **atelier de travail** sur la **mise en œuvre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)**, auquel ont participé **MM. Patrick Amoussou-Adeble, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la direction générale des collectivités locales (DGCL), Christophe Bresson, directeur fiscal de France Telecom, Mme Catherine Damelinourt, directeur fiscal du groupe EDF, M. Gérard Gouzes, président délégué de l'assemblée des communautés de France (AdCF), Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale (DLF), MM. Richard Loyen, délégué général d'Enerplan, Denis Merville, président de la commission environnement et développement durable de l'association des maires de France (AMF), et Nicolas Wolff, président de France énergie éolienne.**

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la réforme de la taxe professionnelle (TP) a substitué à cette dernière deux impositions : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Elle a aussi introduit un nouvel impôt propre à certains secteurs, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), constitué de plusieurs composantes dont l'assiette et le taux varient en fonction de la nature des installations.

L'objet de l'IFER est de neutraliser l'essentiel de l'important avantage fiscal qui aurait résulté de la réforme de la TP pour les entreprises de réseau non délocalisables. Elle concerne donc trois principaux secteurs : l'énergie, les télécommunications et les transports et est différentielle puisqu'elle ne se substitue pas intégralement à l'ancienne TP. La cotisation économique territoriale (CET), composée de la CVAE et de la CFE, ne représente pour certaines installations qu'une fraction minoritaire de l'imposition globale.

Des dotations viendront dès 2010 compenser l'éventuel manque à gagner fiscal pour les collectivités territoriales qui percevaient déjà la TP au titre de certaines installations. En revanche, les engagements se traduisant par des installations imposables à compter du 1^{er} janvier 2010 ne donnent pas lieu à compensation.

Compte tenu de sa nouveauté et de certaines imprécisions sur les paramètres de sa mise en place, l'IFER a donné lieu à d'abondants débats lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 et a fait apparaître des divergences d'intérêts. Parmi les questions et inquiétudes figurent par exemple le niveau de « retour » pour les collectivités, le caractère plus ou moins incitatif pour les énergies alternatives, les « effets de bord » à l'égard d'installations incluses ou exclues de l'assiette ou la répartition de la charge entre entreprises

redevables et cocontractantes. Plusieurs élus locaux ont ainsi fait part aux membres de la commission des finances de leurs incertitudes ou déceptions.

Pour l'ensemble de ces raisons, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité que la commission des finances procède à l'examen des principales difficultés posées par l'IFER, dans la perspective de la « clause de rendez-vous » que prévoit l'article 76 de la loi de finances pour 2010 :

- l'IFER correspond-elle à l'objectif de neutralisation de l'avantage fiscal pour les grandes entreprises de réseau non délocalisables ? Le résultat est-il conforme aux négociations engagées avant le vote de la réforme ?

- les modalités de calcul et d'acquittement de la taxe sont-elles suffisamment claires ? L'assiette est-elle pertinente ? Le modèle économique des industries est-il respecté ?

- le niveau de retour aux collectivités est-il cohérent avec les investissements engagés et les nuisances supportées ? Les projets d'implantations décidés avant la réforme mais dont la construction n'est pas achevée ou engagée sont-ils menacés ?

M. Gérard Gouzes, président délégué de l'assemblée des communautés de France (AdCF), a identifié deux principales difficultés concernant l'IFER. D'une part, l'absence d'indexation de leur tarif ou de leur assiette conduira à une diminution tendancielle de leur produit pour les collectivités territoriales. L'AdCF propose donc une indexation sur l'inflation prévisionnelle figurant chaque année dans le projet de loi de finances.

D'autre part, le rendement fiscal de certaines installations paraît très inférieur après la réforme à ce qu'il était avant, notamment pour le secteur éolien. Ainsi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) estime que le rendement fiscal des éoliennes est au moins cinq fois moindre après la réforme.

M. Denis Merville, président de la commission environnement et développement durable de l'association des maires de France (AMF), a indiqué que l'AMF a été saisie par de nombreuses municipalités engagées dans des projets d'installation d'éoliennes remis en cause par la réforme en raison de la diminution du retour sur investissements qu'elle provoque pour les communes.

Il est convenu avec M. Gérard Gouzes que l'indexation des composantes de l'IFER est une nécessité pour éviter une perte de pouvoir d'achat des collectivités territoriales.

Enfin, les modalités de répartition de l'IFER portant sur les éoliennes entre les communes, les intercommunalités et les départements doivent être clarifiées.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que les ressources fiscales avant et après réforme doivent être prises en compte globalement. Ainsi, le produit de TP doit être comparé au nouveau produit de CVAE, de CFE et de l'IFER.

Il convient par ailleurs de distinguer les cas des installations existantes, de celles pour lesquelles un permis de construire a déjà été délivré et, enfin, de celles pour lesquelles une négociation est en cours en vue de la délivrance d'un permis de construire.

Concernant le tarif de l'IFER appliqué aux éoliennes, le Sénat avait souhaité le porter à 8 000 euros par mégawatt heure mais le gouvernement a pris l'initiative, en lecture des conclusions de commission mixte paritaire, de le ramener à 2 913 euros par mégawatt heure, soit un tarif légèrement plus élevé que le tarif prévu dans le projet de loi de finances initial. Ce niveau devra probablement être réexaminé, ainsi que la question de l'indexation du tarif.

Enfin, les modalités de répartition du produit des composantes de l'IFER doivent permettre d'éviter les stratégies non coopératives, notamment celles des petites communes isolées, et de favoriser une meilleure collaboration entre la commune, l'intercommunalité et le département dans les décisions d'implantations d'installations soumises à l'IFER.

M. Albéric de Montgolfier s'est déclaré en accord avec les propos de **M. Philippe Marini, rapporteur général**. Le tarif de l'IFER du secteur éolien finalement voté produit pour les collectivités territoriales des recettes très inférieures à ce qu'elles étaient, en raison de la disparition du plafonnement à la valeur ajoutée antérieurement pris en charge par l'Etat. Une question de principe doit donc être tranchée : faut-il garantir la neutralité de la réforme pour les entreprises du secteur éolien ou pour les collectivités territoriales bénéficiaires des retombées fiscales ?

Le modèle économique du secteur éolien paraît déjà très largement aidé, par un tarif d'achat garanti de l'électricité et par des dispositifs de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune pour les investissements dans les petites et moyennes entreprises (PME). Il ne serait donc pas choquant que le coût du plafonnement à la valeur ajoutée soit pris en charge par les opérateurs. Enfin, les éoliennes produisent des nuisances visuelles qui justifient des retombées financières au-delà de la seule commune d'implantation.

M. Claude Belot a rappelé que la France s'est engagée dans une politique de développement volontariste des énergies renouvelables et qu'il y souscrit pleinement. Ces énergies sont aujourd'hui compétitives. Or, les modalités du remplacement de la TP par l'IFER nécessitent une clarification afin que les décisions d'implantation puissent être prises en connaissance de cause.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il faut trouver un point d'équilibre entre ce que les entreprises paient et ce que les collectivités reçoivent.

M. Nicolas Wolff, président de France énergie éolienne, a tout d'abord indiqué que le syndicat qu'il préside, composé de 240 membres, représente les acteurs du secteur éolien. La réforme telle qu'elle a été votée garantit un traitement fiscal équitable des différents secteurs soumis à l'IFER. Une prise en charge par les entreprises du secteur éolien d'une partie du plafonnement sur la valeur ajoutée romprait cet équilibre. Par ailleurs, le secteur éolien est créateur d'emploi et favorise l'aménagement du territoire. Une piste à explorer serait d'appliquer le plafonnement à 3 % de la valeur ajoutée à un panier comprenant non seulement la CET mais également l'IFER. Le secteur éolien n'a pas, à l'inverse de nombreux secteurs industriels, bénéficié fiscalement de la suppression de la taxe professionnelle.

M. Nicolas Wolff s'est déclaré ouvert à la possibilité, évoquée par **M. Jean Arthuis, président**, d'indexer le tarif de l'IFER éolien sur le prix de l'énergie. Il rappelle qu'aujourd'hui le coût du mégawatt produit par éolienne est de 80 euros contre 65 euros pour l'énergie nucléaire.

M. Richard Loyen, délégué général d'Enerplan, a présenté Enerplan comme la principale association professionnelle du secteur de l'énergie solaire. A horizon de cinq à dix ans, le coût de l'énergie solaire devrait rejoindre celui des autres formes de production d'électricité. L'énergie solaire contribue à l'objectif de réduction des émissions de carbone.

Il s'est déclaré ouvert à une réflexion sur l'indexation des tarifs de l'IFER, en fonction de l'inflation ou du coût de l'électricité.

Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale (DLF), a rappelé que l'objectif de l'IFER était d'éviter les effets d'aubaine dont auraient pu bénéficier certains secteurs économiques particulièrement gagnants à la réforme de la TP. La volonté initiale du Gouvernement était de traiter de manière préférentielle les énergies renouvelables au travers de tarifs d'IFER incitatifs. Toutefois, le Parlement a retenu une approche différente, uniforme et conforme à l'objectif d'éviter les effets d'aubaine.

En réponse à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, qui a souhaité que soient fournies au Parlement le plus rapidement possible des simulations complètes et fiables sur l'IFER, **Mme Marie-Christine Lepetit** a indiqué que davantage d'informations seront disponibles à la fin du semestre.

Elle est convenue qu'une approche comparative globale doit être retenue entre, d'une part, l'ancienne TP et, d'autre part, la CVAE, la CFE et l'IFER. La question technique de la base foncière des éoliennes doit encore être clarifiée. Les conséquences de la répartition de la CVAE en fonction des effectifs salariés doivent être étudiées de manière plus approfondie. Enfin, l'indexation de

l'IFER est un sujet ouvert qui devra probablement être traité composante par composante, en prenant en compte le dynamisme des bases de calcul de l'impôt.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que deux questions demeurent en suspens : l'appréhension de la valeur foncière d'une éolienne et la répartition de la valeur ajoutée qu'elle génère puisque le critère des effectifs de l'établissement ne lui est pas applicable.

Sur le premier point, **Mme Marie-Christine Lepetit** a indiqué qu'une règle claire existe.

M. Nicolas Wolff a souligné que les éoliennes constituent un élément d'aménagement du territoire. A ce titre, il importe que le produit des impositions soit à la fois réparti au niveau d'une échelle géographique vaste, comme par exemple le département, et au niveau de la commune d'implantation de l'éolienne. Il a plaidé pour qu'un équilibre soit trouvé entre ces deux objectifs.

M. Richard Loyen a estimé que la détermination du foncier peut poser un problème pour les installations photovoltaïques selon qu'elles sont installées en plein-champ ou sur un immeuble.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé comment s'opère la localisation géographique de l'assiette de la CVAE pour l'énergie photovoltaïque.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a constaté que la territorialisation des bases en ce qui concerne la CVAE ne semble pas poser de difficultés pour les éoliennes, dès lors qu'il s'agit d'un équipement standardisé. Il n'a pas jugé opportun d'examiner, au cas par cas, la valeur ajoutée générée par chaque éolienne. Ainsi, il serait possible d'envisager un mécanisme dans lequel la répartition de l'assiette de la CVAE s'opère en fonction du nombre, de la puissance et de la technologie des éoliennes installées.

Mme Marie-Christine Lepetit a expliqué que la technique retenue pour les barrages, quoique sophistiquée, pourrait se révéler adaptée. En amont, les services fiscaux identifient, au niveau de l'entreprise, la part de la valeur ajoutée tirée de l'ensemble des barrages. Ensuite, chacun des barrages se voit attribuer une part de celle-ci en fonction de sa puissance. La règle des effectifs ne s'applique donc pas.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si, pour les éoliennes, il ne serait pas préférable de faire masse de l'ensemble des impositions actuelles pour les regrouper dans un impôt unique forfaitaire. Il s'est également interrogé sur la traçabilité de la valeur ajoutée lorsqu'un particulier installe des panneaux photovoltaïques.

M. Richard Loyen a répondu que le particulier n'est pas soumis aux différentes impositions. En revanche, s'il souhaite revendre son électricité, il est

lié par un contrat à un prestataire, qui doit s'acquitter de la CVAE. Dans ce cas, la traçabilité de la valeur ajoutée ne soulève pas de difficulté particulière.

Mme Marie-Christine Lepetit a largement approuvé ces propos tout en relevant que de nombreux dispositifs spécifiques sont applicables.

M. Patrick Amoussou-Adeble, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la direction générale des collectivités locales, a constaté les difficultés pratiques de la répartition de la CVAE, qui a pu entraîner des pertes de recettes pour certaines collectivités territoriales. Il a toutefois estimé que, si d'autres modalités de répartition apparaissent envisageables, notamment pour les différentes composantes de l'IFER, il n'existe pas de solution idéale qui permette de dépasser les difficultés rencontrées aujourd'hui.

M. Denis Merville s'est demandé pourquoi certains éléments des éoliennes sont exclus de l'assiette foncière. Il a considéré que l'intégralité du bien devrait être assujettie aux impôts fonciers. Il s'est également interrogé sur la répartition des impositions perçues au titre des éoliennes « off-shore » et des hydroliennes. Il a enfin indiqué que l'installation d'équipements photovoltaïques soulève, par leur étendue, de réelles questions en termes d'urbanisme.

En ce qui concerne le premier point, **M. Jean Arthuis, président**, a jugé qu'il peut apparaître difficile de distinguer la partie proprement mobilière d'une éolienne, qui aurait, auparavant, relevé de l'assiette des équipements et biens mobiliers (EBM).

Mme Marie-Christine Lepetit a rappelé que les éoliennes « off-shore » sont soumises à une imposition spécifique prévue par l'article 1519 B du code général des impôts. Les hydroliennes relèvent désormais de l'IFER.

M. Nicolas Wolff a indiqué que la répartition du produit de l'imposition, pour les éoliennes « off-shore », est respectivement de 50 % pour le département et de 50 % pour les communes proches du parc éolien.

M. François Fortassin a estimé que l'installation d'éoliennes hors du bord de mer constitue une « ineptie » énergétique dans la mesure où elles ont besoin de vents réguliers, ce qui suppose qu'il ne fasse ni trop chaud, ni trop froid. Elles sont donc régulièrement à l'arrêt. Par ailleurs, il a observé que la responsabilité du raccordement au réseau électrique des installations photovoltaïques demeure incertaine. Il a enfin jugé probable que des friches photovoltaïques apparaissent dans un avenir proche.

M. Richard Loyen a précisé que le raccordement au réseau relève de la responsabilité du porteur de projet. Il a également indiqué que, en l'état actuel, le producteur d'énergie photovoltaïque a plus intérêt à vendre la totalité de sa production que de la consommer.

M. Gérard Gouzes a regretté que la réforme de la taxe professionnelle et la mise en place des nouvelles impositions soient un facteur d'incertitude pour les élus locaux alors même que les charges et les contraintes qu'ils doivent assumer sont tangibles. Il s'est ainsi vivement opposé à l'intégration de l'IFER dans la CET car le plafonnement de cette dernière conduirait inéluctablement à une perte de ressources, non compensées par l'Etat, pour les collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a constaté que la nouvelle législation ne remet pas en cause les situations antérieures. Elle a pour autant permis de mettre fin à un système dans lequel les ressources perçues par la commune étaient, en réalité, largement acquittées par l'Etat.

M. Claude Belot a déploré que, pour les panneaux photovoltaïques situés en plein champ, la valeur foncière de l'installation soit nécessairement très réduite. Il a également jugé nécessaire de revoir les modalités de répartition du produit de la composante photovoltaïque de l'IFER qui lui semblent inadaptées.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé qu'une ambiguïté persiste sur l'attribution du produit de l'IFER sur les éoliennes. Deux interprétations sont possibles. La commission des finances du Sénat estime que le produit de l'impôt doit revenir pour 30 % à la commune et 70 % à l'EPCI ou, à défaut, au département. Selon une autre lecture, la répartition serait de 15 % pour la commune, 35 % pour l'EPCI et 50 % pour le département ou, à défaut d'EPCI, de 85 % pour le département. Pour l'énergie photovoltaïque, la répartition est de 50 % pour le département et 50 % pour le bloc communal. Dans ce dernier cas, il conviendra cependant de distinguer la part de la commune et celle de l'EPCI.

M. Denis Merville s'est demandé si des aménagements sont envisagés pour les projets engagés.

M. Jean Arthuis, président, a noté que l'application des règles antérieures à ces projets risque de générer un coût substantiel que l'état actuel des finances publiques ne permet pas de supporter.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que les projets s'étant vu délivrer un permis de construire avant le vote de la loi de finances pour 2010 pourraient éventuellement bénéficier d'une mesure en leur faveur.

Mme Catherine Damelinourt, directeur fiscal du groupe EDF, a ensuite rappelé qu'EDF demeure un des premiers contributeurs de la CET et de l'IFER. L'effet d'aubaine dû à la suppression de la taxe professionnelle a été entièrement compensé par la création des nouvelles impositions. La charge fiscale de l'entreprise est donc strictement identique avant et après la réforme. De fait, l'IFER relative aux centrales nucléaires et thermiques a été calibrée pour que la réforme soit entièrement neutre pour EDF. Par ailleurs, pour les centrales

nucléaires, les règles de calcul de localisation de la valeur ajoutée ont été adaptées pour que les ressources des communes, sur lesquelles sont implantées ces installations, soient stabilisées au niveau précédant le vote de la réforme.

En réponse à une observation de **M. Gérard Gouzes** sur la péréquation, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que la loi de finances pour 2010 a répondu à la volonté du Parlement de raisonner à droit constant. Cela n'exclut toutefois pas une évolution dans la perspective de la « clause de rendez-vous », ainsi que cela a été débattu lors de l'atelier de travail que la commission a organisé sur la péréquation.

M. Claude Belot s'est interrogé sur le seuil d'imposition des réseaux de chaleur alimentés par la biomasse, dont le niveau élevé, de 50 mégawatts de puissance installée, ne permet pas aux collectivités de bénéficier de recettes au titre de l'IFER.

M. Jean Arthuis, président, a également mentionné la situation analogue des stations de compression de gaz. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a jugé qu'il pourrait être pertinent de réexaminer le seuil d'imposition des installations thermiques pour élargir l'assiette de l'IFER. En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, **M. Claude Belot** a précisé que le produit de la taxe professionnelle versée au titre du réseau de chaleur de sa commune n'était en 2009 que de 189 euros. Il a ajouté que l'entreprise fermière du réseau choisit librement le lieu de domiciliation et d'imposition de l'essentiel de ses moyens d'exploitation.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré comme **M. Jean Arthuis, président**, que l'IFER sur les centrales nucléaires et thermiques ne pose pas de difficultés majeures, pour autant que le régime antérieur de péréquation et de répartition départementales continue de s'appliquer. **M. Denis Merville** a insisté sur l'enjeu financier que représente cette péréquation pour les communes de son département, et a observé que les salariés des centrales nucléaires peuvent être domiciliés dans des régions distinctes.

M. Edmond Hervé a relevé que des conventions spécifiques lient chaque centrale nucléaire aux communes sièges et environnantes, qui n'ont pour la plupart été jamais publiées mais dont il importe de tenir compte.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite exposé les principales caractéristiques – périmètre, exonérations, tarifs et affectation aux collectivités – de l'IFER sur les stations radioélectriques. Il a évoqué certaines difficultés concernant l'imposition des radios associatives et des radios locales et thématiques indépendantes, l'interprétation favorable aux radios associatives ayant été confirmée lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2010. Il a également présenté le régime de l'IFER sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, dont le produit est intégralement affecté aux régions.

M. Christophe Bresson, directeur fiscal de France Telecom, a considéré que la réforme de la taxe professionnelle n'est pas réalisée à droit constant pour France Télécom, puisque le groupe devra s'acquitter en 2010 d'une imposition globale de 680 à 690 millions d'euros, soit un montant supérieur à celui escompté, de 625 millions d'euros. En outre, la société était déjà la seule de son secteur à se trouver pénalisée par le régime antérieur, compte tenu de l'effet du « plafonnement du plafonnement » de la valeur ajoutée, à hauteur d'environ 200 millions d'euros.

Mme Marie-Christine Lepetit a rappelé que le tarif de l'IFER a été calculé sur la base du montant acquitté par France Télécom en 2008, sans aucune intention de « surtaxer » cette société.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que le régime de taxe professionnelle de France Télécom constitue un édifice complexe, et s'est demandé si le surcroît d'imposition de cette société n'est pas également tributaire du dynamisme des bases de la TP.

M. Christophe Bresson a indiqué que France Télécom est pleinement soumis au droit commun depuis le 1^{er} janvier 2004, date avant laquelle l'entreprise versait l'intégralité de sa TP à l'Etat. Il a relevé qu'elle enregistre jusqu'à présent une baisse tendancielle de cet impôt de 20 à 30 millions d'euros par an, qui s'explique par une diminution de la valorisation de l'assiette des nouveaux équipements et biens mobiliers venant se substituer à l'ancien matériel. Les bases de l'IFER sur les stations radioélectriques et sur la boucle locale cuivre se révèlent quant à elles dynamiques. Il a admis que les tarifs de ces deux composantes ont été calculés d'après les bases de 2008, mais après que France Télécom a déposé sa déclaration pour l'exercice 2009, de sorte que le produit attendu de l'IFER rompt la tendance baissière constatée ces dernières années.

Il a également indiqué ne pas être en mesure de répondre à une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur une éventuelle révision du barème de tarification des opérateurs concurrents qui utilisent la boucle locale. Il a confirmé que l'assiette des deux composantes est aisément localisable et ne pose donc pas de difficultés au regard de l'affectation du produit aux régions.

Puis, en réponse à **M. Albéric de Montgolfier**, **M. Christophe Bresson** a précisé que l'imposition due par France Télécom en 2010 devrait comprendre 42 millions d'euros au titre de la cotisation foncière des entreprises, 210 millions d'euros au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, 35 millions d'euros de frais de chambres de commerce et d'industrie et 405 millions d'euros d'IFER, dont 5 millions au titre de l'imposition des stations radioélectriques. En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade**, il a ajouté que le coût du « plafonnement du plafonnement » à la valeur ajoutée a été de 214 millions d'euros en 2007, 189 millions d'euros en 2008 et 259 millions d'euros en 2009.

Mme Catherine Damelincourt a considéré qu'EDF supporte également un coût de l'ordre de 500 millions d'euros par an à ce titre.

En réponse à une observation de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, **M. Christophe Bresson** a estimé que le contentieux communautaire sur les conditions d'imposition de France Télécom n'est pas encore réglé. En écho à une remarque de **M. Jean Arthuis, président**, il a ajouté que la TP et les taxes assimilées sont intégrés dans l'EBITDA (Earnings before interests, taxes, depreciation and amortisation), indicateur financier très suivi par les marchés financiers, tandis que l'impôt sur les sociétés exerce un impact en aval sur le résultat net.

Mme Marie-Christine Lepetit a relevé que l'analyse de l'IFER sur la boucle locale cuivre a fait apparaître une question, actuellement examinée par la mission présidée par M. Bruno Durieux, sur la manière dont cet impôt sera répercuté, à l'instar de la TP auparavant, sur les autres opérateurs clients du dégroupage dans le cadre de la formation des prix de la téléphonie mobile. Il s'agit donc de déterminer si ce report de charge d'imposition sera supportable pour les autres opérateurs dans le contexte économique actuel, et s'il convient de modifier les conditions de taxation de France Télécom.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que les présents débats sont, de fait, complémentaires de la réflexion conduite par M. Bruno Durieux.

Il a ensuite abordé l'IFER sur les transports, qui concerne la SNCF et la RATP.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur le produit attendu des deux composantes de l'IFER sur les transports et sur l'état des discussions qui seraient actuellement menées sur les tarifs applicables.

Mme Marie-Christine Lepetit a précisé que le rendement de l'IFER sur le matériel roulant de la SNCF est estimé à 250 millions d'euros, celui de l'IFER sur les rames de métro de la RATP, dont l'introduction dans le projet de loi sur le Grand Paris a permis de combler une lacune à l'égard des « grands gagnants » de la réforme de la TP, étant quant à lui évalué à 60 millions d'euros. En revanche, elle a indiqué ne pas avoir connaissance de nouvelles négociations sur les tarifs qui ont été adoptés dans la loi de finances. L'assiette doit cependant être encore précisée par des arrêtés en cours de rédaction. Evoquant les conventions liant la SNCF et les régions au titre du paiement de la charge de TP, elle a estimé que la continuité devrait prévaloir pour le paiement de la contribution économique territoriale et de l'IFER, de sorte que les régions seront globalement gagnantes puisqu'elles n'acquitteront auprès de la SNCF que la fraction afférente aux trains express régionaux, qui relèvent de leur compétence. En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade**, elle a considéré que le même raisonnement devrait prévaloir pour les relations financières entre la RATP et le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

Puis elle a indiqué à **Mme Fabienne Keller** que Réseau Ferré de France n'est pas redevable de l'IFER sur les transports, mais contribue à la répartition de son produit puisqu'il déclare chaque année à l'administration le nombre de sillons-kilomètres réservés par les entreprises de transport ferroviaire et répartis par région.

En réponse à une question de **M. Philippe Dallier** sur le traitement fiscal des dépôts de bus de la RATP, notamment en cas d'implantation sur plusieurs communes, **Mme Marie-Christine Lepetit** a précisé que ces installations ne sont pas comprises dans l'assiette de l'IFER, et a rappelé que les autocars et camions faisaient l'objet d'un dégrèvement spécifique dans le régime antérieur de TP. Le constat de l'absence de « grand gagnant » dans le secteur du transport de voyageurs par car avait ainsi justifié de ne pas l'imposer à l'IFER. Les entreprises concernées n'en restent pas moins redevables de la contribution économique territoriale et la répartition de la valeur ajoutée demeure fonction des effectifs. **M. Philippe Dallier** a jugé que l'« effondrement » des bases taxables crée néanmoins un effet d'aubaine.

M. Denis Merville s'est interrogé sur la situation des sociétés d'autoroute et des gestionnaires de tunnels. **Mme Marie-Christine Lepetit** a indiqué que ces infrastructures ne sont pas soumises à l'IFER, et **M. Jean Arthuis, président**, a entendu mettre en garde contre la tentation d'une extension des prélèvements.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur les raisons qui ont conduit à ce que l'IFER sur les transformateurs électriques soit intégralement affectée au bloc communal. **Mme Marie-Christine Lepetit** a rappelé que la répartition du produit des composantes de l'IFER a fait l'objet de débats nourris au Parlement, et que l'administration, dans ses travaux préparatoires, s'était appuyée sur des critères de besoin de financement des collectivités et de proximité des installations imposées. Elle a estimé que la répartition du produit entre communes et départements peut encore être ajustée, et **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est interrogé sur l'opportunité d'ouvrir à nouveau ce débat après que le Parlement a entendu mettre en place un certain équilibre.

Mme Catherine Damelin court a considéré que les règles de répartition entre niveaux de collectivités territoriales avaient été vraisemblablement motivées par le souci de ménager l'acceptabilité des installations imposées et de maintenir un lien local fort.

M. Jean Arthuis, président, s'est réjoui de la qualité des débats et a appelé à ce que les parties clarifient leurs positions dans la perspective de la clause de rendez-vous. Il a sollicité auprès de l'administration fiscale des évaluations du produit, pour chaque niveau de collectivité, de la contribution économique territoriale et des composantes de l'IFER.

Mme Marie-Christine Lepetit a rappelé que plusieurs textes réglementaires sont actuellement examinés par le Comité des finances locales.

Mme Catherine Damelincourt a émis le vœu que la dynamique de simplification et d'allègement des formalités déclaratives soit maintenue. **M. Jean Arthuis, président**, a estimé que les règles de territorialisation risquent cependant de contrevenir à cette démarche.

M. Nicolas Wolff a jugé que l'éolien est une chance pour la France et a vocation à se développer en harmonie avec les intérêts des communes.

Enfin **M. Gérard Gouzes** a appelé à une vigilance permanente sur cette réforme, compte tenu du maintien de certaines incertitudes.

5. Mercredi 5 mai 2010 - Table ronde sur la situation financière des départements

La commission a organisé une table ronde sur la **situation financière des départements** à laquelle ont participé **MM. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, Claude Bartolone, président du conseil général de Seine-Saint-Denis, Gilles Carrez, président du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Michel Dinet, premier vice-président de l'assemblée des départements de France (ADF), président du conseil général de Meurthe-et-Moselle, Eric Jalon, directeur général des collectivités locale (DGCL), Pierre Jamet, directeur général des services du conseil général du Rhône, et Gérard Roche, président du conseil général de Haute-Loire, dans le cadre d'une table ronde sur la situation financière des départements.**

M. Jean Arthuis, président – La commission des finances effectue, depuis plusieurs mois, un suivi de la réforme de la taxe professionnelle, initiée par la loi de finances pour 2010, à travers une série d'auditions et d'ateliers que nous avons organisés ou allons organiser successivement sur la péréquation, les différentes composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau et sur la cotisation économique territoriale.

Notre réunion d'aujourd'hui ne s'inscrit pas exactement dans cette suite. Consacrée à la situation financière des départements, elle a un objet plus large. C'est d'ailleurs ce qui avait été relevé pendant les débats de la loi de finances : les difficultés des départements ne sont pas nées de la réforme de la taxe professionnelle et il aurait été illusoire de vouloir leur apporter une solution à travers cette réforme.

Il s'agit donc bien d'un dossier à part entière qui doit être traité dans sa globalité et sa spécificité. Mais il importe d'abord d'en saisir l'ampleur réelle et des'accorder sur le constat :

- une progression non maîtrisable des dépenses liées à des allocations universelles – revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH) ;

- et des recettes en baisse, du fait notamment de la crise.

Sur la base des conclusions des missions mandatées sur le sujet, il sera temps ensuite d'ouvrir des perspectives, d'une part sur le financement de la solidarité nationale, et d'autre part sur la redéfinition de nos priorités sociales et de l'adéquation des ambitions et des moyens des politiques menées sur les territoires.

Nous organiserons donc cette table ronde en deux temps. Nous entendrons tout d'abord MM. Gilles Carrez, président du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Michel Dinet, premier vice-président de l'Assemblée des départements de France (ADF) et président du conseil général de Meurthe-et-Moselle, et Pierre Jamet, directeur général des services du conseil général du Rhône, qui nous exposeront les conclusions et enseignements de leurs différents travaux et rapports. Un débat sera ensuite ouvert selon un jeu de questions-réponses.

Dans un second temps, MM. Claude Bartolone, président du conseil général de Seine-Saint-Denis, et Gérard Roche, président du conseil général de Haute-Loire, nous feront part de la situation de leur département et de leurs préconisations. M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales, nous donnera aussi la vision de l'administration sur la question. Un deuxième échange suivra.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, François Baroin, nous rejoindra un peu plus tard pour clore nos débats et donner le point de vue du Gouvernement.

Je remercie tous les intervenants d'avoir accepté notre invitation et je donne la parole pour dix minutes à Gilles Carrez, qui va nous donner son appréciation sur l'état des finances départementales.

M. Gilles Carrez, président du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale – Dans la continuité de la préparation de la deuxième conférence sur les finances publiques, qui doit se tenir le 20 mai prochain et à laquelle les associations d'élus ont contribué, j'établirai un diagnostic global sur les finances locales avant de me concentrer sur la situation des départements, tant au regard des autres collectivités que de leurs relations avec l'Etat.

Tout d'abord, la situation financière de l'Etat contraint à envisager que le périmètre large des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, incluant la prise en charge des dégrèvements, évolue, dès 2011, selon une norme de stabilité en valeur. La capacité des différents niveaux de collectivités à faire face à une telle rupture est cependant très variable.

S'agissant du bloc des communes et intercommunalités, les disparités de dépense consolidée par habitant sont considérables. Le rapport entre le premier et le dernier décile est ainsi de 3 pour un pour l'ensemble des communes, de 2 à 2,5 pour les communes de moins de dix mille habitants et de 1,7 pour les communes de plus de 10 000 habitants hors Paris. On constate également une forte corrélation, évaluée à 0,6, entre le niveau des ressources et celui des dépenses par habitant. Les dotations sont à cet égard déterminantes au sein des ressources puisqu'elles ont été constituées très largement par la transformation de

pans entiers de la fiscalité locale au cours des dernières années, tels que la part salaires de la taxe professionnelle ou la vignette. On devrait donc probablement accentuer la péréquation à partir de ces dotations, et ne pas se limiter à la redistribution de la croissance annuelle des ressources. Ce nouveau mode de péréquation requerra une analyse fine.

La situation des régions est différente puisque celles-ci demeurent très liées à l'Etat par des politiques conventionnelles. Des ajustements devront sans doute être apportés, notamment sur les infrastructures et les universités.

S'agissant des relations entre l'Etat et les collectivités, deux points majeurs font l'objet d'âpres discussions. En premier lieu, il faut absolument interdire la prolifération des normes et les « transferts rampants », c'est-à-dire la poursuite de l'intervention de l'Etat dans des compétences transférées et l'attribution aux collectivités de politiques que l'Etat pourrait mener lui-même. A ce titre, le comité des finances locales a rejeté hier, à l'unanimité, un décret portant sur les affaires sociales, et je serais amené à examiner plusieurs amendements déposés au projet de loi « Grenelle II » qui ont des incidences sur les finances locales. Il importera également de s'attaquer au « stock » des normes, le travail sur les flux commençant à porter ses fruits. Des progrès ont été enregistrés en matière d'évaluation des normes et des charges, mais le Gouvernement et les parlementaires doivent à présent se montrer plus rigoureux.

En second lieu, a émergé l'idée de réguler la dépense à la source par la mise en place d'objectifs de dépenses locales, à l'image de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM). Cette démarche me paraît totalement irréaliste et il est préférable de faire le pari de laisser les exécutifs locaux, confrontés à la raréfaction des ressources, décider eux-mêmes les ajustements à réaliser, à la condition que la multiplication des normes et les transferts rampants soient interrompus.

Concernant enfin les départements, je partage l'analyse du rapport de M. Pierre Jamet. Indépendamment des pratiques de bonne gestion qu'il convient de promouvoir, la situation des départements est très contrastée, notamment sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), parfois aggravée par le profil démographique, et elle fait craindre pour certains départements un désajustement structurel entre les recettes et des prestations sociales dont la montée en puissance est récente. Il faut donc traiter rapidement ce grave problème en mettant en place un suivi rigoureux de la situation individuelle des départements.

Dans un contexte de « politique de sécurité sociale territoriale » - l'expression est de M. Claude Bartolon - soit on considère que les départements sont les gestionnaires d'une politique définie au niveau national et ils doivent bénéficier des moyens correspondants, soit les politiques sociales relèvent de l'initiative des collectivités territoriales et les départements doivent alors disposer de marges de manœuvre qu'ils n'ont pas aujourd'hui. A titre personnel, je me demande si la collectivité nationale pourra durablement assumer les prestations

créées ces dernières années. Il reste que certains départements ne pourront objectivement pas s'en sortir à court terme et cette situation est bien un enjeu national, qui ne pourra être traité simplement par la péréquation.

M. Jean Arthuis, président – Les dépenses sociales mobilisent près des deux tiers des budgets de fonctionnement des départements. On peut se demander si les départements sont devenus des opérateurs de l'Etat, de quasi établissements publics, ou s'ils sont encore des collectivités territoriales à part entière.

M. Michel Dinet, premier vice-président de l'assemblée des départements de France (ADF), président du conseil général de Meurthe-et-Moselle – Une agence de notation s'est récemment demandée si les finances des départements sont irrémédiablement menacées par l'évolution des prestations de solidarité. Ainsi que je l'ai abordé dans mon récent rapport « Vivre ensemble dans une société solidaire », il s'agit autant d'une question de financement, spécifique aux départements, que de société, sur la capacité de notre pays, dans le cadre du pacte républicain, à servir des allocations qui constituent des droits universels et reposent sur la solidarité nationale. Or trois prestations créées au cours des dernières décennies – l'APA, la PCH et le RMI puis le RSA – sont de même nature puisqu'elles sont versées sur tout le territoire et sur une base individuelle, et que leurs règles d'octroi sont fixées au niveau national. Elles sont en cela spécifiques et s'imposent aux budgets départementaux.

L'approche consistant à considérer le département comme un opérateur de politique sociale présente des risques car elle pourrait conduire à ce que des prestations, correspondant à des droits universels, soient différenciées selon les territoires. Mais si l'assiette de financement doit demeurer nationale, les départements pourraient être localement responsables de l'accueil et de l'information des personnes comme de l'élaboration et du suivi des plans d'aide et des parcours d'insertion.

Il est également difficile d'objectiviser ces dépenses dans des indicateurs de bonne gestion puisque leur volume est avant tout lié à la situation économique et démographique locale. Ainsi le décalage entre les dépenses budgétées et réelles est très important puisqu'il était évalué à 4 milliards d'euros fin 2009 au niveau national. En Meurthe-et-Moselle, il a atteint 153 millions d'euros et a été compensé par une augmentation de la fiscalité locale. Cette marge de manœuvre est cependant épuisée et l'autonomie fiscale des départements s'est réduite, de sorte que je crains de ne plus être en mesure, dès 2011, d'inscrire au budget toutes les dépenses sociales obligatoires. Plusieurs associations représentatives des publics concernés manifestent aussi leur inquiétude sur une possible évolution vers la différenciation des prestations selon les départements.

Le débat sur le périmètre de ces prestations sociales et leurs modalités de financement doit être conduit par le Gouvernement et la représentation nationale, mais il me semble que l'ADF pourrait initier une réflexion sur

l'inscription des dépenses afférentes à ces trois prestations dans un budget annexe étanche, non fongible avec le budget général du département. A la différence d'autres politiques telles que la construction et la réhabilitation des collèges, les exécutifs locaux sont liés par le caractère universel et obligatoire de ces prestations.

M. Philippe Marini, rapporteur général – Qu'en est-il des sapeurs-pompiers ?

M. Michel Dinet – Il faut régler la question de ces allocations individuelles avant d'aborder les autres problèmes, par exemple les transferts de personnels et de la compétence sur les routes, ou le renouvellement permanent des normes de sécurité.

M. Pierre Jamet, directeur général des services du conseil général du Rhône – La spécificité des départements réside effectivement dans l'octroi des prestations sociales individualisées, dont ils ne maîtrisent ni le périmètre ni l'évolution ou les critères d'éligibilité. Dans la plupart des pays européens, ces prestations ont d'ailleurs été transférées aux collectivités locales car elles se distinguent des prestations de sécurité sociale, fixées par un barème, en ce qu'elles supposent une appréciation individuelle de la situation et de l'environnement socio-économique du bénéficiaire.

Ces prestations ne sont pas non plus assimilables entre elles, même si elles ont pour point commun d'avoir été largement sous-évaluées lors de leur adoption par le Parlement, de 30 % environ s'agissant de l'APA. Si on ne peut réellement prédire où s'arrêtera l'extension du champ des personnes éligibles à la PCH, compte tenu des perspectives ouvertes par la loi du 11 février 2005 sur les personnes handicapées, l'évolution de l'APA peut être mieux anticipée, en fonction des tables démographiques. Le RSA est quant à lui lié au cycle économique et sa forte augmentation est corrélée à la crise, mais la progression du « RSA socle », qui est à la charge des départements, est largement supérieure aux prévisions initiales. La sensibilité des départements à l'évolution de l'une ou l'autre de ces prestations est donc très variable, ce qui implique un suivi attentif de leur capacité à faire face aux surcroûts de dépenses dans les deux années à venir.

Troisième observation, je constate une réelle méconnaissance des réalités locales et un manque de réactivité au sein de l'administration centrale, faute de disposer d'instruments de gestion des politiques décentralisées. Cette carence, qui avait déjà été constatée pour le RMI, est encore aggravée s'agissant du RSA.

Quatrième point, j'ai proposé de modifier les structures budgétaires afin de distinguer ce qui relève des obligations légales, de l'autonomie des départements et des dépenses contraintes par la contractualisation avec les

structures publiques. Ces dernières s'imposent aux départements avec une certaine « brutalité », tant en termes de montant que d'échéances.

La réflexion globale sur le financement de ces dépenses, au-delà de 2011, s'impose aussi car on ne dispose plus d'aucune lisibilité sur les recettes des départements, dont l'autonomie fiscale a été significativement réduite. En outre, les récentes simulations de l'administration étaient incomplètes et comportaient de nombreuses erreurs. La reprise des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) depuis le début de 2010 est très inégale selon les départements – recul pour certains, progression de près de 40 % pour le Rhône – et leur évolution au regard des recettes globales de fonctionnement, dès avant la crise, a masqué la réalité du financement des dépenses sociales.

Enfin je suis convaincu de la nécessité d'élaborer des référentiels et « grilles de lecture » par prestation et par niveau démographique ou socio-économique plutôt que des standards précis de comparaison entre départements.

M. Jean Arthuis, président – Après ces trois prises de paroles, je crois qu'il y a un diagnostic partagé : les départements sont à la veille de subir un effet de ciseau qu'ils ne pourront pas surmonter sans une réforme structurelle de leur mode de financement. Bien évidemment, tous doivent faire des efforts de maîtrise des dépenses publiques. La période 2010-2011 constitue un moment où il sera possible d'affiner le diagnostic. On constate également des inégalités flagrantes, notamment dans la part des DMTO que perçoit chaque département. Il en va de même pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour laquelle il subsiste un élément forfaitaire qui date de 1992 et qui est, en soi, une véritable injustice, notamment entre les départements ruraux.

M. Philippe Marini, rapporteur général – Je relève trois points particulièrement importants qui résultent du début de la table-ronde. En premier lieu, il existe une contrainte globale, indiquée par M. Gilles Carrez. Les collectivités territoriales doivent travailler à masse constante de tous les transferts de l'Etat dans un contexte d'un chemin de convergence de nos finances publiques. Réformer sous une contrainte de constance en euros courants est un exercice particulièrement difficile. En second lieu, je voudrais souligner l'urgence du texte sur le cinquième risque. Il s'agit d'un élément important de visibilité qui nous manque quand nous traitons des finances départementales. Afin de dégager des marges de manœuvre sur ce sujet, notre mission commune d'information au Sénat avait notamment évoqué la solidarité intergénérationnelle, c'est-à-dire le gage sur successions, qui permettrait de rééquilibrer les balances de cette fonction sociale qui est naturellement de plus en plus nécessaire. Elle pèse d'ailleurs tout particulièrement sur les petits départements ruraux et vieillissants.

En troisième lieu, je tiens à souligner la différence entre dépenses de guichet et dépenses autonomes. Les premières doivent être financées par des ressources identiques partout sur le territoire pour la mise en œuvre des mêmes droits pour tous. A contrario, les dépenses autonomes doivent être financées par

des ressources autonomes pour autant que la collectivité en prenne la responsabilité vis-à-vis de son corps électoral. A ce titre, je suis convaincu qu'il existe des marges de manœuvre, même si elles sont certainement inégales selon les départements.

M. Philippe Adnot – Je souscris à l'idée de sortir les trois allocations des comptes des départements. Mais en ce cas, il faut également mettre en place un ticket modérateur qui empêchera les dérives et sera un facteur de responsabilisation. D'ici deux ans, les départements ne seront plus en mesure d'autofinancer ces dépenses de guichet, sauf, peut-être, une dizaine d'entre eux très bien pourvus. Il apparaît crucial d'interdire la production de normes nouvelles. Il ne faut toutefois pas être naïf : la réalité est plus ambivalente. Des normes, que, par ailleurs, nous votons, apparaissent tous les jours. Dans un tel contexte, il ne semble pas possible de maîtriser la dépense car tout concourt à une augmentation des charges.

M. François Rebsamen – J'adhère entièrement à la proposition de sortir les trois allocations des comptes des départements. Il serait également possible de rétablir les droits de succession. Je rejoins M. Philippe Adnot sur la question des normes. Tous les jours, des normes nouvelles « tombent » sur les collectivités territoriales et nous y participons allègrement. Je voudrais aussi insister sur la situation des services départementaux d'incendie et de secours. Ils sont parfois sous la tutelle partagée des communes, des départements et de l'Etat ce qui, au final, nuit à la bonne maîtrise d'un secteur qui est pourtant essentiel aux yeux des Français. Il en va de même pour les polices municipales.

M. Claude Belot – La situation est grave. J'ai quitté mes fonctions de président de conseil général de la Charente-Maritime, il y a deux ans, avec un ratio de solvabilité s'élevant à deux ans. Je vivais le département comme un outil extraordinaire pour aménager un territoire. En deux ans, le reversement de la situation a été total. Le ratio de solvabilité s'élève désormais à huit ans à cause de la baisse de l'autofinancement et de l'augmentation de la dépense non maîtrisable. La situation se dégrade à une vitesse colossale. D'ici deux ans, mon département aura atteint le maximum de ce qu'il est possible d'emprunter et il aura dû renoncer à tout projet d'investissement.

Il faut rétablir le ticket modérateur car je constate que la logique des guichets ouverts conduit à accorder abusivement trop de prestations. Pour l'APA, je note également un phénomène inquiétant. Les départements qui engrangent les ressources ne sont pas toujours ceux qui payent *in fine*. Par exemple, après leur vie active, de nombreuses personnes reviennent s'installer dans un département rural, qui doit leur verser l'APA. Or ces personnes ont contribué au financement de cette prestation dans un département plus peuplé. Avec de tels schémas, certains départements vont être ruinés.

M. Roland du Luart – Je suis d'accord avec l'idée qu'il faut sortir l'APA, le RSA et la PCH des comptes des départements. Sans quoi, à terme, nous nous exposons à des conséquences catastrophiques.

Pour autant, il me semble trop facile de demander à l'Etat de prendre en charge ces prestations alors qu'il a lui-même perdu près de 25 % de ses recettes fiscales avec la crise. Nous devons tous devenir responsables. Les départements doivent moins gaspiller l'argent public. Le citoyen doit également être plus responsable et ne pas abuser du guichet ouvert. Plus globalement, l'ensemble de la nation doit, d'urgence, ouvrir les yeux : on ne peut plus vivre comme avant.

Aujourd'hui, onze départements connaissent une grave crise. Je crains que, demain, ce chiffre soit beaucoup plus élevé.

M. Albéric de Montgolfier – Avant les années 2000, les allocations départementales étaient des allocations de secours destinées, par exemple, à la protection de l'enfance. A partir de 2001 et la création de l'APA, nous sommes subrepticement entrés dans une dimension nouvelle : les départements sont devenus pourvoyeurs de prestations universelles. Le RMI-RSA et la PCH s'inscrivent dans ce parcours.

Nous savions, dès l'origine, que ce changement aurait des conséquences profondes puisque l'APA n'a jamais été financée à 50 % et la courbe démographique conduisait naturellement à une augmentation de la dépense.

Il faut s'interroger sur le retour au système originel dans lequel la vocation du département serait de financer la protection dépendance pour ceux qui ne peuvent pas se l'offrir. Pour le reste de la population, il serait souhaitable de développer un mécanisme assurantiel relevant de la responsabilité individuelle. Aujourd'hui, le vieillissement de la population est telle qu'aucun système public ne pourra, à lui seul, assurer le financement de la dépendance. La fiscalité n'y suffirait pas.

M. Claude Haut – Nous partageons la même analyse. Je m'inquiète cependant de la piste, évoquée ici et là, de la création d'un ONDAM pour les collectivités territoriales. Une telle solution serait aberrante et irréaliste puisque les ONDAM ne sont jamais respectés. Il sera difficile d'arrêter les nouvelles normes et les transferts rampants.

Surtout, il ne faudrait pas que la discussion prospective nous conduise à tirer un trait sur le passé. Les difficultés actuelles de certains départements proviennent largement du fait qu'ils ont dû supporter des dépenses qui relevaient de la solidarité nationale et qui, pourtant, n'ont pas été compensées par l'Etat. Il serait vivement souhaitable que les départements puissent récupérer, au moins une partie, des quatre milliards d'euros qu'ils ont avancés à ce titre. Il ne sera pas

aisé de régler les problèmes qui sont devant nous mais les difficultés passées ont pesé sur les finances départementales et ont laissé des traces durables.

M. Jean Arthuis, président – La seconde table-ronde va nous permettre d'entendre deux présidents de conseils généraux qui ont connu des difficultés pour élaborer leurs budgets.

M. Claude Bartolone, président du conseil général de la Seine-Saint-Denis – Nous ne disposons pas de deux ans devant nous pour observer l'évolution des finances départementales. Dans deux ans, nous serons nombreux à être morts. Je ne peux pas accepter que l'on disqualifie la parole des présidents de conseils généraux en leur opposant systématiquement des arguments de mauvaise gestion. Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, la critique qui nous est faite concernant le niveau des charges salariales ne tient pas compte du fait que nous avons hérité de l'ancien département de la Seine une compétence spécifique en matière de politique de la petite enfance et un nombre de crèches important.

Les départements constituent un filet de protection sociale. D'un coté, nous avons l'obligation de payer l'APA, la PCH et le RSA. De l'autre, rien ne nous laisse espérer une amélioration de la situation économique. Les dépenses vont donc augmenter ou, à tout le moins, rester à un niveau élevé. La situation devient inextricable, d'autant plus que la Seine-Saint-Denis est à la fois le département le plus jeune et le plus pauvre de France. L'écart entre ce que donne l'Etat sur ces prestations obligatoires et ce qu'elles coûtent est de 700 millions d'euros sur un budget de 1 580 millions d'euros. Je devrais, par ailleurs, avoir l'obligation de programmer la construction et la rénovation de dix collèges pour répondre à l'évolution démographique du département. Mais, aujourd'hui, compte tenu du niveau de dépenses sociales obligatoires, des difficultés économiques que nous connaissons et du manque de recettes, nous sommes obligés, pour essayer d'équilibrer le budget, de réduire l'investissement. Nous ne sommes ainsi pas en mesure d'accueillir dans de bonnes conditions les élèves des collèges pour les années qui viennent.

Quelle est la marge de liberté dont disposent encore les collectivités locales dans leur gestion budgétaire ? Les dépenses non obligatoires, comme la culture ou le sport, deviennent des variables d'ajustement. Par ailleurs, l'Etat exerce un véritable « chantage » qui est bien connu, quand il exige des cofinancements sur des projets d'investissements. Nous l'avons vu pour le plan Universités ou les transports. En Seine-Saint-Denis, avec la présence de l'aéroport de Roissy, nous devons aussi supporter les coûts résultant de la présence de nombreux mineurs isolés étrangers, sans aucune compensation de l'Etat. Or dans le même temps nos recettes ont été amputées par la suppression de la taxe professionnelle, alors que l'on continue à nous maintenir le ticket modérateur et que le nouveau fonds de péréquation des DMTO va prélever 50% de l'augmentation de leur produit, sans tenir aucun compte de nos charges. Le système de péréquation doit être revu et il faut partager également les dépenses de

prestations. Sinon, malgré la hausse de la fiscalité et la baisse de nos dépenses de fonctionnement, la situation restera ingérable.

M. Jean Arthuis, président – Je salue l'arrivée du ministre M. François Baroin. A ce stade de nos débats, nous avons évoqué la perspective d'une stabilité des dotations de l'Etat aux collectivités locales pour 2011, mais aussi la nécessité d'en revoir la répartition. Nous avons également abordé la question d'une distinction plus affirmée entre les dépenses obligatoires, pour lesquelles les conseils généraux agiraient, en quelque sorte, comme des opérateurs de l'Etat, et les dépenses autonomes. Enfin, tous les participants ont relevé l'urgence à traiter la situation des départements et la réduction de leurs marges d'autonomie.

M. Gérard Roche, président du conseil général de Haute-Loire – Je suis un peu le « petit poucet » de cette réunion ! Par rapport à la déclaration de M. Claude Belot, il est important de souligner la compétence historique des départements qui sont chargés de soutenir et d'animer les territoires. S'ils devaient limiter leur action en ce domaine, ce serait catastrophique pour la fracture territoriale, surtout dans les zones rurales.

Dans mon département, nous avons établi une projection budgétaire précise jusqu'en 2014. Résultat : en 2011, nous n'avons plus d'épargne nette, en 2012, plus d'épargne brute c'est-à-dire que nous ne pouvons plus payer notre dette, et en 2014, il nous manque 7 millions d'euros pour boucler le budget de fonctionnement !

Face à cette situation nos trois objectifs sont de faire des économies, grâce à une baisse annuelle de 3% des dépenses de fonctionnement, de nous faire entendre pour que soit mise en place une péréquation dynamique et d'agir pour obtenir un financement supportable des trois prestations. Celles-ci représentent en 2010 un surcoût de 32 millions d'euros non compensés sur un budget global de 240 millions d'euros. Comme département rural, nous avons de plus le problème des agriculteurs au forfait qui seraient susceptibles de bénéficier du RSA « socle » qui est de ce fait une vraie « bombe à retardement ». Il est nécessaire de prendre en compte le cinquième risque mais il est urgent de régler d'abord la question de ces prestations.

Le fait que je me sois associé à la démarche de mes collègues présidents de conseils généraux a pu surprendre, mais je considérais que l'on ne prenait pas en compte l'urgence ni le caractère catastrophique de la situation.

Il serait trop facile de limiter ce débat à une opposition gauche/droite alors qu'il s'agit d'un débat de fond entre conseils généraux et l'Etat. Je suis personnellement très fier de m'être associé à cette démarche.

M. Michel Dinet – Je reviens sur la notion de dignité évoquée par mon collègue. Aujourd'hui il m'est impossible de garantir la sincérité de mon budget et la réalité de son équilibre, mais je trouve insupportable la présomption de mensonge que certains font peser sur les déclarations des responsables des départements. S'agissant de la proposition de ticket modérateur sur les prestations dépendance, je vois mal comment on pourra le calculer ! En tout cas, il n'est pas possible de refuser d'informer les bénéficiaires potentiels sur de nouvelles prestations dans le seul but de ne pas déséquilibrer les comptes !

M. Jean Arthuis, président – Les grandes réformes exigent que l'on sorte de considérations trop marquées politiquement.

M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales – Il m'est difficile de répondre aux problématiques que vous soulevez car elles relèvent plutôt du directeur général de la cohésion sociale. Je dois cependant souligner que l'effet de ciseau est ancien. Il date du début des années 2000 et la baisse des DMTO n'en a été que le révélateur. En outre, s'il y a bien un lien entre la diminution de la capacité d'autofinancement des départements et l'évolution des trois prestations, il n'y a pas une adéquation parfaite entre la situation financière d'un département et son exposition à ce type de dépenses. Il faut aussi tenir compte des choix de gestion. Une approche plus fine distinguant les situations particulières est donc indispensable.

M. François Fortassin – La part de l'aide sociale dans les budgets départementaux a augmenté de 50 % en dix ans. Et en situation de crise, ces dépenses progressent encore alors que nos recettes diminuent. J'en appelle à l'esprit de responsabilité des élus nationaux.

M. Adrien Gouteyron – Je veux intervenir après les propos du président du conseil général de Haute-Loire. Il a insisté sur le rôle d'aménageur des départements. La crainte des communes est effectivement très grande au sujet des répercussions sur les budgets communaux des difficultés financières des départements et d'une diminution de leur participation. Je crois aussi à la nécessité d'une réforme globale notamment sur le cinquième risque et si nous sommes en difficulté, c'est que nous avons trop attendu, ce qui nous contraint de mener toutes les réformes, dont celle des retraites, en même temps. Les parlementaires, sur ce sujet comme sur d'autres, ne doivent plus tenir des discours différents selon leurs interlocuteurs, mais je mesure que la tâche qui nous attend est immense.

M. Jean Arthuis, président – Nous sommes mis au défi de montrer que nous sommes capables de faire vivre la démocratie dans des temps difficiles et de faire preuve d'imagination. L'exemple des maisons d'assistantes maternelles, que nous avons ouvertes en Mayenne...

M. Gérard Roche – et en Haute-Loire ...

M. Jean Arthuis, président – Cet exemple montre que l'on peut se dégager de réglementations et de procédures inutilement contraignantes et inventer des solutions adaptées et innovantes. Mais pour les maisons d'assistantes maternelles, il a fallu le vote d'une proposition de loi. Il faut aussi cesser de produire en permanences de nouvelles normes, comme sur les détecteurs de fumées, les produits « bio »...

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat – Je suis élu local depuis quinze ans et je connais bien la schizophrénie permanente de l'élu local dans ses fonctions nationales...Je ne laisserai pas sans réponse la démarche engagée par plusieurs présidents de conseils généraux et, notamment, M. Claude Bartolone. Nous sommes à un rendez-vous historique sur la question des déficits et des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est le principe d'une responsabilité partagée que nous ferons prévaloir en loi de finances pour 2011. Mais il faut avoir l'honnêteté de reconnaître que toutes les collectivités territoriales n'ont pas été vertueuses, et M. Claude Bartolone est bien placé pour le savoir comme héritier d'une gestion longtemps non-vertueuse.

La situation que connaît la Grèce a conduit à faire jouer la solidarité européenne, mais elle inquiète aussi l'ensemble de la collectivité nationale et nous impose un devoir de responsabilité. Dans ce contexte, même si les arbitrages n'ont pas encore été rendus, je vous indique que je suis missionné pour établir des propositions budgétaires compatibles avec les engagements européens de la France, et donc, que j'examinerai sérieusement la piste de l'évolution à zéro valeur proposée par Gilles Carrez pour les concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Mais cette perspective est indissociable d'un approfondissement de la péréquation.

Pour les départements qui sont dans de grandes difficultés budgétaires, nous mettrons en place des solutions rapides.

Quelques éléments de fait doivent être rappelés : en premier lieu, les départements ont fait appel à de nouvelles recettes fiscales. L'Etat, pour sa part, a respecté strictement ses obligations constitutionnelles de compensation qui représentent 10 milliards d'euros au total depuis 2002. Nous avons également reconduit le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) à hauteur de 500 millions d'euros en 2010 et nous avons prévu une clause de rendez-vous lors de la création du RSA.

Quant à l'augmentation des prestations, elle est d'abord la conséquence de la crise qui a entraîné l'augmentation du nombre de chômeurs en même temps que la diminution de nos recettes fiscales. L'évolution démographique est un mouvement de fond qui impacte la prestation dépendance mais aussi les dépenses de logement et les retraites. Les dépenses de l'APA pourraient effectivement être mieux maîtrisées par les départements. Le premier ministre fera des propositions dans ce domaine dans les prochains jours.

La question des finances des départements n'est pas un débat gauche-droite. Elle appelle à une réflexion très large sur les inégalités géographiques et leur prise en compte à travers la péréquation. Quant à l'application des normes, c'est un domaine qui pourrait être source d'économies considérables et dans lequel l'Etat doit être exemplaire.

M. Jean Arthuis, président - Ces propos sont encourageants et démontrent qu'il existe des moyens d'améliorer la gestion. Je cède la parole à Gilles Carrez pour tirer les enseignements de cette table ronde.

M. Gilles Carrez – La réunion a été utile et très constructive. Elle a permis d'aborder les réalités concrètes et de poser en même temps des questions plus générales, celles de la solidarité nationale, de l'équité intergénérationnelle, du niveau des curseurs de la législation nationale. Ces allers-retours entre les expériences diverses des départements et la dimension nationale renforce l'esprit de responsabilité de ceux qui exercent à la fois des fonctions locales et des mandats nationaux. Si le mouvement de ciseau est ancien, sa prise de conscience est récente car on mesure désormais sa violence et sa rapidité. Il y a donc urgence à prendre des mesures immédiates, mais cela ne doit pas empêcher une réforme plus globale, notamment sur la dépendance. Le sujet des finances des départements mérite d'être abordé dans le cadre d'une approche non partisane et cela part d'un diagnostic partagé.

6. Mercredi 26 mai 2010 - Atelier de travail sur la contribution économique territoriale : le point de vue des redevables

La commission a organisé un atelier de travail sur **la contribution économique territoriale (CET) du point de vue des redevables**, auquel ont participé **MM. Claude Boulle, président exécutif de l'Union du commerce de centre ville, président de la commission fiscale du Conseil du commerce de France, François Davy, président directeur général d'Adecco, Jean-Marc Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques (DGFIP), Yvon Jacob, membre du bureau de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM), Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale (DLF), MM. Jean-Yves Mercier, membre de la commission statut fiscal, social et financier de l'avocat du Conseil national des barreaux, Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), Jean-François Pestureau, président de la commission fiscale du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, et Thierry Taggiasco, directeur fiscal du groupe Bouygues construction.**

M. Jean Arthuis, président. – La commission des finances poursuit, ce matin, son travail d'analyse critique de la réforme de la taxe professionnelle (TP) votée dans la loi de finances pour 2010. Nous avons déjà organisé plusieurs ateliers consacrés à la péréquation entre collectivités territoriales et à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Nous abordons aujourd'hui un troisième volet de la réforme : les conséquences, du point de vue des redevables, de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale (CET).

Je voudrais remercier l'ensemble des intervenants qui ont accepté de participer à cet atelier.

Notre réunion est tout d'abord l'occasion de faire le point sur le principe directeur qui a guidé la réforme : le renforcement de la compétitivité des entreprises, industrielles en particulier, en allégeant leur charge fiscale et en supprimant l'assiette des « équipements et biens mobiliers ».

De façon plus pragmatique, nous souhaitons ensuite nous intéresser aux modalités pratiques de mise en œuvre de la réforme, principalement en termes de lisibilité et de « fardeau administratif ». Enfin, nous évoquerons la situation particulière des entreprises relevant de l'imposition au titre des bénéficiaires non commerciaux (BNC) et employant moins de cinq salariés. Dans le projet de loi de finances pour 2010, leur base taxable, au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), comprenait la valeur locative foncière à laquelle s'ajoutait, pour ces seules redevables, 5,5 % de leurs recettes. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agissait d'une discrimination injustifiée entre les entreprises selon qu'elles emploient plus ou moins de cinq salariés. La part recettes n'est donc plus

incorporée à leur base taxable. Je tiens à rappeler que le Sénat, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2010, avait été extrêmement réservé sur cet ajout de 5,5 % des recettes.

Je vais tout d'abord donner la parole à M. Pestureau, qui représente le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, et a pris l'initiative de conduire une étude auprès de plus cinq cents de ses membres, dont une synthèse va nous être présentée. J'ouvrirai ensuite le débat autour de quatre questions :

- La réforme a-t-elle produit les effets escomptés ?
- La CET est-elle lisible ?
- Les modalités pratiques de mise en œuvre de la réforme sont-elles satisfaisantes ?
- Sur quelles bases fonder la taxation des entreprises relevant de l'imposition au titre des BNC et employant moins de cinq salariés, même si, à titre personnel, je pense qu'il faut rester sur les grands principes tels qu'ils ont été rappelés par le Conseil constitutionnel.

Jean-François Pestureau, président de la commission fiscale du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables. – A la suite de votre invitation, nous avons procédé à un sondage au sein de la totalité de la profession des experts-comptables, soit 19 851 membres. Parmi eux, nous avons obtenu 512 réponses, soit un taux de réponse de 2,6 %. Je conviens que ce taux est faible, mais il peut s'expliquer par deux raisons. D'une part, l'application de la loi est récente puisqu'elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. Nous manquons, par conséquent, d'un peu de recul. D'autre part, la profession est en pleine campagne déclarative et manque donc de temps et de disponibilité intellectuelle pour se prononcer dans les délais qui étaient impartis. Dans ce contexte, le nombre de réponses témoigne néanmoins d'un effort citoyen de la part d'une profession actuellement surchargée.

La première question de notre enquête statistique portait sur les entreprises éventuellement perdantes suite à la réforme de la taxe professionnelle. Seulement un tiers des réponses indique que certaines entreprises sont « largement » perdantes. Il s'agit des entreprises de services dont la charge principale est constituée par la masse salariale, des sociétés d'assurance ou encore des entreprises implantées dans les zones d'emploi en grande difficulté qui bénéficiaient en vertu de l'ancien article 1647 C du code général des impôts d'un crédit d'impôt de 1 000 euros par salarié. En revanche, la profession estime, dans sa grande majorité, qu'il y a eu, globalement, une réelle diminution de la charge fiscale.

Sur les effets économiques de la réforme au regard de l'emploi. Une minorité de répondants, environ 14 %, estime que la CET sera nuisible à l'emploi puisque les charges liées aux salaires ne viennent pas en diminution de la valeur

ajoutée alors que la part salariale de la taxe professionnelle avait été supprimée en 2003.

La quatrième question duplique la précédente au regard de l'investissement. Les réponses montrent que la réforme tend à lever une certaine réticence, voire un frein psychologique, à l'investissement. Pour autant, une telle décision se fonde essentiellement sur des motifs d'opportunité commerciale et de retour sur investissement et s'inscrit dans une stratégie plus globale que celle qui se limiterait à l'examen d'un avantage fiscal.

En ce qui concerne le « fardeau administratif », près de 54 % des répondants estiment que la réforme s'est traduite par son augmentation en raison de la multiplication des déclarations à remplir. Les acomptes se sont également multipliés. Les règlements et les soldes ne s'effectuent pas à la même date selon qu'il s'agit de la CFE ou de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). A titre d'exemple, la CFE sera soldée le 15 décembre tandis que la CVAE sera soldée en mai, en même temps que l'arrêté du bilan de l'entreprise. De même, la liasse fiscale fait double emploi avec le formulaire de déclaration de la valeur ajoutée puisqu'elle prévoit une case spécifique pour cette démarche.

De façon assez normale, nos membres rencontrent des difficultés inhérentes à l'année de transition. Elles sont dues pour l'essentiel à une information trop tardive, voire à une absence d'informations sur la mise en place des déclarations. Nous signalons d'ailleurs qu'une partie des textes d'application et des instructions administratives n'ont, à ce jour, pas été publiés.

Sur la lisibilité et la clarté de la réforme, les avis sont partagés à raison de moitié-moitié. Les répondants soulignent principalement l'absence d'information, la complexité du calcul des exonérations, plafonnements et dégrèvements et, enfin, l'opacité de la détermination de la valeur locative foncière servant de base à la CFE. Une majorité de la profession estime ne pas avoir obtenu les informations nécessaires auprès des services des impôts ou sur le site « impots.gouv.fr » avec le degré de précision et de détails qu'ils auraient souhaité. En revanche, le simulateur en ligne a été plébiscité.

Les personnes consultées estiment, par ailleurs, que pour les entreprises soumises au régime des BNC, la charge fiscale va globalement diminuer même si l'absence significative de réponses laisse transparaître une certaine perplexité.

Les modalités de liquidation et de paiement de la CET sont, pour une majorité, jugées trop lourdes. A partir de 500 000 euros de chiffre d'affaires, les entreprises ont une obligation de télédéclarer et de télépayer la CVAE. Or il est regrettable que les modalités techniques ne soient pas encore appropriées à cette exigence.

La majorité des répondants ne relève pas de complications potentielles pour l'avenir. Toutefois, il existe un risque de contentieux relatifs à la définition de la valeur ajoutée et à son calcul en cas d'exercice décalé.

La détermination du seuil et du montant du dégrèvement applicables à la CVAE ne soulèvent pas de difficultés, hormis quelques points techniques. Il en va de même pour le calcul de la valeur ajoutée.

En conclusion, on peut se demander si les objectifs affichés de la réforme sont remplis. Le premier d'entre eux consistait à assurer la stabilité et l'autonomie du financement des collectivités territoriales. Son appréciation ne relève pas des experts-comptables. En revanche, en ce qui concerne la réduction de la charge fiscale d'environ 4,8 milliards d'euros, il semblerait que les résultats aillent dans ce sens pour les petits et moyens contribuables, quoique de fortes variations puissent être constatées. Les gagnants certains à la réforme sont les grandes entreprises qui étaient plafonnées en fonction de la valeur ajoutée avant la réforme et qui ne sont pas assujetties à l'IFER. Elles bénéficient d'un effet mécanique de baisse puisque le plafonnement diminue de 3,5 % à 3 %. De même, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros sont exonérées de CVAE et, à ce titre, elles sont gagnantes, de même que les professionnels non assujettis à l'impôt sur les sociétés et employant moins de cinq salariés en régime BNC pour lesquels le gain serait notable.

Le troisième objectif consistait à remédier à la complexité de la taxe professionnelle qui avait été modifiée par pas moins de soixante-huit lois depuis sa création en 1975. Il n'est pas certain, de ce point de vue, que la réforme y parvienne, du moins à l'heure actuelle.

Enfin, le quatrième et dernier objectif avait pour ambition de ne pas pénaliser l'investissement et l'emploi. La réforme est basée sur la valeur ajoutée pour éviter la volatilité inhérente à l'indicateur qu'est l'excédent brut d'exploitation. Ce dernier aurait pu être plus judicieux économiquement mais pas budgétairement.

Je tiens toutefois à souligner que les résultats de ce sondage sont à prendre avec précaution. Il s'est déroulé à un moment où nous manquons encore du recul temporel suffisant et, de surcroît, peu propice à la sérénité compte tenu de la charge de travail des experts-comptables.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je tiens à rappeler que la réforme de la taxe professionnelle va coûter aux finances publiques, chaque année, cinq milliards d'euros de plus que le *statu quo*. Il me semble utile qu'au début de cet atelier de travail, cette réalité soit bien présente à l'esprit de chacun d'entre nous. Je ne suis pas sûr que nous nous serions engagés dans cette réforme un an après compte tenu de l'évolution du contexte financier international, notamment de la crise de la dette souveraine. Nous devons donc modérer notre

exigence et nos critiques à l'égard d'une réforme complexe que le Parlement s'est efforcé d'ajuster à l'intérieur des marges de manœuvre qui ont été les siennes.

Je trouve les données de cette enquête précieuses et intéressantes. Je me demande toutefois si nous aurions obtenu les mêmes résultats si les chefs d'entreprises avaient répondu directement.

Jean-François Pestureau. – Le sondage a été mené auprès d'experts-comptables mais les questions portent bien sur les entreprises dont ils sont prestataires, c'est-à-dire leur clientèle. Je me garderai bien de dire que le filtre de la profession est totalement translucide et que, par conséquent, les réponses auraient été strictement identiques si les chefs d'entreprises avaient répondu eux-mêmes. Pour autant, les intervenants présents aujourd'hui pourront confirmer ou infirmer les données de notre étude.

Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale. – A ce jour, la réforme ne s'est pas encore concrétisée en termes budgétaires. Faute de paiements, nous ne pouvons qu'anticiper ses effets sur la base d'estimations et M. le rapporteur général a fort opportunément rappelé les montants tout à fait importants qu'il est prévu de ne pas encaisser cette année et les années suivantes. Même la taxation de la valeur ajoutée et des salaires va diminuer. En situation initiale, un certain nombre d'entreprises étaient déjà taxées sur la valeur ajoutée de sorte que malgré le changement d'assiette, la réforme ne surcharge pas les salaires en impôts par rapport à la situation antérieure.

Par ailleurs, une imposition qui taxerait les investissements sans taxer les salaires produirait un effet économique dépressif sur le PIB et donc sur l'emploi puisque le secteur des services est largement dépendant de la bonne santé de l'industrie.

En ce qui concerne les entreprises perdantes, je veux souligner que le Gouvernement, pas plus que le Parlement d'ailleurs, n'a jamais pensé qu'il n'y aurait pas de perdants. Par conséquent, nous devons désormais vérifier si nos prévisions initiales se réalisent conformément à ce que nous avons anticipé. De ce point de vue, il est très utile de regarder en détail les analyses du rapport Durieux, qui sera examiné par le Comité des finances locales le 1^{er} juin prochain. L'annexe 8 de ce rapport contient les chiffres les plus récents dont nous disposons et analyse les évolutions, pour différents secteurs économiques et par taille d'entreprise. Elle expose la part, pour chacun de ces secteurs, des entreprises qui sont gagnantes, en situation neutre et perdantes.

Deux dispositions ont été votées pour limiter les conséquences de la réforme. La première est un dispositif général et permanent applicable à certaines catégories d'entreprises, notamment les prestataires de services. Il s'agit du plafonnement de la valeur ajoutée par rapport au chiffre d'affaires. La seconde, transitoire, est un dispositif d'écrêtement des pertes qui va permettre de lisser dans le temps les effets éventuellement négatifs de l'impôt.

J'en viens maintenant à la question de l'information. Les projets de textes, deux décrets et une instruction, présentés au Comité des finances locales du 4 mai 2010, sont désormais achevés. En particulier, ces textes permettent d'éclairer les entreprises sur la déclaration des effectifs par site. Nous disposons désormais de tous les éléments absolument nécessaires au démarrage de la réforme. Compte tenu du report de la date des déclarations, nous estimons que celles-ci vont pouvoir se dérouler dans des conditions tout à fait normales pour les entreprises.

Nous sommes également sur le point de publier deux instructions importantes et urgentes. L'une porte sur la définition du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée. La seconde porte sur des aspects concrets tels que l'écrêtement des pertes, le calcul du barème, l'application des exonérations territoriales, etc.

En ce qui concerne l'IFER, pour la première fois, l'administration a lancé une consultation publique, sur Internet, à propos d'une instruction fiscale opposable. Celle-ci est désormais achevée.

M. Jean-Marc Fenet, directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques (DGFIP). – Les premiers paiements des nouveaux impôts n'interviendront qu'au milieu du mois de juin et nous n'avons pas effectué d'enquête précise auprès des entrepreneurs. Toutefois, les informations recueillies auprès des comités d'usagers professionnels sont conformes à ce qui a été dit par les autres orateurs, notamment sur la diminution de la charge fiscale qui pèse sur eux. Environ 275 000 simulations en ligne ont été effectuées.

Concernant l'éventuel surcroît de charge administrative supplémentaire, il faudra attendre quelques mois supplémentaires pour pouvoir dresser un bilan. La procédure de déclaration de la taxe professionnelle était particulièrement complexe. La CFE est un impôt sur rôle qui n'implique pas de démarche de la part du contribuable. En revanche, la CVAE est un impôt auto-liquidé qui nécessite une déclaration de chaque entreprise. L'obligation de télépaiement de la CVAE constituera un changement important pour les entreprises de moins de 760 000 euros de chiffre d'affaires, car elles n'étaient pas déjà soumises à l'obligation de télépaiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Une des préoccupations qui émerge aujourd'hui concerne la déclaration de la répartition des emplois entre les communes, à laquelle les entreprises ne sont pas habituées. Cette procédure pourrait être d'application complexe, notamment pour les entreprises de moins de 152 500 euros de chiffre d'affaires, qui n'acquitteront pas la CVAE.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je tiens à rappeler que la suppression de la taxe professionnelle n'a pu être votée en loi de finances pour 2010 que grâce à l'introduction d'une clause dite « de revoyure » avant l'été

2010. Or, les données administratives ne semblent pas suffisantes pour alimenter la réflexion du Parlement dans des délais aussi brefs. Il est donc opportun de réfléchir dès aujourd'hui, au travers de cette table ronde, sur les éventuelles inflexions à donner à la réforme.

M. Jean Arthuis, président. – Il semble en effet que nous ayons été un peu optimistes en prévoyant une telle clause dès l'été 2010. Nous avons besoin, pour adapter la réforme, de données précises sur un exercice fiscal entier.

M. Albéric de Montgolfier. – Existe-t-il un risque de non déclaration pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 et 500 000 euros et quelles sont les sanctions encourues dans ce cas ?

M. Jean-Marc Fenet. – Les données déclaratives étaient initialement exigibles au début du mois de mai. Ce délai a finalement été reporté à la fin du mois de juin pour permettre aux entreprises de s'adapter à la réforme. Par ailleurs, des sanctions sont effectivement encourues en cas d'absence de déclaration.

M. Jean Arthuis, président. – Il faudra être davantage attentif sur ce point, car des non-déclarations priveraient les communes des ressources fiscales auxquelles elles ont droit.

M. Claude Boule, président exécutif de l'Union du commerce de centre ville, président de la commission fiscale du Conseil du commerce de France. – La fédération professionnelle du commerce a constaté une hausse des prélèvements fiscaux du fait de la réforme de la taxe professionnelle. Nous avons initié un livre blanc « fiscalité et commerce » et ne disposons pour le moment de données que sur vingt-deux entreprises appartenant à cinq secteurs d'activité différents. Sur cet échantillon, dix-neuf entreprises verront le montant de leur CET excéder de plus de 10 % ce qu'elles acquittaient au titre de la taxe professionnelle. Onze d'entre elles verront cette charge fiscale croître de plus de 30 %. Les hausses d'imposition sont particulièrement élevées pour les entreprises de plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires. Le commerce fait donc bien partie des perdants de la réforme.

M. Jean Arthuis, président. – Cet effet était toutefois prévisible et présente l'avantage de taxer les produits importés.

M. Claude Boule. – Nous voulions éviter que les entreprises aient à faire un arbitrage entre une hausse des prélèvements obligatoires et une augmentation de leur masse salariale. Il aurait donc été souhaitable que l'imposition n'augmente pas plus rapidement que le chiffre d'affaires. Or, les données dont nous disposons démontrent le contraire. Cette pression fiscale supplémentaire vient s'ajouter, depuis 2006, au relèvement de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), aux différentes écotaxes nouvellement créées et à d'autres taxes sectorielles telles que celle sur les enseignes publicitaires.

M. Jean Arthuis, président. – Cela reste assez conforme à ce qui était prévu. L'objectif de la réforme était d'alléger l'imposition des opérations de production pour améliorer la compétitivité de l'industrie française.

M. Yvon Jacob, membre du bureau de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM). – Je tiens à rappeler que la compétitivité de l'industrie française a fortement reculé durant les quinze dernières années. Dans le cadre d'un marché ouvert à l'international, un impôt assis sur l'investissement nous paraissait très néfaste. Notre appel a finalement été entendu, avec les travaux de la commission dite « Fouquet », qui a débouché sur la suppression de la taxe professionnelle en loi de finances pour 2010.

Cette réforme répond en partie de nos attentes. En effet, sur les cinq milliards d'euros que coûte la réforme à l'Etat, l'industrie bénéficie de deux milliards d'euros d'allègements fiscaux, ce qui est proportionnellement plus que ce qu'elle représente dans le produit intérieur brut.

Toutefois, la CET reste un impôt assis sur la production et constitue de ce fait une regrettable exception française.

Du point de vue du calendrier, cette réforme arrive à point nommé pour le secteur industriel. Elle devrait lui permettre de faciliter la période de sortie de crise économique.

Nous ne sommes pas en mesure, à ce stade, d'évaluer précisément l'impact que la réforme aura globalement sur le secteur industriel. Les informations dont nous disposons restent parcellaires. On peut néanmoins conclure à une attitude générale très favorable de l'industrie française vis-à-vis de cette réforme, qui constitue un vrai succès économique.

Quatre inquiétudes émergent toutefois.

La déclaration des personnes détachées plus de trois mois dans d'autres communes risque de s'avérer très complexe à établir. La déclaration annuelle des données sociales (DADS) nous aurait paru suffisante.

L'autorisation, pour les chambres de commerce et d'industrie, d'accroître le montant de leurs prélèvements nous semble en contradiction avec leur engagement de réduire leur budget de 5 %.

Les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties votés par les départements risquent d'augmenter puisqu'ils ne sont plus liés au taux de taxe d'habitation, que les départements ne perçoivent plus.

Enfin, le plafonnement à 3 % de la valeur ajoutée de la CET est une excellente initiative mais pourrait, à moyen terme, être remis en cause.

Pour conclure, je dirais que nous sommes satisfaits sur le principe, que quelques inquiétudes persistent sur certains points et que des améliorations nous semblent envisageables concernant les formalités nouvelles incombant aux entreprises.

M. Jean Arthuis, président. – M. Fenet, les simulations en ligne que vous proposiez ont-elles été collationnées pour fournir une évaluation de la réforme pour les entreprises ?

M. Jean-Marc Fenet. – Non, nous ne disposons pas de données sur ces consultations.

Mme Nicole Bricq. – Je souhaiterais savoir quels critères M. Jacob utilise pour affirmer que la réforme a été un succès économique.

M. Yvon Jacob. – La diminution de la charge fiscale pesant sur l'industrie française était une nécessité pour améliorer sa compétitivité.

Mme Nicole Bricq. – Mais quelles données économiques pouvez-vous fournir pour étayer l'affirmation selon laquelle la réforme a été un succès économique ?

M. Yvon Jacob. – J'ai peut-être un peu anticipé, nous ne disposons pas encore de statistiques fiables. Mais ce qui est certain, c'est que cette réforme permettra aux industries d'investir davantage.

Mme Marie-France Beauflis. – Avant le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, l'industrie contribuait à hauteur de 5,9 % de son chiffre d'affaires du fait de la taxe professionnelle. Pouvez-vous mesurer les effets de la diminution du plafonnement de 3,5 % à 3 % de la valeur ajoutée ? Par ailleurs, disposez-vous d'une analyse de l'effet des actions menées par les collectivités territoriales en faveur des exploitants industriels ?

M. Yvon Jacob. – Pour les entreprises soumises au plafonnement, le gain immédiat de la réforme est égal à 0,5 % de leur valeur ajoutée. Par ailleurs, pour l'ensemble des entreprises, la réforme permet de ne plus élargir l'assiette fiscale à chaque nouvel investissement, ce qui est très bénéfique.

Sur la seconde question, nous ne disposons pas d'éléments statistiques mais les entreprises reconnaissent le caractère très positif des actions menées par les collectivités territoriales et étaient d'ailleurs favorables au maintien du lien entre fiscalité et territoires.

M. Gérard Longuet. – Je souhaite poser deux questions. D'une part, M. Boule, quelle est, en valeur absolue, la charge fiscale supplémentaire pesant sur les activités commerciale ? D'autre part, une partie de la taxe professionnelle pesait sur des investissements industriels obsolètes, qui avaient parfois même

cessé d'être utilisés par les entreprises. Est-il possible, M. Jacob, d'évaluer le fardeau dont l'industrie s'est libérée grâce à la suppression de cette imposition ?

M. Claude Boule. – A titre d'exemple, une des entreprises figurant dans notre échantillon a un chiffre d'affaires de 743 millions d'euros. Elle acquittait 3,155 millions d'euros de taxe professionnelle et paiera désormais 4,462 millions d'euros de CET, soit une hausse de 1,3 million d'euros. Une entreprise au chiffre d'affaires moins élevé, de 109 millions d'euros, verra son imposition passer de 786 000 euros à 1,222 million d'euros, soit une hausse de plus de 55 %. Il ne s'agit pas de variations à la marge. C'est pourquoi nous demandions un étalement dans le temps plus important des effets de la réforme.

M. Yvon Jacob. – Nous ne disposons pas d'évaluation précise du gain pour les entreprises résultant de la suppression de la taxe professionnelle pesant sur les investissements obsolètes. Toutefois, un investissement industriel de 100 coûtait en réalité 140 à 150 pour une entreprise, en raison de la taxe professionnelle qui pesait sur cet investissement les années suivantes, au-delà même de la durée de son amortissement. Cet effet pervers disparaît.

M. Jean Arthuis, président. – Un des aspects les plus positifs de la réforme est le plafonnement de la CET à 3 % de la valeur ajoutée.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je rappelle également que la valeur locative industrielle fait l'objet d'un abattement spécifique très favorable pour le calcul de la CFE. Par ailleurs, des dispositifs de liaison des taux particulièrement stricts rendent pratiquement impossible, pour la plupart des collectivités territoriales, une évolution des taux d'imposition à la CFE sans évolution parallèle des taux des autres impositions locales.

Je souhaiterais interroger M. Jacob sur un point : pourquoi ne pas alléger les prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises en ciblant les charges sociales plutôt que les impositions servant au financement des collectivités territoriales ?

M. Jean Arthuis, président. – Il faudrait jouer sur les deux aspects, et la question est effectivement de savoir si on peut maintenir des impôts de production dans une économie mondialisée...

M. Yvon Jacob. – Les deux éléments essentiels de la production sont taxés : le capital via l'investissement et le travail pour financer des régimes sociaux, en particulier les branches famille et assurance-maladie dont la responsabilité n'incombe pas aux entreprises. L'écart de masse financière entre ces deux modes de taxation est considérable, de l'ordre de un à dix. Je suis donc très favorable à un autre mode de financement des régimes sociaux, en particulier dans un objectif de compétitivité des secteurs fortement exposés à la concurrence internationale, et certaines organisations syndicales rejoignent d'ailleurs cette vision.

M. Jean Arthuis, président. – L’alternative est bien de taxer la production ou la consommation. Je vous promets un prochain débat sur les impôts de consommation, mais revenons à la CET.

M. Philippe Dallier. – L’enquête de l’ordre des experts-comptables identifie parmi les perdants potentiels de la réforme les entreprises installées dans des zones d’emploi en grande difficulté, puisqu’elles perdent le crédit d’impôt de mille euros qui était prévu à l’article 1647 C septies du code général des impôts. Pourriez-vous nous en dire davantage et cela concerne-t-il les zones franches urbaines ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Je vous rappelle les lignes directrices qui ont inspiré la réforme sur ce point. Sous le régime de la TP coexistaient de nombreux dispositifs d’allègement répondant à des objectifs divers ; il a donc fallu s’interroger au cas par cas sur l’intégration éventuelle de ces objectifs dans celui de la réforme, qui se traduit par un allègement très substantiel d’impôt. La disparition de l’assiette des équipements et biens mobiliers a *de facto* entraîné celle des régimes relatifs à des matériels et équipements spécifiques. Les dispositions visant des métiers et catégories particulières d’entreprises, tels que le secteur agricole et les coopératives, et qui remontaient parfois à l’ancienne patente, ont été pour l’essentiel repris dans les nouvelles CFE et CVAE. De même les régimes répondant à une logique géographique et d’aménagement du territoire, de droit ou sur délibération des collectivités territoriales, ont été très majoritairement transposés à l’identique car ils relevaient d’un objectif distinct de celui de la réforme. Bien qu’il s’inscrive dans un « zonage », le crédit d’impôt auquel M. Dallier fait référence a été originellement créé pour lutter contre les délocalisations et est donc couvert par la réforme, ce qui explique qu’il n’ait pas été maintenu.

Mme Nicole Bricq. – J’ai le souvenir que le ministre de l’économie, lors des débats en loi de finances, avait évoqué une prochaine révision des bases foncières, en commençant par celles des entreprises. Où en est-on ?

M. Jean-Marc Fenet. – Ce débat a effectivement eu lieu fin 2009. Cette révision est cependant une opération de très grande ampleur qui requiert des modalités de transition. A ce titre, la révision des bases commerciales était apparue prioritaire.

M. Jean Arthuis, président. – Comment fait-on pour le foncier bâti, puisque le taux est identique pour les immeubles de bureaux et résidentiels ?

M. Jean-Marc Fenet. – Ce travail n’a de toute façon pas commencé et nécessite un débat préalable.

M. Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME). – La CGPME se félicite de la qualité de la coopération avec les parlementaires et

a fait passer le message de la réforme, suscitant de grands espoirs chez les chefs d'entreprise. Ils se sont cependant accompagnés d'inquiétudes sur les modalités d'application et une hausse de la taxation pour certains secteurs, malgré la promesse de réduire le plus possible le nombre de perdants. Or les responsables de PME ont une grande sensibilité psychologique à une augmentation de l'impôt, même si elle apparaît modérée en montant, et la multitude de déclarations parfois difficiles à renseigner, notamment celle du nombre de salariés par établissement, entretient cette inquiétude tant que les entreprises ne disposent pas d'évaluation précise de leur charge d'impôt. Les hausses estimées dans certains cas atteignent ainsi 40 % à 50 %.

Les PME sont cependant globalement satisfaites, et le simulateur en ligne a été très bien reçu puisqu'il préserve l'autonomie des entreprises, qui n'ont pas à passer par une organisation syndicale ou professionnelle pour obtenir des données. Cela explique sans doute aussi les moindres remontées d'informations du terrain. Il serait donc dommage de ternir les bienfaits de la réforme par certains rehaussements importants d'imposition. De même, je me demande si la compréhension prévaudra dans la mise en œuvre des contrôles fiscaux durant les premières années d'application d'une réforme dont les chefs d'entreprise tendent à déléguer la maîtrise à leurs conseils.

M. Jean Arthuis, président. – La compréhension est la seconde nature de l'administration fiscale ! Néanmoins s'il n'y a pas trop de protestations, c'est que la réforme est plutôt bien perçue. Qu'en est-il à présent dans le secteur de la construction ?

M. Thierry Taggiasco, directeur fiscal du groupe Bouygues construction. – Notre groupe fait partie des perdants puisque l'essentiel de nos filiales opérationnelles, à l'exception de certaines structures de portage de matériel plafonnées à 3,5 %, était soumis à la cotisation minimale de TP, au taux de 1,5 %. Elles devront désormais acquitter également la CFE.

M. Jean Arthuis, président. – La séparation entre les deux types de structures ne répondait-elle pas à des considérations d'optimisation fiscale ?

M. Thierry Taggiasco. – Ce type d'optimisation a pu se produire il y a dix ou vingt ans mais les réformes successives de la TP en ont amoindri l'intérêt.

Outre le surcoût lié à la réforme, les modalités pratiques de la CET nous ont surpris puisque les problèmes sont apparus là où nous ne les attendions pas. Nous pensions que les grandes filiales de bâtiment et d'électricité-maintenance, qui n'étaient pas familières des règles d'affectation et de déclaration des effectifs dans les communes, connaîtraient des difficultés. En définitive, elles concernent surtout les petites filiales de travaux publics et de terrassement, car les directions comptables raisonnent en masse salariale et sont confrontées à l'absence de linéarité de certains chantiers qui traversent plusieurs communes.

De même, les petites filiales, qui ne disposent pas d'outils de gestion sophistiqués et recourent aux services gestionnaires et de ressources humaines, tendent à affecter la totalité du personnel au lieu du siège social, ce qui implique de recourir à des calculs complexes par imputation analytique pour déterminer les affectations supérieures à trois mois. En revanche, les grosses filiales ont des outils de gestion élaborés qui leur permettent de suivre précisément chaque compagnon sur les chantiers. Le travail d'affectation des emplois peut donc être considérable dans les petites structures du BTP.

M. Jean Arthuis, président. – Quelles réponses l'administration fiscale envisage-t-elle d'apporter à cette problématique ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Le texte adopté répartit la CVAE en fonction du seul critère des effectifs, soit une situation différente de ce que prévoyait le régime de la TP. Ce critère a été très clairement privilégié par le législateur pour éviter une concentration de la valeur ajoutée – et donc de la richesse fiscale – dans les sièges sociaux. Le projet initial de décret procédait cependant d'une interprétation littérale et était très exigeant puisqu'il supposait de suivre quotidiennement l'affectation communale de chaque salarié.

Après consultation des organisations représentatives, il est apparu que ce système était irréaliste et non nécessaire, et le MEDEF a souhaité que le temps de travail du salarié soit apprécié sur trois mois en continu. L'arbitrage qui a été rendu retient cette option pragmatique ; un salarié est donc affecté à un lieu donné dès lors qu'il y travaille en continu pendant trois mois. Le rapport de la mission confiée à M. Bruno Durieux est d'ailleurs tout à fait concordant sur ce type de situation atypique et invite l'administration à envisager des améliorations pour les années à venir.

M. Jean Arthuis, président. – Nous poursuivons avec le secteur de l'intérim, pour lequel se posent la question du niveau de CET et celle de la localisation des effectifs et de la valeur ajoutée, dans l'entreprise d'intérim ou dans la société cliente qui fait appel à cette main-d'œuvre.

M. François Davy, président directeur général d'Adecco. – Je précise en premier lieu que les intérimaires sont comptabilisés dans le secteur des services, alors que 90 % d'entre eux travaillent dans l'industrie. Ces emplois sont aussi délocalisables que ceux de l'industrie.

M. Jean Arthuis, président. – C'est tout le problème de l'externalisation, qui conduit à transférer des activités industrielles aux services.

M. François Davy. – Dans les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre comme la nôtre, le chiffre d'affaires correspond principalement au montant des salaires et charges sociales des personnes employées, mais la création de valeur repose surtout sur la marge brute. Le chiffre d'affaires ne nous paraît donc pas un critère pertinent et nous recommandons que la CVAE, au titre

de laquelle Adecco versera un peu plus de 70 millions d'euros cette année, soit assise sur la marge brute.

Concernant la CFE et sa dimension locale, je rappelle que nous créons de l'emploi pérenne en France puisque 60 % de nos nouveaux intérimaires sont des demandeurs d'emploi, et après trois mois d'activité seuls la moitié se réinscrivent chez Pôle Emploi. Notre efficacité en la matière est tributaire de nos 6 000 agences locales, et la CFE, qui pèse sur nos coûts, ne doit pas contribuer à limiter la densité de ce maillage.

Je serais en revanche plus véhément sur les procédures de déclaration des salariés. Nous faisons travailler plus de 800 000 personnes par an et la durée moyenne des contrats est de quinze jours. Il est donc quasiment impossible de réaliser un suivi individuel ! Nous souhaitons par conséquent que les relevés mensuels de contrats de travail temporaire que nous adressons à Pôle Emploi puissent être utilisés dans la déclaration fiscale.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Je suis tout à fait d'accord avec M. Davy sur la question des obligations déclaratives, encore plus complexes que pour le BTP, et sa suggestion que l'administration s'appuie sur les déclarations existantes me paraît très intéressante. Nous ne disposions cependant pas d'une base légale suffisamment permissive et avons donc dû appliquer à l'intérim le régime applicable à la généralité des entreprises, conformément au souhait des organisations patronales.

M. François Davy. – Si cette proposition est retenue, cela ira bien dans le sens de la simplification.

M. Jean Arthuis, président. – Pourriez-vous me rappeler où est localisée et taxée la valeur ajoutée ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Ce débat a finalement été tranché en distinguant le régime « ordinaire » des entreprises et celui de l'intérim, dont la valeur ajoutée est taxée chez les sociétés d'intérim. Concernant la répartition, la loi prévoit une localisation des effectifs dans leur lieu de travail mais cette solution, ainsi que cela vient d'être souligné, est apparue trop sophistiquée et disproportionnée compte tenu de la grande dispersion des lieux d'emploi des intérimaires. On n'a cependant pas pu prévoir un traitement particulier pour les sociétés d'intérim avant la clause de rendez-vous, faute d'« accroche » législative, et la règle des trois mois en continu, quoique simplificatrice, a été retenue dans les projets de décret et d'instruction fiscale. Il en résulte qu'en 2010, la valeur ajoutée créée par ces sociétés va être peu dispersée sur le territoire.

M. Jean Arthuis, président. – C'est une rente de situation pour la commune sur le territoire de laquelle se trouve le siège de la société d'intérim !

Mme Marie-Christine Lepetit. – La règle des trois mois s'applique aux agences locales mais pas au siège social. La dispersion demeure cependant

moins fine que si on identifie l'entreprise cliente dans laquelle la personne est employée, ainsi que le prévoient les déclarations mensuelles citées par M. Davy. Une telle solution pourra être envisagée à la faveur d'une adaptation de la loi.

M. Jean Arthuis, président. – En 1998, une entreprise d'intérim s'est implantée dans une commune de mon département qui n'imposait pas de taxe professionnelle. Or l'essentiel de la valeur ajoutée se concentre dans la commune siège puisque la règle des trois mois, compte tenu de la durée moyenne des contrats d'intérim, ne trouve guère à s'appliquer. Il peut donc y avoir des pratiques d'optimisation, et il sera nécessaire de revoir cette question lors de la clause de rendez-vous.

M. Charles Guené. – A moins que tout ce qui n'est pas affecté à la commune du lieu de travail du fait de contrats de moins de trois mois vienne alimenter un fonds de péréquation...

M. Jean Arthuis, président. – Ce serait une très bonne idée !

Les cabinets d'avocats qui emploient moins de cinq collaborateurs bénéficient en tout cas pleinement de la réforme puisqu'ils n'acquittent que la CFE.

M. Jean-Yves Mercier, membre de la commission statut fiscal, social et financier de l'avocat du Conseil national des barreaux. – Je m'exprimerai d'abord en qualité de conseil d'entreprises sur l'intérêt de cette réforme, dont je me félicite car la taxe professionnelle, en pesant lourdement sur les entreprises, a créé un traumatisme dès les années qui ont suivi son introduction en 1975. Cette perception s'est par la suite prolongée, faisant de la taxe professionnelle un « impôt raté ». En revanche, la CET est un impôt intelligent puisqu'elle repose sur deux assiettes « rustiques » et qui ne créent pas de distorsions entre secteurs d'activité. Pour les professionnels libéraux employant moins de cinq salariés, cela se traduit opportunément par l'application de l'assiette de droit commun et une forte réduction de la charge fiscale, révélatrice d'une surimposition antérieure.

La seconde vertu de cet impôt est de permettre, par la redistribution de la valeur ajoutée imposée à un taux national, un écrêtement des écarts creusés par la dispersion des anciens taux territoriaux. Cette plus grande lisibilité facilitera les choix d'implantation des entreprises. On est cependant allé peut-être un peu loin dans le seuil d'applicabilité, fixé trop haut à 500 000 euros de chiffre d'affaires, et on a innové en créant, pour les entreprises réalisant plus de 152 500 euros de chiffre d'affaires, une obligation de déclaration d'une valeur ajoutée qui donne lieu à dégrèvement. Cette obligation est certes essentielle à la répartition du produit de la CET entre collectivités locales, mais si les avocats peuvent coopérer et concevoir cette nouvelle obligation comme une contrepartie à leur imposition selon le régime général, il peut être difficile de motiver les nombreuses autres petites entreprises.

Ainsi que cela a été longuement évoqué, un autre aspect délicat réside dans la ventilation des effectifs par commune et par établissement, mais nous sommes apparemment sur le point d'aboutir à la formalité la plus légère possible au regard des impératifs de la loi.

Enfin s'agissant de la bonne nouvelle qu'a représentée la décision du Conseil constitutionnel pour les libéraux imposés aux BNC, je m'interroge sur les moyens de restituer la recette ainsi perdue par les collectivités territoriales. Je ne vois à cet égard guère de solution constitutionnellement recevable qui permette d'évaluer différemment la capacité contributive des entreprises concernées. Je rappelle néanmoins que les grands cabinets d'avocats, assujettis à l'impôt sur les sociétés et qui acquittaient déjà la cotisation minimale de TP, verront leur imposition augmenter du fait de l'application de la CFE.

M. Jean Arthuis, président. – La réforme permettra peut-être aux avocats de mieux comprendre les mécanismes de la TVA...

M. Jean-Yves Mercier. – Vous faites allusion à une récente et originale initiative d'un candidat au bâtonnat de Paris dans le cadre de sa campagne électorale. Il a effectivement saisi le Conseil constitutionnel sur le fondement d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, s'agissant du régime de déductibilité de la TVA selon que le plaignant est un particulier ou une entreprise.

M. Denis Badré. – Je me demande si les entreprises qui s'étaient implantées dans des communes où le taux de taxe professionnelle est faible sont devenues perdantes dès lors que la CVAE repose sur un taux moyen national unique. Si c'est le cas, ces entreprises sont-elles susceptibles de changer d'implantation ? L'inverse tendrait à prouver que les localisations d'entreprises avant la réforme n'étaient peut-être pas entièrement liées au taux de taxe professionnelle.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Nous estimons qu'il n'existe pas de « perdant type ». Nous pouvons, au mieux, distinguer quelques tendances, comme par exemple le cas des entreprises à forte intensité de main d'œuvre pour lesquelles il y a un plafonnement spécifique. Elles étaient précédemment bénéficiaires de la réforme de 1999 qui avait supprimé la part salaires. De ce fait, nous pouvons considérer qu'elles étaient plutôt sous-imposées. Dès lors, si nous devons additionner les effets des deux réformes, nous aboutissons à un équilibre. Le foncier et la valeur ajoutée constituent de bonnes assiettes qui présentent de bonnes propriétés de neutralité, de stabilité, de solidité et donc de durabilité.

Une autre catégorie de perdants apparaît. Il s'agit des entreprises qui avaient su profiter des dispositions légales primitives pour abaisser significativement leur pression fiscale, en particulier à l'intérieur de groupes. Il était alors possible de loger la cotisation minimale dans une entité et le plafonnement dans une autre. Nous avons ainsi eu la surprise de découvrir que

certains groupes industriels n'ont pas vu leur imposition diminuer significativement après la suppression de l'assiette des équipements et biens mobiliers.

Le troisième cas, celui que vous citez, recouvre la situation des entreprises opportunistes ou chanceuses qui se sont installées dans des zones de base pression fiscale. Il s'agit de situations très résiduelles car, globalement, la réforme ne pénalise pas ces entreprises. Par ailleurs, par effet du mécanisme de liaison des taux, la faible charge fiscale de la CFE va continuer de profiter à ces entreprises.

Je rappelle toutefois que toutes ces analyses doivent être confirmées une fois que les premiers paiements auront été effectués.

M. Philippe Dallier. – Je suis relativement inquiet de ce que j'entends sur les risques de non-déclaration pour les petites entreprises. Pour les collectivités territoriales, il risque d'y avoir un effet induit. En effet, les sommes reversées au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et, ensuite, la redistribution qu'il devra effectuer seront dépendantes de ces déclarations.

Avez-vous déjà songé à un mécanisme de réajustement pour les contributions au FNGIR dans les années ultérieures ? Si les montants redistribués aux collectivités territoriales varient substantiellement chaque année, ces dernières risquent de remettre en question les chiffres qui leur seront présentés.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Les entreprises doivent remettre deux déclarations : la valeur ajoutée et la situation de leurs effectifs lorsqu'elles sont établies sur plusieurs établissements. Ces deux éléments déclaratifs nous permettent, d'une part, de calculer les sommes qui sont dues par l'Etat aux collectivités territoriales et, d'autre part, de les redistribuer aux collectivités territoriales.

Le législateur a créé ces deux obligations déclaratives et, en parallèle, les sanctions appropriées en cas de défaut de déclaration. Celles-ci ne suffiront pas pour obtenir le résultat attendu. Les amendes sont trop peu significatives et, dans tous les cas, il ne s'agit pas d'une bonne méthode.

Je ne crois pas, pour autant, que cette question pratique soulève une difficulté de principe, d'autant plus que les entreprises sont, le plus souvent, aidées par des professionnels. Le mécanisme déclaratif est connu puisqu'il est d'ores et déjà intégré à la liasse fiscale.

Je comprends le légitime souci des collectivités territoriales. L'Etat exercera une surveillance attentive. Toutefois, hormis les cas évoqués précédemment relatifs aux effectifs de l'intérim et des travaux publics, il n'existe pas de difficultés particulières, même pour les petites entreprises.

Nous procéderons, de surcroît, à une vérification des données. Nous serons ainsi en mesure de nous apercevoir s'il existe ou non des défaillances déclaratives.

M. Gérard Orsini. – Je voudrais renchérir sur ces propos. Les petites entreprises vont évidemment satisfaire leurs obligations déclaratives. La liasse fiscale est remplie, le plus souvent, par un expert-comptable et elle est contrôlée par un centre de gestion agréé.

M. Jean Arthuis, président. – Je voudrais vous remercier d'avoir répondu à notre invitation. Nous avons joué notre rôle constitutionnel qui nous prescrit d'évaluer les politiques publiques et de mesurer les conséquences des décisions que nous prenons en légiférant.

Nous avons compris qu'il n'est guère pertinent d'exercer la clause de rendez-vous dans les délais initialement prescrits par la loi de finances pour 2010. Il faudra attendre, au mieux à la fin de l'année 2010, mais vraisemblablement le printemps 2011 lorsque nous aurons une photographie de la réalité des différents prélèvements.

Nous aurons à revoir la question de la déclaration des effectifs des agences d'intérim. La suggestion de notre collègue Charles Guené, à savoir l'affectation de ces recettes à un fonds de péréquation, devra être examinée avec soin.

7. Mardi 22 juin 2010 - Audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales

La commission a procédé à l'audition de **Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales**, à l'occasion du **rapport évaluant l'impact de la réforme des finances locales (« clause de revoyure ») remis par le Gouvernement au Parlement en application de l'article 76 de la loi de finances pour 2010.**

M. Jean Arthuis, président. – Madame le ministre de l'économie et Monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales, nous souhaitons vous entendre sur le rapport qu'en vertu de la « clause dite de revoyure » prévue par la loi de finances pour 2010, le Gouvernement devait remettre au Parlement le 1^{er} juin, sur le sujet qui nous intéresse particulièrement de la réforme des finances locales, en particulier sur la mise en place de la contribution économique territoriale après la suppression de la taxe professionnelle.

L'article 76 de la dernière loi de finances dispose, en effet, que le Gouvernement transmet, avant le 1^{er} juin 2010, « un rapport présentant, par catégorie de collectivités et pour chaque collectivité, des simulations détaillées des recettes ». Un rapport conjoint des inspections générales des finances et de l'administration nous a bien été transmis le 10 juin, puis les simulations ont été communiquées sur un CD-Rom séparé, le 18 juin, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées.

L'article 76 précise que ce rapport mettra en évidence « les conséquences (de la réforme) sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages ». Or, si le rapport des inspections générales traite de l'autonomie financière, il ne dit mot de l'autonomie fiscale, pas plus que des conséquences de la réforme sur les prélèvements locaux qui pèsent sur les entreprises et sur les ménages.

L'article 76 indique encore que ce rapport « présente les résultats des analyses et des simulations complémentaires demandées par les commissions des finances » des deux assemblées. Or, nous constatons que toutes les questions que nous avons posées début mars ne trouvent pas de réponse dans ce rapport. Il devait également proposer « les ajustements nécessaires des transferts d'impositions entre niveaux de collectivités territoriales et des critères de répartition du produit des impositions en vue de garantir, pour chaque collectivité, le respect des objectifs de la réforme » : les inspections générales abordent à peine ce point.

Nous attendions encore du rapport du Gouvernement, qu'il « propose les évolutions nécessaires du fonctionnement du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) » : les inspections évoquent les principes et suggèrent de mettre en place de nouveaux instruments de péréquation au niveau communal, sur le modèle du FSRIF. Alain Marleix nous a également communiqué des informations en séance publique pour nous indiquer que le projet de loi de finances pour 2011 contiendrait des dispositions relatives aux FDPTP.

L'article 76 précise encore que le rapport « envisage différentes solutions pour faire évoluer le dispositif de garantie de ressources » et qu'il « tire les conséquences de la création de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux sur les collectivités et en particulier celles accueillant des installations nucléaires ainsi que sur l'équilibre financier des entreprises assujetties » : si certains aspects sont développés, nous ne trouvons pas mention dans le rapport des inspections générales d'une évolution du dispositif de garantie de ressources ni du cas spécifique des collectivités accueillant des installations nucléaires.

Nous attendions également que ce rapport « analyse la faisabilité d'une évolution distincte de l'évaluation des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises, d'une part, et pour les ménages, d'autre part » : encore un point qui n'est pas abordé.

Il avait été précisé que l'avis du comité des finances locales serait joint : d'après nos informations, le comité se prononcera définitivement après une réunion prévue le 6 juillet prochain.

La loi de finances pour 2010 prévoit encore que, au vu de ce rapport et avant le 31 juillet 2010, « la loi précise et adapte le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre ». Dès le 1^{er} avril, nous avons pris acte que ce rendez-vous législatif serait reporté, en constatant que les simulations n'étaient pas fiables, alors qu'elles sont indispensables pour améliorer la péréquation. Le Gouvernement a annoncé qu'il tiendrait compte de la nouvelle contribution économique territoriale : le rendez-vous est donc reporté à la loi de finances pour 2011, voire pour 2012.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. – C'est toujours un plaisir de venir s'exprimer devant votre commission des finances, d'autant plus grand quand elle est ouverte à tous les sénateurs !

Je plaide coupable pour tous les maux dont vous semblez m'accabler... Mes services ont joint leurs forces à celles de l'IGF et de l'IGA, qui ensemble sont parvenues à rédiger un rapport lisible et accessible à tous, sans rien sacrifier de leur qualité d'expertise. Le document devait vous être remis avant le 1^{er} juin, nous vous l'avons communiqué le 10, car nous tenions à l'accompagner

de l'avis du comité des finances locales. Le rapport que nous avons transmis aux présidents des deux assemblées a bien été accompagné de cet avis.

Je plaide coupable, encore, si nous n'avons pas répondu avec assez de détail aux quarante questions que vous nous avez posées début mars : il nous semblait que le rapport et surtout les annexes, nombreuses, répondaient à ces questions, mais, si tel n'est pas suffisamment le cas, je vous assure de toute la coopération de mes services.

M. Jean Arthuis, président. – Le comité des finances locales a prévu, le 6 juillet, d'entendre les membres de la mission parlementaire et, semble-t-il, c'est seulement après qu'il statuera sur ce rapport.

Mme Christine Lagarde. – Je ne maîtrise pas le calendrier du comité, mais j'ai ici copie de la délibération de sa séance du 1^{er} juin, consacrée à la présentation du rapport des missions d'inspection générale, et signée par son Président, Gilles Carrez.

J'évoquerai d'abord la méthode que nous avons suivie pour cette réforme importante : nous avons voulu le plus de transparence et de coopération possibles avec le Parlement. C'est pourquoi j'ai demandé une mission commune de l'IGF et de l'IGA, présidée par M. Bruno Durieux, avec pour objet précis d'évaluer l'impact de la réforme de la fiscalité locale. Cette mission m'a remis son rapport ; il a été examiné le 1^{er} juin par le comité des finances locales ; nous l'avons transmis le 10 juin aux présidents des deux assemblées, puis nous vous avons communiqué, le 18 juin, sur CD-rom, les simulations que vous nous aviez demandées pour chaque collectivité territoriale.

Le Premier ministre a également nommé six parlementaires en mission, dont vos collègues MM. Buffet, Chatillon et Guéné, pour suivre au plus près du terrain le fonctionnement des nouveaux mécanismes de péréquation. Les deux missions ont travaillé en bonne intelligence ; votre commission a contribué à la réflexion par ses travaux, qui ont bénéficié de toute la sagacité du rapporteur général.

J'ai mis à disposition toutes les informations possibles, y compris les simulations mises à jour, et nous avons créé un simulateur pour que les entreprises mesurent les effets de la réforme sur leur propre situation et puissent calculer leur CET.

Tous les décrets d'application ont été communiqués le plus en amont possible. Sur les douze décrets prévus, sept sont publiés, les cinq autres ne sont pas impératifs avant l'an prochain.

Le comité des finances locales auditionnera effectivement les six parlementaires en mission le 6 juillet, avant de statuer définitivement sur le rapport dont il a pris acte le 1^{er} juin.

La réforme de la fiscalité locale avait deux objectifs principaux. D'abord, celui de réduire le poids de la fiscalité sur les investissements productifs des entreprises : la contribution économique territoriale remplace la TP, avec un volet foncier et un volet économique ; sa perspective d'évolution est plus dynamique que la TP et plus cohérente avec l'activité dans les territoires. Second objectif, celui sécuriser et de rationaliser la fiscalité des collectivités territoriales : les bases sont rénovées, plus dynamiques, plus lisibles et plus cohérentes avec les missions des collectivités territoriales.

Le rapport Durieux constate que la réforme allège la charge fiscale locale qui pèse sur les entreprises et que la suppression de la TP bénéficie d'abord aux PME, au secteur industriel, notamment l'automobile et les entreprises de biens intermédiaires, ainsi qu'au secteur agroalimentaire : l'allègement de fiscalité locale peut atteindre 60%. Le rapport, cependant, juge que des ajustements sont nécessaires sur l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), en particulier celles qui concerne France Télécom et les installations éoliennes : il ne faut pas décourager les initiatives d'équipement dans ces secteurs.

Le rapport Durieux note que les bases fiscales de la nouvelle contribution économique territoriale sont plus dynamiques, de 0,3 point, que celles de la TP.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Comment peut-il être aussi précis sans connaître l'avenir ? Sa méthode consiste-t-elle à faire des projections à partir des données valant pour les années précédentes ?

Mme Christine Lagarde. – Oui, ce ne sont pas des hypothèses de *stress test* comme pour les banques, mais l'application des nouvelles règles de la CET aux données recueillies par le passé.

Le Conseil constitutionnel avait estimé que la réforme respectait cette autonomie ; le rapport Durieux constate qu'elle la renforce même, puisque les bases sont plus dynamiques, ce qui signifie des recettes en hausse, et que les baisses sont évitées grâce à la garantie de ressources : il n'y a donc que des gagnants à la réforme, même si certaines collectivités sont plus gagnantes que d'autres, et toutes sont assurées que leurs ressources fiscales seront au moins égales à celles de 2010.

Enfin, le rapport Durieux estime que des progrès restent à faire pour la péréquation, qui, selon ses estimations, réduira de 2 % les écarts de richesse entre 2010 et 2015 pour les régions et de 6% pour les départements tandis que, pour les communes, le système actuel est maintenu.

Pour conclure, je retiens que les objectifs sont atteints pour les entreprises, quoique des ajustements de l'IFER soient requis, et que la réforme conforte l'autonomie financière des collectivités locales, grâce à des bases

d'imposition plus stables et plus dynamiques, même si des progrès restent à faire pour la péréquation. Cependant, en matière de péréquation, nous nous heurterons toujours à la dichotomie entre les collectivités dites riches, et celles qui ne le sont pas.

M. Philippe Marini , rapporteur général. – La limite est floue : à partir de quand une collectivité est-elle riche ?

Mme Christine Lagarde. – Certes, mais nous ne pouvons nier que certaines départements sont dans une situation financière très difficile.

M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales. – Conformément à la « clause de revoyure », le Gouvernement a remis le rapport Durieux le 10 juin, après avis du comité des finances locales, et je salue le travail des deux inspections générales, réalisé en relation étroite avec la mission des six parlementaires, qui, elle, aura un rôle très important pour la péréquation.

Quels sont les effets de la réforme ? Globalement, les deux inspections générales montrent que l'État a tenu ses engagements vis-à-vis des collectivités territoriales. Leur autonomie financière est respectée : l'essentiel de la compensation est assurée par l'impôt, le niveau de ressources fiscales de chaque catégorie de collectivités est maintenu à court et à moyen termes, les nouvelles recettes fiscales sont plus dynamiques. Le rapport note une spécialisation accrue des impôts entre collectivités : je sais que cette évolution ne fait pas l'unanimité, mais j'y vois l'avantage d'un lien plus fort entre l'activité économique et les territoires.

Le rapport identifie des points à améliorer, en particulier pour l'IFER sur les opérateurs téléphoniques et sur les entreprises d'éoliennes.

Le bilan, cependant, montre le chemin parcouru depuis notre dernière audition de septembre 2009 devant votre commission : grâce à l'implication de tous, nous sommes parvenus à faire de la réforme des finances locales une réalité.

Sur la péréquation, des progrès doivent être réalisés. C'est d'abord une exigence constitutionnelle. Le problème est moins de définir de nouveaux outils, que de bien calibrer ceux dont nous disposons.

Le rapport Durieux propose des pistes, que nous avons à explorer pour la prochaine loi de finances. D'abord celle d'adapter nos outils de mesure des écarts de richesse entre collectivités, pour mieux prendre en compte les nouvelles ressources dont elles vont disposer. Le sujet est technique, mais il est incontournable pour que les dotations répondent plus justement aux situations locales : il faut adapter les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier, nous avons à faire ce travail ensemble.

Le rapport propose encore d'améliorer le dispositif de péréquation entre les échelons régional et départemental via la répartition et la croissance de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le Parlement a prévu que 25% de cette croissance serait répartie en fonction des charges pesant sur les niveaux départemental et régional : c'est la péréquation sur stock. S'y ajoute une péréquation sur flux, avec une part de la croissance de la CVAE prélevée sur le produit bénéficiant aux collectivités les plus riches. Le rapport Durieux estime qu'il faut renforcer ce dispositif. Il remarque que la péréquation sur stock est retardée par la compensation à l'euro près : une région qui verrait en 2011 sa part de CVAE diminuée du fait de moindres charges, verrait aussi cette diminution compensée par la garantie de ressources à l'euro près et il faudrait attendre 2012 pour voir jouer l'effet de péréquation. Quant à la péréquation sur flux, son abondement est progressif par construction. Enfin, sont apparus des cas où la réforme accentue les inégalités : il faut les corriger dès la loi de finances pour 2011.

Le rapport Durieux propose encore de renforcer les masses concernées par la péréquation, et de fondre les deux dispositifs de péréquation sur stock et sur flux. J'y suis plutôt favorable, mais je préfère attendre l'avis de la mission des six parlementaires, et nous aurons à en rediscuter dès cet été.

M. Jean Arthuis, président. – Le temps n'est-il pas venu de traiter simultanément la péréquation effectuée dans le cadre de la DGF et la péréquation liée à la réforme de la fiscalité locale ? Des décalages importants sont constatés, il faut y remédier...

M. Alain Marleix. – Tout à fait, nous devons renforcer la cohérence des dispositifs.

Faut-il étendre la péréquation entre communes et entre intercommunalités ? La loi de finances pour 2010 invite à adapter la péréquation communale. C'est particulièrement intéressant en Île-de-France, où les écarts de richesse sont très importants : le fonds de solidarité de la région Île-de-France doit s'adapter aux nouvelles ressources des collectivités locales et la péréquation doit être maintenue au moins au niveau de cette année. Cela vaut aussi pour le fonds départemental de péréquation de la TP, dont une partie a été intégrée à la garantie des ressources.

La réforme de la TP est l'occasion d'aller plus loin. Les inspections générales proposent un nouveau mécanisme de péréquation horizontale pour les communes et les intercommunalités. Le Parlement a tout son rôle à jouer dans la définition d'un tel dispositif, en particulier dans la détermination du panier de la péréquation et dans le calibrage entre la péréquation nationale et la péréquation locale. Les critères de la péréquation doivent être suffisamment génériques et simples pour que leur cohérence apparaisse bien. Nous devons aussi déterminer comment organiser la péréquation des « blocs locaux » d'intercommunalité.

Sur tous ces sujets, le Gouvernement s'engage à la plus grande transparence. C'est le sens du rapport Durieux et des relations étroites avec la mission des six parlementaires. Nous sommes ouverts au dialogue, pour prendre des mesures dès la prochaine loi de finances.

Enfin, les simulations sont un préalable indispensable, je remercie Christine Lagarde d'avoir mobilisé ses services pour que ces simulations intègrent les dernières données disponibles. C'est nécessaire pour que chaque collectivité évalue les ressources dont elle disposera avec la réforme.

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour ces précisions. Nous avons bien noté les contraintes ayant présidé à l'élaboration de ce rapport, et les rendez-vous annoncés avant la prochaine loi de finances. Nous tenterons d'innover cette année encore, en utilisant l'ordre du jour de la semaine de contrôle, en octobre ou en novembre, pour organiser le débat thématique de première partie de la loi de finances relatif aux collectivités locales.

Mais je m'interroge. Combien cette réforme coûte-t-elle ? On l'avait d'abord évaluée à 4,3 milliards ; d'après les évaluations transmises par le Gouvernement, la transformation de la taxe professionnelle en CET réduirait de 8,7 milliards la charge des entreprises ; le poids de l'IFER serait de 1,5 milliard ; cette réduction nette de 7,2 milliards de la charge qui pèse sur les entreprises entraînerait un surcroît d'impôt sur les sociétés que l'on pourrait estimer à 1,8 milliard. Soit, en définitive, un coût à la charge de l'État de 5,3 milliards. Une partie significative de l'écart d'un milliard d'euros par rapport à la prévision initiale est due à la décision du Conseil constitutionnel relative à l'imposition à la CET des professions libérales.

Mme Christine Lagarde. – Le Conseil constitutionnel a modifié en profondeur le régime applicable aux BNC. Le chiffrage initial, en réalité 4,8 milliards, avait en outre été effectué sur la base des déclarations antérieures. Le coût de la réforme sera de 5,3 milliards en régime de croisière et de 12,9 milliards en 2010, compte tenu des modalités d'application de la réforme.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il faudra compenser une réforme qui se traduit par une aggravation de 5 milliards du déficit structurel de l'État. Comment la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle s'articulera-t-elle avec l'enveloppe fermée de l'État aux collectivités locales ? Est-ce une mesure de périmètre dont le montant s'ajoute à l'enveloppe fermée ? Pouvez-vous nous confirmer – une question importante – que la DCRTP ne servira pas de variable d'ajustement à l'enveloppe fermée ? Dans ce cas, la réforme ne serait plus compensée à l'euro près.

Les documents transmis montrent la différence entre la dotation de compensation estimée initialement à 800 millions pour 2010 et le chiffre retenu par le rapport Durieux, soit 2,5 milliards. Les explications que vous avez fournies à ce sujet ne sont pas satisfaisantes. En effet, vous reprenez un montant initial de

800 millions d'euros correspondant à l'effet de la réforme sur l'ensemble des dotations budgétaires de l'Etat, DCRTP et DGF. Or, lors des débats comme dans l'avis du comité des finances locales, ce montant correspond à la seule DCRTP, à l'exclusion de la DGF. Expliquer une partie du surcoût par le transfert entre la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) et la DGF à hauteur de 600 millions d'euros n'est donc pas pertinent.

M. Alain Marleix. – En 2011, la DCRTP sera une mesure de périmètre ; sa création ne pèsera donc pas sur les autres concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Il en avait été de même pour la compensation relais en 2010.

Le Gouvernement réaffirme que la compensation s'effectuera à l'euro près car le niveau de recettes sera garanti post réforme. Puis la DCRTP évoluera comme les autres dotations de l'État aux collectivités, c'est-à-dire selon le principe de la stabilité en valeur.

M. Jean Arthuis, président. – Le FCTVA et la DCRTP ne seront donc pas inclus dans l'enveloppe fermée ?

Mme Christine Lagarde. – La DCRTP ne sera pas une variable d'ajustement. Quant à l'écart de chiffre, il s'explique par l'utilisation de données plus récentes ainsi que par la décision du Conseil constitutionnel.

Mme Nicole Bricq. – Je m'interroge sur l'objectif de cette réunion ouverte à tous nos collègues : avant de penser à la préparation de la loi de finances pour 2011, il conviendrait de regarder ce qui se passe. A cet égard, la réunion signe selon moi l'acte de décès de l'article 76 de la loi de finances pour 2010. Nous n'aurons pas de simulations alors que la clause de revoyure seule avait incité certains de nos collègues à voter le texte.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Cela n'a pas suffi pour vous ...

Mme Nicole Bricq. – Le groupe socialiste en avait pris acte dès le 2 juin en constatant que nous n'avions rien vu venir. Le groupe UMP, qui a déposé une proposition de résolution le vendredi 18 juin, dresse le même constat. Cette proposition dit explicitement – je le souligne à l'intention de nos collègues nommés par le Premier ministre – que, sur la fameuse valeur ajoutée, et s'agissant des simulations, nous ne pourrions y voir clair qu'au 31 juillet. Le Gouvernement n'a pas tenu ses engagements. La commission avait présenté des demandes détaillées, dans lesquelles les nôtres avaient été intégrées. Quand nous voulons que la taxe d'habitation prenne en compte le revenu, on nous accuse d'irréalisme ; nous avons donc demandé des simulations. Or nous n'avons pas de retour sur nos demandes. Qui plus est, vos simulations, déjà lacunaires, reposent sur une évolution des bases liée à des hypothèses de croissance dont vous dites qu'elles sont « audacieuses ».

Mme Christine Lagarde. – Ambitieuses et un peu audacieuses.

Mme Nicole Bricq. – Vos 2,5% de croissance ne sont pas réalistes ! L'on pourrait s'engager dans un débat technique – nous savons faire –, mais les collectivités locales sauront peut-être quelque chose le 31 décembre 2010... Quant à la péréquation, quoiqu'essentielle, nous n'en connaissons les termes qu'à l'automne 2011. Que proposez-vous pour la prochaine loi de finances ? Comme cela s'était dit à mots couverts durant les tables rondes organisées par la commission, le dispositif est renvoyé à l'après-2012. En attendant, on demande au budget de l'État de compenser, ce qui va ajouter de nouveaux déficits.

M. Jean Arthuis, président. – Il faut vérifier qu'il y a compensation à l'euro près au titre de 2010, et cela n'est possible qu'au 31 décembre. Peut-être n'avait-on pas cela suffisamment à l'esprit en votant l'article 76. Chacun devra être vigilant. Les rôles complémentaires seront-ils pris en compte ?

Mme Christine Lagarde. – Oui ! Nous disposerons des valeurs ajoutées le 30 juin ; les trois sénateurs en mission rendront leurs appréciations fin juin-début juillet et une réunion du comité des finances locales est prévue le 6 juillet. La concertation menée par le Budget sur les bases foncières reprend le 1^{er} juillet – l'on commencerait plutôt par le foncier commercial.

M. Jean Arthuis, président. – Il y aurait un taux différent pour les deux fonciers, celui des entreprises et celui des ménages ?

Mme Christine Lagarde. – La réflexion s'engage.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous mets en garde : si la réévaluation n'est pas simultanée, il y aura trois fonciers, pour la contribution foncière des entreprises, pour les entreprises et pour les ménages. Cela ferait beaucoup.

M. Alain Marleix. – Je dois dire à Mme Bricq que, malgré les difficultés de l'année 2010, la péréquation verticale continue, comme l'a souhaité le président de la République. La DSU augmente de 70 millions d'euros, la DSR de 26 millions d'euros et la dotation nationale de péréquation de 10 millions d'euros, soit, au total, 106 millions d'euros.

M. Éric Doligé. – Mes propos n'expriment pas une critique mais le souci de comprendre car, en dehors du monde virtuel, dans lequel nous sommes ici, il y a le monde réel, où nous travaillons. Nous sommes toujours très optimistes sur les délais de mise en œuvre quand nous votons des nouvelles taxes. Les 10 millions que j'attendais de l'écotaxe auraient permis d'attendre la clause de revoyure mais elle a finalement été retardée. Tout en comprenant le décalage dans le temps, je me demande si l'on pourra se revoir d'ici trois ans car, si on ne trouve pas de solution assez rapidement, certains départements seront dans le rouge en 2010, quelques-uns en 2011 et les autres dans deux ans.

La péréquation est un exercice socialement et financièrement enrichissant mais n'a rien d'urgent. J'admire ceux qui proposent une mise à niveau dans les cinq ans : on sera alors en-dessous du niveau de la mer !

Oui, les ressources sont dynamiques. Mais cela ne changera rien pour mon département puisqu'il faut compenser ceux qui ont des ressources moins dynamiques et, avec les taux les plus bas de France, je ne peux rien faire, quoi que l'on dise de l'autonomie fiscale. Il faut connaître les conséquences de la réforme : la revoiture est donc nécessaire, mais dans cinq ans, nous ne serons peut-être plus tous là... Le cinquième risque est à mon avis quelque chose de plus intéressant pour nous que la clause de revoiture. Ne peut-on récupérer dans le budget des sommes qui ont été fléchées pour les départements, pour le RSA chapeau et la CSG ?

M. Claude Belot. – Eric Doligé l'a dit, les départements français sont en grande difficulté. Il y a deux ans, le mien avait deux années de *ratio* de solvabilité ; Dominique Bussereau est passé à huit ans et ce n'est pas sa faute. Le cas n'est pas unique. Il faut interrompre cette spirale destructrice.

Je n'écrirai plus sur la péréquation dont j'avais traité avec Jean François-Poncet. Voilà en effet le plus beau numéro d'hypocrisie tous gouvernements confondus depuis vingt-et-un ans. Elle représente moins de 2% de la masse publique locale et il n'est pas très facile de prendre dans la poche de ceux qui n'ont plus assez pour donner à ceux qui n'en ont jamais eu suffisamment.

L'IFER est un objet fiscal non identifié. Mieux vaudrait être au point pour le 31 décembre. La Direction de la législation fiscale n'est pas en mesure de répondre aux questions. Il faut pourtant que l'on sache ce que les mots veulent dire. De France Télécom aux opérateurs d'éoliennes en passant par les opérateurs alternatifs, les entreprises de réseau entretiennent des armées de lobbyistes dans nos maisons. J'ai fait une expérience sur ma commune au vu des simulations publiées sur internet en fin d'année : j'ai une IFER qui ne rapportera que 4 040 euros à ma commune, à partager pour moitié avec le département ; nous avons pourtant un réseau de chaleur de 15 mégawatts, exploité par une entreprise qui ne déclare rien ; le poste source d'EDF, 24 mégawatts, n'est pas plus déclaré que le central téléphonique : zéro ! Le malheureux opérateur alternatif qui est installé dans ma commune, lui, a déclaré une antenne sur le château d'eau. Les grands groupes déclarent ce qu'ils veulent et vos services ignorent la réalité locale. Je m'en suis ouvert à la responsable de ceux-ci dans ma commune. L'IFER exige que les grands exploitants soient honnêtes : on ne doit pas plaisanter avec ces affaires-là.

Qu'est-ce que le « bloc communal » ? Nul ne le sait.

Je crois aux énergies alternatives, ce qui est peut-être naïf. Le Gouvernement a eu raison de développer l'énergie photovoltaïque et les éoliennes en s'engageant sur des prix de rachat pour vingt ans. Cependant, alors que le rapport du photovoltaïque pour une collectivité locale est passé de 28 000 à 4 000 euros pour un mégawatt, qui réclame trois hectares de terrain, le prix garanti de 32 centimes est resté le même ! Avec un taux de retour de 12 % à 14 %, les entreprises sont en mesure de financer les retombées locales, même si elles sont plus étroites d'épaule que certains grands groupes. Je suis stupéfait de l'incohérence de ce que je découvre. Pourquoi voulez-vous, dans ces conditions, qu'un maire se batte pour l'installation d'un champ d'éoliennes qui enrichiront ceux qui n'en ont pas besoin ? Tous ces sujets doivent être traités de manière globale et dans la clarté, sans précipitation mais vite.

M. Jean Arthuis, président. – Merci d'avoir souligné le caractère quelque peu artificiel de l'économie administrée des énergies renouvelables, développées grâce à une niche sur l'ISF.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Je comprends la difficulté qui est la vôtre. Le rapport, très global, réserve une grande inconnue : personne ne sait ce que va donner la CVAE. Le Conseil constitutionnel a joué un mauvais tour en supprimant la taxation des BNC. Envisagez-vous de la rétablir et quand ?

En matière de dotation de compensation, vous nous proposez un rebasage de 800 millions à 2,5 milliards d'euros qui ne sera pas strictement proportionnel à tous les niveaux. Il y aura donc des gagnantes et des perdantes parmi les collectivités. Que ferez-vous, en particulier, au niveau des départements ?

Tout le monde parle de la péréquation. Ne pourrait-on pas profiter des difficultés actuelles pour donner de la souplesse aux groupements de communes volontaires et leur permettre de percevoir la totalité de la DGF pour assurer eux-mêmes la péréquation ? Il est temps de sortir de cette méfiance générale : on ne voit pas tout de Paris. Pourquoi ne pas mener une expérimentation ? Enfin, ne l'oublions pas, la péréquation est souvent associée au saupoudrage – nous nous étions aussi heurtés aux droits acquis lorsque nous avons voulu concentrer la DSU sur les communes qui en avaient le plus besoin.

M. Jean Arthuis, président. – Répartir la DGF entre les 3 000 EPCI serait assurément plus commode.

Mme Marie-France Beaufile. – Je ne partage pas du tout la proposition de M. Fourcade sur la DGF versée à l'intercommunalité ! Je rejoins en revanche Mme Bricq à propos de la clause de revoyure, qui avait été un élément important lors du vote de la réforme. Le ministre a dit que l'un des objectifs était de permettre aux entreprises de ne pas se sentir handicapées par la TP quand elles investissent. Lors des auditions, ces dernières ont expliqué que la CVAE ne créait pas les conditions de l'investissement productif.

Les collectivités locales, qui subissent une énorme transformation, manquent de visibilité. Le rapport Durieux dit que la CVAE a un meilleur dynamisme que la taxe professionnelle mais qu'elle est aussi plus dépendante de la conjoncture économique – et celle-ci ne s'améliore pas.

J'ai bien entendu ce qu'a dit le ministre de la DSU. Le supplément représente un petit apport pour les plus gros bénéficiaires. En réalité, la péréquation suppose une masse financière importante et l'on ne s'en est pas donné les moyens. L'annonce sur la modification des bases foncières m'inquiète fortement car le foncier de ma commune est pour moitié industriel et j'ai très peu de capacité de me retourner vers le foncier des ménages.

Enfin, comme M. Belot, je m'interroge sur le bloc communal. Comment traiter de l'intercommunalité et comment traiter des communes ? On avait, lors de la composition des intercommunalités, une richesse fiscale qu'on ne peut plus mesurer. Il va donc falloir travailler et assurer une vraie visibilité.

M. Jean Arthuis, président. – Il nous faut un peu de temps pour que cela se décante.

M. Albéric de Montgolfier. – Sur cette réforme extrêmement importante, je commencerai par souligner que l'engagement d'une compensation à l'euro près a été tenu par le Gouvernement. Les documents transmis sont clairs. Je ne m'associe pas à ce qui a été dit sur l'établissement du budget des collectivités car il serait absurde de gager les choses sur des simulations. Attendons de connaître les recettes d'une année : la meilleure clause de revoyure sera une année de recettes réelles.

L'IFER, qui est extrêmement nouveau, repose sur une base déclarative que ne connaît pas l'administration fiscale. Il faut une péréquation entre départements sur la valeur ajoutée. On en est à 25%, pourquoi ne pas aller jusqu'à 50% ?

M. Roland du Luart. – Si l'on évalue à 5,3 milliards le coût de la réforme de la taxe professionnelle pour l'État, on ne mesure pas le désastre que cette réforme représente pour les départements. Parce qu'elle augmentait de 3 à 4 % l'an, la taxe professionnelle permettait de faire face à la croissance de 5 à 6 % des dépenses sociales. Sans cette garantie, nous allons dans le mur : je serai dans le rouge en 2012 et dans l'écarlate en 2013. Je comprends qu'on ne peut respecter la clause dite de revoyure tout de suite, mais comment voter les budgets départementaux si l'on ne dispose des chiffres qu'au 31 décembre ? On remet toujours au lendemain ce qui a été promis. Un jour, la plupart des départements de France seront en faillite.

M. Alain Marleix. – Le rebasage de la dotation de compensation ne perturbe pas la compensation à l'euro près puisque le fonds de garantie individuelle de ressources interviendra après les dotations. Je précise à M.

Fourcade que l'article 34 *quater* du projet de réforme des collectivités locales, que députés et sénateurs ont voté, permet à un EPCI de recevoir la totalité de la DGF, sur délibération concordante de l'organe délibérant et de chacun des conseils municipaux, sur la base du volontariat.

La situation des départements est indépendante de la réforme de la taxe professionnelle. Le Gouvernement n'est pas inactif et le Premier ministre a pris sur le cinquième risque des engagements devant le bureau de l'Association des départements de France ; un rendez-vous interviendra très rapidement, le 1^{er} janvier prochain. Sans tomber dans l'optimisme, je rappelle que les départements bénéficient de 48,5% du produit de la nouvelle cotisation et qu'ils profitent du dynamisme réel de cette ressource. Les droits de mutation à titre onéreux ont augmenté de 40 % depuis le 1^{er} janvier.

M. Roland du Luart. – De 16 % seulement chez moi, ce qui ne compense pas les pertes de l'année dernière !

M. Alain Marleix. – Selon le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGA, les recettes des départements resteront dynamiques et seront supérieures de 20 % en 2015 à leur niveau de 2010.

M. Jean Arthuis, président. – C'est une vision optimiste... Je vous mets en garde sur les droits de mutation, car, les taux d'intérêt étant particulièrement bas, des transactions immobilières sont dénouées par anticipation, avant que ces taux ne remontent.

Mme Christine Lagarde. – Les départements bénéficient d'une garantie de ressources. Vous savez exactement ce dont vous disposez alors que vous n'étiez pas prémunis contre une baisse de taxe professionnelle. Il faut examiner indépendamment de la réforme l'évolution comparée des besoins et des bases.

Mme Bricq a fait référence à nos hypothèses ambitieuses et un peu audacieuses de croissance. Il est normal que le rapport Durieux les retienne. Nous y reviendrons sur la base des informations que nous aurons sur le deuxième trimestre 2010. Nous aborderons le débat avec des bases revues, éventuellement à la hausse, car les *chief economists* de certaines banques nous situent même au-dessus de nos hypothèses.

Je n'ai pas la réponse sur le RSA et la CSG, mais nous répondrons à M. Doligé.

Vous me demandez, monsieur Belot, plus de travail sur l'assiette et les déclarations des entreprises de réseau, nous allons nous y attaquer. Il s'agit de clarifier les concepts, l'appréhension et le calibrage. Nous devons arbitrer entre la nécessité d'un rééquilibrage fiscal et les incitations aux énergies alternatives. Je vous remercie de vos encouragements et de votre vigilance.

Nous sommes malheureux, monsieur Fourcade, d'avoir été retoqués sur les bénéfices non commerciaux par le Conseil constitutionnel. Nous cherchons une taxation appropriée et prenons l'attache des professionnels.

M. Jean Arthuis, président. – Il y avait une injustice flagrante pour les professionnels exerçant en société.

Mme Christine Lagarde. – Le débat est déjà engagé.

Si vous interrogez le président d'une grande société, madame Beaufils, il vous assurera toujours qu'il faut plus de réductions d'impôt. La DSU, qui a plus que doublé depuis cinq ans, représente 1,2 milliard.

Le BTP est un secteur extrêmement sensible aux prescriptions des élus locaux. Si vous vous plaignez de ne pouvoir boucler votre budget et que vous diminuez vos investissements, il embauchera moins et prendra moins d'apprentis. J'attire votre attention sur cet enjeu en vous rappelant que vous disposez d'une garantie pour 2011. C'est important pour l'emploi : il s'agit d'amorcer un cercle vertueux ou un cercle vicieux.

M. Roland du Luart. – Je ne suis pas convaincu.

Mme Christine Lagarde. – Monsieur de Montgolfier a raison : il faudra prendre les faits en compte sur la répartition de la péréquation. Nous serons attentifs aux propositions du rapport Durieux.

M. Jean Arthuis, président. – On ne modifiera pas dès maintenant la loi de finances votée à l'automne dernier ; toute modification n'aura d'effet qu'en 2011 : nous ne prenons donc pas de retard en attendant l'échéance de la loi de finances pour 2011. Je m'engage à organiser toutes les réunions ouvertes nécessaires pour la préparer et je remercie Mmes Bricq et Beaufils de leur sollicitude pour ceux qui avaient voté ce projet de loi avec à l'esprit un rendez-vous à l'été.

Nous nous reverrons bientôt, madame la ministre : nous sommes preneurs de nouvelles simulations. Nous avons dès à présent un rendez-vous le 8 juillet pour le débat d'orientation budgétaire ; peut-être, en application du principe de précaution, établirons-nous nos propres hypothèses. Nous persisterons dans nos propositions en faveur de la croissance et la compétitivité.

8. Mardi 22 juin 2010 - Etude comparative sur la péréquation fiscale et financière entre les collectivités territoriales – Audition des consultants de Public Evaluation System et de l’institut Thomas More

La commission a procédé à l’audition des **consultants de Public Evaluation System et de l’institut Thomas More** pour la présentation de **l’étude comparative sur la péréquation fiscale et financière entre les collectivités territoriales.**

M. Jean Arthuis, président. – Après avoir lancé un appel d’offre, nous avons retenu Public Evaluation System et l’Institut Thomas More pour nous présenter une étude comparative sur les différents systèmes de péréquation fiscale et financière entre les collectivités territoriales dans divers pays.

M. Stanislas Boutmy, directeur général de Public Evaluation System. – Nous avons publié en janvier 2009 une étude sur les réformes territoriales en Europe, puis nous sommes intervenus à diverses reprises dans différents colloques et travaux. Vous avez souhaité nous confier une mission pour étudier les mécanismes étrangers de péréquation.

En France, la fiscalité locale est vécue comme le support de l’autonomie : la taxe professionnelle représentait ainsi 16% des recettes de fonctionnement des régions et des départements en 2008. La péréquation est donc le complément indispensable de l’autonomie et elle figure d’ailleurs à l’article 72-2 de la Constitution qui lie la question du financement des collectivités aux principes d’autonomie financière, de compensation et de péréquation. Or, les revendications à l’égalité territoriale se sont accrues alors que la taxe professionnelle était supprimée, que les concours financiers de l’État aux collectivités stagnaient et qu’étaient remis en question le montant des compensations aux transferts de compétence.

Dès lors, comment respecter les impératifs constitutionnels et mettre en œuvre une péréquation dynamique, alors que les recettes fiscales sont moins dynamiques ?

Pour mener à bien cette étude, nous avons sélectionné divers pays de l’Union européenne et nous avons également retenu le Japon.

Nous avons examiné diverses situations : chaque système territorial répond à un ensemble de contraintes géographiques, démographiques, sociales et historiques. De 2000 à 2008, les parts de fiscalité et de transferts dans les budgets des collectivités ont connu des évolutions variables, tandis que des réformes de financement intervenaient dans la quasi-totalité des pays. Nous avons donc retenu onze Etats, dont la France, bien sûr.

Mme Céline Moyon, consultante auprès de Public Evaluation System. – Ces onze pays se caractérisent tous par un haut degré de décentralisation. Dans les pays de l'OCDE, les collectivités engagent 33 % des dépenses publiques, dont 22 % des dépenses de santé et 40 % des dépenses d'enseignement. Les collectivités perçoivent 17 % des recettes fiscales prélevées. Il y a donc un décalage entre la part des dépenses publiques prises en charge par les collectivités territoriales et les recettes qui leur sont attribuées. La fiscalité acquittée par les entreprises représente 19 % des recettes fiscales des collectivités. Les États centraux doivent ainsi financer certaines compétences portées par les collectivités.

La définition de la péréquation est plurielle et elle lie ses objectifs à son financement. La péréquation est un mécanisme de redistribution : elle vise à égaliser les niveaux de vie et les capacités. Très souvent, le terme de péréquation fait référence à la notion de compensation ce qui, dans le débat français, ne simplifie pas les choses. L'égal accès aux services publics sous-tend les systèmes étudiés dès lors que les collectivités assument des compétences telles que la protection sociale ou l'enseignement. Le financement de la péréquation repose sur la collecte de l'impôt mais elle ne rompt pas tout lien avec la territorialisation des ressources. Enfin, la péréquation ne vise pas à égaliser les offres de services : le niveau d'imposition reflète, *in fine*, les choix et les engagements pris par les exécutifs locaux. Ainsi, la péréquation, l'égalité d'accès au service et le niveau d'imposition sont liés. La péréquation ne doit pas masquer l'adéquation entre le niveau d'imposition et l'offre de service.

Le rapport pose cinq questions qui nourrissent, sans les épuiser, les débats sur les réformes à l'étranger. Le financement des collectivités peut-il comporter une norme de dépense ? Les fonds de péréquation doivent-ils être ciblés sur quelques compétences ? La péréquation garantit-elle un égal accès aux services publics ? La stabilisation des ressources des collectivités passe-t-elle par la péréquation ? Enfin, comment mettre en œuvre une péréquation sans clivages ?

Tout d'abord, le maillage communal : dans six pays, dont la France, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse, plus de 25 % de la population habite dans des communes de moins de 10 000 habitants. En France et en Suisse, moins de 25 % de la population vit dans des communes de plus de 50 000 habitants. On est encore loin des métropoles ! A l'inverse, l'Espagne, la Suède, la Finlande et la Hollande se caractérisent par une concentration de la population dans des villes de plus de 50 000 habitants.

Derrière le vocable région, il faut distinguer les grandes régions – équivalentes au nôtres – et les petites régions – qui seraient comparables à nos départements. A l'instar des pays les plus peuplés, la France est maillée de régions de grande taille qui se caractérisent par des écarts de densité modérés. La péréquation devra en tenir compte. En revanche, dans les pays à petites régions, l'homogénéité n'est pas toujours de mise.

Nous avons retenu l'indicateur courant de PIB par habitant : les distorsions entre départements sont très grandes en France alors qu'elles ont tendance à s'atténuer entre régions.

Les revenus fiscaux représentent rarement la majorité des ressources des collectivités. En revanche, les transferts de fonctionnement et d'investissement sont le plus souvent majoritaires. Lorsqu'on est en présence de fiscalité partagée, la distinction entre dotation et ressource fiscale est beaucoup plus difficile à définir.

Enfin, la situation économique doit être prise en compte : comment prévoir de la péréquation quand les recettes fiscales diminuent et que les dotations budgétaires sont gelées ? Des choix politiques devront être faits.

Dans le rapport, tous les fonds péréquateurs ont été recensés. La France se caractérise, comme la plupart des pays unitaires, par la mise en œuvre de la péréquation à tous les échelons des collectivités, même si les volumes sont plus importants au niveau communal. En France, l'ensemble des mécanismes verticaux représentent 2,7 % des dépenses publiques tandis que la péréquation horizontale représente moins de 0,5 %. Dans certains pays, les transferts se concentrent au niveau régional, comme en Italie, en Espagne, en Suisse, en Autriche ou en Allemagne.

Sur quels critères de richesse établir la péréquation ? L'opposition entre ressources et charges résiste mal à l'analyse. La distinction s'opère davantage sur la question : comment articule-t-on les richesses et les charges ? En France, aux Pays-Bas et en Suisse, le critère de ressources détermine l'éligibilité. Dans d'autres pays, comme l'Espagne, le Japon et l'Italie, on estime les besoins en fonction des compétences des collectivités. Puis, les besoins financiers sont comparés aux ressources fiscales estimées en potentiel. Un dernier groupe de pays se caractérise par une fiscalité partagée en amont et qui irrigue la péréquation en aval : en Allemagne, en Autriche et en République Tchèque, les critères de répartition sont définis au cas par cas.

Selon que l'on se situe dans une logique de répartition ou de compensation, le système est différent. La France, comme les Pays-Bas ou l'Autriche, suit une logique de répartition : une enveloppe est prédéfinie et les collectivités en ont droit à une partie. Le critère de répartition est déterminé par le Gouvernement. Pour les pays qui relèvent d'une logique de répartition, le montant de l'enveloppe n'est pas défini a priori. Ce sont les montants des besoins qui importent et la fiscalité s'adapte en fonction de ces besoins. Il en est ainsi en Espagne, en Finlande, en Italie, au Japon et en Suède. Dans ce dernier pays, un objectif de dépense est fixé sur le fonds de péréquation, comme cela se pratique en France avec l'ONDAM. Si le montant de l'enveloppe est dépassé, chaque collectivité devra consentir un effort ; s'il y a un excédent, il sera réparti entre elles.

La plupart des pays, et notamment la France, l'Autriche, les Pays-Bas et la République Tchèque, ont construit leur système de péréquation sur une logique de répartition verticale. Mais la péréquation dans une optique de compensation appelle des solutions horizontales, sans exclure des financements verticaux complémentaires ou des ajouts de fiscalité partagée, comme en Allemagne, en Suisse ou en Espagne. En Suisse, la péréquation repose sur des critères de ressources pour les trois-quarts de l'effort total. L'apport des cantons est moindre que celui de la Confédération qui participe très largement au système et prend en charge 60 % du total de la péréquation sur ressources.

Nous souhaitons maintenant vous proposer quelques pistes de réflexion pour engager le débat.

M. Stanislas Boutmy. – La compensation française est souvent héritée d'un coût historique qui est intégré à la DGF. La péréquation et l'orientation des dépenses des collectivités sont de plus en plus encadrées. Dans divers pays, on essaye d'assurer un égal accès aux services plutôt que de préserver l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. En France, une telle orientation serait quelque peu contraire à la Constitution, mais peut être faudrait-il l'envisager.

Enfin, alors que les contraintes budgétaires vont croissantes, il convient de rendre les finances publiques soutenables. Plusieurs pays ont défini des coûts standards de service public, ce qui permet de réduire les montants.

Cette étude a été menée entre mai et juin. Nous avons rencontré de nombreux interlocuteurs que je tenais à remercier pour leur accueil.

M. Jean Arthuis, président. – Chaque pays a ses pratiques, ses caractéristiques.

Mme Céline Moyon. - En France, on utilise les notions de péréquation et de compensation, mais les autres pays appellent péréquation ce que nous nommons compensation.

M. Jean Arthuis, président. – A un moment donné, on a compensé la perte d'un impôt et on a figé le dispositif, rendant par là même impossible une quelconque péréquation.

Mme Céline Moyon. – La compensation à l'étranger, ce serait la péréquation à la française, mais actualisée chaque année.

M. Jean Arthuis, président. – Pouvez-vous porter un jugement sur les pratiques françaises par rapport à ce qui se passe à l'étranger ? Y a-t-il quelque part des règles plus simples, plus claires, plus justes ?

Mme Céline Moyon. – La péréquation produit des effets réels dès lors qu'elle est un pilier incontournable des finances publiques : il faut qu'elle

soit un des principaux modes de financement des collectivités, mais indexée annuellement.

M. Jean Arthuis, président. – La réforme de 2010 a été marquée par de la compensation, plus que par de la péréquation, puisque l'État s'est engagé à compenser à l'euro près.

Mme Nicole Bricq. – J'ai lu les conclusions de votre rapport, notamment les pages 57 et 58 : « si à l'avenir les dotations sont gelées, il sera de plus en plus malaisé de poursuivre la croissance de quelques dotations aux volumes discrets dans le budget des collectivités ». Qu'entendez-vous par là ?

Vous écrivez aussi : « La transition vers un système horizontal de redistribution implique une modification substantielle des équilibres là où la péréquation horizontale représente moins de 0,5 % des dépenses publiques des collectivités et l'ensemble des mécanismes verticaux 2,7 % ». Pouvez-vous développer ?

Enfin, vous estimez que la dissociation des mécanismes de compensation et de péréquation apparaît très artificielle. Bref, vous estimez que la péréquation égale la compensation et inversement.

Mme Céline Moyon. – Rapportée à la DGF, l'enveloppe de la DSU ou de la DSR a un impact financier assez peu structurant : ces dotations ont donc un faible impact pour atténuer les inégalités. Si l'on veut réduire significativement les inégalités, l'enveloppe normée ne doit concerner que la péréquation. Mais en retenant un critère tel que l'euro par habitant pondéré par des strates démographiques, on fait déjà de la péréquation. On estime en effet que des économies d'échelle peuvent être réalisées lorsqu'on passe d'une ville de 5 000 habitants à 10 000 ou 20 000. Ainsi, en République Tchèque, les critères de répartition ne tiennent compte que des strates de population.

Des mécanismes de péréquation verticaux ou horizontaux purs n'existent pas. Avec la suppression de la taxe professionnelle et la mise en place d'une péréquation sur la CVAE, on nous présente la péréquation horizontale comme une solution miracle à coût zéro pour le Gouvernement. Les exemples étrangers le démentent : la péréquation horizontale a toujours un coût pour un Gouvernement parce qu'il doit apporter son concours financier, d'une façon ou d'une autre.

Le problème de la péréquation horizontale, c'est qu'elle est visible : il y a des gens qui payent et d'autres qui reçoivent. Si vous identifiez les pauvres et les riches, le débat politique s'envenime automatiquement. Il est donc préférable d'instaurer des prélèvements à la source. En Autriche, les fonds de péréquation sont alimentés par une partie des ressources fiscales qui devaient revenir aux communes. En Suisse, en revanche, il y a des contributeurs et des bénéficiaires.

Le système a été accepté car on lui a ajouté une péréquation sur les charges qui concernent plutôt les zones urbaines.

En ce qui concerne la distinction entre péréquation et compensation, elle n'est pas évidente à établir. Dans de nombreux pays, la compensation, c'est non pas de continuer à compenser une réforme votée il y a dix ans, mais de compenser géographiquement des inégalités au sein d'un même État.

Les distinctions opérées par la Direction générale des collectivités locales résistent mal aux analyses étrangères.

M. Philippe Adnot. – Je ne comprends pas que vous ayez du mal à décrire ce phénomène ! En France, la compensation consiste à figer des situations au profit de ceux qui ont levé le plus d'impôts : on récompense les mauvais gestionnaires. Par exemple, plus vous avez voté une vignette automobile élevée, plus vous percevez de compensation.

La péréquation n'a rien à voir ! Il suffit de regarder les déséquilibres. Mais la France n'a jamais eu le courage de faire de la péréquation. Il y a même des collectivités riches qui perçoivent de la péréquation !

M. Stanislas Boutmy. – Le cas japonais est intéressant. Il prône l'égal accès aux services publics sur le territoire du pays, rural ou urbain. On évalue le coût du service et on redistribue en fonction des besoins. Cela suppose un outil statistique puissant et une revalorisation des bases tous les trois ans, ce qu'on ne fait pas en France.

M. Jean Arthuis, président. – Et cela fait un déficit de 10 % du PIB !

M. Stanislas Boutmy. – Dans d'autres pays, le système est différent : le prix du service public est estimé au plus bas et si une collectivité en veut plus, libre à elle de le financer en augmentant les impôts locaux.

En Allemagne, la Fédération des communes a accepté les réductions budgétaires à l'horizon 2020, mais elle a demandé à ce que les obligations qui pèsent sur elles soient allégées d'autant.

M. Jean Arthuis, président. – Nous réclamons également de revoir le système des normes imposées par l'État qui coûtent fort cher aux collectivités.

M. Stanislas Boutmy. – Il y a un an, pour répondre à M. Charasse, nous avons fait remarquer que l'Espagne pouvait être considérée comme un modèle car des collectivités avaient poursuivi l'État en justice et elles avaient gagné. Plusieurs collectivités françaises se sont engagées dans cette voie.

Mme Céline Moyon. – La question est de savoir quel est le modèle transposable en France. En Suède, le système à l'air de fonctionner à la

satisfaction de tous. Les 350 communes jouent leur rôle de médiateur, d'intermédiaire.

M. François Marc. – Dans la diapositive numéro 9, vous faites référence à cinq questions. Vous êtes déjà revenus sur la troisième : je ne m'y attarderai donc pas. En ce qui concerne la quatrième question, je souhaiterais que vous développiez : la stabilisation des ressources des collectivités passe-t-elle par la péréquation ? Si les collectivités ont des charges évolutives à recettes constantes, on ne fera que creuser le déficit.

Les effets conjoncturels sont-ils plus ressentis dans certaines collectivités que dans d'autres ? Avec la péréquation, on va essayer de compenser certaines variations conjoncturelles. Peut-on espérer que la péréquation vienne en aide à des collectivités touchées par la crise ?

Mme Céline Moyon. – Aujourd'hui, les collectivités disposent de compétences incontournables sur la santé, l'éducation, la protection sociale. Lorsqu'il s'agit de trouver des moyens pour financer ces politiques, on a le plus souvent recours à de la fiscalité partagée. Pour inciter les collectivités à développer leur territoire, il faut que le lien entre les recettes fiscales et les ressources propres demeure. Or, avec la péréquation, les collectivités sont de plus en plus souvent exposées aux aléas de la conjoncture.

Il est donc dangereux d'indexer les ressources des collectivités sur les recettes fiscales collectées. Enfin, l'OCDE estime qu'il ne faut pas faire faire à la péréquation autre chose que de la péréquation.

M. Stanislas Boutmy. – Quand on parle de stabilisation, il faut bien avoir à l'esprit que le coût d'un service ne doit pas être figé à un instant T. Chaque année, les critères doivent être revus en fonction de statistiques reflétant le coût standard, actualisé, et non pas historique. Si le coût standard évolue à la hausse, le transfert doit également évoluer à la hausse.

Mme Céline Moyon. – En 2009, l'Italie a voté une loi instaurant une péréquation à tous les échelons de collectivités. Que se passe-t-il si vos recettes fiscales ne suivent pas, leur a-t-on demandé ? La réponse a été très floue, ce qui illustre les contradictions d'un tel système.

M. Jean Arthuis, président. – Gilles Carrez nous a récemment dit que plus une communauté avait d'argent, plus elle dépensait.

Mme Céline Moyon. – Dans tous les systèmes de péréquation que nous avons étudiés, il n'a jamais été question de niveau de dépenses constatées. On est toujours sur un potentiel de ressources. La Suisse estime que son potentiel équivaut au revenu de ses concitoyens, lissé sur les trois dernières années pour éviter tout à-coup. Tous les pays retiennent des coûts standards. Quelques pays ont fait référence au coût historique, mais ils ont arrêté assez rapidement, comme le Danemark en 1993.

M. Jean Arthuis, président. – L'idéal, dans une démocratie décentralisée, c'est de lever l'impôt au plus près des prises de décision, mais l'impôt sur la production ou sur l'investissement pose de vrais problèmes et risque de pénaliser l'emploi. En définitive, les impôts locaux sont surtout payés par les ménages et le problème est de trouver une assiette acceptable pour éviter toute délocalisation fiscale. Le bon impôt, c'est l'impôt national, mais il faut ensuite en répartir le produit aux échelons locaux. Ce disant, j'ai bien conscience de fendre le cœur de Philippe Adnot.

M. Philippe Adnot. – Vous m'incitez à la contestation, monsieur le Président ! Je plaide pour un taux faible sur une assiette large.

M. Jean Arthuis, président. – Pour le contribuable, le bon impôt est celui que l'on ne paye pas ! Pour jouer en équipe de France, il faudrait payer ses impôts en France...

M. François Marc. – S'agit-il d'une nouvelle règle ?

M. Jean Arthuis, président. – Nous allons en rester là. Nous sommes à la recherche d'une formule miracle et je remercie nos intervenants d'avoir fait le maximum pour nous en donner la recette. Il va néanmoins falloir poursuivre la réflexion.

9. Mardi 29 juin 2010 – Communication de Philippe Marini, rapporteur général, sur les travaux de la commission des finances relatifs à la mise en oeuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Pour ceux qui ont assisté à l'excellent débat d'hier soir, bien des aspects de cette présentation leur sont déjà connus.

Chacun sait que les obligations prévues par la loi de finances pour 2010 n'ont pas toutes été satisfaites. L'absence de données chiffrées fiables en début d'année explique le report d'une échéance législative qui ne pouvait prendre place en cours d'année.

La commission des finances a réuni divers ateliers de travail, a commandé une étude et a procédé à des auditions pour préparer les débats à venir.

Le coût de la réforme se précise : l'impact sur le solde structurel est évalué à 5,3 milliards en régime de croisière, soit un milliard de plus que les estimations accompagnant le projet de loi de finances. Pour l'essentiel – 800 millions - cette augmentation est due à la décision du Conseil constitutionnel censurant le dispositif d'assujettissement à la cotisation foncière des entreprises (CFE) des titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) de moins de cinq salariés. Ces évaluations restent provisoires car nous ne disposons pas des recouvrements effectifs. L'ensemble des curseurs peut donc encore bouger, notamment le coût pour les finances publiques.

Par rapport à la présentation qui a été faite de la réforme en loi de finances pour 2010, il est manifeste que les dotations de compensation de la taxe professionnelle ont beaucoup augmenté. L'évaluation initiale était de 800 millions mais reposait sur des données de 2008. L'actualisation de ces chiffres conduirait à doubler l'évaluation, sans que je comprenne vraiment pourquoi. En outre, un transfert a été opéré de l'État au bloc communal de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom). Les dotations aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle justifient une augmentation des dotations de 500 millions.

S'agissant des 800 millions résultant de la censure du Conseil constitutionnel, il faut distinguer 400 millions au titre du dégrèvement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et 400 millions qui seront pris en charge par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

Le passage de 800 millions à 2,5 milliards est important car il modifie sensiblement l'équilibre global de la réforme en la rigidifiant davantage, puisqu'il s'agit d'une assiette plus large qui n'évoluera pas. Nous attendons des éléments plus précis pour comprendre ces chiffres.

Pour les collectivités, cette réforme aura plusieurs conséquences. Le rapport Durieux, qui tient lieu de réponse du Gouvernement à nos questions, indique que l'efficacité des dispositifs de péréquation créés par la réforme pour les départements et les régions serait limitée. Il faudra en débattre. Le vote du Sénat sur la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises proposait une solution beaucoup plus simple pour les départements. Je doute cependant que nos collègues députés se déjugent en revenant à nos préconisations.

Le rapport Durieux pose également la question des retouches à apporter au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Nous avons aussi traité avec Christine Lagarde du statut de la compensation : nous devons être certains que cette dotation ne deviendra pas une variable d'ajustement au sein de l'enveloppe fermée. C'est notre principale crainte. A ce stade, le Gouvernement a répondu que c'était hors enveloppe fermée, mais comment est-ce compatible avec le plafonnement du montant total des transferts de l'État aux collectivités territoriales ? Quoi que nous dise Christine Lagarde, il y a là une forte contradiction.

La question de la péréquation au sein du bloc communal sera bien entendu un enjeu important. Faut-il arbitrer entre péréquation par les flux, par les stocks ou faut-il prévoir un système mixte ? Je n'ai pas à ce stade de réponse définitive.

La notion de potentiel financier devra être définie. Je souhaite qu'elle soit la plus large possible, de telle sorte que l'on cesse de faire des distinctions artificielles et que ce soit bien l'ensemble des ressources des collectivités qui soient intégrées à ce calcul, ce qui permettrait de tenir compte des injustices de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Il y a quelques années, j'ai essayé de traiter le cas d'un chef lieu de département de la région du grand sud-ouest, ville centre, ville touristique, ayant des services publics assez lourds et ayant des activités culturelles développées, mais ville ayant une faible population et ayant une DGF objectivement décrochée par rapport aux villes de sa catégorie et de sa strate démographique. Cette ville était gérée par une municipalité de droite et de centre droit et elle s'est efforcée d'obtenir que soient reconsidérées les modalités de calcul de sa DGF, mais cela a été strictement impossible.

M. Jean-Jacques Jégou. – Cela fait vingt-cinq ans que j'essaye d'y parvenir, en vain !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Naturellement, en 2008, la majorité de cette ville a basculé, ce qui n'a d'ailleurs fait changer en rien le montant de la DGF et les contradictions auxquelles elle doit faire face.

Le débat sur la péréquation doit tenir compte de l'ensemble des ressources. Mais c'est au niveau des charges que le sujet devient beaucoup plus complexe. Si on peut introduire une typologie quand il s'agit de dépenses de guichet, il n'en va pas de même pour tout ce qui fait partie de l'autonomie de gestion de la collectivité. Que doit-on prendre en compte ? Au nom de quoi peut-on contester à une collectivité le droit d'être relativement dépensière et de faire appel à l'impôt ? On ne peut sortir de cette contradiction. Comment prendre en compte la dépense dans les indicateurs qui vont servir à calculer des dispositifs de péréquation, si l'on ne veut pas qu'elle soit un « pousse au crime », qu'elle récompense celles et ceux qui auront été les moins attentifs à la maîtrise de leurs dépenses ? Je ne sais pas s'il existe une méthode incontestable pour aborder ce type de problème.

J'en viens aux conséquences de cette réforme pour les redevables. L'industrie y a gagné, même si la répartition par secteurs et par entreprises est encore inconnue. Nous rencontrons surtout des entreprises qui considèrent qu'elles sont maltraitées, malgré l'importance du transfert en leur faveur. Les effets sont encore plus mal appréhendés sur l'investissement et sur la localisation des activités et de l'emploi.

Nous allons certainement devoir lutter contre l'optimisation des bases de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Il faut que nous arrivions à convaincre l'administration qu'il y a encore beaucoup d'incertitudes. Je ne suis pas sûr qu'elles soient correctement prises au sérieux à l'heure actuelle.

M. Jean Arthuis, président. – Les sociétés d'intérim, par exemple !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Tout à fait ! La déclaration des effectifs salariés est sans incidence sur le montant des impôts acquittés globalement par l'entreprise, mais elle a beaucoup d'incidence sur la répartition de cet impôt entre les collectivités. Le dispositif de contrôle des déclarations doit être considéré comme un élément déterminant de la mise en place de la nouvelle imposition. Or, rien n'est fait pour faire face à cette nécessité.

M. Jean Arthuis, président. – Pour contrôler, il faut que ce soit contrôlable.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est vrai. Il y a encore beaucoup de travail à faire en ce sens. S'agissant de l'intérim et des travaux publics, il faudra sans doute trouver des solutions *ad hoc* pour définir de manière un peu forfaitaire la répartition des bases, parce qu'on ne pourra manifestement pas suivre chaque salarié sur chaque chantier.

M. Jean Arthuis, président. – Il va falloir simplifier tout cela !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Si on ne fait pas cela, la masse imposable sera prise au seul niveau du siège de l'entreprise, ce qui est contraire au principe de territorialisation.

D'autres questions restent en suspens : la répartition de la valeur ajoutée produite par un établissement pluri-communal, l'imposition des bénéfices non-commerciaux

M. Jean Arthuis, président. – Est-ce vraiment un problème ? Je vois mal sur quel principe cette disposition peut être remise en cause.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il s'agit quand même de 400 millions de manque à gagner pour le bloc communal !

M. Jean Arthuis, président. – Certes, mais il suffisait au titulaire de BNC de se mettre en société soumise à l'impôt sur les sociétés pour échapper à cet impôt. C'est une situation absurde qui poussait à l'optimisation. Le Conseil constitutionnel a fait son travail. On part du principe que parce qu'il s'agit de BNC, l'entreprise gagne de l'argent. Ce n'est pas toujours vrai !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je souscris à ce raisonnement, mais cela reviendrait à démontrer que l'estimation de 400 millions est fausse.

M. Jean Arthuis, président. – Ce que je croirais volontiers.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Or, nous la prenons pour vérité d'évangile. Si les données qui sont entrées dans le modèle sont mauvaises, les chiffres ne peuvent qu'être faux. Mais ils ne sont pas remis en cause. S'agit-il ou non d'un manque à gagner de 400 millions pour le bloc communal ? Nous ne pourrions ajuster cette réforme que lorsque nous disposerons de résultats réels.

M. Jean Arthuis, président. – Cette imposition n'avait pas de fondement, et le Conseil constitutionnel a eu raison de la censurer.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Cela coûte quand même 400 millions au bloc communal ! Mais ce chiffre correspond-il à la réalité ?

M. Jean Arthuis, président. – Quoi qu'il en soit, cette décision est compensée par l'État, et il s'agit d'un déficit structurel.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Tout à fait.

Quant à la mise en œuvre du dispositif de révision des bases des valeurs foncières locatives, le texte voté au titre de la clause de revoyure prévoyait la possibilité d'analyser « la faisabilité d'une évolution distincte de

l'évaluation des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises, d'une part, et pour les ménages, d'autre part ». Mais le rapport Durieux est muet sur ce point.

J'en viens aux différentes difficultés à propos de l'IFER. Le rapport Durieux se permet d'émettre une opinion d'opportunité sur les éoliennes, ce qui n'est pas du ressort d'un rapport administratif. Il estime en effet que l'intéressement des communes rurales à l'implantation de nouveaux parcs éoliens n'est pas suffisant eu égard aux objectifs du Gouvernement. Nous avons voté la répartition entre communes, intercommunalités et départements en toute connaissance de cause. Sans doute est-il nécessaire de revaloriser un peu les tarifs des IFER éoliennes et des installations photovoltaïques, mais sans créer des situations trop favorables. Par ailleurs, il existe des installations importantes qui échappent à l'IFER. Il faudra probablement prévoir des transitions pour des installations décidées sous le régime de la taxe professionnelle et qui engendreraient un déséquilibre des budgets des collectivités concernées. Tous ces détails figurent dans le rapport.

J'en ai terminé de ma communication.

M. Jean Arthuis, président. – Vous avez fidèlement rendu compte des propos tenus lors des diverses tables rondes que nous avons organisées. Toutes ces questions en suspens sont autant de rendez-vous pour la prochaine loi de finances. Il faudra attendre l'exécution budgétaire 2010 pour disposer de tous les indicateurs sur la base desquels nous pourrions réagir et corriger en tant que de besoin. Charles Guené a demandé la parole : il a été chargé d'une mission temporaire par la ministre de l'économie et il a accepté de nous exposer, le 7 juillet prochain, la contribution qu'il apportera au ministre et qu'il présentera devant le Comité des finances locales le 6 juillet.

M. Charles Guené. – Je souscris à l'exposé que vient de nous faire le rapporteur général.

En ce qui concerne le différentiel d'un milliard qui existe au niveau de la DCRTP, il s'explique par le montant de la taxe professionnelle perçue en 2008, qui n'avait pas subi les effets de la crise, et était relativement élevé, et par la valeur ajoutée déclarée en 2009 qui, elle, a subi de plein fouet la crise et est donc beaucoup plus faible qu'espéré. Le différentiel est donc maximal. Ainsi, les collectivités locales sont donc surcompensées cette année, ce qui pénalise le budget de l'Etat. Nous n'aurons la réponse qu'à la fin de ce mois puisque nous disposerons des véritables données, et non pas d'estimations.

Quant à l'évolution de la DCRTP, elle fait partie intégrante du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et elle doit évoluer de la même manière. Elle est cependant figée pour l'instant. Mme la ministre a confirmé qu'elle ne serait pas incluse dans l'enveloppe normée et qu'elle serait indexée comme les autres dotations.

En ce qui concerne la péréquation, je rappelle qu'il s'agit d'une péréquation horizontale. Il nous reviendra donc d'en fixer les règles, l'État ne pouvant être que le garant de l'intérêt général dans cette opération.

Je souscris aussi à l'idée de vérifier les imperfections de la CVAE, notamment les risques d'optimisation.

Ne devrions-nous pas imaginer un barème médian qui pourrait inclure ceux qui sont en BNC et ceux qui sont en société pour tenter de récupérer une partie du manque à gagner ? Pour l'instant, l'aubaine est trop belle ! Si je suis tout à fait d'accord avec le Conseil constitutionnel, il faut quand même bien voir que pour ceux qui ne sont pas en BNC, la réforme est intéressante mais qu'elle l'est encore plus pour ceux qui sont en BNC ! Il faut imaginer un système qui évite ces distorsions.

M. Jean Arthuis, président. – Cela n'a plus de sens de distinguer les BNC, les bénéfiques industriels et commerciaux (BIC) et même les bénéfiques agricoles (BA). S'il n'y avait pas des régimes spécifiques à l'agriculture, les agriculteurs investiraient moins quand ils gagnent un peu d'argent et ils ne seraient pas le lendemain surendettés parce qu'ils sont suréquipés. Il arrive que les spécificités fiscales se retournent contre ceux que l'on voudrait protéger. Il faudrait que la FNSEA se mette cela dans la tête !

Mme Nicole Bricq. – Je ne comprends pas bien le sens de cette communication. Hier, en séance publique, nous avons examiné une proposition des groupes UMP et centriste. Nous nous sommes exprimés sur la forme et sur le fond. Il ne faudrait pas que cette communication passe ce débat par pertes et profits.

Sur la forme, il s'agit de l'enterrement de première classe des engagements pris lors de la loi de finances pour 2010. Le rapporteur général vient de nous dire que ce report était « totalement prévisible ». C'est ce que nous avons dit hier et j'aurais aimé l'entendre de la part de ceux qui ont défendu la proposition de résolution !

Sur le fond, les explications de la ministre le 22 juin devant la commission élargie et celles qu'elle a données hier en séance ont été laborieuses, même si ce mot ne vous a pas plu, monsieur le rapporteur général. Dans laborieux, il y a le mot travail, ce qui prouve que ce n'est pas totalement négatif. Il n'empêche, ses réponses n'étaient pas convaincantes si bien que la prévisibilité offerte aux collectivités locales est réduite à zéro. Pour 2011, le système de la compensation va donc se poursuivre. Je ne vois pas comment on va résoudre la quadrature du cercle durant cette année là. Il n'y aura donc pas plus de péréquation qu'aujourd'hui même au moment où l'on disposera du produit réel des rentrées fiscales émanant des entreprises. Ce n'est donc pas la peine de faire des plans sur la comète. Il faut nous dire sur quelles bases se feront ces

compensations pour les collectivités : c'est la seule question qui reste à trancher. Les bases seront-elles identiques, oui ou non ?

Je veux bien que nos collègues UMP proposent des solutions alors qu'elles n'ont jamais été abordées de front par le Gouvernement, mais ils le font alors que les dépenses locales vont être comprimées au maximum.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il y a eu coïncidence entre deux exercices distincts qui portent sur le même sujet.

La commission a estimé utile de récapituler l'ensemble de ses travaux sur ce thème avant la fin de la session et elle vous propose le rapport que je viens de vous présenter. Simultanément, il s'est trouvé que l'on a voulu faire coïncider l'examen du projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales avec un débat sur la proposition de résolution discutée hier. Je n'ai d'ailleurs pas tenu hier soir un discours fondamentalement différent de cet après-midi, puisqu'il était fondé sur le même travail. Mais ce sont des exercices bien différents.

M. Jean Arthuis, président. – La communication que vous venez de nous présenter est le recueil de tous les travaux de la commission : auditions, tables rondes, simulations, études confiées à l'institut Thomas More et à Public Evaluation System. Ce rapport permettra à chacun d'entre vous d'alimenter sa réflexion et de se préparer aux futures discussions.

M. Bernard Angels. – Cette réforme sera difficile à appliquer. Pensez-vous, monsieur le rapporteur général, qu'il sera possible d'appliquer la loi l'année prochaine ou serait-il plus judicieux de nous mettre tous d'accord pour trouver une compensation pas trop dure à mettre en œuvre, compte tenu du gel des dotations ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Mon sentiment est que 2011 sera une deuxième année de transition. Il y aura néanmoins des dispositions législatives que nous devons prendre : ainsi en sera-t-il de la répartition et du contrôle de l'assiette des cotisations sur la valeur ajoutée. Même chose pour la répartition et le mode de calcul des IFR et du FSRIF. La loi de finances pour 2011 présentera sans doute un second train de dispositions complexes. Une seconde année de transition ne sera pas de trop. Dans une période de crise, une année de stabilisation des ressources n'est probablement pas une mauvaise chose.

M. Jean Arthuis, président. – Lorsqu'on fera des simulations sur la péréquation, il faudra y mettre l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement car il y a des injustices insupportables.

M. Philippe Dallier. – A chaque jour suffit sa peine, mais deux autres dossiers inquiètent les communes. La taxe locale sur l'électricité sera remplacée par une formule magique dont la portée, pour ma collectivité, m'a échappé. Or, il ne s'agit pas d'une recette mineure. Et voilà que le secrétaire d'État au logement nous annonce qu'il se lance dans une réforme des taxes d'urbanisme, ce qui

pourra avoir un impact sur les ressources des collectivités. Pourrait-on mesurer les conséquences de ces mesures ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La commission a récemment organisé une table ronde sur la question de la taxe locale sur l'électricité. Elle m'a désigné comme rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'énergie (NOME). J'ai la conviction qu'il faut maintenir les ressources des collectivités, en intégrant le coût attendu au titre de l'éclairage public. Il convient en effet de prendre en compte le produit antérieur et le produit net, déduction faite de ce qu'il faudra payer au titre de l'éclairage public.

M. Jean Arthuis, président. – Vous serez encouragés à réduire la consommation électrique en diminuant l'éclairage public.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est ce que nous faisons en changeant les ampoules, mais cela nécessite des investissements sur plusieurs années.

M. Charles Guené. – Nous sommes dans une période contrainte : réforme ou pas, les collectivités locales auraient eu des problèmes de ressources, sauf à augmenter la fiscalité.

Deux années d'utilisation de la clause de revoyure ne seront pas de trop. Cette année, nous arriverons à régler certains problèmes. En revanche, pour d'autres, nous serons déjà bien contents si nous parvenons à nous accorder sur quelques grands principes, notamment en ce qui concerne les clauses de péréquation dans le bloc communal. On ne verra les effets réels de la réforme qu'en 2011. Il est donc normal que tout cela se fasse progressivement.

M. Jean Arthuis, président. – Nous sommes condamnés quelques mois encore à vivre des situations éprouvantes, mais il n'est pas douteux que la crise financière nous permettra de trouver des solutions innovantes. Même quand on parle de dépenses de guichet, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), il serait sans doute possible de dépenser un peu moins en donnant des instructions plus claires à nos propres services.

M. Charles Guené. – L'opposition fera-t-elle des propositions dans le cadre de cette clause de revoyure ?

Mme Nicole Bricq. – Lorsque nous disposerons de données fiables. Pour l'instant, nous tirons à blanc. Attendons de pouvoir tirer à balles réelles ! On ne peut parler de fiscalité économique sans parler de la fiscalité des ménages.

M. Jean Arthuis, président. – C'est vrai : la fiscalité économique est payée par les ménages.

M. Jean-Jacques Jégou. – Je suis de plus en plus mélancolique lorsque je constate les disparités entre les communes.

M. Jean Arthuis, président. – Et entre les départements !

M. Jean-Jacques Jégou. – Depuis vingt-huit ans que je suis maire, j'entends dire qu'il y a des communes qui dépensent trop. Quand on n'a pas beaucoup d'argent, on essaye de faire des économies. Quand on vous demande un coup de rabot supplémentaire, on atteint l'os et on ne peut plus s'en sortir. L'État a taxé ma ville parce que je n'augmentais pas assez mes impôts. L'inégalité est encore pire que ce que l'on peut imaginer. Ceux qui ont beaucoup d'argent pourront facilement faire des économies. Ceux qui vivent avec rien depuis vingt-cinq ans ne peuvent faire plus. Dans mon département, il y a des communes équivalentes dont la dotation forfaitaire va de un à trois pour des raisons historiques.

Depuis que je suis parlementaire, j'ai vu passer une quinzaine de ministres de l'intérieur qui m'ont tous dit qu'il n'était pas possible de prendre aux plus riches pour donner aux plus pauvres. En Île-de-France, les différences vont de un à soixante-dix ! Dans l'ouest parisien, il y a des communes qui ne savent pas quoi faire de leur argent pendant que nous ne nous en sortons pas.

M. Jean Arthuis, président. – Ce débat a été extrêmement riche. Nous serions très égoïstes de ne pas publier cette communication et les pièces jointes.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte à M. Philippe Marini, rapporteur général, de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

**II. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AUX DEMANDES DE
SIMULATIONS FORMULÉES PAR LA COMMISSION DES
FINANCES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 76 DE LA LOI DE
FINANCES POUR 2010**

En application de l'article 76 de la loi de finances pour 2010, la commission des finances a souhaité disposer d'un ensemble de 40 simulations destinées à mesurer les effets de la suppression de la taxe professionnelle et de la mise en place de la contribution économique territoriale.

Le Gouvernement a transmis à votre commission les réponses aux demandes de simulation n° à 4, 6 à 14 et 16 à 32. Leur texte est reproduit ci-après.

Par ailleurs, votre commission a mis en ligne sur le site Internet du Sénat :

- le rapport « Durieux - Subremon » à l'adresse :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/evenements/finances_locales/rapDurieux/rapport_Durieux.pdf

- les simulations individuelles par collectivité à l'adresse :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/resultats_simulations_2015.xls

Réponse aux demandes de simulations
formulées par la Commission des Finances du Sénat
et relatives à la réforme de la taxe professionnelle

Vos questions n° 5, 15, 33 à 40 se verront apporter une réponse, de manière séparée, par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

Question n°1 : Analyser les effets de la suppression de l'assiette recette pour l'assujettissement à la CFE des entreprises BNC de moins de 5 salariés et de leur assujettissement à la CVAE

Pour les titulaires de BNC et assimilés, employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis à l'impôt sur les sociétés, la réforme, ayant principalement pour objectif de restaurer la compétitivité des entreprises françaises, et parmi elles plus particulièrement des entreprises industrielles soumises au risque de délocalisation, prévoyait un maintien de l'assiette spécifique composée des recettes et corrélativement, pour les redevables concernés, une exonération de CVAE.

Toutefois, afin que ces professionnels bénéficient eux aussi d'une baisse d'imposition, le Parlement, avec l'accord du Gouvernement, a ramené la fraction imposable des recettes de 6 % à 5,5 %. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2009-599 DC, a censuré pour rupture d'égalité devant l'impôt ce régime spécifique.

Par conséquent, la loi de finances a été publiée en supprimant les modalités d'imposition spécifiques sur les recettes. Tous les titulaires de BNC et assimilés sont donc imposés à la CET dans les mêmes conditions que l'ensemble des redevables de la CET : imposition sur la seule valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière à la CFE et imposition à la CVAE à partir de 500 000 € de recettes

Sur la base des données 2009, il apparaît que les entreprises BNC de moins de 5 salariés ont bénéficié d'un allègement total de l'ordre de 850 M€ grâce à la suppression de la taxe professionnelle et à leur intégration au droit commun de la CET (écart entre la TP nette payée avant suppression de la taxe professionnelle et la CET nette payée après réforme).

Question N° 2 : Analyser les effets de la réforme sur les entreprises en distinguant selon leur taille et leur secteur d'activité et, le cas échéant, leur « sous-secteur ». Insister sur le secteur du commerce et de l'intérim

Les simulations effectuées par la « mission Durieux »¹ indiquent que la réforme bénéficiera à tous les secteurs d'activité, notamment aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale et aux PME

En 1^{er} lieu : une très grande majorité de secteurs bénéficiera de la réforme

Les simulations réalisées par la DGFIP montrent, avant instauration de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), que les seize secteurs d'activité composant la NES (nomenclature économique de synthèse)² de premier niveau bénéficient de la réforme de la taxe professionnelle. Les gains les plus importants sont réalisés par les services aux entreprises (-1,4 Md€), le commerce (-0,9 Md€), l'industrie des biens intermédiaires (-0,9 Md€) et les transports (-0,8 Md€).

¹ Rapport « d'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et des entreprises » (IGF et IGA) – Juin 2010

² La NES, adoptée par l'Insee en 1994, est une double nomenclature nationale - d'activités économiques et de produits - agrégée. En dépit de certaines limites (par exemple le classement des activités de holding dans la catégorie des « services aux entreprises »), elle reste la classification la plus fiable et la plus pertinente pour l'analyse économique.

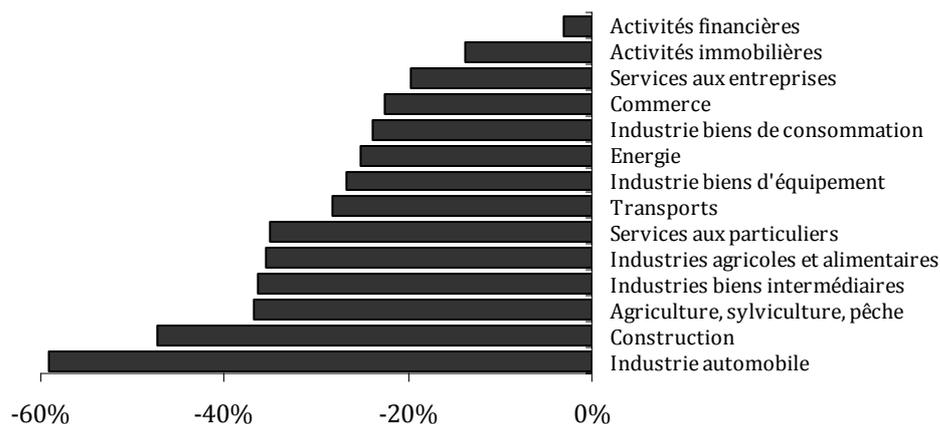
Simulation de la réforme selon l'activité

Secteurs d'activité	Montant de la taxe professionnelle (M€)	Montant de la CET (M€)	Nombre d'entreprises	Gains (M€)
Agriculture, sylviculture, pêche	103,0	65,1	56 041,0	-37,9
Industries agricoles et alimentaires	957,9	618,7	59 457,0	-339,2
Industrie des biens de consommation	993,1	755,4	62 856,0	-237,7
Industrie automobile	961,8	393,1	1 906,0	-568,7
Industries des biens d'équipement	1 222,0	896,1	40 014,0	-325,9
Industries des biens intermédiaires	2 493,9	1 585,7	59 518,0	-908,2
Energie	1 594,6	794,2	4 791,0	-800,4
Construction	1 487,8	783,9	394 679,0	-703,9
Commerce	4 052,0	3 134,3	616 003,0	-917,7
Transports	2 240,6	1 409,7	85 949,0	-830,9
Activités financières	1 593,1	1 544,1	39 510,0	-49,0
Activités immobilières	600,3	517,2	260 881,0	-83,1
Services aux entreprises	5 043,4	3 605,5	375 953,0	-1 437,9
Services aux particuliers	1 246,9	811,1	370 926,0	-435,8
Éducation, santé, action sociale	410,3	266,1	50 509,0	-144,2
Administration	50,6	36,9	7 527,0	-13,7
Activités non-codifiées	1 339,6	472,9	568 709,0	-866,7
Total	26 390,9	17 690,0	3 055 229,0	-8 700,9

Source : Données DGFIP 2009.

Proportionnellement au montant de l'imposition, la réforme aura un effet plus fortement positif sur l'industrie. L'effet de réduction de la fiscalité locale (hors effet sur l'impôt sur les sociétés) sera davantage prononcé sur certains secteurs économiques, comme l'industrie automobile (près de 60 % de baisse de fiscalité), la construction (plus de 40 %), les industries agroalimentaires et de biens intermédiaires (près de 40 %). A l'opposé, la réforme sera globalement neutre pour le secteur financier.

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

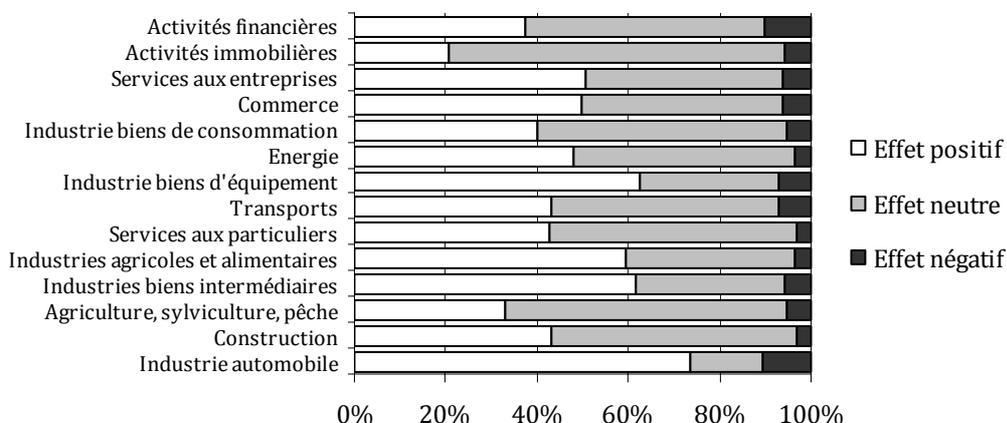


Source : Données DGFIP 2009.

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

Au niveau individuel, la situation sera assez proche d'un secteur à l'autre : quelle que soit l'activité, la réforme sera neutre ou positive pour la quasi-totalité des entreprises.

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



Source : Données DGFIP 2009.

Au niveau de la NES de troisième niveau, qui comporte 114 secteurs d'activité, les simulations montrent que la réforme bénéficie pratiquement à toutes les activités économiques :

sur 114 secteurs, seuls cinq vont subir une augmentation de la pression fiscale ; celle-ci reste toutefois faible, en moyenne inférieure à 16 000 € par entreprise ;

Secteurs connaissant une augmentation de leur pression fiscale à l'issue de la réforme

Secteurs d'activité	TP (M€)	CET (M€)	Nombre d'entreprises	Pertes (M€)	Augmentation moyenne de la pression fiscale par entreprise (€)
Construction de matériel ferroviaire roulant	25,5	26,4	57	0,9	15 790
Fabrication d'armes et de munitions	16,1	17,5	167	1,4	8 383
Transports par eau	12,6	22,2	1 640	9,6	5 854
Assurance	272,5	287,6	1 047	15,1	14 422
Sélection et fourniture de personnel	226,8	234,3	3 941	7,5	1 903

Source : Données DGFIP 2009.

l'industrie bénéficie particulièrement du changement d'assiette (+326 M€ pour l'industrie des biens d'équipement), notamment l'industrie automobile (+569 M€) ;

Gains de la réforme pour l'industrie des biens d'équipement

Secteurs d'activité	TP (M€)	CET (M€)	Nombre d'entreprises	Gains (M€)
Construction navale	30,5	21,0	2 465	9,5
Construction de matériel ferroviaire roulant	25,5	26,4	57	-0,9
Construction aéronautique et spatiale	245,7	172,9	374	72,8
Fabrication de cycles, motocycles, matériel de transport	8,0	6,3	227	1,7
Fabrication d'éléments en métal pour la construction	72,4	48,0	4 776	24,4
Chaudronnerie, fabrication de réservoirs métalliques et de chaudières	97,5	63,4	6 045	34,1
Fabrication d'équipements mécaniques	131,7	88,1	1 306	43,6
Fabrication de machines d'usage général	152,1	123,3	4 991	28,8
Fabrication de machines agricoles	49,0	32,7	3 723	16,3
Fabrication de machines-outils	19,2	13,0	726	6,2
Fabrication d'autres machines d'usage spécifique	86,8	60,6	2 799	26,2
Fabrication d'armes et de munitions	16,1	17,5	167	-1,4
Fabrication de machines de bureau et de matériel informatique	20,5	18,6	440	1,9
Fabrication de moteurs, génératrices et transformateurs électriques	40,5	28,7	1 168	11,8

Secteurs d'activité	TP (M€)	CET (M€)	Nombre d'entreprises	Gains (M€)
Fabrication d'appareils d'émission et de transmission	44,1	37,4	778	6,7
Fabrication de matériel médicochirurgical et d'orthopédie	69,0	45,4	7 354	23,6
Fabrication de matériel de mesure et de contrôle	113,4	92,8	2 618	20,6

Source : Données DGFIP 2009.

Gains de la réforme pour l'industrie automobile

Secteurs d'activité	TP (M€)	CET (M€)	Nombre d'entreprises	Gains (M€)
Construction automobile	748,2	300,4	1 318	447,8
Fabrication d'équipements automobiles	213,6	92,7	588	120,9

Source : Données DGFIP 2009.

On observe donc, dans le nouveau régime fiscal, un rééquilibrage du poids des cotisations au profit du secteur industriel.

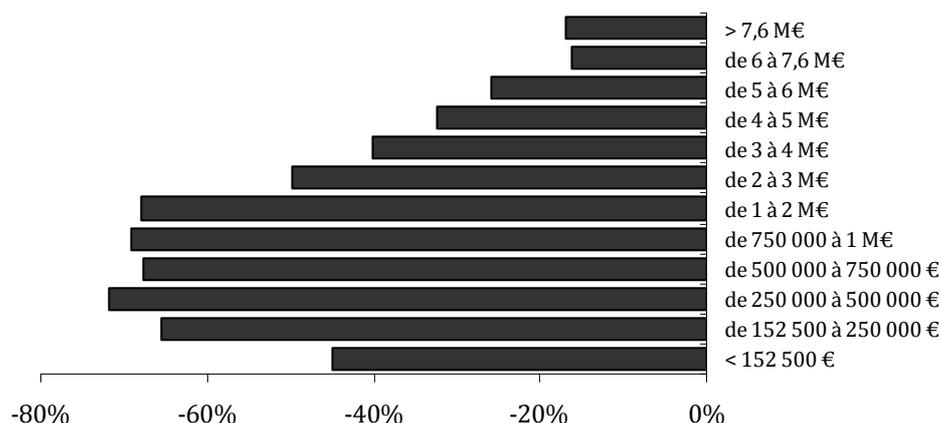
En 2nd lieu : la nouvelle imposition présente un caractère légèrement progressif

La réforme réduit la fiscalité directe locale particulièrement sur les petites entreprises. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux conduit à une réduction globale de la fiscalité sur les entreprises.

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

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

Graphique 1 : Gain moyen à la réforme par strate de chiffre d'affaires (écart entre la CET après réforme et la taxe professionnelle nette avant réforme)



Source : Données DGFIP 2009.

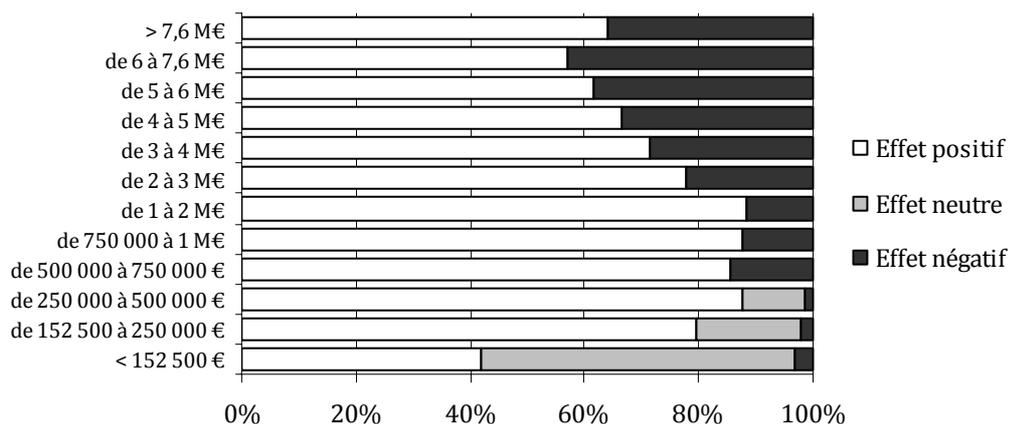
Note : Par hypothèse, la totalité de l'IFER a été imputée aux plus grandes entreprises, qui seront effectivement les principaux contributeurs à cette imposition.

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

L'examen de ces conséquences individuelles par strate de chiffre d'affaires confirme le résultat global : la réforme aura un effet positif ou neutre pour quasiment toutes les petites entreprises.

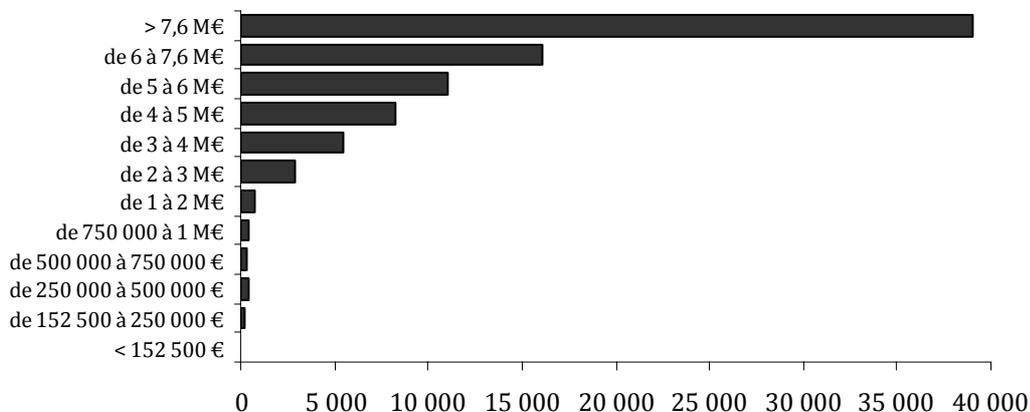
A l'inverse, une partie des entreprises, principalement celles de plus grande taille, connaîtra un effet négatif de la réforme (de l'ordre de 40 % des entreprises de plus de 5 M€ de chiffre d'affaires). Ces conséquences individuelles sont toutefois d'un montant très faible : pour les entreprises d'un chiffre d'affaires inférieur à 2 M€, la perte est de l'ordre de quelques centaines d'euros en moyenne ; au-delà, la perte moyenne croît avec le chiffre d'affaires pour atteindre au plus quelques dizaines milliers d'euros pour les très grandes entreprises. Par ailleurs, ces pertes sont minorées par la déduction de la fiscalité supplémentaire de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et par le mécanisme de dégrèvement transitoire prévu par la loi de finances pour 2010¹.

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



Source : Données DGFIP 2009.

Perte moyenne des perdants à la réforme (en euros)



Source : Données DGFIP 2009.

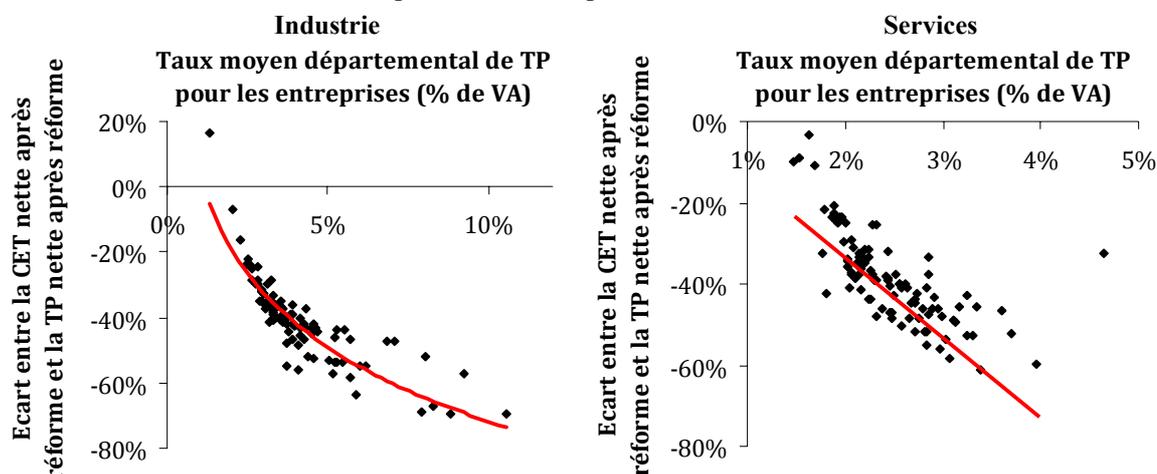
En 3^{ème} lieu : les gains de la réforme sont géographiquement répartis de manière équilibrée

Par ailleurs, ces conséquences individuelles sont également le fait de l'égalisation des taux d'imposition entre les territoires : alors que le montant de taxe professionnelle acquitté par les entreprises était pour une partie importante fixée par les collectivités territoriales (sur la part foncière et les EBM), la nouvelle fiscalité est constituée majoritairement de CVAE à taux national.

¹ Article 2 de la loi de finances pour 2010. « La somme de la contribution économique territoriale, des taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux due par l'entreprise au titre des années 2010 à 2013 fait l'objet d'un dégrèvement lorsque cette somme, due au titre de l'année 2010, est supérieure de 500 € et de 10 % à la somme des cotisations de taxe professionnelle et des taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat qui auraient été dues au titre de 2010 ».

L'examen de la répartition des gains moyens à la réforme en fonction de la localisation géographique confirme cette analyse : plus le taux de taxe professionnelle était élevé dans un département, plus le gain à la réforme est important pour les entreprises concernées :

Relation entre le gain (ou la perte) moyen par département et le taux moyen départemental de taxe professionnelle après la réforme



Source : Données DGFIP 2009.

Enfin, l'accroissement de la charge fiscale des secteurs à forte main d'œuvre doit être relativisé

Pour les entreprises ayant peu d'EBM et dont les salaires et les charges sociales représentent une partie importante de la valeur ajoutée, le changement d'assiette induit par la réforme de la taxe professionnelle est en théorie défavorable.

Les simulations faites par la DGFIP sur la catégorie 74-5B (« travail temporaire ») de la NES apportent quelques précisions :

en moyenne, les PME du secteur sont les seules à voir leur charge fiscale s'alourdir (cf. tableau n°10) ;

82 % des PME subissent un alourdissement de leur charge fiscale de plus de 30 %, tandis que pour 15 % d'entre elles la réforme a des effets positifs ou neutres (cf. tableau n°11) ;

pour 39 % des entreprises de travail temporaire, la réforme a des effets positifs ou neutres. À l'inverse, 61 % des entreprises subissent une perte ; pour 57 % d'entre elles, celle-ci est supérieure à 30 %.

Effets de la réforme sur les entreprises du secteur du travail temporaire (M€)

	Avant réforme	Après réforme	Écart	Nombre d'entreprises
Micro-entreprises	1	1	0	552
PME	23	43	21	1 184
Entreprises de taille intermédiaire	26	25	-1	19
Grandes entreprises	157	144	-13	4
Taille inconnue	0	0	0	185
TOTAL	207	213	6	1 944

Source : DGFIP Données 2009.

Lecture du tableau : après réforme, les grandes entreprises du secteur réalisent 13 M€ de gains.

Toutefois, l'idée selon laquelle les secteurs à forte intensité de main d'œuvre seront pénalisés par la réforme doit être relativisée.

En premier lieu, il doit être rappelé que ces entreprises ont pleinement bénéficié de la loi de finances pour 1999, qui a prévu la disparition progressive entre 1999 et 2003 de la part salariale dans l'assiette de la taxe professionnelle. Ainsi, selon les estimations du rapport Fouquet, le secteur « services aux entreprises », auquel appartient le secteur « sélection et fourniture de personnels », avait vu sa charge fiscale réduite de près de 53 % à l'issue de la précédente réforme, avec près de 1 Md€ de gain.

En second lieu, la loi de finances prévoit plusieurs dispositifs limitant les effets du changement d'assiette :

d'une part, la valeur ajoutée est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires pour les entreprises dont celui-ci est inférieur à 7,6 M€ (article 1586 sexies du CGI) ;

d'autre part, l'augmentation des taxes locales est lissée sur cinq ans (article 1647 C quincies C du CGI).

Au total, si la réforme de la taxe professionnelle se traduit par une augmentation de la charge fiscale pour certaines composantes du secteur des services aux entreprises, celle-ci doit être davantage analysée comme une normalisation de leur régime fiscal que comme une dégradation de celui-ci.

Ventilation des entreprises du secteur du travail temporaire suivant les gains/pertes à l'issue de la réforme

	Gain de plus de 30%	Gains compris entre 30% et 20%	Gains compris entre 20% et 10%	Gains compris entre 10% et 0%	Effet neutre	Pertes comprises entre 0% et 10%	Pertes comprises entre 10% et 20%	Pertes comprises entre 20% et 30%	Pertes supérieures à 30%
Micro-entreprises	154	47	29	31	117	16	10	14	136
PME	56	39	33	39	14	10	12	8	976
Entreprises de taille intermédiaire	0	2	4	12	0	2	0	0	2
Grandes entreprises	0	0	0	4	0	0	0	0	0
Taille inconnue	33	4	4	6	134	0	0	0	0
Total	243	91	70	91	264	27	21	21	1 114

Source : DGFIP Données 2009.

Lecture du tableau : 154 micro-entreprises du secteur du travail temporaire réalisent des gains de plus de 30% à l'issue de la réforme.

○ Question N°3 : Analyser les effets du plafonnement de la valeur ajoutée taxable en fonction du chiffre d'affaires

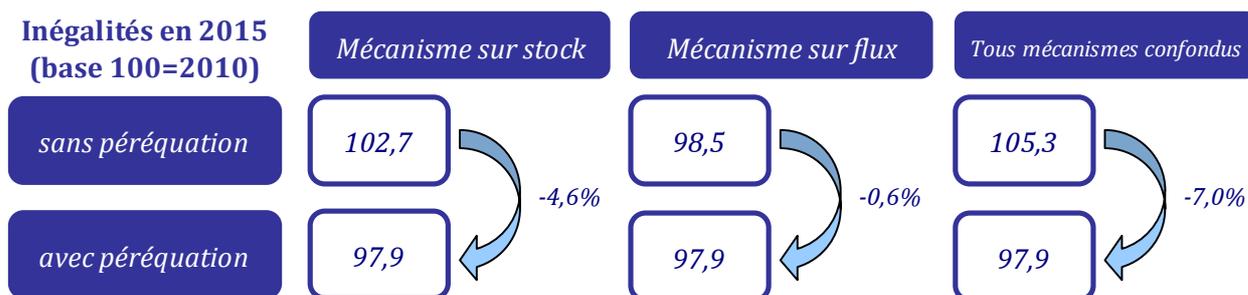
Le gain pour les entreprises du plafonnement de la valeur ajoutée taxable à 80% du chiffre d'affaires (CA) pour les entreprises de CA inférieur à 7,6 M€, ou 85% du CA pour les entreprises de CA supérieur à 7,6 M€ s'élève à 150 M€, ventilés dans le tableau suivant entre les différents secteurs d'activité.

Secteur d'activité	CVAE (y compris FAR) avec plafonnement de la VA taxable (M€)	CVAE (y compris FAR) sans plafonnement de la VA taxable (M€)	Gain pour les entreprises du fait du plafonnement (M€)	En pourcentage de la CVAE sans plafonnement (M€)
A- agriculture, sylviculture, pêche	28,1	28,5	0,4	1,4%
B- industries agricoles et alimentaires	316,6	316,7	0,1	0,0%
C- industrie des biens de consommation	512,8	514,5	1,7	0,3%
D- industrie automobile	214,2	214,3	0,1	0,0%
E- industrie des biens d'équipement	598,4	606,1	7,7	1,3%
F- industries des biens intermédiaires	867,9	868,2	0,3	0,0%
G- énergie	429,2	431,1	1,9	0,4%
H- construction	468	491,6	23,6	4,8%
J- commerce	1796,9	1800,1	3,2	0,2%
K- transports	859,5	870,8	11,3	1,3%
L- activités financières	1274,4	1274,4	0	0,0%
M- activités immobilières	354,3	368	13,7	3,7%
N- services aux entreprises	2709,3	2769,6	60,3	2,2%
P- services aux particuliers	364	377,3	13,3	3,5%
Q- éducation, santé, action sociale	172,4	182,3	9,9	5,4%
R- administration	35	36,4	1,4	3,8%
Z-AUTRES	98,4	99,6	1,2	1,2%
Total	11099,5	11249,6	150,1	1,3%

Source : DGFIP, simulations effectuées sur les données 2009.

○ Question N°4 : Analyser les effets péréquateurs des quatre fonds de péréquation de la CVAE créés par l'article 78 de la loi de finances pour 2010

Pour ce qui concerne les régions, le rapport de la mission Durieux démontre que l'effet péréquisiteur des mécanismes mis en place est faible. Le mécanisme sur stock permet de réduire les inégalités de moins de 5 % et le mécanisme sur flux de moins de 1 % à l'horizon 2015.



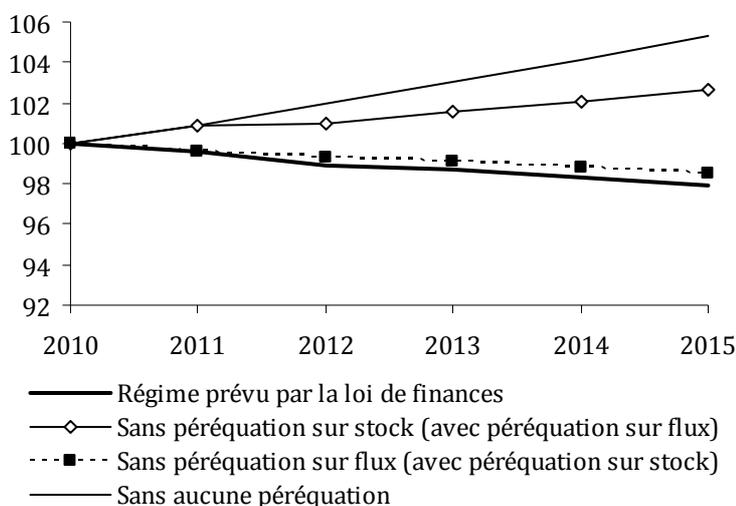
Source : Simulations de la mission Durieux

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

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

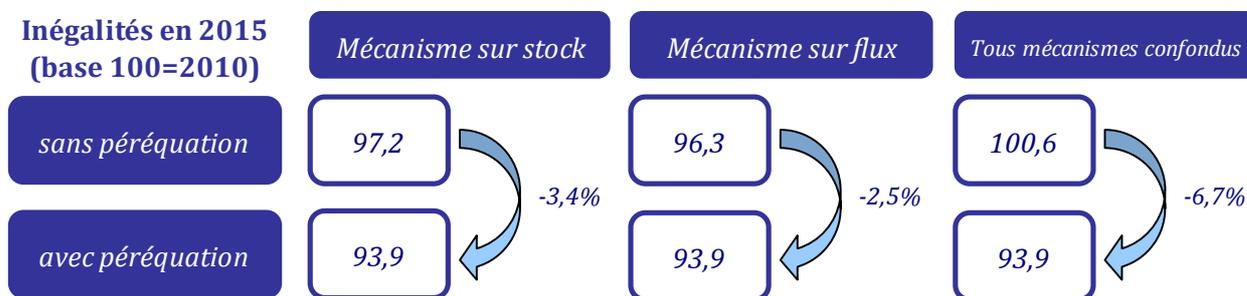
Les effets de la péréquation sur flux de la CVAE seront limités pour les régions. Les effets réduits de ce mécanisme de péréquation sont dus à la faiblesse des fonds prélevés sur la période, ainsi qu'à la grande dispersion des reversements effectués. En 2015, seule la région Île-de-France et la région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

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



Source : Simulations de la mission Durieux

Pour ce qui concerne les départements, l'effet péréquateur des mécanismes mis en place sur la diminution des inégalités de répartition du potentiel fiscal par habitant est faible. Au total, le mécanisme sur stock permet de réduire les inégalités de 3,4 % et le mécanisme sur flux de 2,5 % à l'horizon 2015.



Source : Simulations de la mission

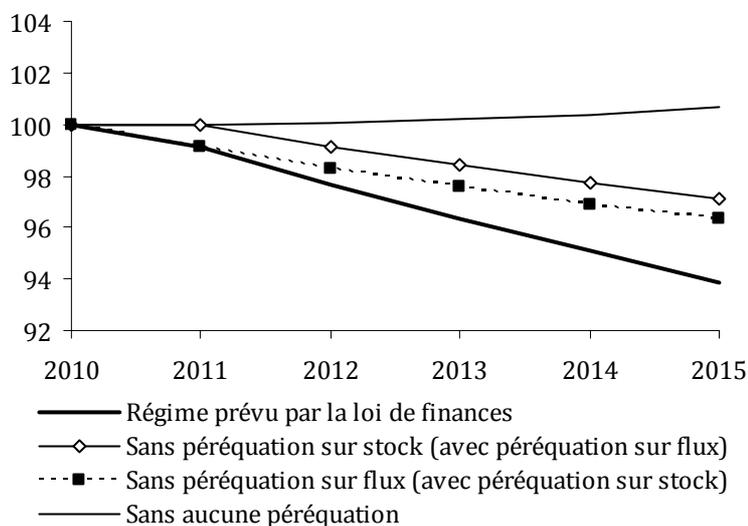
Note : la mesure des inégalités utilisée (le coefficient de Gini) n'est pas additive – l'efficacité péréquatrice de l'ensemble des mécanismes n'est donc pas égale à la somme de l'efficacité péréquatrice des mécanismes pris individuellement

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

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

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

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



Source : Simulations de la mission Durieux

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

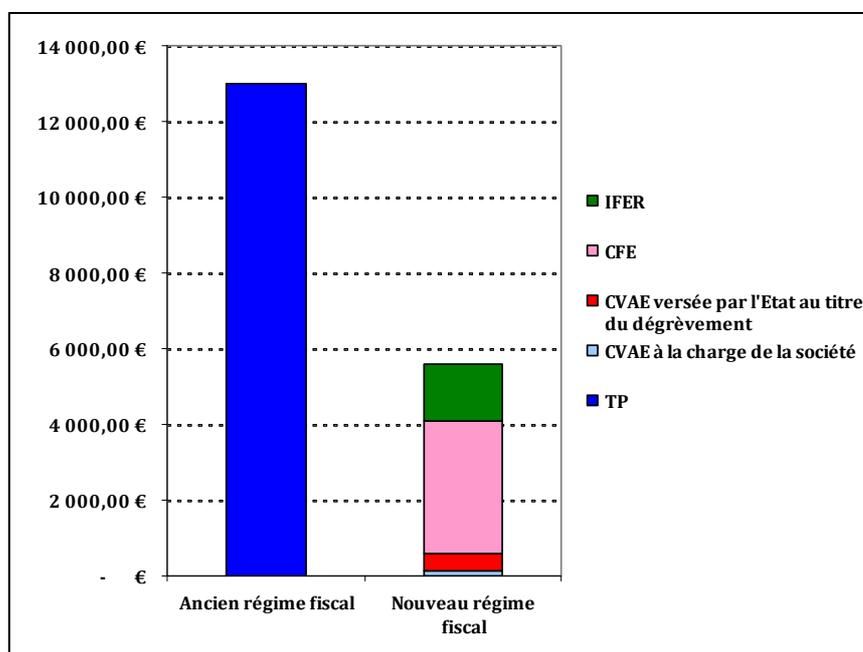
Question N°6 : Conséquences sur les finances des collectivités concernées de l'entrée en vigueur des IFER, notamment hydroélectrique et éolien

○ **Pour ce qui concerne l'éolien**

La mission Durieux a relevé que le nouveau régime fiscal réduit les incitations à l'accueil de nouveaux parcs éoliens pour le niveau communal

La simulation de l'impact de la réforme sur le secteur communal (communes et EPCI), pour un parc éolien « médian », suggère que le nouveau régime fiscal est désormais moins favorable.

Imposition locale moyenne touchée par un bloc communal (EPCI et communes membres) par MW installé, pour les installations éoliennes



Source : DGEC ; mission Durieux.

Note : la simulation repose sur les hypothèses suivantes : parc de 12 MW situé dans une commune non isolée, ayant nécessité un investissement initial de 14,4 M€, et dont 85 % de l'investissement est constitué d'équipements et biens mobiliers ; les taux de TP et de CFE utilisés correspondent aux taux nationaux moyens de TP en 2009 ; le chiffre d'affaires du parc est de 1,8 M€ ; la valeur ajoutée produite par MW de 0,15 M€ ; le parc fait l'objet d'un plafonnement sur la valeur ajoutée dans l'ancien régime fiscal

Toutefois, deux cas doivent être distingués :

pour les blocs communaux (EPCI et communes membres) qui disposaient avant le 1^{er} janvier 2010 d'un parc éolien, la création de l'IFER n'aura aucune conséquence budgétaire immédiate. En effet, le montant de la taxe professionnelle perçue au titre des installations éoliennes, ainsi que l'IFER, sont pris en compte dans le panier de ressources servant au calcul du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ;

en revanche, pour les projets non installés au 1^{er} janvier 2010, le montant de l'IFER sera inférieur aux revenus qui auraient été théoriquement perçus avant la réforme, car les dégrèvements auparavant pris en charge par l'État n'ont pas de contrepartie dans le système actuel.

Au total, la disparition de la taxe professionnelle réduit, pour le secteur communal, les incitations à l'accueil de nouveaux projets, sans que la création de l'IFER n'y remédie totalement. Dans un contexte de baisse de l'acceptabilité sociale de nouveaux parcs éoliens (*cf. infra*), la baisse de l'imposition perçue par les communes d'accueil est susceptible de pénaliser l'émergence de nouvelles installations, ce qui inquiète fortement les producteurs.

Par conséquent, une modification au profit des communes de la répartition de l'IFER pourrait favoriser l'acceptation de nouvelles éoliennes

Concernant l'assujettissement des éoliennes, plusieurs scénarios sont possibles comme le relève le rapport de la mission Durieux :

le *statu quo* (scénario n°1) ;

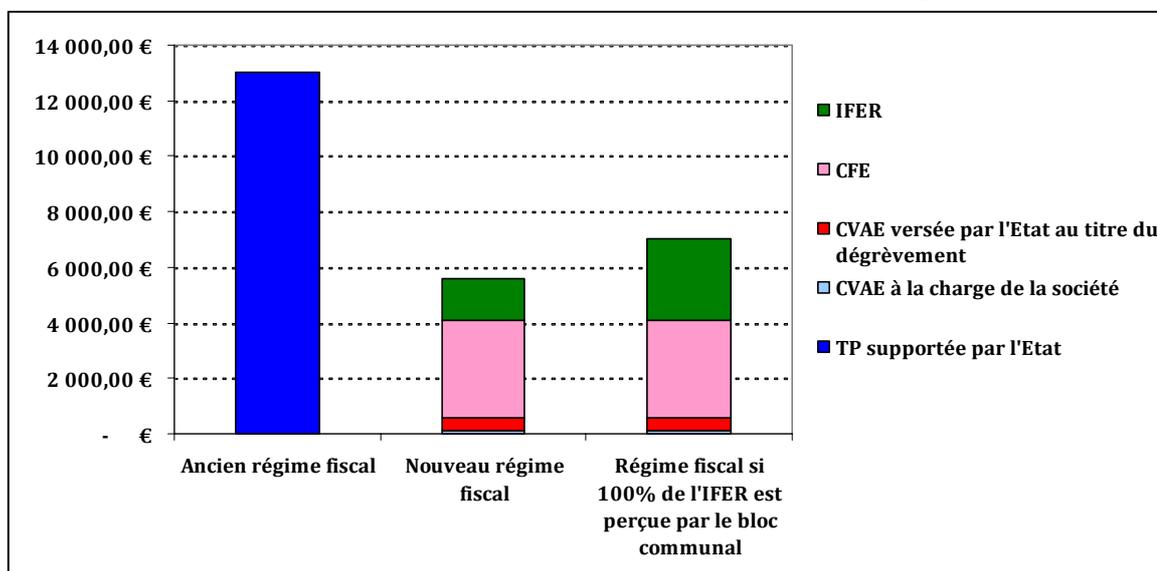
une augmentation du montant de l'IFER payé par les producteurs (scénario n°2) ;

une attribution de la totalité de l'IFER assise sur les installations éoliennes au profit des communes et EPCI (scénario n°3).

Compte tenu des objectifs que s'est fixés l'État en matière d'énergies renouvelables (part des énergies renouvelables d'au moins 23 % de la consommation d'énergie finale d'ici à 2020)¹, le *statu quo* peut ne pas apparaître souhaitable. Le caractère désincitatif du nouveau régime fiscal peut être défavorable au développement du secteur et à la réalisation des objectifs gouvernementaux.

A l'inverse, l'attribution de l'intégralité de l'IFER aux communes et EPCI permettrait de renforcer la territorialisation de la taxe et faciliterait l'accroissement du parc existant. Cette modification de la répartition pourrait d'ailleurs se faire à coût nul pour les finances de l'État. Dans sa rédaction actuelle, une moitié de l'IFER assise sur la production éolienne revient normalement à l'État. Son affectation au bloc communal conduirait à une diminution à due proportion de la dotation de compensation versée par l'État (dans le cas où l'État souhaiterait compenser aux départements la perte de la moitié de l'IFER qui aurait dû leur être allouée, le montant de cette compensation correspondrait à la diminution de la dotation de compensation pour le secteur communal).

Simulation de l'imposition locale moyenne touchée par un bloc communal (EPCI et communes membres) par MW installé, pour les installations éoliennes, en cas de versement de l'intégralité de l'IFER



Source : MEEDDM ; Mission Durieux.

Note : la simulation repose sur les hypothèses suivantes : parc de 12 MW situé dans une commune non-isolée, ayant nécessité un investissement initial de 14,4 M€, et dont 85 % de l'investissement est constitué d'équipements et biens mobiliers ; les taux de TP et de CFE utilisés correspondent aux taux nationaux moyens de TP en 2009 ; le chiffre d'affaires du parc est de 1,8 M€ ; la valeur ajoutée produite par MW de 0,15 M€ ; le parc fait l'objet d'un plafonnement sur la valeur ajoutée dans l'ancien régime fiscal

Enfin, le principe d'une augmentation de l'IFER appliquée aux installations éoliennes ne doit pas être exclu même si, faute de données précises, il n'est pas possible de quantifier le montant qui pourrait être appliqué sans déstabiliser le secteur. Toutefois, sur la base de ses entretiens avec les principaux acteurs du marché, la mission Durieux considère que le montant maximal de l'IFER qui pourrait être appliqué au secteur se situe probablement autour de 4 000 € par MW installé.

Scénarios d'évolution de l'IFER éolien

	Avantages	Inconvénients
Scénario 1 : le statu quo	<ul style="list-style-type: none"> Pas de modification de la loi de finances Pas de coût supplémentaire pour les finances publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Réduction de l'incitation à l'installation de nouveaux projets Les objectifs fixés la loi de programmation Grenelle I seront plus difficilement atteints

¹ Article 2 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

	Avantages	Inconvénients
Scénario 2 : augmentation du barème de l'IFER	Augmentation des ressources pour les collectivités locales Le montant peut être calibré pour se rapprocher des niveaux d'incitation antérieurs à la réforme	La charge fiscale des exploitants augmentera
Scénario 3 : modification de la répartition de l'IFER éolien au profit du seul secteur communal	Augmentation significative de l'incitation à l'installation de nouvelles éoliennes pour le secteur communal Pas d'augmentation de la charge fiscale pour les exploitants d'éoliennes	(éventuellement : augmentation de la dotation de compensation pour les départements)

Source : Mission Durieux

Pour ce qui concerne l'hydraulique :

L'impact de l'IFER sur les finances des collectivités concernées est détaillé dans le tableau joint en annexe.

○

○ Question N°7 et 9 : Simulations sur la part des ressources budgétaires et fiscales de chaque collectivité, à l'issue de la réforme et analyse sur 10 ans de l'effet de la réforme pour chaque niveau de collectivité et pour les contribuables locaux et nationaux

La Mission Durieux a effectué des simulations sur l'évolution des recettes fiscales entre 2010 et 2015. Compte-tenu des conventions de chiffrage qu'il est nécessaire d'adopter pour un tel exercice, une projection sur une période plus longue (sur 10 ans par exemple) aurait soulevé trop d'incertitude. Le détail individuel de ces simulations 2010 – 2015 a été fourni au Parlement sur le CD-Rom, joint au rapport de la mission.

De façon générale, la réforme accroît le niveau de spécialisation des ressources fiscales

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

Niveau de spécialisation des recettes en 2015

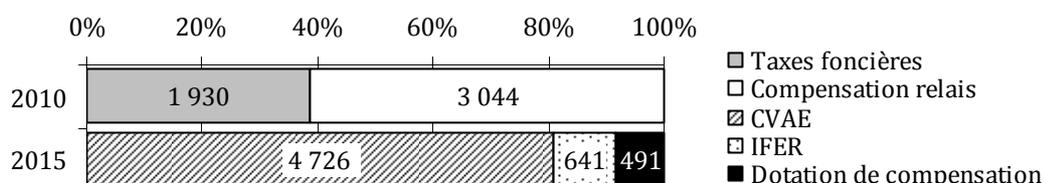
Nature des recettes	Recette	Montant en 2015 (en M€)	
Recettes spécialisées	TFNB	1 013	33 500
	TH	21 305	
	DMTO (part additionnelle)	413	
	TSCA (part additionnelle)	3 663	
	CFE	7 106	
Recettes non spécialisées	TFPB	29 119	49 451
	CVAE	18 995	
	IFER	1 337	
Compensations	Compensations d'exonération	1 828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

Source : Simulations de la mission Durieux

Par niveau de collectivité, les évolutions entre la situation avant réforme (en 2010) et la situation après réforme (en 2015) sont les suivantes :

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

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

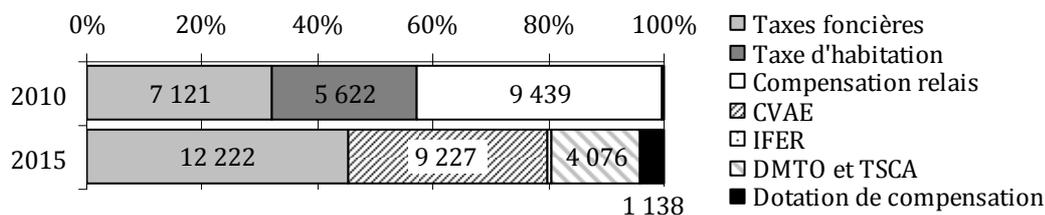


Source : Simulations de la mission Durieux

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

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

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

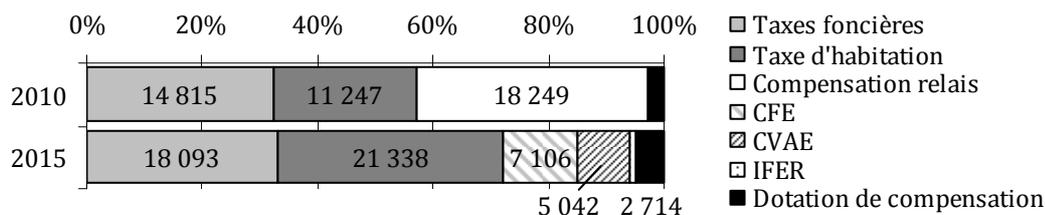


Source : Simulations de la mission Durieux

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

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

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

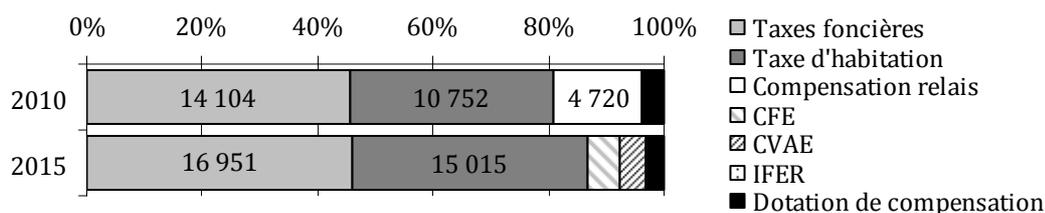


Source : Simulations de la mission Durieux

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

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

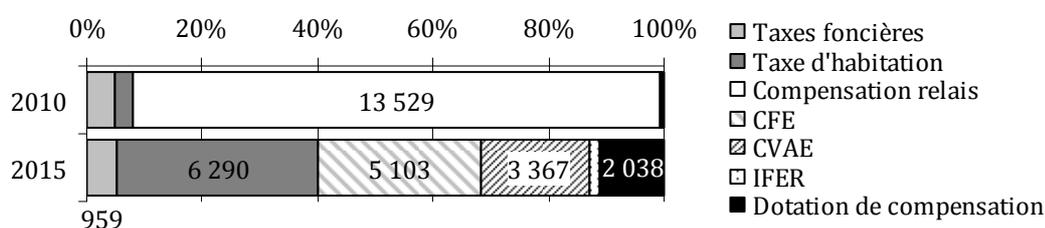
Structure de la fiscalité des communes (y compris Paris commune) avant la réforme (2010) et après (2015) - (données en M€)



Source : Simulations de la mission Durieux

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

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

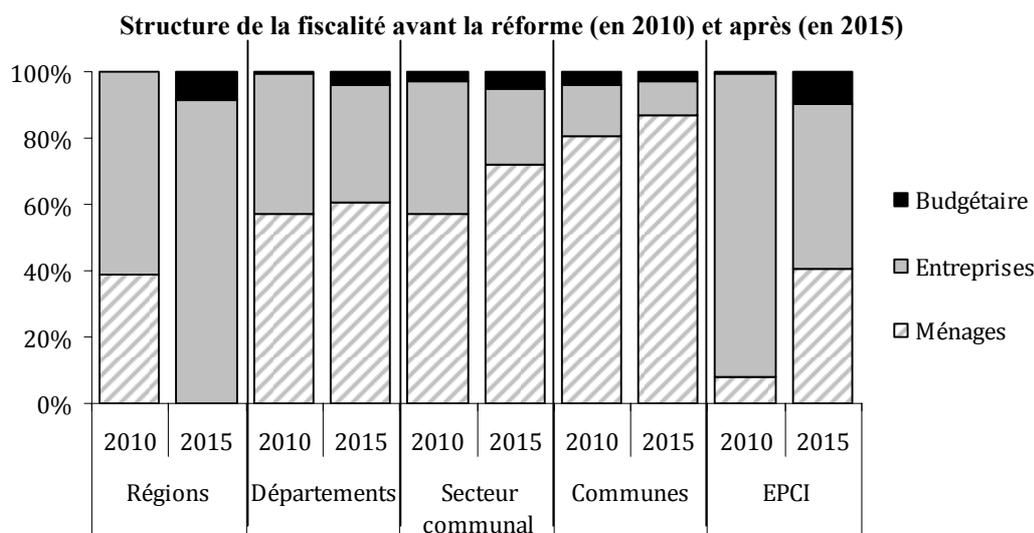


Source : Simulations de la mission Durieux

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

Cette évolution de la fiscalité locale introduit des changements dans l'équilibre entre impôts sur les ménages et impôts sur les entreprises, principalement pour les régions et les EPCI :

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

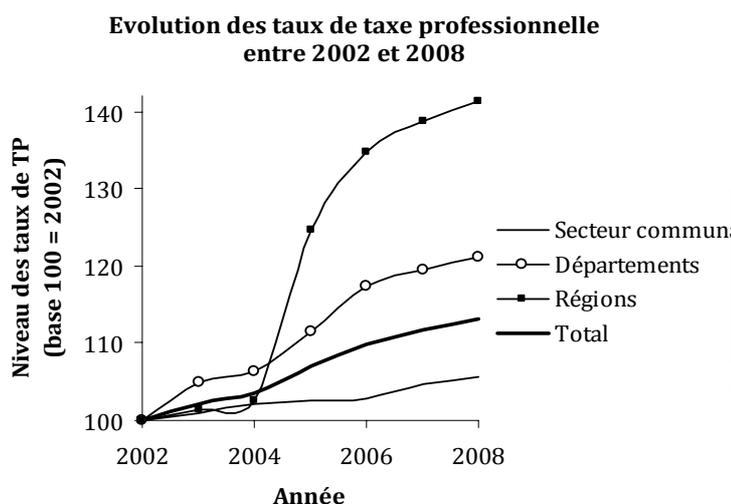


Source : Simulations de la mission Durieux

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

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

La pression fiscale¹ locale sur les entreprises a connu une forte augmentation depuis quelques années en raison de la politique de taux des collectivités territoriales. Entre 2002 et 2008, le taux de taxe professionnelle est ainsi passé en moyenne nationale de 24,1 % à 27,2 % soit une hausse de la pression fiscale de plus de 13 %. Cette augmentation a été particulièrement forte dans les régions (+41 %) et les départements (+21 %) et moindre dans le secteur communal (+6 %). Cette hausse est intervenue alors même que les impôts sur la production (principalement la taxe professionnelle) sont en France parmi les plus élevés des pays développés². L'existence du plafonnement sur la valeur ajoutée relativise toutefois l'impact de ces augmentations sur les entreprises, une partie des hausses étant prises en charge par l'État et le contribuable national.



Taux de croissance des taux de taxe professionnelle entre 2002 et 2008

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

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

Source : Rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

¹ Montant de la fiscalité effectivement acquittée par les entreprises rapportée à leurs bases fiscales.

² Voir le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2009 (pp. 192 et suivantes).

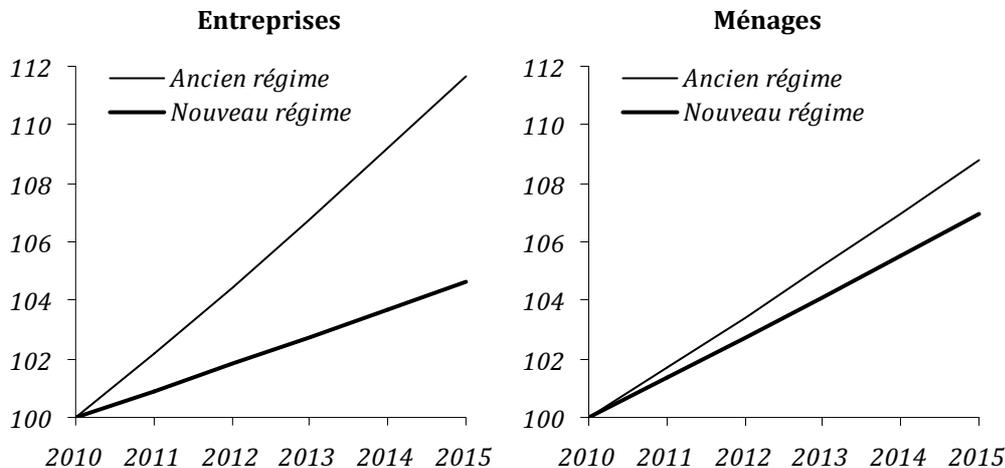
Or la réforme de la taxe professionnelle modifie le pouvoir qu'ont les collectivités de déterminer les taux. La loi de finances pour 2010 procède à une spécialisation de la fiscalité locale, à des transferts entre niveaux de collectivités et à une égalisation partielle des taux d'imposition sur les entreprises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

les impôts locaux avec vote de taux seront désormais davantage concentrés sur le secteur communal. A l'opposé, les départements et les régions disposent d'un pouvoir sur les taux réduit (respectivement de 54 % et de 100 %) ;

le choix des taux sera principalement concentré sur les ménages. Alors que les collectivités avaient jusqu'à présent une part importante de leur pouvoir sur les taux sur la fiscalité entreprises (61 % pour les régions, 42 % pour les départements et 40 % pour le secteur communal), la réforme le réoriente vers les ménages (exclusivement pour les départements et très majoritairement pour le secteur communal).

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

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



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

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

¹ Ce raisonnement vaut pour les entreprises qui ne sont pas soumises au plafonnement sur la valeur ajoutée. Pour ces dernières, la pression fiscale est, par définition, constante dans le temps.

○ Question N°8 : Conséquences de la réforme sur la fiscalité dans les ZRR (entreprises et collectivités territoriales)

L'exonération compensée par l'Etat qui existait en matière de taxe professionnelle en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR continuera de s'appliquer en matière de contribution foncière des entreprises (modification de l'article 1465 A du CGI prévue au 6.1.17 de l'article 2 de la loi de finances) et de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (2.1 de l'article 2 de la loi de finances).

○ Question N°10 : Analyse des effets pour les contribuables du transfert de la TH départementale au bloc communal, s'agissant notamment des règles de taux, d'exonération et d'abattements

Le transfert de la TH départementale au bloc communal peut entraîner des variations de cotisations pour les contribuables selon le niveau relatif des abattements adoptés par l'un et l'autre niveau de collectivités.

Les gagnants (c'est à dire les foyers dont la cotisation de TH va baisser du fait du transfert de cet impôt au bloc communal) se trouvent dans l'un des cas énumérés ci-dessous :

- la commune a voté un taux d'abattement général à la base (ou un abattement forfaitaire) supérieur au taux d'abattement général à la base voté par le département et/ou la valeur locative moyenne communale est supérieure à la valeur locative moyenne du département
- la commune a voté un taux d'abattement spécial à la base supérieur au taux d'abattement spécial à la base voté par le département et/ou la valeur locative moyenne communale est supérieure à la valeur locative moyenne du département
- la commune a voté un taux d'abattement pour les personnes à charge de rang 1 ou 2 supérieur au taux voté par le département et/ou la valeur locative moyenne communale est supérieure à la valeur locative moyenne du département
- la commune a voté un taux d'abattement pour les personnes à charge à compter du 3^e rang supérieur au taux voté par le département et/ou la valeur locative moyenne communale est supérieure à la valeur locative moyenne du département

3,6 millions de foyers (soit 11% des foyers TH) apparaissent gagnants au transfert.

A contrario, les perdants se trouvent dans des communes dont les taux d'abattement sont inférieurs aux taux départementaux. 3,6 millions de foyers (soit 11%) devraient voir augmenter leur cotisation TH.

Le tableau suivant présente la ventilation des foyers TH par niveau de gain ou de perte.

gagnant/perdant	montant des gains/pertes en k€	nombre de foyers en milliers	gain/perte moyen (€)
perdant de 200 à 500 €	-3	0,0	-218
perdant de 100 à 200 €	-873	7,6	-114
perdant de 50 à 100 €	-10 428	162,8	-64
perdant de 1 à 50 €	-59 599	3 498,5	-17
sans changement	0	24 150,8	0
gagnant de 1 à 50 €	67 589	3 468,5	19
gagnant de 50 à 100 €	9 622	149,1	65
gagnant de 100 à 200 €	1 026	8,4	122
gagnant de 200 à 500 €	30	0,1	234
Total	7 364	31 445,8	0

Source : DGFIP, simulations effectuées sur les données 2007.

Le tableau suivant présente la ventilation des foyers TH par niveau de gain ou de perte en pourcentage.

gagnant/perdant	montant des gains/pertes en k€	nombre de foyers en milliers	gain/perte moyen (€)
TH initiale nulle	-61	3,4	-18
perdant de plus de 50%	-1 893	44,5	-43
perdant entre 20 et 50%	-7 173	169,2	-42
perdant entre 10 et 20%	-13 939	398,6	-35
perdant de moins de 10%	-47 838	3 053,1	-16
sans changement	0	24 150,8	0
gagnant de moins de 10%	62 634	3 228,5	19
gagnant entre 10 et 20%	10 523	280,7	37
gagnant entre 20 et 50%	3 593	80,4	45
gagnant de plus de 50%	1 517	36,4	42
Total	7 364	31 445,8	0

Source : DGFIP, simulations effectuées sur les données 2007.

Questions N°: 11, 12 et 13. Ramener la part de CVAE du bloc communal de 26,5 % à 20 % et augmenter d'autant celle attribuée aux départements, Maintenir une part de 15 % de TH aux départements et cumuler les deux simulations précédentes

Dans son rapport, la mission Durieux a effectué des simulations tendant à mesurer l'effet :

- du transfert d'une part de CVAE communale aux départements
- du maintien d'une part de TH aux départements

Transfert d'une part de CVAE communale aux départements

Selon la variante étudiée, la nouvelle répartition de la CVAE serait de 55 % pour les départements (contre 48,5 % dans le régime de la loi de finances) et 20 % pour le secteur communal (contre 26,5 % dans le régime de la loi de finances), sans changement pour les régions.

Effet sur la structure de la fiscalité

Le principal changement provient de l'accroissement important de la DCRTP du secteur communal (2,014 Md€ contre 1,133 Md€ dans le scénario de référence) et sa quasi suppression pour les départements (26 M€ au lieu de 915 M€).

Impact de la variante sur la structure de la fiscalité en 2015

Structure	Ménages	Entreprises	Budgétaire
Régions	0%	92%	8%
Départements	60%	39%	1%
Secteur communal	72%	21%	7%
<i>Communes</i>	87%	9%	4%
<i>EPCI</i>	41%	45%	14%

Source : Simulations de la mission

Effet sur la dynamique des ressources

La CVAE étant une ressource dynamique, une répartition plus importante au profit des départements conduit à une croissance plus élevée pour ces derniers (4,0 % par an contre 3,9 % dans le scénario de référence) au détriment du bloc communal (principalement des EPCI).

Impact de la variante sur la dynamique annuelle des ressources

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	3,3%	3,3%
Départements	3,9%	4,0%
Secteur communal	3,7%	3,6%
<i>Communes</i>	3,6%	3,6%
<i>EPCI</i>	3,7%	3,5%

Source : Simulations de la mission

Effet sur le pouvoir de taux

La CVAE n'étant pas une ressource fiscale avec pouvoir de taux, une répartition différente entre collectivités n'apporte pas de modification sur ce point.

Impact de la variante sur le pouvoir de taux en 2015

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	0%	0%
Départements	45%	45%
Secteur communal	85%	85%
<i>Communes</i>	92%	92%
<i>EPCI</i>	70%	70%

Source : Simulations de la mission

Effet sur la spécialisation des ressources fiscales

Aucun changement par rapport au scénario de référence, la CVAE n'étant pas un impôt spécialisé.

Effet sur l'autonomie financière des collectivités

La variante a un effet positif sur le ratio d'autonomie financière des départements et un effet négatif sur le secteur communal en 2011.

Impact de la variante sur le ratio en 2011

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	55,9%	55,9%
Départements	67,0%	68,6%
Secteur communal	63,7%	63,1%

Source : Simulations de la mission

Maintien d'une part de TH aux départements

Pour réaliser cette variante, il a été fait le choix de laisser la moitié de la part départementale aux départements et de transférer l'autre moitié au secteur communal.

Effet sur la structure de la fiscalité

Accroissement important de la DCRTP du secteur communal (3,908 Md€ contre 1,133 Md€ dans le scénario de référence) et prélèvement budgétaire réalisé sur les départements, qui deviennent excédentaires (de près de 2 Md€)

Diminution de la fiscalité ménages des EPCI

Impact de la variante sur la structure de la fiscalité en 2015

Structure	Ménages	Entreprises	Budgétaire
Régions	0%	92%	8%
Départements	72%	34%	-6%
Secteur communal	66%	23%	10%
<i>Communes</i>	85%	10%	5%
<i>EPCI</i>	27%	51%	22%

Source : Simulations de la mission

Effet sur la dynamique des ressources

Diminution de la dynamique du bloc communal, principalement des EPCI (3,1 % par an contre 3,7 % dans le scénario de référence) en raison de l'augmentation de la part budgétaire des ressources

Hausse de la dynamique des départements (4,3 % au lieu de 3,9 %) du fait de la baisse des ressources budgétaires au profit de ressources fiscales

Impact de la variante sur la dynamique annuelle des ressources

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	3,3%	3,3%
Départements	3,9%	4,3%
Secteur communal	3,7%	3,5%
<i>Communes</i>	3,6%	3,6%
<i>EPCI</i>	3,7%	3,1%

Source : Simulations de la mission

Effet sur le pouvoir de taux

Forte hausse du pouvoir de taux des départements et forte baisse de celui des EPCI (57 % des ressources avec pouvoir de taux en 2015 contre 70 % dans le scénario de référence)

Impact de la variante sur le pouvoir de taux en 2015

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	0%	0%
Départements	45%	57%
Secteur communal	85%	80%
<i>Communes</i>	92%	90%
<i>EPCI</i>	70%	57%

Source : Simulations de la mission

Effet sur la spécialisation des ressources fiscales

Baisse de la spécialisation (9 % en 2015 contre 38 % en référence) en raison du partage de la TH entre niveau départemental et niveau communal.

Effet sur l'autonomie financière des collectivités

La variante a un effet positif sur le ratio d'autonomie financière des départements et un effet fortement négatif sur le secteur communal en 2011.

Impact de la variante sur le ratio en 2011

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	55,9%	55,9%
Départements	67,0%	71,7%
Secteur communal	63,7%	61,4%

Source : Simulations de la mission

Cumul des simulations précédentes

Le maintien d'une part de TH au niveau des départements cumulé avec un transfert de CVAE du secteur communal aux départements (cumul des deux scénarios précédents) produirait les résultats suivants.

Effet sur la structure de la fiscalité

Accroissement important de la DCRTP du secteur communal (4,798 Md€ contre 1,133 Md€ dans le scénario de référence hors Paris) et prélèvement budgétaire réalisé sur les départements, qui deviennent excédentaires (de 2,758 Md€ y compris commune de Paris)

Diminution de la fiscalité ménages des EPCI

Impact de la variante sur la structure de la fiscalité en 2015

Structure	Ménages	Entreprises	Budgétaire
Régions	0%	92%	8%
Départements	71%	39%	-10%
Secteur communal	67%	21%	12%
Communes	85%	9%	6%
EPCI	27%	46%	26%

Source : Simulations de la mission

Effet sur la dynamique des ressources

Diminution de la dynamique du bloc communal, principalement des EPCI (2,9 % par an contre 3,7 % dans le scénario de référence) en raison de l'augmentation de la part budgétaire des ressources

Hausse de la dynamique des départements (4,5 % au lieu de 3,9 %) du fait de la baisse des ressources budgétaires au profit de ressources fiscales

Impact de la variante sur la dynamique annuelle des ressources

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	3,3%	3,3%
Départements	3,9%	4,5%
Secteur communal	3,7%	3,3%
Communes	3,6%	3,5%
EPCI	3,7%	2,9%

Source : Simulations de la mission

Effet sur le pouvoir de taux

Forte hausse du pouvoir de taux des départements et forte baisse de celui des EPCI (57 % des ressources avec pouvoir de taux en 2015 contre 70 % dans le scénario de référence)

Impact de la variante sur le pouvoir de taux en 2015

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	0%	0%
Départements	45%	57%
Secteur communal	85%	80%
Communes	92%	90%
EPCI	70%	57%

Source : Simulations de la mission

Effet sur la spécialisation des ressources fiscales

Baisse de la spécialisation (9 % en 2015 contre 38 % en référence) en raison du partage de la TH entre niveau départemental et niveau communal.

Effet sur l'autonomie financière des collectivités

La variante a un effet positif sur le ratio d'autonomie financière des départements et un effet fortement négatif sur le secteur communal en 2011.

Impact de la variante sur le ratio en 2011

Collectivité	Scénario de référence	Variante
Régions	55,9%	55,9%
Départements	67,0%	73,3%
Secteur communal	63,7%	60,8%

Source : Simulations de la mission

Question N°: 14. Simuler les conséquences de l'intégration partielle (à hauteur de 30%) du revenu des ménages dans l'assiette de la taxe d'habitation

La simulation réalisée a eu pour objet d'estimer l'impact, d'une modification de l'assiette de la taxe d'habitation visant à asseoir une partie de l'imposition sur le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer redevable de la taxe d'habitation (TH).

Pour des raisons de faisabilité, les résidences secondaires ont été exclues de la simulation (i.e les TH afférentes sont restées inchangées et donc basées à 100% sur la valeur locative).

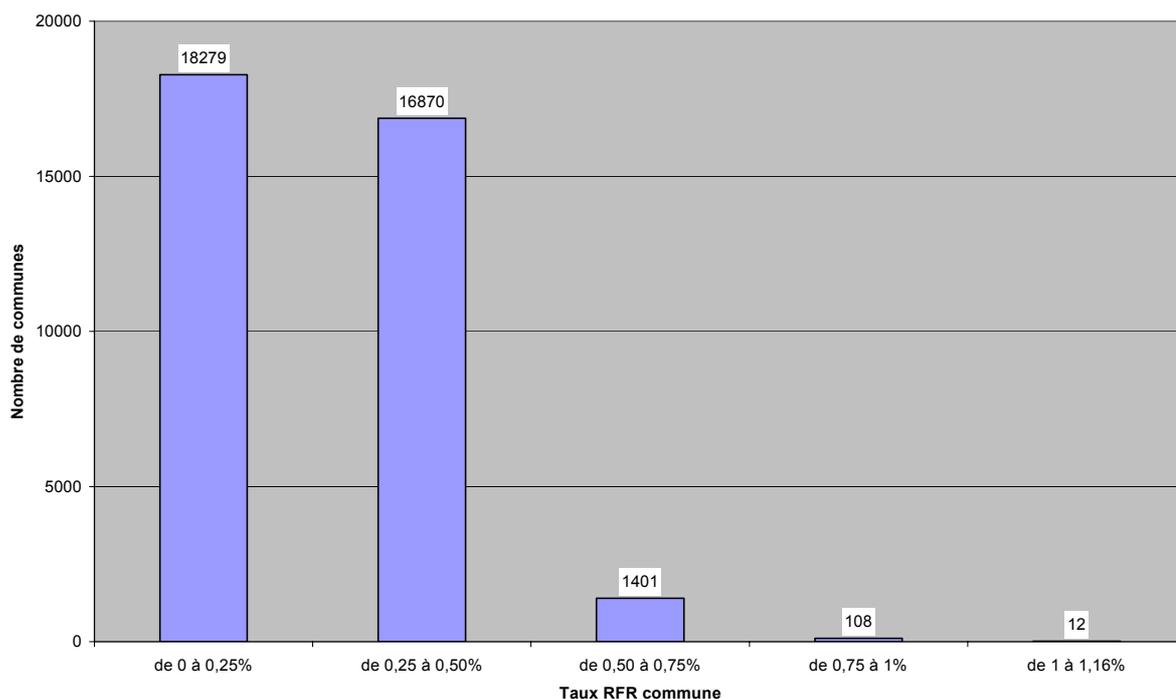
Dans un premier temps, il a été déterminé, pour chaque commune et chaque EPCI, en version post-réforme TP (les communes et EPCI percevant l'intégralité de la part départementale de la taxe d'habitation ainsi qu'une part des anciens frais de gestion), un taux à appliquer sur le RFR de manière à ce que chacune de ces collectivités soit financée à hauteur de 30% sur l'assiette RFR et de 70% sur la valeur locative du local (le produit total de TH restant inchangé pour chaque collectivité). Les simulations ont été effectuées sur la base des données DGFIP 2009.

On observe que les taux à appliquer sur le RFR sont compris dans une fourchette de 0 à 1,16 % pour les communes et de 0 à 0,68% pour les EPCI.

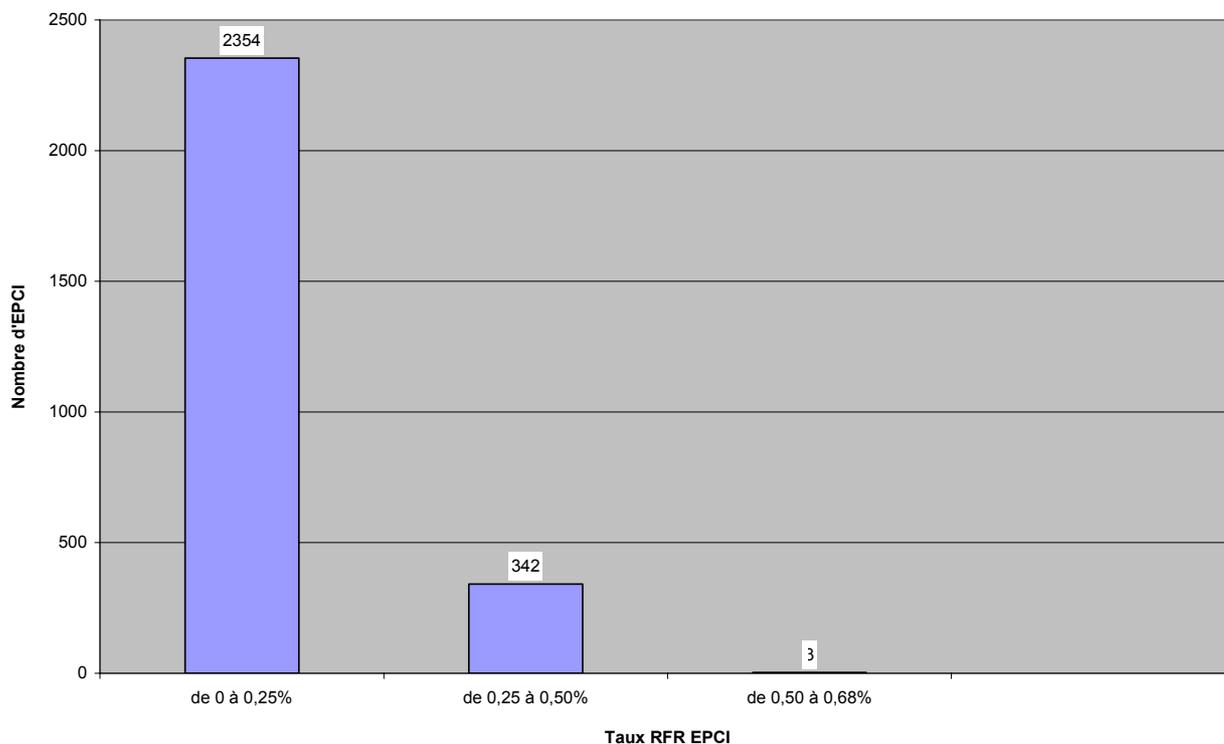
Un extrait des taux ainsi déterminés figure en annexe, pour les communes de plus de 50 000 habitants.

Plus globalement, les deux histogrammes suivants présentent la répartition de ces taux.

Répartition du nombre de communes en fonction du taux calculé à appliquer sur le RFR



Répartition du nombre d'EPCI en fonction du taux calculé à appliquer sur le RFR



Dans un second temps les effets induits sur les redevables de la TH ont été observé, en fonction de leur revenu fiscal de référence. Les résultats figurent ci-dessous.

Déciles de RFR (en €)	Gagnants/Perdants						Nombre (millier)
	Gagnants		Neutres		Perdants		
	Gain (M€)	Nombre (millier)	Gain (M€)	Nombre (millier)	Perte (M€)	Nombre (millier)	
Décile 01 : RFR égal 0	97,3	613,8	0,0	4 403,5	0,0	0,0	5 017,3
Décile 02 : RFR compris entre 1 et 5203	1,6	11,4	0,0	1 376,5	-0,2	11,3	1 399,2
Décile 03 : RFR compris entre 5204 et 10945	3,1	48,4	0,0	3 063,0	-3,0	96,5	3 207,9
Décile 04 : RFR compris entre 10946 et 15218	9,4	269,2	0,0	2 675,3	-9,9	263,8	3 208,3
Décile 05 : RFR compris entre 15219 et 19320	19,1	524,3	0,0	2 234,4	-18,9	449,7	3 208,4
Décile 06 : RFR compris entre 19321 et 24786	36,5	788,1	0,0	1 670,2	-36,6	749,2	3 207,5
Décile 07 : RFR compris entre 24787 et 30629	54,4	937,4	0,0	1 132,6	-64,6	1 138,5	3 208,5
Décile 08 : RFR compris entre 30630 et 38459	70,9	937,1	0,0	684,2	-110,4	1 586,7	3 208,0
Décile 09 : RFR compris entre 38460 et 52499	74,1	780,1	0,0	400,8	-190,7	2 027,0	3 207,9
Décile 10 : RFR supérieur à 52500	60,1	450,7	0,0	278,4	-714,6	2 478,9	3 208,0
TOTAL	426,4	5 360,5	0,0	17 918,9	-1 148,9	8 801,6	32 081,0

La notion de « neutre » a été étendue à l'ensemble des foyers pour lesquels la variation en valeur absolue de la cotisation TH est inférieure ou égale à 8€.

La différence entre les pertes et les gains, soit 718,5 M€, résulte de la diminution du coût des dégrèvements à la charge de l'Etat (article 1414 A du CGI). Cette diminution est induite par le nouveau mode de détermination de la TH qui entraîne donc une charge supplémentaire pour les contribuables et un gain pour l'Etat.

Questions N°: 16 à 23 :

Simuler des nouveaux FDPTP sur les hypothèses suivantes :

16	1) écrêtement des communes dont les bases de contribution économique territoriale (CET = CVAE + CFE) et d'IFER, par habitant sont supérieures à 2 fois la moyenne nationale des bases communales de ces mêmes impôts par habitant
17	2) écrêtement des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur d'au moins 20% au potentiel financier moyen de sa strate
18	3) écrêtement des communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur d'au moins 20% au potentiel financier moyen de sa strate
19	4) écrêtement des communes dont le pouvoir d'achat fiscal (potentiel fiscal divisé par un indicateur de charge par habitant) est supérieur d'au moins 20% au pouvoir d'achat financier moyen
20	5) écrêtement des communes dont le pouvoir d'achat financier (potentiel financier divisé par un indicateur de charge par habitant) est supérieur d'au moins 20% au pouvoir d'achat financier moyen
21	6) reversement aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur d'au moins 20% au potentiel moyen de sa strate
22	7) reversement aux communes classées selon un indice synthétique de ressources et de charges sur le modèle du FSRIF
23	Analyser les effets comparés d'une péréquation horizontale au niveau départemental et au niveau régional

Les simulations effectuées par la Mission Durieux sur les mécanismes de péréquation pour le secteur communal se fondent sur les hypothèses suivantes :

De manière synthétique, un dispositif de péréquation peut prendre plusieurs formes :

sur stock (prélèvement sur l'ensemble des ressources) ou sur flux (prélèvement sur la croissance des ressources d'une année sur l'autre voire de manière cumulée entre l'année courante et une année de référence, par exemple 2010) ;

de dimension nationale (prélèvements et reversements sur l'ensemble des communes et EPCI) ou régionale (prélèvements et reversements sur les communes et EPCI d'une même région).

Au sein de ces deux catégories, la mission a choisi de tester l'impact de fonds définis selon un périmètre régional et de fonds défini selon un périmètre national. Dans la première hypothèse, les sommes prélevées sont déterminées entre blocs communaux d'une même région, puis redistribuées entre ces mêmes blocs. Dans la seconde, aucune différenciation n'est effectuée entre les blocs communaux, les sommes prélevées sur l'ensemble du territoire étant concentrées dans le fonds avant d'être redistribués nationalement.

Les modalités des mécanismes de péréquation testés par la mission ont été les suivantes :

sur stock, les prélèvements portent sur l'ensemble des ressources fiscales des blocs communaux dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à un seuil¹ dépendant de la moyenne (nationale ou régionale selon le type de fonds), avec application d'un barème progressif², sur le modèle (simplifié) de celui du fonds régional de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) ; les reversements sont opérés entre les blocs communaux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois la moyenne (nationale ou régionale selon le type de fonds), en proportion de leur écart à la moyenne ;

sur flux, les prélèvements portent sur l'écart de potentiel fiscal constaté entre l'année N et N-1 (voire une année de référence, par exemple 2010) avec les mêmes seuils que la péréquation sur stock et selon un barème progressif³ ; les reversements sont réalisés de la même manière que sur stock.

Au total, trois types de scénarios d'évolution ont été étudiés par la mission :

une péréquation sur l'ensemble de la richesse fiscale (fiscalité économique et fiscalité ménages) ;

une péréquation la seule fiscalité économique ;

une péréquation sur les collectivités contributrices au FNGIR (qui bénéficie donc de l'effet de levier du mécanisme de garantie).

Scénario 1 - Péréquation sur l'ensemble de la richesse fiscale

La mise en œuvre d'un tel dispositif permet d'identifier plusieurs constats principaux :

les fonds nationaux possèdent une meilleure efficacité **en termes de réduction globale des inégalités**, à montants équivalents. Ainsi, le fonds national calculé sur stock avec une hypothèse de seuil à 1,25 permet de lever des fonds pour un montant total de 1,13 Md€, inférieur à celui du fonds régional dans la même hypothèse (1,18 Md€). En revanche, l'efficacité globale du fonds national est bien supérieure à celle du fonds régional, le différentiel de réduction des inégalités atteignant plus de quatre points à 16,9 % contre 13,1 %. Il en est de même du fonds sur flux lorsque le seuil est arrêté à 1,25 ou à 1. Pour des montants de même ampleur (517 M€ pour le fonds national contre 539 pour le fonds régional avec un seuil à 1), l'efficacité péréquatrice du fonds national est supérieure de 1,2 points à celle du fonds régional. En analyse individuelle, cette efficacité péréquatrice est très proche entre les deux types de fonds (elle est même légèrement favorable aux fonds sur flux dans des proportions modestes) ;

en volume, les fonds régionaux sur stock connaissent un ressaut très important lorsque le seuil de prélèvement évolue de 1,25 à 1,5 fois la potentiel fiscal recalculé moyen, alors que l'évolution des fonds nationaux est beaucoup plus linéaire ; ce phénomène s'explique par l'effet de lissage beaucoup plus puissant dans les fonds nationaux, dû au plus grand nombre de collectivités susceptibles d'être éligibles ;

les fonds sur flux, pour atteindre un volume suffisant proche des reversements opérés par les FDPTP auprès des collectivités défavorisées avant la réforme⁴, nécessitent la mise en place d'un niveau élevé de prélèvement, situé entre 50 % et 80 % en fonction de l'amplitude de l'écart à la moyenne de potentiel fiscal recalculé de la collectivité prélevée, avec un niveau de seuil fixé à 1. Ainsi, pour atteindre des volumes financiers suffisants, l'utilisation de ces fonds impliquerait de prélever toutes les collectivités dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne, dans des proportions élevées ; ceci explique que le nombre de blocs prélevés soit plus important dans les fonds sur flux (de 544 à 1 158 blocs communaux) que dans les fonds sur stock (de 174 à 569), ce qui implique que le niveau des prélèvements soit plus élevé, individuellement, pour les fonds nationaux que pour les fonds régionaux. L'efficacité péréquatrice de ces fonds sur flux est comparable, comme en témoigne le fait que le fonds national sur stock avec un seuil à 2, d'un volume de 282 M€, permet une réduction du coefficient de Gini sur la période observée de 4,5 %, soit proportionnellement le même niveau que le fonds national sur flux avec un seuil à 1,25, qui prélève et reverse 228 M€.

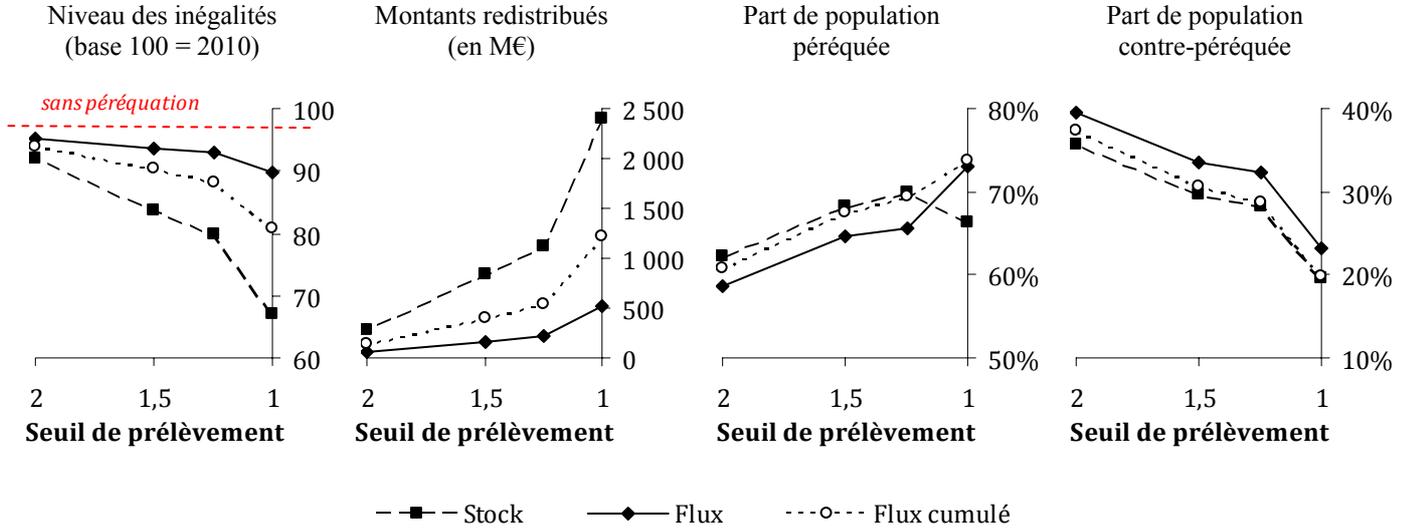
¹ Seuil égal à 1 // 1,25 // 1,5 // 1,75 // 2 fois la moyenne.

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

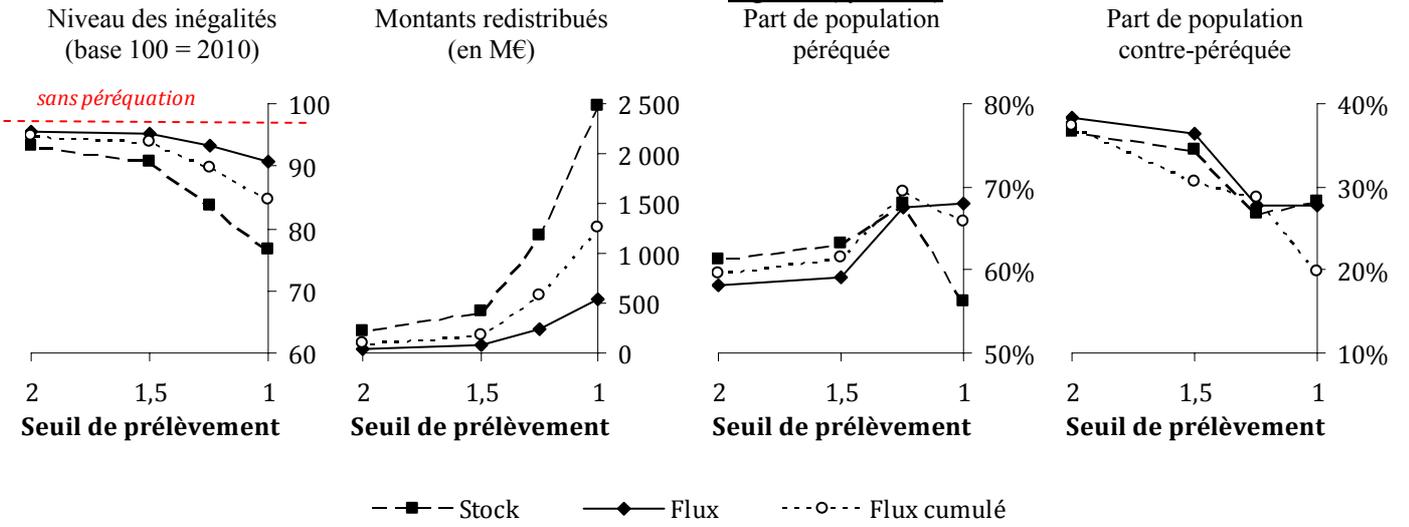
³ Prélèvement de 80 % de la croissance des ressources lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 3 fois le seuil, 65 % lorsqu'il est compris entre 2 et 3 fois le seuil, 50 % lorsqu'il est entre 1 et 2 fois le seuil.

⁴ Soit 411 M€ selon les informations transmises par la DGCL à la mission.

Effet d'un mécanisme national de péréquation sur l'ensemble des ressources (synthèse)



Effet d'un mécanisme régional (synthèse)

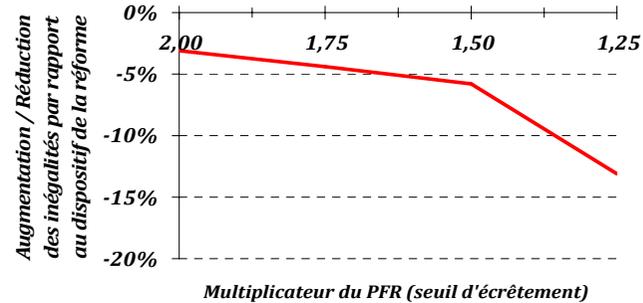
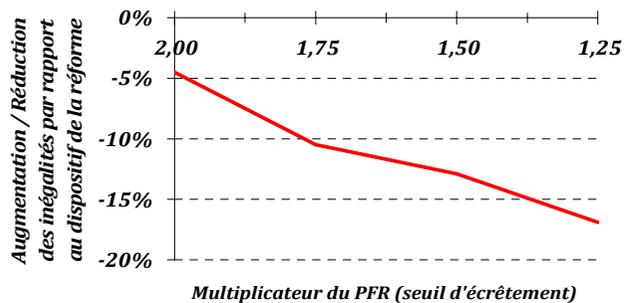


Effets de la mise en œuvre d'un fonds national ou régional sur stock au niveau des blocs communaux

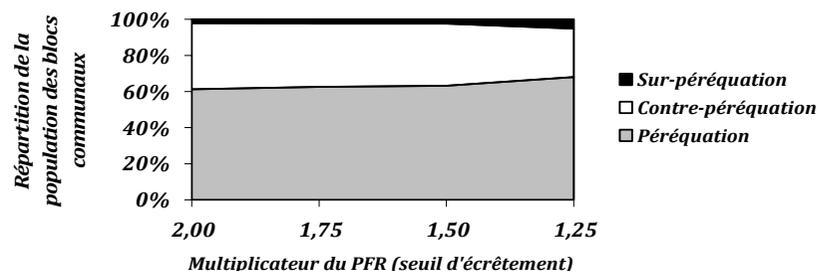
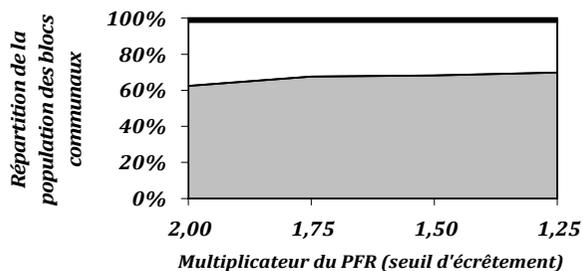
Création d'un fonds national sur le stock de potentiel fiscal
Analyse de quatre hypothèses de prélèvement

Création d'un fonds régional sur le stock de potentiel fiscal
Analyse de quatre hypothèses de prélèvement

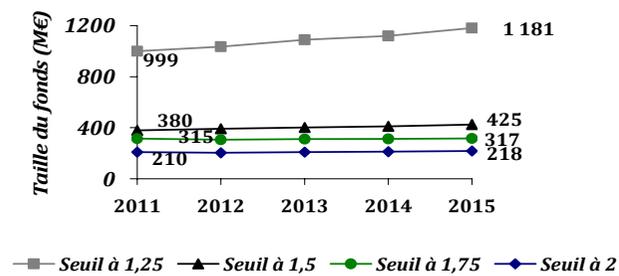
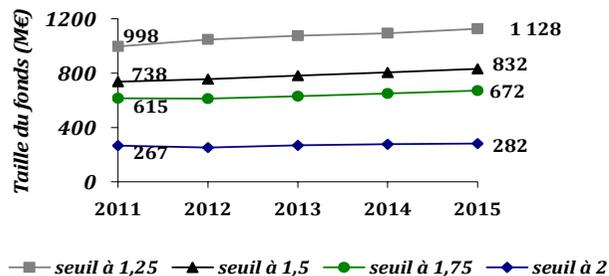
Evolution globale des inégalités entre 2010 et 2015 (Gini)



Evolution individuelle : répartition de la population



Taille du fonds en fonction du seuil d'écrêtement choisi

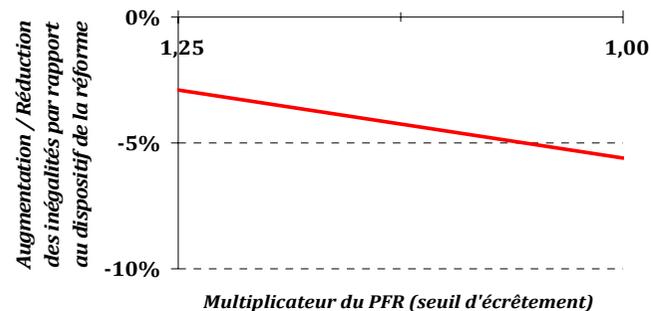
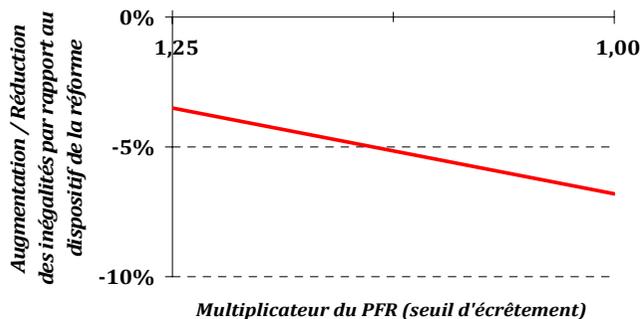


Effets de la mise en œuvre d'un fonds national ou régional en croissance au niveau des blocs communaux

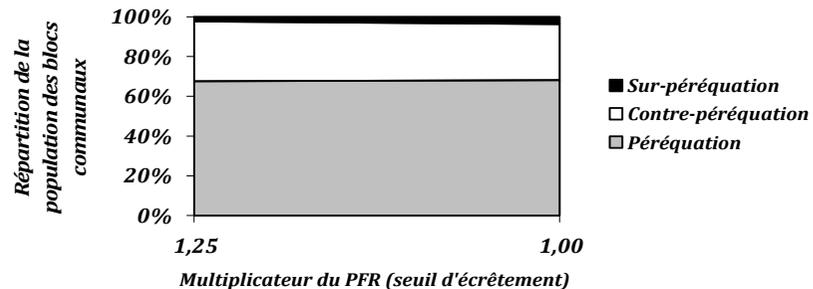
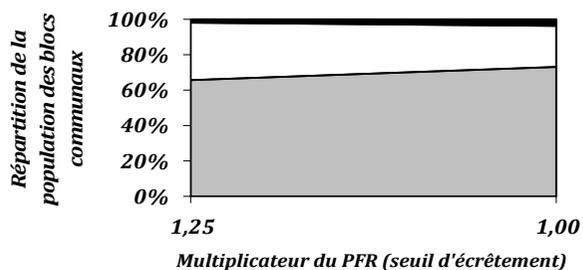
Création d'un fonds national de redistribution du potentiel fiscal en croissance
Analyse de trois hypothèses de prélèvement

Création d'un fonds régional de redistribution du potentiel fiscal en croissance
Analyse de trois hypothèses de prélèvement

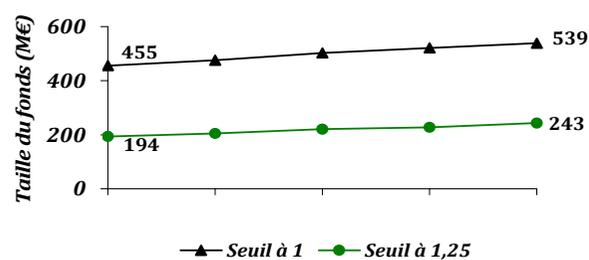
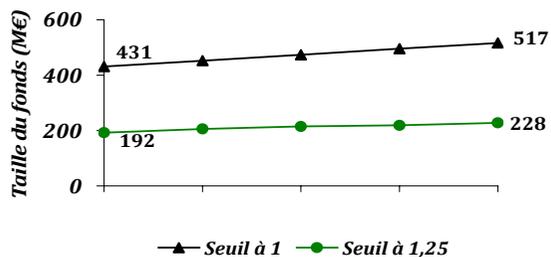
Evolution globale des inégalités entre 2010 et 2015 (Gini)



Evolution individuelle : répartition de la population



Taille du fonds en fonction du seuil d'écèlement choisi



Scénario 2 - Péréquation sur la fiscalité économique

Au lieu de faire référence au potentiel fiscal recalculé comme *supra*, il est possible de tester le même mécanisme sur flux que *supra* sur les seules ressources économiques³⁶ des blocs communaux. Concernant les seuils d'éligibilité, les ressources économiques étant plus faibles que le potentiel fiscal recalculé, les deux seuils testés sont fixés à 1,5 et 2 fois la moyenne des ressources économiques par habitant. En pratique, plus ce seuil est élevé, moins les prélèvements opérés par le fonds seront importants. Les avantages et inconvénients de ce type de fonds sont exposés dans le ci-dessous.

Portée du mécanisme de prélèvement sur stock des ressources économiques testé par la mission

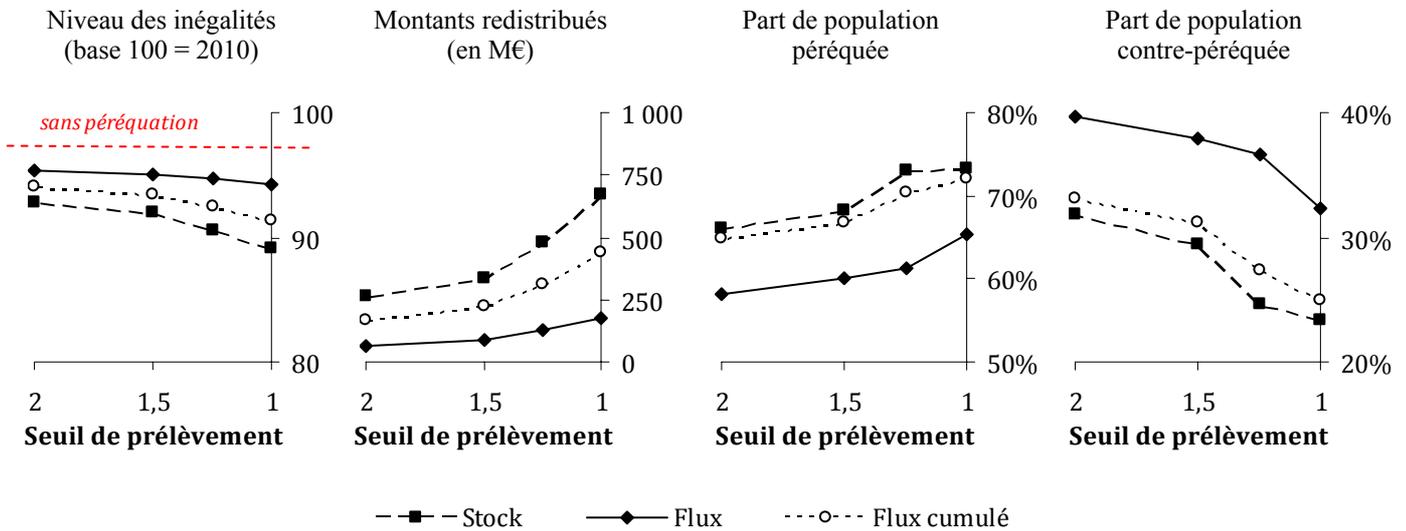
Avantages	Inconvénients
– Continuité avec l'actuel dispositif des FDPTP	– Dégradation du lien entreprises/territoire
– Bases très concentrées	– Faible mise à contribution des territoires résidentiels, plutôt gagnants à la réforme
– Effets de débordements des charges et nuisances liées aux entreprises	

Source : Mission Durieux

Un tel dispositif présente une bonne efficacité péréquatrice globale, comparable à celle des fonds présentés au paragraphe 0 ci-dessus. Cependant, l'obtention d'un volume suffisant pour alimenter un fonds de ce type nécessiterait d'appliquer un seuil de prélèvement assez bas³⁷, ce qui conduirait à prélever un nombre élevé de blocs communaux. Cette contrainte obérerait par ailleurs la possibilité d'en faire un fonds sur flux, ceux-ci étant par nature d'un volume encore moindre.

De ce scénario sur ressources économiques, il ressort clairement que le fonds national permet d'obtenir un niveau de réduction des inégalités plus puissant au niveau global qu'individuel que le fonds régional. Ainsi, au niveau global, le coefficient de Gini diminue de 4,0 % à 5,1 % selon les hypothèses retenues pour le fonds national, contre 3,5 % à 4,3 % pour le fonds régional, alors que les volumes traités sont comparables. En analyse individuelle, les évolutions sont en revanche similaires.

Effet d'un mécanisme national de péréquation sur les ressources économiques (synthèse)



³⁶ Ces ressources sont composées de la CVAE, de la CFE, des IFR et de la Tascom.

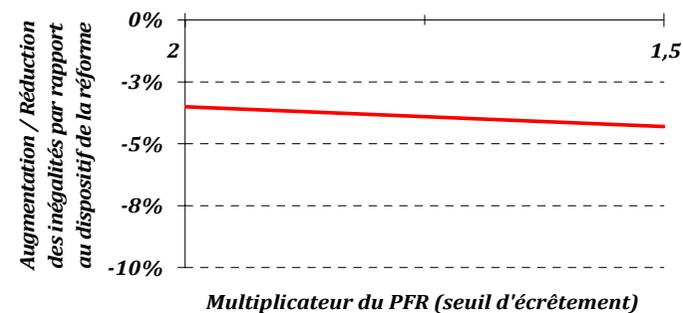
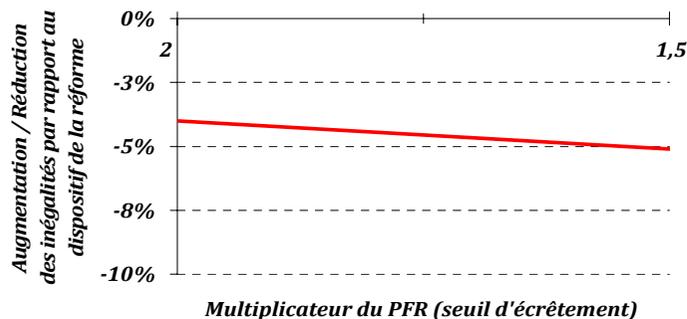
³⁷ A titre d'exemple, pour obtenir un prélèvement total de 600 M€, il faudrait appliquer un seuil de prélèvement proche de 1,1 fois la moyenne des ressources économiques par habitant et prélever par là-même 750 blocs communaux.

Effets de la mise en œuvre d'un fonds national ou régional de prélèvement et reversement des ressources économiques au niveau des blocs communaux

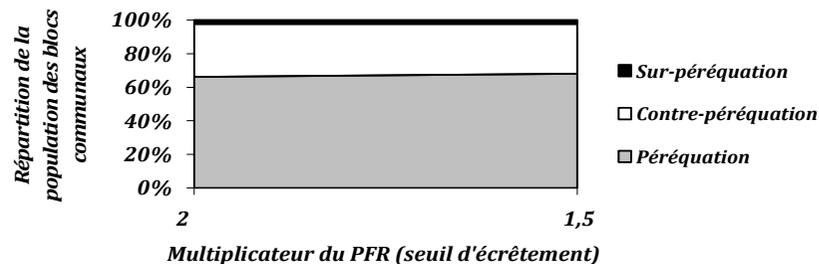
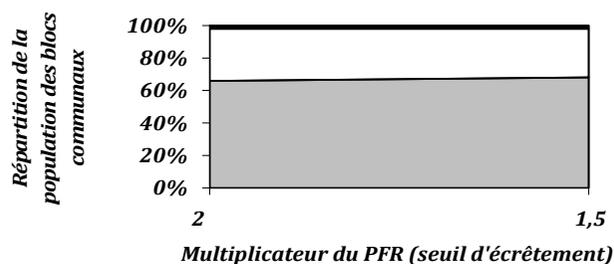
Création d'un fonds national de redistribution des ressources économiques (CET, IFER, Tascom)
Analyse de deux hypothèses de prélèvement

Création d'un fonds régional de redistribution des ressources économiques (CET, IFER, Tascom)
Analyse de deux hypothèses de prélèvement

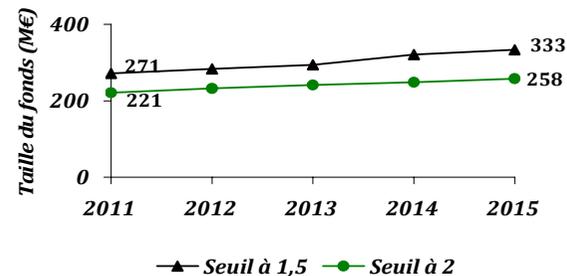
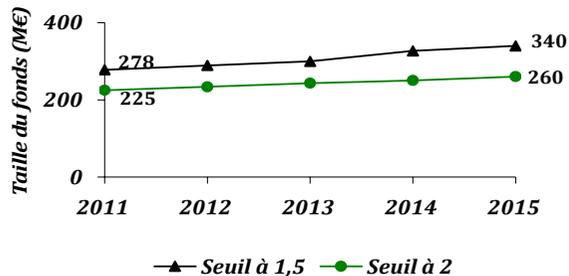
Evolution globale des inégalités entre 2010 et 2015 (Gini)



Evolution individuelle : répartition de la population



Taille du fonds en fonction du seuil d'écrêtement choisi



Scénario 3 - Péréquation sur les collectivités contributrices au FNGIR

Les mécanismes exposés ci-dessus concernant les simulations de fonds sur flux ont également été testés, de manière comparable, sur les blocs communaux contributeurs nets au FNGIR et dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne. Ces blocs communaux ont été subdivisés en huit strates de population, selon la méthode exposée *supra*. Le barème progressif retenu se situe à 80 % lorsque le potentiel fiscal recalculé habitant de la strate à laquelle appartient le bloc communal est supérieur à trois fois le potentiel fiscal recalculé moyen de sa strate, 65 % lorsqu'il est supérieur à deux fois ce seuil, 50 % en deçà. Ces taux s'appliquent au différentiel de croissance de potentiel fiscal recalculé total du bloc communal constaté entre l'année N et l'année N-1. Les avantages et inconvénients de ce type de fonds sont exposés dans le tableau ci-dessous.

Portée du mécanisme de prélèvement sur flux de la croissance de « richesse » des blocs communaux prélevés au FNGIR et dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne, testé par la mission

Avantages	Inconvénients
– Mise à contribution des collectivités bénéficiant d'un « effet de levier » suite à la réforme	– Forme de « prélèvement sur le prélèvement » – Croissance liée à l'évolution des taux

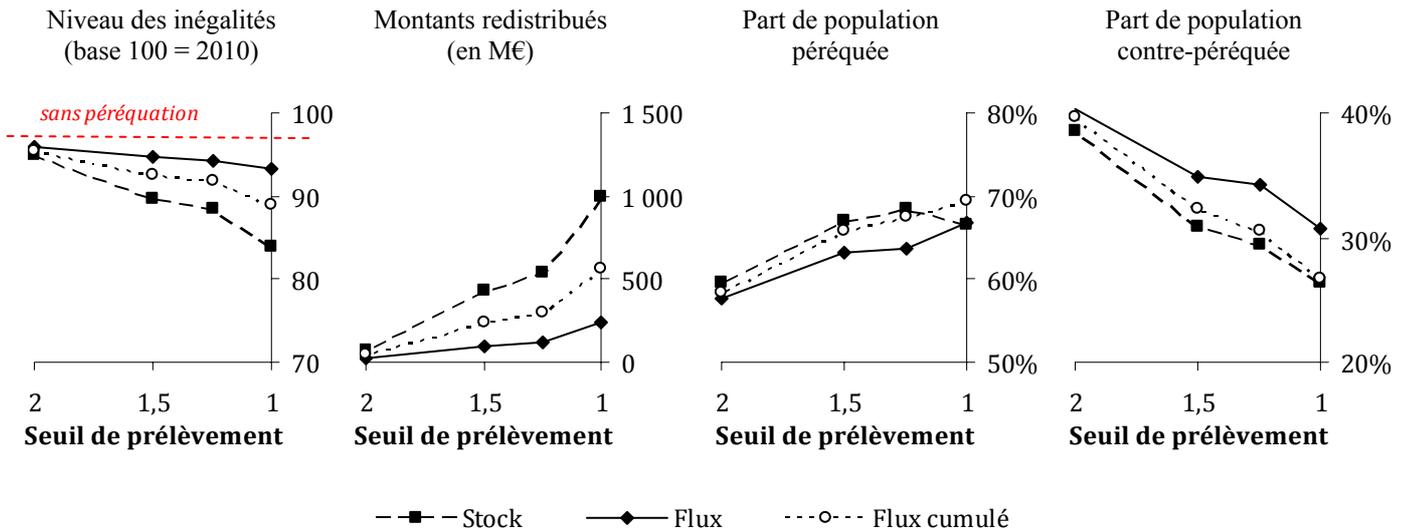
Source : Mission Durieux

Comme tous les mécanismes sur flux étudiés ci-dessus, ce type de fonds nécessite de recourir à des taux de prélèvement élevés, appliqués sur l'intégralité des blocs communaux répondant aux deux conditions exposées ci-dessus, afin d'obtenir un volume suffisamment important, de l'ordre de 200 M€.

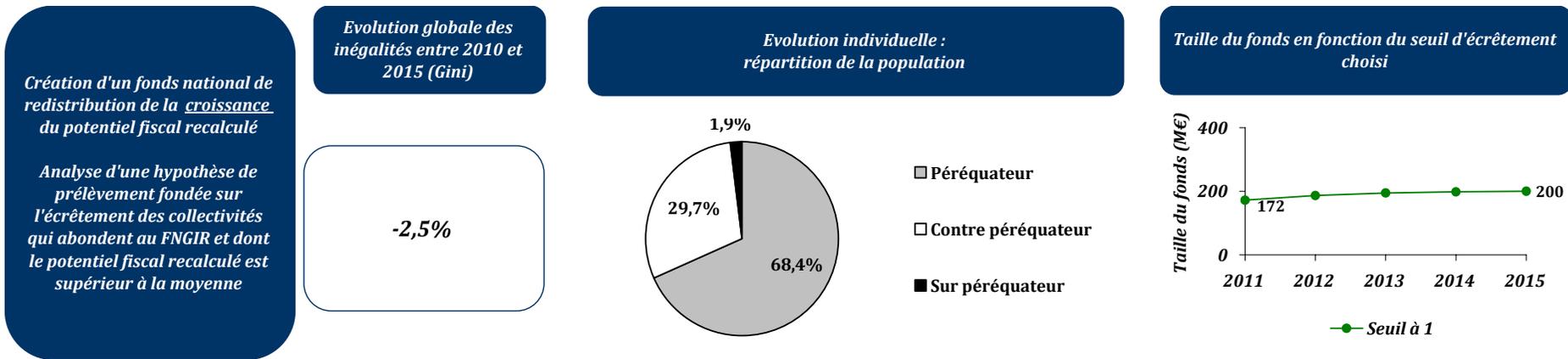
L'effet péréquateur global de ce type de fonds s'inscrit en-deçà de celui constaté pour les autres mécanismes nationaux sur flux testés par la mission, avec une réduction de 2,5 % des inégalités sur la période observée, le prélèvement et la répartition par strates de population étant susceptibles de générer le même effet d'amointrissement de l'effet péréquateur global que pour les fonds régionaux. Sur un plan individuel, les résultats sont comparables à ceux des autres fonds de même taille, avec 30 % de population contre-péréquée.

Le nombre de collectivités prélevées serait important, à 573, pour en revanche un plus faible nombre de blocs communaux bénéficiaires des reversements, du fait également du mécanisme de différenciation par strates de population.

Effets d'un mécanisme national de péréquation sur les collectivités contributrices au FNGIR (synthèse)



Effets de la mise en œuvre d'un fonds national de prélèvement et reversement des excédents en croissance de ressources perçus par les blocs communaux fortement contributeurs aux FNGIR et dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne



Présentation des mécanismes de péréquation testés par la mission Durieux

Principe général	Description du scénario Mécanisme de prélèvement	Nature	Mécanisme de reversement	Scénarios présentés
1. Prélèvement sur les communes ou EPCI dont la richesse par habitant dépasse un certain seuil	Prélèvement selon un barème progressif (8, 9 et 10 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne nationale.	Prélèvement sur stock – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	4 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1,5 / 1,75 / 2
	Prélèvement selon un barème progressif (8, 9 et 10 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale.	Prélèvement sur stock – fonds régional	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	4 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1,5 / 1,75 / 2
	Prélèvement selon un barème progressif (50, 65 et 80 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne nationale.	Prélèvement sur flux – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1
	Prélèvement selon un barème progressif (50, 65 et 80 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale.	Prélèvement sur flux – fonds régional	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1
2. Prélèvement sur les communes ou EPCI riches en termes de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom)	Ecrêtement des communes et EPCI dont les bases de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom) sont supérieures à 2 fois la moyenne des bases nationales de ces mêmes impôts par habitant. Prélèvement sur les ressources économiques selon un barème progressif (8, 9 et 10 %).	Prélèvement sur stock – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,5 / 2

Principe général	Description du scénario Mécanisme de prélèvement	Nature	Mécanisme de reversement	Scénarios présentés
	<p>Ecrêtement des communes et EPCI dont les bases de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom) sont supérieures à 2 fois la moyenne des bases régionales de ces mêmes impôts par habitant.</p> <p>Prélèvement sur les ressources économiques selon un barème progressif (8, 9 et 10 %).</p>	Prélèvement sur stock – fonds régional	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,5 / 2
3. Prélèvement sur les communes fortement contributrices aux FNGIR	<p>Prélèvement de la croissance des ressources fiscales des collectivités contributrices au FNGIR.</p> <p>Seules les communes et les EPCI dont le potentiel fiscal ou financier par habitant excède la moyenne de leur strate d'appartenance sont prélevés.</p> <p>Prélèvement sur les ressources économiques selon un barème progressif (50 %, 65 % et 80 %). Ces taux s'appliquent au différentiel de croissance de potentiel fiscal recalculé total du bloc communal constaté entre l'année N et l'année N-1.</p>	Prélèvement sur flux – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	Un seul scénario, selon les deux conditions exposées dans la description

Source : Mission.

Synthèse des effets des simulations par type de fonds réalisées par la mission concernant la mise en œuvre de péréquation au niveau du bloc communal

Type de scénario	Nature du fonds (stock/flux)	Nature du fonds (national/régional)	Hypothèses sur prélèvement ou reversement	Taille du fonds (M€) en 2015	Nombre de blocs prélevés (2015)	Nombre de blocs reversés (2015)	Niveau de Gini 2015	Evolution du Gini période 2010-2015	Part de population péréquée (2015)	Part de population contre péréquée (2015)	Part de population sur péréquée (2015)
<i>Absence de péréquation ; mécanisme de la loi de finances</i>	<i>S.O.</i>	<i>S.O.</i>	<i>S.O.</i>	<i>S.O.</i>	<i>5 116 blocs communaux</i>	<i>5 116 blocs communaux</i>	<i>0,2126</i>	<i>-3,8 %</i>	<i>57 %</i>	<i>41 %</i>	<i>2 %</i>
Type de scénario	Nature du fonds (stock/flux)	Nature du fonds (national/régional)	Hypothèses sur prélèvement ou reversement	Taille du fonds (M€) en 2015	Nombre de blocs prélevés (2015)	Nombre de blocs reversés (2015)	Niveau de Gini 2015	Evolution <u>complémentaire</u> du Gini période 2010-2015	Part de population péréquée (2015)	Part de population contre péréquée (2015)	Part de population sur péréquée (2015)
1 Prélèvement sur les communes ou EPCI dont la richesse par habitant dépasse un certain seuil	Flux	Régional	Seuil à 1,25	243	569	2 621	0,1984	-2,9 %	68 %	30 %	2 %
			Seuil à 1	539	1 158	2 621	0,1930	-5,6 %	68 %	28 %	4 %
		National	Seuil à 1,25	228	544	2 843	0,1974	-3,5 %	66 %	32 %	2 %
			Seuil à 1	517	1 066	2 843	0,1905	-6,8 %	73 %	23 %	4 %
	Stock	Régional	Seuil à 1,25	1 181	569	2 621	0,1776	-13,1 %	68 %	27 %	5 %
			Seuil à 1,5	425	352	2 621	0,1926	-5,8 %	63 %	34 %	2 %
			Seuil à 1,75	317	250	2 621	0,1955	-4,4 %	63 %	35 %	2 %
			Seuil à 2	218	185	2 621	0,1981	-3,1 %	61 %	37 %	2 %
National	Seuil à 1,25	1 128	544	2 843	0,1698	-16,9 %	70 %	28 %	2 %		
	Seuil à 1,5	832	368	2 843	0,1782	-12,9 %	68 %	30 %	2 %		
	Seuil à 1,75	672	248	2 843	0,1830	-10,5 %	68 %	30 %	2 %		
	Seuil à 2	282	174	2 843	0,1952	-4,5 %	62 %	36 %	2 %		
2 Prélèvement sur les communes ou	Stock	Régional	Seuil à 2	258	293	2 621	0,1973	-3,5 %	66 %	32 %	2 %
			Seuil à 1,5	333	455	2 621	0,1956	-4,3 %	68 %	30 %	2 %
		National	Seuil à 2	260	293	2 843	0,1962	-4,0 %	66 %	32 %	2 %

Type de scénario	Nature du fonds (stock/flux)	Nature du fonds (national/régional)	Hypothèses sur prélèvement ou reversement	Taille du fonds (M€) en 2015	Nombre de blocs prélevés (2015)	Nombre de blocs reversés (2015)	Niveau de Gini 2015	Evolution du Gini période 2010-2015	Part de population péréquée (2015)	Part de population contre péréquée (2015)	Part de population sur péréquée (2015)
EPCI riches en termes de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom)			Seuil à 1,5	340	455	2 843	0,1939	-5,1 %	68 %	30 %	2 %
3 Prélèvement de la croissance des blocs communaux fortement contributeurs au FNGIR et avec PFR supérieur à la moyenne	Flux	National	Seuil à 1	200	573	2 025	0,1993	-2,5 %	68 %	30 %	2 %

Source : Mission.

Questions N° 24 et 25 : Fonds de péréquation sur le flux de la CVAE : simulation d'un prélèvement uniquement fondé sur le critère du potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne (sans prise en compte de la croissance du produit de la CVAE) pour le fonds départemental et pour le fonds régional et simulation d'un prélèvement uniquement fondé sur le critère du pouvoir d'achat financier par habitant supérieur à la moyenne (sans prise en compte de la croissance du produit de la CVAE) pour le fonds départemental et pour le fonds régional

La mission Durieux a étudié le renforcement de la péréquation sur flux par prélèvement d'une partie de la croissance de CVAE de toutes les régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne.

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

Résultats de la modification du mécanisme de péréquation sur flux

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

Source : Simulations de la mission Durieux

Pour les départements, le renforcement de la péréquation sur flux peut être obtenu en prélevant une partie de la croissance de CVAE de tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne.

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

Résultats de la modification du mécanisme de péréquation sur flux

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

Source : Simulations de la mission Durieux

Question N° 26 : Fonds de péréquation sur le stock de la CVAE : simulation d'une redistribution en fonction d'un indice synthétique de charge composé des trois critères existants pour le fonds départemental et pour le fonds régional

Ce mécanisme est déjà prévu par la loi, de telle sorte qu'il est intégré dans la présentation de ses effets péréquateurs (réponse à la question N° 4).

Question N° 27, 28 et 29 :

Fonds de péréquation sur le stock de la CVAE

27	Simulation d'une redistribution en intégrant de nouveaux critères : - revenu et nombre d'enfants scolarisés pour les départements ; - revenu pour les régions
28	Prise en compte des communes en zone de montagne par l'introduction dans le critère relatif au réseau routier de l'altitude (>800 mètres) et un calcul de la longueur de voirie par habitant
29	Effet et pertinence de rapporter à la population les critères de charges utilisés pour les fonds départementaux et régionaux de péréquation

La mission Durieux a évalué l'introduction de critères supplémentaires pour les régions et les départements.

Pour ce qui concerne les régions :

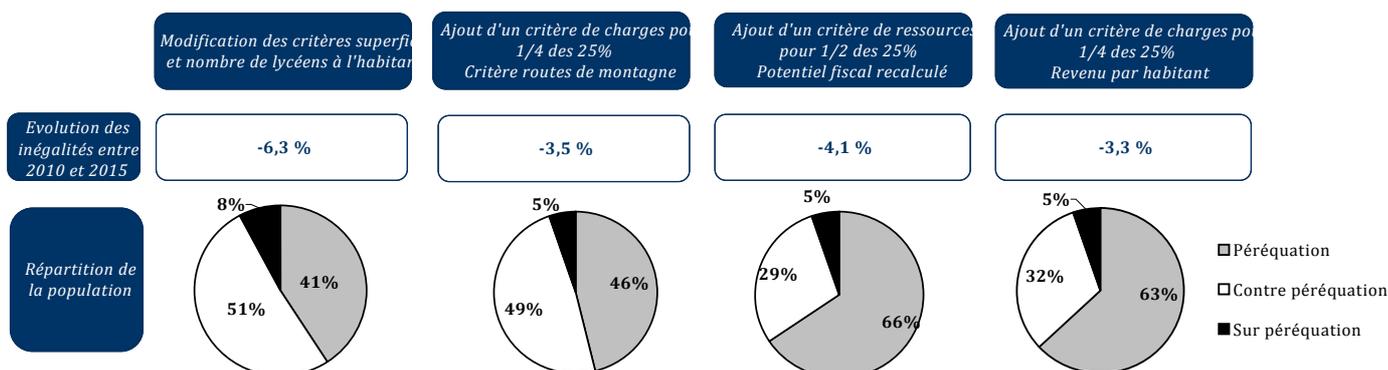
L'ajout d'un quatrième critère de péréquation (voirie de montagne ou revenu par habitant) pour la répartition de la part de 25 % de CVAE péréquée (pondéré de manière identique avec les trois autres critères) ou la modification des critères existants (en remplaçant la superficie et le nombre de lycéens et de stagiaires de formation professionnelle par la superficie par habitant et le nombre de lycéens et de stagiaires par habitant) donnent les effets suivants :

au niveau global, une légère réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal entre régions en 2015 par rapport à la situation avant la réforme ; ces changements ont donc un effet positif par comparaison avec l'application de la réforme ;

au niveau individuel, une proportion de contre-péréquation plus élevée que dans l'application de la réforme (entre 49 et 51 % contre 34 %). Les effets de ces changements sont donc contradictoires selon les régions. L'ajout du critère du revenu par habitant ne détériore pas la proportion de contre-péréquation par rapport aux résultats issus de l'application de la réforme mais il ne permet d'atteindre qu'un faible niveau de réduction globale (-3,3 % contre -2,9 % du seul fait de la réforme) supplémentaire.

A également été testé l'ajout d'un critère de ressources (le potentiel fiscal recalculé) à hauteur de la moitié de la répartition de la part de CVAE péréquée, les trois autres critères se répartissant à égale part l'autre moitié. Cette simulation permet de constater une nette amélioration de l'effet péréquateur du fonds à l'horizon 2015, tant au niveau global avec une amélioration de la réduction des inégalités de 2 points, qu'au niveau individuel, puisque la part de population contre-péréquée passe sous les 30 %.

Impact des modifications concernant les critères de répartition de 25 % de la CVAE



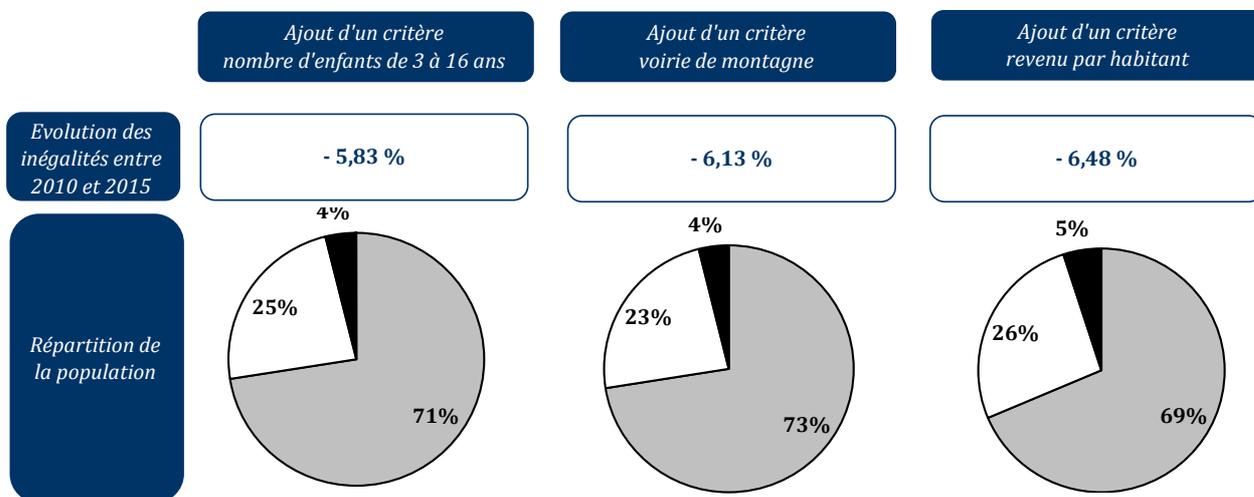
Source : Calculs de la mission Durieux

Pour ce qui concerne les départements :

L'ajout d'un quatrième critère de péréquation (voirie de montagne, nombre d'enfants scolarisés ou revenu par habitant) sur les 25 % de CVAE (pondéré de manière identique avec les trois autres critères) donne les effets suivants :

- au niveau global, seule la prise en compte du revenu moyen par habitant améliore la performance péréquatrice à l'horizon 2015 ;
- au niveau individuel, la proportion des départements en situation de contre-péréquation est soit plus élevée (entre 25 % et 26 % contre 22 %) soit identique (ajout du critère de longueur de voirie de montagne) ;
- La prise en compte du revenu moyen par habitant permet de diminuer le nombre de départements relativement pauvres en 2010 s'inscrivant sur une trajectoire contre péréquatrice entre 2010 et 2015 (18 départements contre 21 dans le scénario central).

Conséquences en termes de péréquation de l'introduction d'un critère supplémentaire dans le mécanisme de péréquation de 25 % de la CVAE



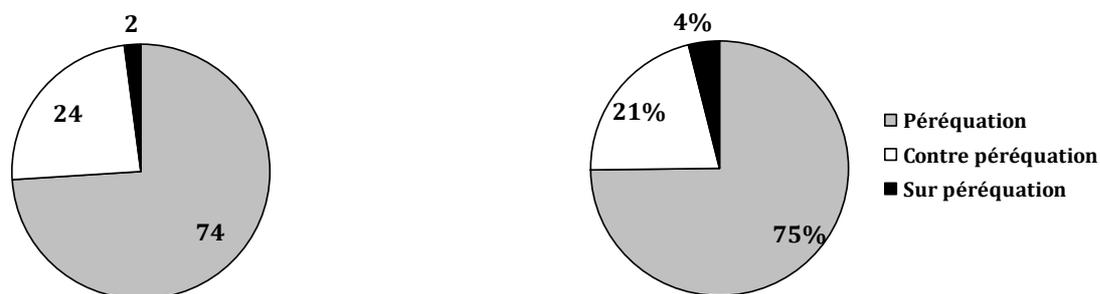
Source : Calculs de la mission Durieux

Note : En gris, part de la population péréquée, en blanc contre-péréquée, en noir sur-péréquée.

La modification des critères existants en pondérant la longueur de voirie départementale par le nombre d'habitants n'améliore quasiment pas l'effet péréquateur global de la réforme qui s'établit à 6,21 % entre 2010 (avant réforme) et 2015.

Individuellement, 24 départements représentant 21 % de la population s'inscrivent dans une trajectoire contre péréquatrice en 2015 contre 27 représentant 22 % de la population dans le scénario central. Dans ce scénario, 18 départements relativement pauvres en 2010 connaissent une évolution contre péréquatrice entre 2010 et 2015.

Ventilation des départements selon les effets de la réforme sur 2010-2015 (en nombre de collectivités – (gauche) et en pourcentage de population – (droite)) Scénario de pondération de la longueur de voirie par habitant



Source : Mission Durieux

Question N° 30 et 31 :

○ Répartition « macro » de la CVAE

30	Répartir l'ensemble du produit de la CVAE entre départements selon la règle : 1/3 population, 1/3 nombre des minima sociaux, 1/3 longueur de voirie
31	Répartir la CVAE entre départements selon la règle : 1/3 population, 1/3 part des minima sociaux dans la population, 1/3 longueur de voirie

L'effet lié à la modification des critères a été traité dans les réponses aux questions 27 à 29.

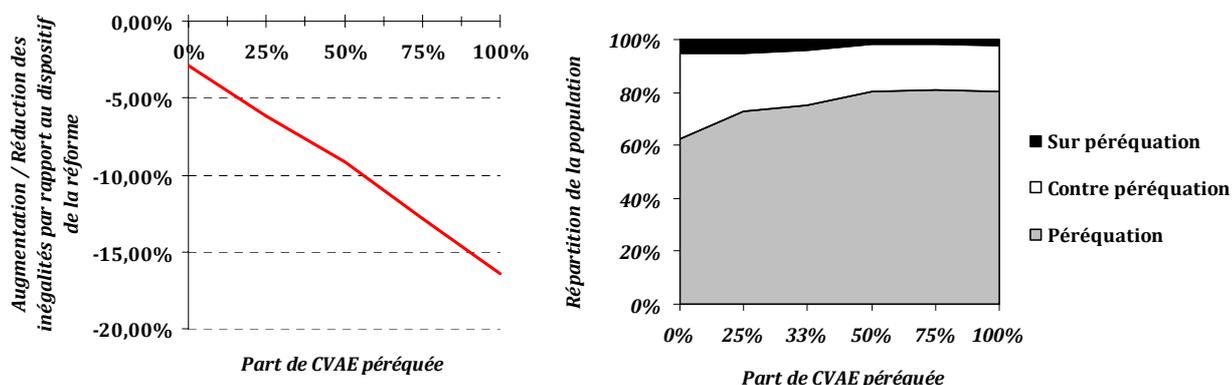
La mission Durieux a par ailleurs simulé les effets d'une augmentation (jusqu'à 100%) de la part péréquée.

La modification de la part de la CVAE qui donne lieu à péréquation sur critères de charge, au-delà du niveau de 25 % fixé dans la loi de finances pour 2010, donne les résultats suivants :

au niveau global, les inégalités de répartition du potentiel fiscal entre départements en 2015 sont réduites d'autant plus que la part péréquée de CVAE est grande. Si l'ensemble de la CVAE était péréquée (100 %), les inégalités de répartition seraient réduites de plus de 16 % par rapport au dispositif prévu par la réforme. A 50 % de péréquation, le niveau de réduction des inégalités serait supérieur de 9 % à celui atteint par le dispositif voté ;

au niveau individuel, l'augmentation de la part péréquée de CVAE permet de réduire la proportion de situations de contre-péréquation. Entre 50 et 100 % de péréquation, au moins 80 % de la population se situeraient dans des départements péréqués.

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



Source : Calculs de la mission Durieux. Les répartitions de CVAE en fonction du critère de potentiel fiscal recalculé ont été effectuées par écart à la moyenne du potentiel fiscal recalculé des départements.

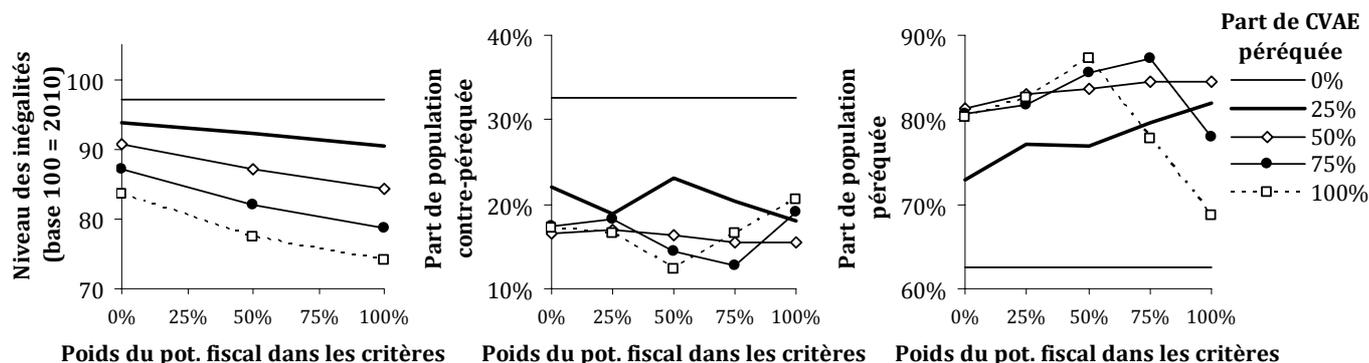
Question N°32 : Répartir la CVAE entre départements selon la règle : 1/4 population, 1/4 part des minima sociaux dans la population, 1/4 longueur de voirie, 1/4 potentiel financier

L'introduction d'un critère de potentiel fiscal par habitant permet d'accroître la portée péréquatrice du dispositif, à la fois globalement et individuellement.

Dans le cadre du dispositif prévu par la loi de finances (avec une part de CVAE péréquée de 25 %), l'introduction du potentiel fiscal par habitant¹ à hauteur de la moitié des critères permet de réduire les inégalités de près de 2 points supplémentaires. Les cas de contre-péréquation demeurent à un niveau identique mais la part de population appartenant à un territoire péréqué augmente de 4 points (77 % au lieu de 73 %).

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

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



Source : Simulations de la mission Durieux

¹ Une part de CVAE est répartie entre départements au prorata de l'écart de potentiel fiscal par habitant à la valeur moyenne constatée. Contrairement aux régions, la taille du fonds reste modérée, ce qui permet de prendre l'écart à la moyenne plutôt que l'écart à la valeur maximale.

**III. ETUDE COMPARATIVE DES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION
DANS ONZE PAYS DE L'OCDE**

Quelles perspectives pour la péréquation en France après la suppression de la taxe professionnelle ?

Étude comparative des mécanismes de péréquation dans 11 pays de l'OCDE

Rapport présenté à la Commission des Finances du Sénat

Mardi 22 juin 2010

Sommaire

Table des figures	3
Synthèse - Les cinq idées clés du rapport	4
Avant-propos	5
Introduction	6
Sélection des pays de l'étude.....	7
Une définition plurielle de la péréquation	10
Partie I Les disparités démographiques et de richesse au fondement de la péréquation	14
Un maillage régional à géométrie variable	16
Emiettement communal ou préférence collective pour le local ?	18
La mesure de la richesse : un PIB en trompe-l'oeil	22
Des collectivités devenues incontournables pour délivrer un nombre croissant de services publics	25
Fiscalité ou dotations : comment pérenniser les recettes des collectivités ?	31
Partie II De la compensation à la péréquation : la construction de mécanismes correcteurs des inégalités	35
Des critères de ressources et de charges étroitement liés.....	39
Péréquation verticale ou horizontale : le mélange des outils plus que des moyens	42
La réforme de la péréquation : l'acceptabilité politique du projet	44
Partie III Nouvelle contribution économique territoriale, réforme des collectivités : quelle péréquation entre les territoires ?	46
Le financement des collectivités peut-il comporter une norme de dépenses ?	48
Les fonds de péréquation doivent-ils être ciblés sur quelques compétences ?	51
La péréquation garantit-elle un égal accès aux services publics ?	53
La stabilisation des ressources des collectivités passe-t-elle par la péréquation ?.....	53
Comment mettre en oeuvre une péréquation sans clivages ?	54
Conclusion	57
Annexes	60

Les graphiques insérés dans le corps du texte se trouvent également en annexe VI, présentés en pleine page afin d'en faciliter la lecture.

Table des figures

Figure 1 : Critères de sélection.....	8...
Figure 2 : Populations et densités régionales.....	16
Figure 3 : Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité.....	17
Figure 4 : Emettement communal.....	18
Figure 5 : Classification des communes selon leur population.....	19
Figure 6 : Part de la population selon typologie des collectivités, 2005.....	20
Figure 7 : Evolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005.....	21
Figure 8 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005.....	22
Figure 9 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL2 et TL3, 2005.....	23
Figure 10 : Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3.....	24
Figure 11 : Evolution du poids du secteur public local et fédéré.....	25
Figure 12 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, Union européenne à 27.....	26
Figure 13 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (enseignement, santé, social).....	27
Figure 14 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (logement, environnement).....	28
Figure 15 : Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008.....	29
Figure 16 : Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008.....	30
Figure 17 : Les recettes des collectivités locales.....	31
Figure 18 : et des entités fédérées en 2008.....	32
Figure 19 : Composition des recettes fiscales des collectivités locales et fédérées, 2008.....	33
Figure 20 : Liste des critères décisifs pour la mise en œuvre d'une péréquation.....	36
Figure 21 : Les coefficients de pondération de la population en comparaison.....	40
Figure 22 : Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008.....	48
Figure 23 : Les indicateurs de service retenus au Japon.....	52
Figure 24 : Les indicateurs de service retenus au Pays-Bas.....	52
Figure 25 : Les volumes de la péréquation en Suisse.....	55
Figure 26 : L'architecture de la répartition financière (<i>Finanzausgleich</i>) en Autriche.....	56
Figure A : Dépenses et recettes des collectivités.....	61
Figure B : Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité.....	63
Figure C : Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008.....	64
Figure D : Fiscalité locale française.....	68
Figure E : Répartition du produit fiscal total en 2007.....	69

Synthèse - Les cinq idées clés du rapport

La Loi de finances pour 2010, supprimant la taxe professionnelle, a prévu une clause de revoyure. Afin d'éclairer ses travaux préparatoires, la Commission des finances du Sénat a confié à l'Institut Thomas More et l'agence Public Evaluation System la réalisation d'une étude comparative des mécanismes de péréquation mis en oeuvre à l'étranger.

Sur la base de critères tels que le volume des dépenses publiques réalisées par les collectivités locales, la part des dotations dans les ressources des collectivités, et l'effort budgétaire consacré aux mécanismes de péréquation, l'étude a porté sur un choix de onze pays membres de l'OCDE, tous caractérisés par des degrés avancés de décentralisation.

Cinq idées se distinguent à l'issue des travaux :

- ✓ Le champ lexical de la péréquation recoupe des réalités diverses, tant sur les critères d'éligibilité (charges, ressources, population, recettes fiscales) et les modalités de prélèvement (fiscalité partagée, écrêtement des recettes), que sur les objectifs poursuivis (égalité des capacités locales, compensation du coût des compétences transférées).
- ✓ Le recours à la péréquation s'est imposé aussi bien dans les Etats unitaires que dans les autres. Pour autant il ne s'est pas accompagné d'une dé-territorialisation des ressources, ce qui encourage de fait les collectivités à favoriser l'attractivité de leurs territoires.
- ✓ Les tensions économiques invitent à abandonner la référence à un coût historique de délivrance d'un service au profit d'un coût actuel standardisé de délivrance d'un même service, tempéré de critères objectifs.
- ✓ L'égal accès aux services publics se manifeste souvent par la sélection des services à disposition du public ; les offres les plus généreuses dépendent d'une pression fiscale locale accrue, permettant au citoyen d'évaluer le niveau d'imposition auquel il est soumis.
- ✓ Les caractères clivant et discriminant des mécanismes horizontaux de péréquation tendent à être corrigés par des mécanismes verticaux.

Avant-propos

Qualifiée depuis deux décennies d'« impôt imbécile », la taxe professionnelle était perçue comme une entrave à la compétitivité, dans un contexte aggravé de crise économique. Plusieurs rapports publiés entre 2007 et 2009 enjoignaient à de profondes réformes institutionnelles afin de « libérer la croissance ». Le grand soir du millefeuille territorial devait s'ouvrir par la suppression de la taxe professionnelle¹.

La loi de finances pour 2010 a ainsi modifié substantiellement l'assiette de l'imposition économique locale, entraînant de fait la suppression des deux seuls mécanismes de péréquation horizontaux existants² qui étaient abondés par cette recette fiscale.

La clause de revoyure inscrite dans la loi de finances pour 2010 invite le Parlement à réexaminer les mécanismes de compensation de la suppression de la taxe professionnelle et à élaborer de nouveaux mécanismes de péréquation, après un premier semestre de mise en œuvre.

Le renforcement de la péréquation est également devenu une revendication croissante des collectivités que la réforme institutionnelle et les rumeurs de gel des dotations inquiètent. Déjà, plusieurs collectivités ont manifesté leur intention de saisir différentes voies de recours pour exiger une égalité de traitement entre les territoires³.

C'est dans ce contexte que la Commission des Finances du Sénat a souhaité étudier les mécanismes de péréquation existants ailleurs, ainsi que les réformes engagées afin d'élargir et d'enrichir ses propositions.

La contrainte budgétaire pesant sur l'ensemble des administrations publiques et l'architecture actuelle des dotations laissent peu de place, en l'état, à un accroissement net des volumes consacrés à la péréquation. Une analyse comparative des mécanismes de financement des collectivités offre ainsi d'autres éclairages sur les moyens et les objectifs alloués à la péréquation.

Nous nous proposons donc d'étudier dans onze pays de l'OCDE les contraintes territoriales, démographiques et institutionnelles qui ont favorisé ou entravé la construction de systèmes de péréquation. Leur construction appelle à un dépassement des catégories d'analyse souvent binaires: verticale ou horizontale, charges contre ressources. Comment d'autres pays sont-ils parvenus à conférer une masse critique aux fonds de péréquation entre collectivités ? Sur quels critères d'inégalité se sont-ils appuyés pour légitimer de tels efforts ? La conduite des réformes dans des pays aux structures institutionnelles complexes et l'insertion des mécanismes de péréquation dans le financement global des collectivités illustrent les questionnements propres à chacun de ses pays. Plus que la transposabilité des systèmes, quelles problématiques sont soulevées par la mise en œuvre de la péréquation ? Et quelles peuvent être les propres interrogations du débat français ?

¹ Annonce du chef de l'État le 5 février 2009, interview télévisée pour l'émission « Face à la crise ».

² Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

³ Ainsi la saisine de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité et l'emploi de la question préalable de constitutionnalité.

INTRODUCTION

Une première partie s'attachera à identifier les inégalités territoriales et de richesse ayant une influence sur l'architecture et la mise en oeuvre de la péréquation. Comment la question de la péréquation émerge-t-elle dans l'espace public et sur quels indicateurs est-elle étayée ?

L'analyse approfondie des flux financiers dans lesquels s'insère la péréquation fera l'objet d'une deuxième partie à laquelle est adjointe une recension exhaustive des fonds à destination des collectivités distribués sur critères péréquateurs. Comment les systèmes de péréquation ont-ils été conçus ? Une typologie peut-elle être établie en fonction des objectifs, de la nature des fonds distribués ou encore des critères d'inégalité pris en compte ?

Enfin, le troisième temps de l'étude dressera les principaux points saillants de débat et d'organisation relevés à l'étranger pour en éprouver la pertinence et le caractère transposable aux collectivités françaises. Quelle péréquation la France peut-elle mettre en oeuvre après la suppression de la taxe professionnelle ?

Avant cela, il convient d'explicitier les choix ayant présidé à la sélection de dix pays pouvant être comparés avec la France avant de circonscrire les différents sens que chacun donnent à la péréquation.

1. Sélection des pays de l'étude

La recherche de pays dont nous pourrions tirer des enseignements pour la France s'est focalisée sur ceux d'ores et déjà réputés pour les mécanismes péréquateurs mis en oeuvre, ainsi que sur ceux dont le volume de certains transferts a atteint une dimension notable.

Nous avons défini les principaux pays cibles de l'étude à réaliser en fonction des critères suivants :

- 1. un volume de ressources budgétaires consacrées aux collectivités locales⁴ représentant plus de 11,3% du PIB** (moyenne de l'Espace économique européen⁵) : la République tchèque, la Hongrie, la Norvège, le Royaume-Uni, l'Islande, la Pologne, l'Italie, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et le Danemark (les pays sont classés par ordre croissant de leurs recettes en pourcentage du PIB, de 11,4% à 33,2%) ainsi que la Corée du Sud⁶.
 - ▶ Dans les pays aux structures fédérales ou régionales, les recettes des entités fédérées ou régionales représentent toujours plus de 10% du PIB, à l'exception du Mexique).
 - ▶ Le rapprochement de données 2003 et 2008 est permis par la relative stabilité observée dans la répartition entre État central et collectivités sur les volumes de recettes et dépenses.
- 2. des dotations qui représentent plus de 50% des ressources des collectivités⁷**: Portugal, Mexique, Luxembourg, Pologne, Corée, Hongrie, Royaume-Uni, Irlande, Grèce et Pays-Bas (pays classés par ordre croissant de la part des transferts dans leurs ressources - de 50 à près de 90%) ;

⁴ Hors entités fédérées

⁵ Données 2008 pour les pays de l'Espace économique européen (Eurostat, sauf Suisse 2007).

⁶ Données 2003, « OECD Journal of budgeting - intergovernmental transfers and decentralised public spending », 2006.

⁷ Données 2002, enquête de l'OCDE, 2006. Le terme *collectivité* recouvre les collectivités locales (hors entités fédérées) au Canada, en Allemagne, en Grèce, en Corée, aux Pays-Bas, en Norvège et au Portugal ; les régions au Mexique ; l'ensemble des collectivités en Italie.

3. deux pays se distinguent par l'existence de **dotations versées entre collectivités** de même échelon, aux niveaux local et fédéral : l'Autriche et la Suisse ;
4. **une part majoritaire de dotations affectées et venant en appui aux dépenses engagées par les collectivités** dans 6 pays en 2004 : au niveau fédéral en Autriche et au Mexique, aux niveaux fédéral et local en Belgique et en Suisse, au niveau local en Grèce et aux Pays-Bas⁸ ;
 - ▶ Les dernières données disponibles datent de 2006 et demeurent incomplètes pour certains pays. Elles traduisent toutefois de nets changements dans les modes de financement des collectivités. Les dotations non affectées à but général se développent et les dotations affectées versées sans contrepartie remplacent peu à peu les cofinancements. Pour 2006, seule la Suisse remplit de nouveau le critère des 50% de dotations affectées versées en contrepartie des dépenses engagées par les collectivités.
5. deux pays se distinguent par des **dotations majoritairement non affectées mais fléchées vers des blocs de compétences** (incitation réglementaire par exemple mais absence d'audit de réalisation, à l'image de dotations de compensation françaises) : la Finlande et la Norvège⁸.
 - ▶ En 2006, ce constat est toujours valable pour la Finlande et aucune donnée nouvelle n'est fournie pour la Norvège.
6. Sept pays enfin consacrent plus de **2,3% de leur PIB** (moyenne constatée dans la dernière enquête de l'OCDE) aux **mécanismes de péréquation** : l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Japon, le Mexique et la Suisse.

L'ensemble de ces critères sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Figure 1 : Critères de sélection

	ressources des CT > 10% PIB	dotations > 50% ressources	dotations croisées entre CT	dotations affectées co-financées > 50% dotations	dotations fléchées > 50% dotations	dépenses péréquat° > 2,3% PIB	Total critères
Allemagne	X	X					2
Australie	X						1
Autriche	X		X	X		X	4
Belgique	X			X			2
Canada	X	X					2
Corée du Sud	X	X					2
Danemark	X					X	2
Espagne	X					X	2
Estonie	X						1
Finlande	X				X	X	3
Grèce		X		X			2
Hongrie	X						1
Islande	X						1

⁸ Données 2004, Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, « Fiscal equalization », OCDE, 2008.

	ressources des CT > 10% PIB	dotations > 50% ressources	dotations croisées entre CT	dotations affectées co- financées > 50% dotations	dotations fléchées > 50% dotations	dépenses péréquat° > 2,3% PIB	Total critères
Italie	X	X				X	3
Japon						X	1
Lettonie	X						1
Mexique		X		X		X	3
Pays-Bas	X	X		X			3
Norvège	X				X		2
Pologne	X						1
Portugal		X					1
République tchèque	X						1
Royaume- Uni	X						1
Suède	X					X	2
Suisse	X		X	X		X	4

En rassemblant les différents critères, deux pays en cumulent quatre : l'Autriche et la Suisse. Ces pays requièrent à ce titre un examen approfondi de leur situation. Quatre autres pays cumulent trois critères : la Finlande, l'Italie, le Mexique et les Pays-Bas. L'absence de données accessibles et récentes sur les comptes nationaux du Mexique nous ont finalement conduit à écarter ce pays.

La réflexion qui doit être menée sur la transposition des mécanismes de péréquation étudiés à la France nous amène à considérer d'autres pays partageant certaines caractéristiques institutionnelles.

Avec près de 6 000 communes pour une population de 10 millions d'habitants et une réforme du système de dotations en 2005, la République tchèque peut constituer une piste exploratoire intéressante pour la France.

La Suède se distingue quant à elle par la mise en place d'un système de péréquation fondé sur les coûts et assuré par un mécanisme horizontal de redistribution : aucun autre exemple de cette combinaison n'ayant été identifié dans les autres pays, la Suède sera intégrée à l'étude.

L'Allemagne souvent citée en référence pour la combinaison d'un partage de fiscalité et d'un double mécanisme de péréquation ne saurait être écartée de cette étude.

L'Espagne avec ses territoires insulaires et le règlement judiciaire des conflits, financiers notamment, entre l'État et les communautés, constitue également un pays utile à notre étude.

Enfin, un critère déterminant a été la mise en oeuvre de réformes des modalités de financement des collectivités au cours de la dernière décennie. À ce titre, et parce qu'il nous semblait utile de disposer d'éléments sur un pays en dehors de l'Europe, nous avons également retenu le Japon.

Nous avons ainsi abouti à une liste de 10 pays auxquels il convient bien évidemment d'ajouter

la France : Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Japon, Pays-Bas, République tchèque, Suède, Suisse

La présentation du degré de décentralisation est présentée dans l'annexe I: la nécessité d'étudier des pays dont les transferts entre échelons sont significatifs aboutit à un panel de pays figurant parmi les plus décentralisés.

2. Une définition plurielle de la péréquation

Les termes utilisés pour décrire les financements des collectivités destinés à réduire les écarts entre elles sont porteurs d'ambiguïtés et reflètent les ambitions et les constructions politiques qui sous-tendent leur mise en oeuvre.

Les définitions insistent tantôt sur les objectifs assignés à la péréquation, tantôt sur les modalités de répartition, tantôt sur les moyens qui y contribuent.

✓ LA PÉRÉQUATION EST UN MÉCANISME DE REDISTRIBUTION OÙ LES SITUATIONS INDIVIDUELLES SONT COMPARÉES À UN RÉFÉRENTIEL.

La définition du terme français qui nous est donnée par le *Grand Robert*⁹ renvoie à la notion de **répartition** en fonction d'un **référéntiel**. La péréquation inclut tout à la fois une circulation des ressources et un objectif vers lequel doivent converger les entités soumises au mécanisme de péréquation.

Cette définition est corroborée par celle du verbe *to equalize* dans le *Dictionnaire d'Oxford*¹⁰ renvoyant à l'idée de *valeur moyenne* pour le référentiel et au terme de *compensation* pour la philosophie de la réduction des écarts. Mais la traduction donnée par ce même dictionnaire du terme français de péréquation renvoie plutôt à *adjustment* ou, dans le domaine fiscal, à *cross-subsidization*.

La traduction du terme allemand *Ausgleich* renvoie également aux deux notions de péréquation et de compensation (mais également d'*ersatz*).

Nombreux sont les pays où la frontière entre une dotation relevant d'un objectif de financement d'un service et une dotation visant à donner un capital de départ équivalent aux autres collectivités est poreuse. Le rôle joué par les transferts entre niveaux de gouvernement n'est-il pas initialement de corriger le déséquilibre entre compétences d'un échelon et produit fiscal attribué à ce même échelon ? Il semble alors que **la péréquation s'attache à traiter les cas individuels** : les collectivités d'un même échelon, soumises aux mêmes exigences quant aux services publics à délivrer, bénéficient-elles d'un capital initial équivalent à leurs pairs et/ou adapté aux contraintes d'exercice de leurs compétences ?

La péréquation se définit ainsi par l'allocation de moyens à une collectivité non plus seulement en fonction des compétences à sa charge mais également selon les ressources mobilisables sur

⁹ ÉTYM. 1611 ; « répartition équitable de l'impôt », 1442 ; lat. jurid. *peræquatio* « répartition égale », de *per-*, et *æquare* « égaliser », de *æquus* « égal ».

Dr. admin. Rajustement des traitements, pensions, indemnités, allocations, impôts, destiné à les adapter au coût de la vie ou à établir entre eux certaines proportions déterminées. Répartition. Égalité dans la répartition, répartition égale.

¹⁰ « To bring to an average level, compensate (an inequality). 1866 ROGERS Agric. & Prices I. xxix. 692 Equalizing the scarcity of one region by the plenty of another. »

son territoire et les contraintes qui encadrent ses pratiques, **relativement à ses pairs**. Nous le verrons plus loin, de la compensation à la péréquation, la frontière est plus politique que financière.

✓ LA PÉREQUATION VISE À ÉGALISER DES NIVEAUX DE VIE, CE QUI IMPLIQUE DES COMPENSATIONS PARTICULIÈRES.

L'ensemble de ces termes utilisés pour traduire la péréquation renvoie à la notion d'équilibre voire d'égalité mais aussi à la notion de compensation. Ce dernier terme complexifie le débat français où la compensation financière est une pratique interprétée strictement dans le cadre de la décentralisation des compétences amorcée avec les lois Defferre. L'émergence de la péréquation, tant dans la littérature que dans les mécanismes mis en oeuvre par les pays, est éminemment liée à l'**exercice décentralisé de compétences**. La péréquation s'avère nécessaire lorsqu'il y a inadéquation entre les moyens alloués à une collectivité et les compétences dont elle a la charge. La question de la péréquation apparaît ainsi en même temps que la littérature sur le fédéralisme fiscal : s'il s'agit de délivrer les services publics au niveau le plus adapté (proximité requise avec le citoyen, économies d'échelle, maillage du territoire, réduction des effets d'externalité), le périmètre des bénéficiaires recouvrera-t-il celui des contribuables¹¹ ?

Dans cette perspective, la péréquation est nécessaire à la **cohésion nationale**. Les exemples fournis par la Banque mondiale citent généralement des contextes bien plus conflictuels que la France, dans lesquels la péréquation est une condition de l'intégrité territoriale. Sans atteindre ce degré de gravité, la péréquation dans les pays de l'OCDE est une question d'autant plus prééminente que les collectivités remplissent des fonctions essentielles à la **cohésion sociale** (état civil, sécurité civile et incendie, prestations sociales, santé, enseignement), et elle se cristallise généralement là où les collectivités, parfois un seul échelon, parfois même seulement quelques entités, ont su engager une négociation avec l'État sur la reconnaissance de leur rôle, et, partant, de leur nécessaire financement.

« La plupart des pays fédéraux ont mis en oeuvre des schémas de péréquation. Mais l'égalité entre niveaux de collectivités est incertaine, fondée sur des jugements de valeurs à propos de l'équité, de la solidarité et de la cohésion nationale. L'équité et la solidarité sont rarement des outils nécessaires à la cohérence des revendications politiques. L'équité et la solidarité n'aboutissent donc pas à des relations cohérentes et pacifiques avec les minorités car cela requiert un prix que la majorité des régions ou des entités ne sont pas prêtes à payer. Ne pas payer ce prix peut soulever des protestations et donner naissance à des discours séparatistes, souvent étouffés par des menaces, voire des interventions militaires. La péréquation peut être envisagée comme une solution minimale à court terme (bien que l'on puisse grandement en douter, puisqu'elle ne prend pas en considération des gains potentiels d'efficacité à la fois sur le long et le court terme) mais cette politique est pénible à mettre en place, coûteuse, et la moins soutenable sur le plan économique à long terme. La péréquation en Australie a été introduite sous la menace de sécession avec le Commonwealth par la région de l'ouest. Celle au Brésil a été construite sur des suspicions réciproques après des décennies de gouvernement militaire centralisé. Le

¹¹ Musgrave en 1959 a établi une typologie des activités du secteur public : a) l'allocation de ressources renvoyant à la notion d'efficacité b) la redistribution renvoyant à la notion d'équité c) la stabilisation macro-économique et la promotion de la croissance. La littérature consacrée au fédéralisme fiscal reconnaît ces trois objectifs d'efficacité, d'équité et de stabilisation tout en reconnaissant généralement un rôle prééminent sinon exclusif à l'échelon central de gouvernement pour remplir les deux derniers objectifs, la question de l'allocation dérivant généralement sur celle de l'adéquation entre compétences et niveau de gouvernement responsable.

partage des recettes fiscales au Nigeria est né des conflits régionaux sur la question pétrolière. Le fonds de cohésion de l'Union européenne a été créé pour faciliter l'adhésion des pays du sud moins dotés. En règle générale, les dotations de péréquation sont minimales quand les conflits inter-régionaux sont contenus (Suisse, États-Unis) et augmentent à mesure que les tensions inter-régionales croissent (Belgique). (L'Allemagne constitue une exception dans ce contexte). En outre, plus la région est petite et plus sa faculté à occuper le débat est grande, plus elle est susceptible de recevoir des transferts de péréquation. Cela s'observe non seulement dans les fédérations où cela peut conduire à des structures de gouvernance asymétriques (Canada, Espagne) mais également dans les flux internationaux d'aide au développement (Kosovo, Autorité palestinienne). »

Paul-Bernd Spahn, « Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework », in Intergovernmental Fiscal Transfer - Principles and Practice, Edited by Robin Boadway and Anwar Shah, World Bank, 2007.

(Traduction des auteurs ; nous soulignons.)

Les études de cas menées soulignent le rapport ambigu qu'entretiennent la péréquation et l'autonomie financière. Exercer un nombre croissant de compétences, bénéficier de budgets conséquents, participer au processus législatif aboutissent à une pratique de l'autonomie bien éloignée de l'indépendance. La péréquation demeure un acte politique, où les échanges entre le gouvernement central et les élus locaux peuvent emprunter des voies diverses mais demeurent denses.

✓ LE FINANCEMENT DE LA PÉRÉQUATION REPOSE SUR LA COLLECTE DE L'IMPÔT.

La définition donnée par l'Académie française¹² insiste plus particulièrement sur l'origine fiscale des fonds alimentant la péréquation. L'OCDE¹³ l'explicite et la replace dans le contexte de décentralisation accrue des systèmes de gouvernement. Cette dimension est cruciale dans le contexte français où la Constitution impose de concilier péréquation et autonomie financière (voir annexe II).

Dans une perspective consolidée à l'ensemble des niveaux de gouvernement, il n'existe qu'un seul type de ressources pour la puissance publique : le produit des impôts et taxes. En traitant la péréquation sous l'angle de la fiscalité, nous abordons ainsi un point crucial pour les pays étudiés : la péréquation peut tout aussi bien être réalisée au moyen de dotations versées par l'État qu'au moyen de fiscalité partagée, à l'origine du financement des administrations, seule la fiscalité est pérenne (par opposition à la dette qu'il faut tôt ou tard rembourser). La distinction entre dotation et fiscalité partagée au niveau infra-national ne laisse pas d'ailleurs d'être

¹² n.f. XV^e siècle. Emprunté du latin *peraequatio*, « répartition égale de l'impôt », lui-même composé à l'aide du préfixe intensif *per-* et de *aequare*, « égaliser ».

1. Fisc. Répartition équitable de certains impôts ou charges, destinée à favoriser l'égalité entre les citoyens. Spécialisé. Système assurant la redistribution de certaines ressources entre les collectivités territoriales. Fonds de péréquation. 2. Éco. Politique consistant à limiter les écarts de prix entre marchandises comparables, quels que soient leur origine et leur coût de revient. La péréquation des prix entre produits nationaux et produits importés. 3. Adm. Réajustement des traitements, des pensions en fonction du coût de la vie.

¹³ Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, « La péréquation fiscale (*fiscal equalization*) est un transfert de ressources fiscales entre niveaux de gouvernement avec l'objectif de gommer les différences de capacité fiscale ou de coût des services publics. Son principal objectif est de permettre aux collectivités la fourniture d'un panier de services publics analogue à ses citoyens pour un même niveau d'imposition en dépit des différences de revenus entre territoires. La péréquation fiscale peut être vue comme allant de pair avec la décentralisation fiscale en ce qu'elle vise à corriger les déséquilibres potentiels résultant de l'autonomie des collectivités. », « Fiscal equalization », *Études économiques*, OCDE, 2008

interrogée¹⁴. Comparer les mécanismes de péréquation mis en oeuvre dans d'autres pays implique alors d'observer l'ensemble des relations financières entre échelons de collectivités et niveau central de gouvernement car, selon la nature des instruments de financement, leur volatilité et leur robustesse face aux variations du cycle économique peuvent diverger au point d'accroître les inégalités que la péréquation était censée réduire.

Au-delà, l'objectif de la péréquation est d'égaliser l'offre de services publics en différents points du territoire pour un même **niveau d'imposition** : in fine, la péréquation n'aboutit pas à l'effacement des différences de services mais à ce que le niveau d'imposition reflète l'offre de services publics. C'est un argument qui est explicitement développé dans les rapports d'évaluation de la péréquation, élaborés conjointement par le Ministère des finances suédois et l'Association des collectivités locales suédoises.

La richesse des définitions employées nous convie à analyser leur mise en oeuvre.

¹⁴ Hansjörg Blöchliger et Olivier Petzhold, « Finding the dividing line between tax sharing and grants : a statistical investigation », *Papier de travail, OCDE*, 2009. Dans cet article, les critères de définition de la fiscalité partagée sont élusifs : ce qui distinguerait les formules de **fiscalité partagée** des dotations versées aux collectivités est le lien entre le produit fiscal dégagé sur le territoire et ce que la collectivité perçoit in fine. En outre, la distinction s'opère d'un point de vue fiscal, en que ce les collectivités sont plus exposées à des variations des leurs ressources sous les formules de fiscalité partagée, et d'une point de vue économique, où les collectivités sont plus incitées à développer leurs bases fiscales dans ce schéma de financement.

Partie I
LES DISPARITÉS DÉMOGRAPHIQUES ET DE RICHESSE AU FONDEMENT
DE LA PÉRÉQUATION

L'intervention croissante des organisations internationales dans le *design* institutionnel des pays dans lesquels elles interviennent a favorisé un mouvement de réflexion et d'analyses sur les inégalités de développement des territoires infranationaux. Depuis 25 ans, la politique régionale européenne a porté une série de publications fournissant un important corpus méthodologique et de données. Cette politique vise explicitement à réduire certains écarts entre régions européennes, longtemps mesurés à l'aune du PIB par habitant moyen de l'Union. Bien que la concentration des aides sur les territoires présentant un moindre PIB par habitant ait été écartée dans la dernière programmation, la production de données territorialisées et comparables demeure essentielle pour promouvoir de nouveaux axes d'intervention.

L'intervention croissante des organisations internationales dans le *design* institutionnel des pays dans lesquels elles interviennent a favorisé un mouvement de réflexion et d'analyses sur les inégalités de développement des territoires infra-nationaux.

La mise en oeuvre d'un audit urbain¹⁵ et les revendications croissantes des villes ont ainsi pu aboutir à la reconnaissance, dans une communication de la Commission européenne en 2006, du rôle des villes et agglomérations en faveur de la croissance¹⁶. Dans les récentes déclarations du Commissaire européen à la politique régionale, Johannes Hahn, la politique urbaine deviendrait ainsi une « nouvelle cible de l'Union européenne »¹⁷.

L'OCDE produit également un annuaire des régions. L'appellation « régions » doit toutefois appeler les mêmes réserves que dans les publications d'Eurostat : les « régions » sont dans ce cadre un découpage statistique afin de disposer d'unités comparables. Bien souvent, ces régions recoupent les découpages institutionnels en vigueur.

L'échelon statistique territorial de rang 2 (TL2 pour l'OCDE, NUTS2 pour Eurostat) recoupe l'échelon régional de six pays étudiés : l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas.

En République Tchèque, en Suède et en Suisse, la collectivité de rang supérieur (Kraj, Comté, Canton) correspond à l'échelon statistique de rang 3 (TL3 pour l'OCDE, NUTS 3 pour Eurostat). La Finlande a connu un processus de transformation des 20 comtés en 5 régions au 1^{er} janvier 2010 : nous retiendrons ici le niveau 3, correspondant aux comtés.

En dépit des divergences institutionnelles et statistiques, les données présentées dressent les principales caractéristiques des territoires ayant une influence directe sur les ressources dont pourront bénéficier les collectivités et les charges qu'elles devront assumer.

¹⁵ À partir de 1999, la Commission européenne a procédé à la collecte d'indicateurs comparables dans les 58 plus grandes villes européennes. L'audit urbain est désormais accompagné d'un rapport sur l'état des villes européennes et d'une enquête de perception de la qualité de vie.

¹⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions », 13 juillet 2006.

¹⁷ 6^e conférence des villes durables, Dunkerque, 21 mai 2010.

1. Un maillage régional à géométrie variable

Le tableau suivant présente pour les différents pays étudiés les principales caractéristiques géographiques de l'échelon supérieur de collectivité. Les pays sont classés selon la taille de leur population. À titre indicatif est rappelée la correspondance dans les systèmes statistiques afin de souligner les éventuelles différences d'échelle.

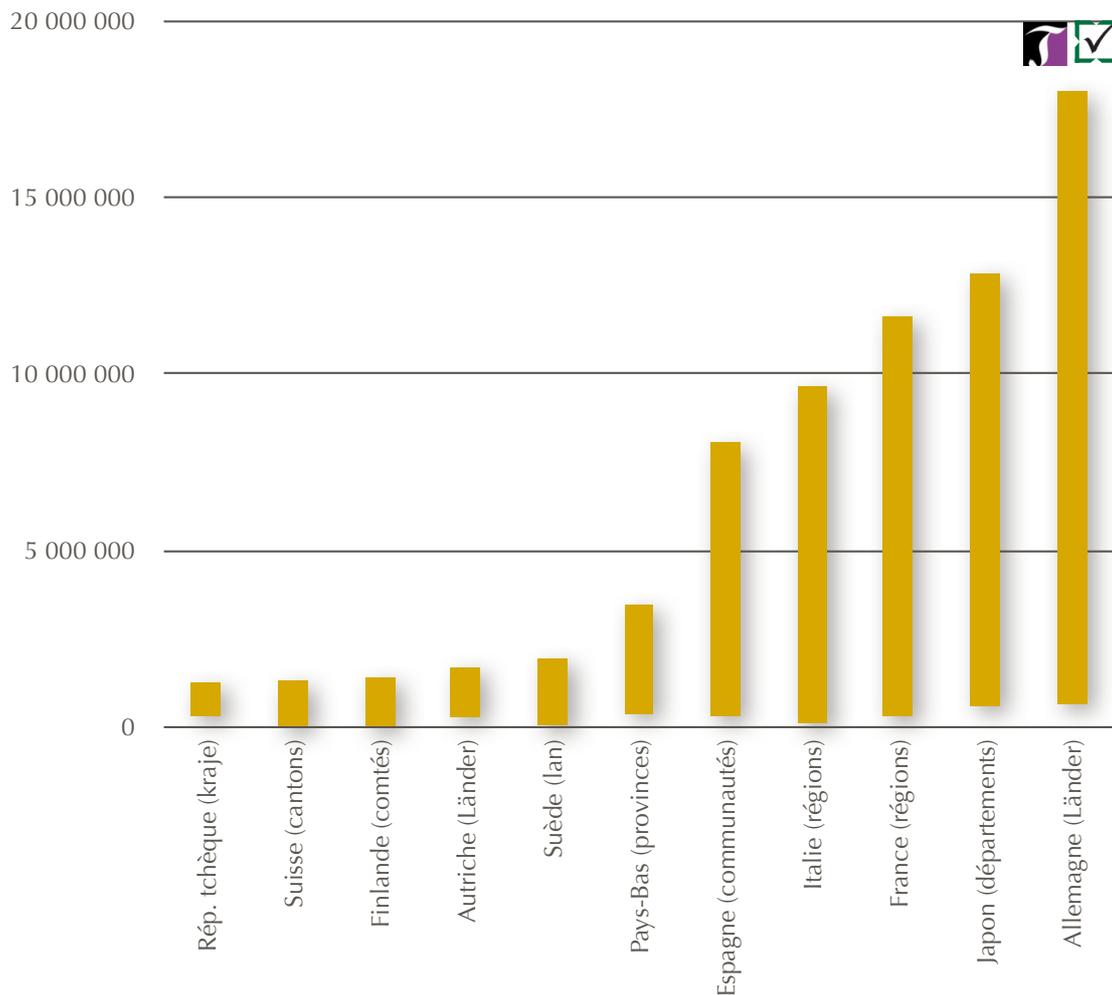
Figure 2 : Populations et densités régionales

Pays	Population du pays	Nombre de régions	Population régionale minimum	Population régionale maximum	Densité régionale minimum	Densité régionale maximum	Echelle statistique	Existence d'un échelon intermédiaire
Finlande	5 288 700	20 comtés	27 000	1 381 300	1,9	204,0	TL3	non
Suisse	7 551 100	26 cantons	15 400	1 295 800	26,5	5 000,0	TL3	non
Autriche	8 331 930	9 Länder	281 190	1 677 867	55,7	4 046,0	TL2	non
Suède	9 148 000	21 lan	57 200	1 933 800	2,4	284,8	TL3	non
République tchèque	10 334 000	14 kraje	306 000	1 249 600	62,8	2 419,1	TL3	non
Pays-Bas	16 381 800	12 provinces	376 600	3 458 300	111,8	1 011,6	TL3	non
Espagne	45 141 571	17 communautés	311 773	8 046 131	24,9	771,0	TL2	oui
Italie	59 619 290	21 régions	125 979	9 642 406	38,6	427,6	TL2	oui
France	61 771 000	22 régions	298 500	11 616 500	34,4	967,1	TL2	oui
Allemagne	82 217 837	16 Länder	663 082	17 996 621	72,5	3 834,2	TL2	oui
Japon	118 411 000	45 départements	595 000	12 838 000	66,7	6 662,1	TL3	non

Données OCDE, 2005, exclut les régions à statut particulier.

Le graphique suivant illustre les variations de taille de population entre entités régionales. En Allemagne, les Länder comptent de 600 000 à 17 M d'habitant quand cet intervalle en Espagne est compris de 300 000 à 8 M.

Figure 3 : Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité



Données OCDE, 2005, exclut les régions à statut particulier.

La taille des barres est déterminée par les populations minimum et maximum des échelons supérieurs de collectivité de chacun des pays.

Les entités régionales recourent ainsi des réalités géographiques aussi variées que les compétences dont elles ont la responsabilité. Comme nous le verrons plus loin, la mise en place d'une péréquation à cet échelon est liée à l'exercice éventuel des compétences législatives, trait caractéristique des pays fédéraux, et au poids accordé à un nombre plus ou moins étendu de compétences.

La France, dans cette perspective, ne se distingue ainsi ni par la taille de ses régions (de la moins peuplée à la plus peuplée, le profil est analogue à celui de l'Espagne ou de l'Italie), ni par la prépondérance de la région principale, ni par l'existence d'un échelon intermédiaire pour compléter le maillage territorial.

2. Emiettement communal ou préférence collective pour le local ?

Autre échelon incontournable dans l'organisation territoriale, les municipalités recouvrent a priori des réalités difficilement comparables : les 36 000 communes françaises, toutes dotées des mêmes pouvoirs sont-elles tout à la fois le principal vecteur de la perception des inégalités territoriales et le principal obstacle à l'établissement d'une péréquation efficace en raison de l'émiettement des structures ?

Figure 4 : Emiettement communal

Pays	Nombre de communes	Nombre de communes dont la population est :		Part de la population résidant dans des communes de :	
		< 5 000 habitants	> 100 000 habitants	< 5 000 habitants	> 100 000 habitants
Pays-bas	443	1,6 %	4,3 %	0,1 %	31,6 %
Suède	290	4,8 %	4,5 %	0,6 %	31,6 %
Finlande	415	50,4 %	1,5 %	10,3 %	28,6 %
Espagne	8 112	83,9 %	0,8 %	12,9 %	40,0 %
Allemagne	12 263	76,6 %	0,7 %	15,9 %	30,9 %
Italie	7 901	70,4 %	0,6 %	17,1 %	23,7 %
République Tchèque	6 243	95,6 %	0,1 %	37,4 %	20,7 %
France	36 681	94,6 %	0,1 %	39,0 %	15,1 %
Suisse	2 706	88,2 %	0,2 %	39,7 %	12,4 %
Autriche	2 357	90,4 %	0,2 %	43,0 %	28,6 %

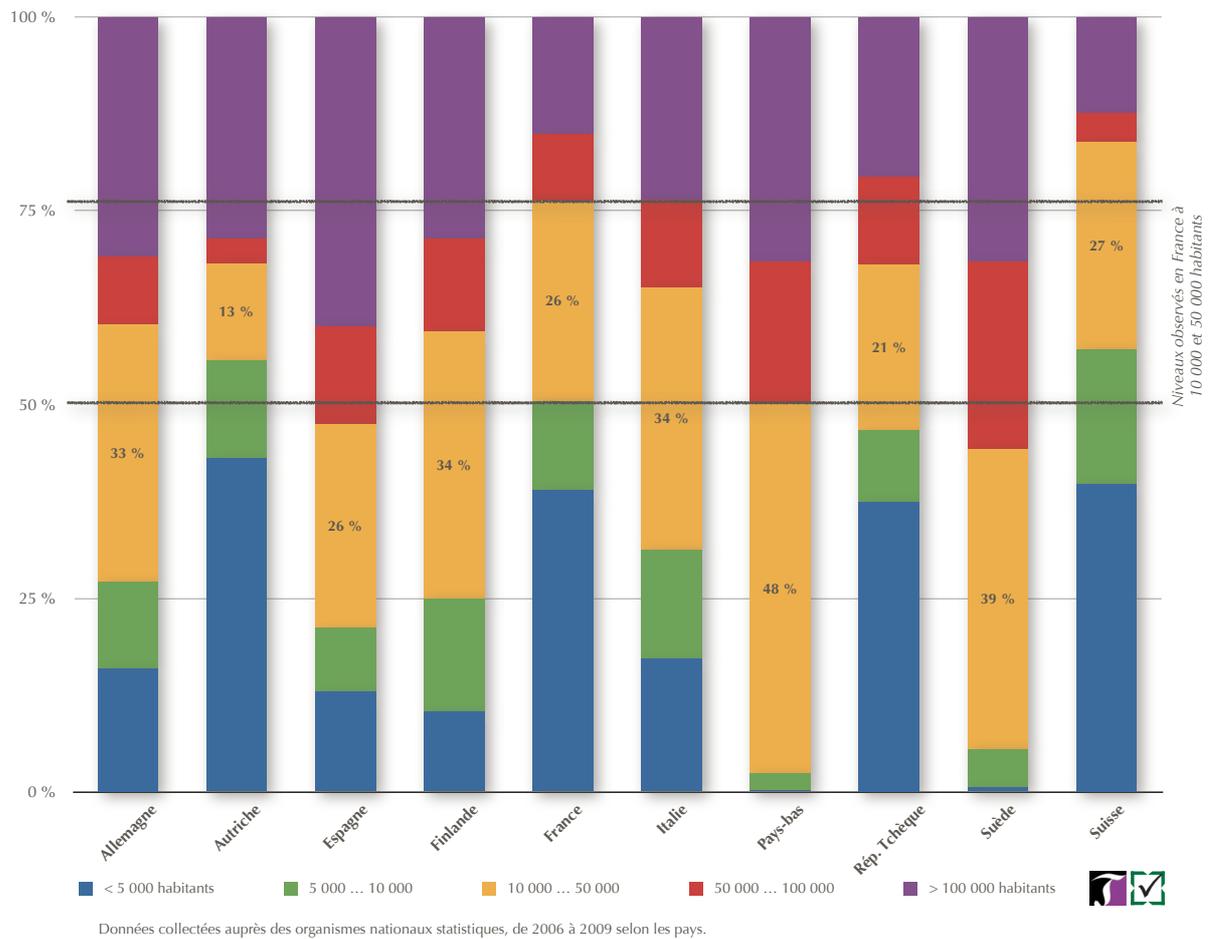
Données collectées auprès des organismes nationaux statistiques, de 2006 à 2009 selon les pays.

Les 1 810 communes japonaises (dont les 23 arrondissements du département de Tokyo) sont recensées selon leur statut (ville, localité urbaine, village) et des seuils de population variables selon les départements ce qui empêche le recouplement de données.

Le tableau recensant les entités communales a été trié par ordre croissant selon la part de la population résidant dans des communes de *moins de 5 000 habitants* : la France se situe dans la proportion haute, environ 40% mais n'est pas isolée. Elle partage un profil relativement similaire à celui de la République tchèque, de la Suisse et de l'Autriche. Les pays dont la population nationale et le maillage régional ressemblent à la situation française se situent plutôt dans une proportion de 15%.

Là où la France se distingue plus nettement, c'est par le faible poids de ses grandes villes : en appliquant le *seuil de 100 000 habitants*, la France a la plus faible part de la population résidant dans une ville de cette taille.

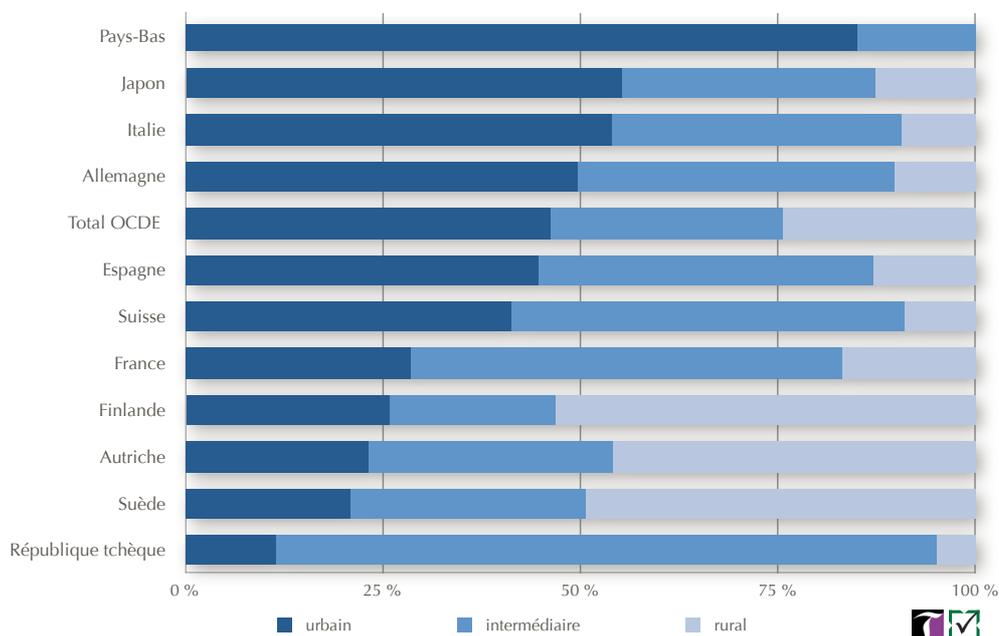
Figure 5 : Classification des communes selon leur population



Sur ce graphique, la strate 20 000 - 50 000 habitants de la France se situe à un niveau médian (26%) ce qui, couplé à l'importance de la population dans les villes moins peuplées, aboutit à une faible représentation des villes, y compris à partir du seuil de 50 000 habitants. Seule la Suisse présente un profil plus exacerbé quant à la polarisation des lieux de résidence.

Le faible attrait des Français pour les villes peut également se lire à travers la classification des collectivités établie par l'OCDE. Elle distingue des espaces urbains, intermédiaires et ruraux.

Figure 6 : Part de la population selon typologie des collectivités, 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

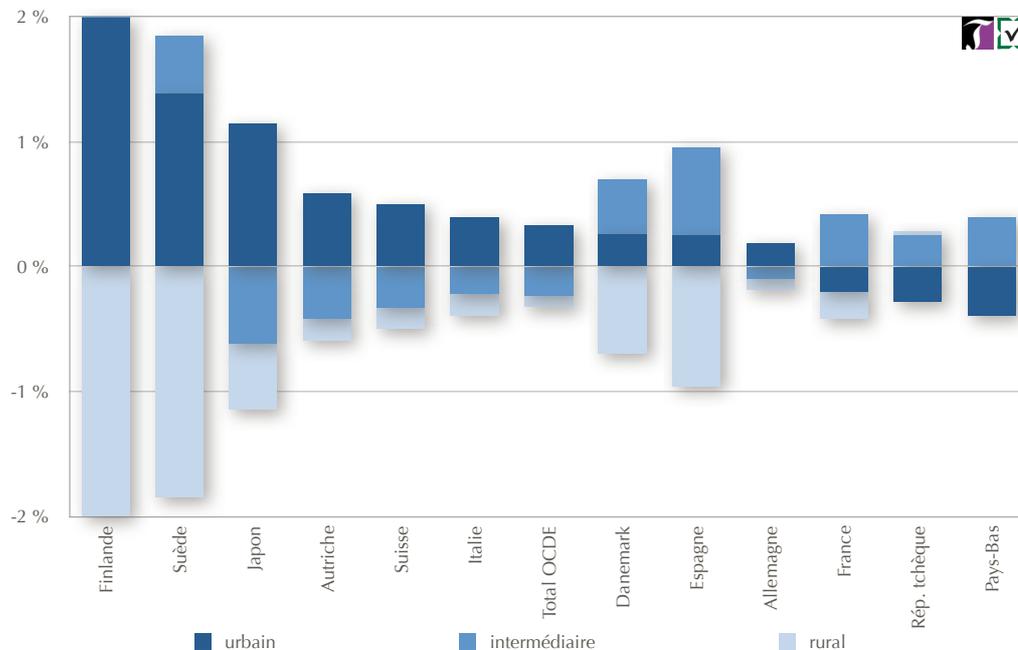
Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Le constat établi pour 2005 place la France dans une situation haute quant à la proportion de la population vivant dans des espaces intermédiaires (environ 50%, soit 20 points de plus que niveau moyen dans l'OCDE). Elle affiche un ratio analogue à la Suisse, devant l'Espagne et l'Allemagne ; seule la République tchèque affiche une plus forte part à 84%.

Conjuguée à la faible représentation des espaces ruraux (17% de la population française, 24% pour l'ensemble des pays de l'OCDE), la prépondérance des espaces intermédiaires se fait au détriment des espaces urbains denses. La France se situe ainsi à un niveau légèrement supérieur à celui de la Suède, de l'Autriche et de la Finlande, 20 points en deçà du niveau de l'OCDE.

En tendance, de 1995 à 2005, contrairement à la Suisse, l'Espagne et l'Allemagne avec qui la France partageait une même strate de population résidant dans les espaces intermédiaires, la population résidant dans les espaces urbains a décliné. La croissance de la population a été concentrée dans les espaces intermédiaires au détriment des autres types d'espace.

Figure 7 : Evolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

L'enjeu de la redistribution financière entre l'État et les collectivités se situe alors dans la conjugaison d'un maillage régional régulier et incontournable avec une sur-représentation des villes moyennes, péri-urbaines ou semi-rurales.

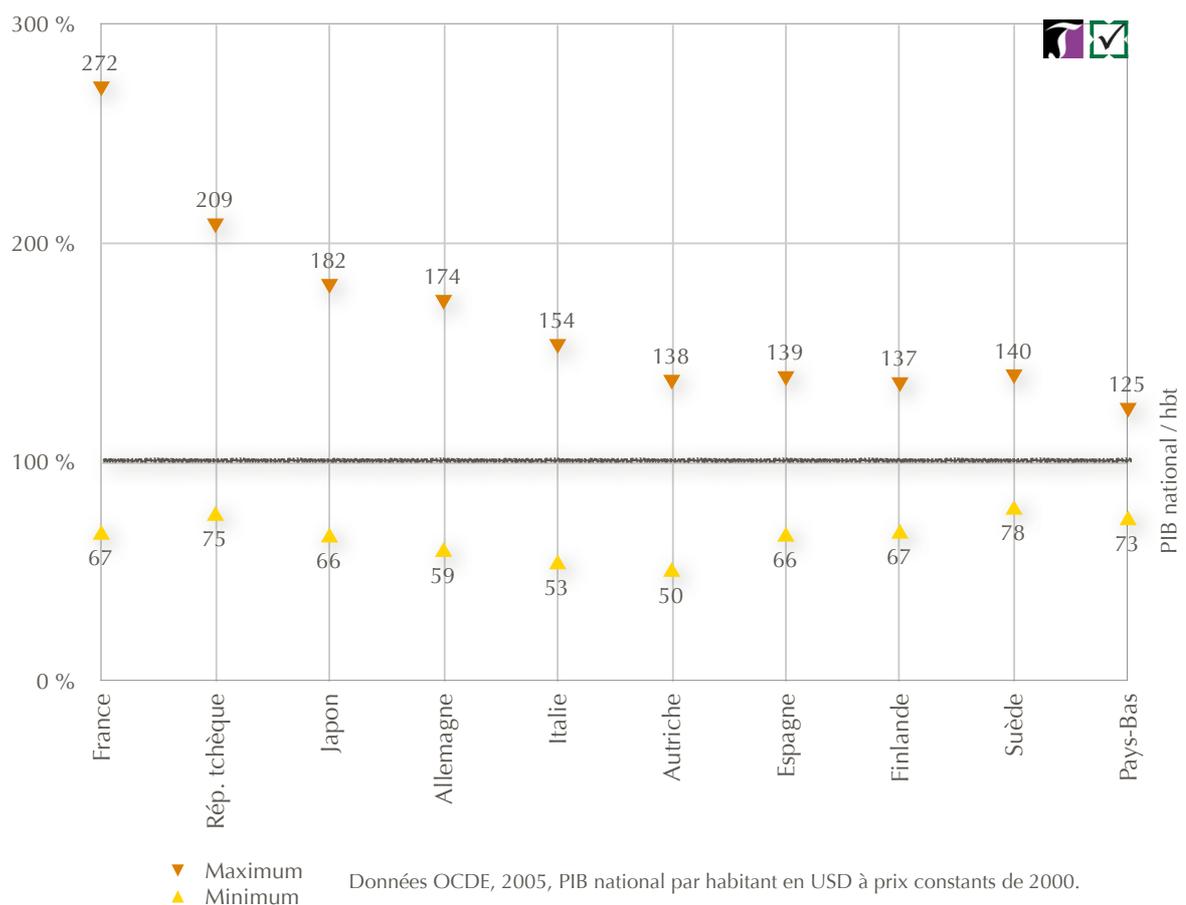
3. La mesure de la richesse : un PIB en trompe-l'oeil

Le produit intérieur brut a longtemps constitué l'indicateur phare de la mesure de la richesse des nations. Il a également été au centre de la mesure des inégalités régionales que la politique de cohésion européenne voulait corriger.

Si une telle mesure peut faire sens à l'échelle nationale, que vaut-elle à l'échelle des régions ? L'ampleur des transferts publics à destination des personnes comme des collectivités amoindrit la liaison entre production économique et revenu potentiel pour les administrations locales. L'affaiblissement du lien s'accroît, pour les collectivités, dès lors que leur tissu fiscal est essentiellement composé de ménages, dont les revenus, y compris ceux ne provenant pas d'une activité professionnelle, sont soumis à l'impôt.

À défaut de données harmonisées sur les potentiels fiscaux des collectivités, dont nous verrons plus loin que la définition n'est pas homogène (obstacle s'ajoutant à la variété des impositions), les écarts mesurés sur les niveaux de production complètent l'appréciation des maillages régionaux.

Figure 8 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005

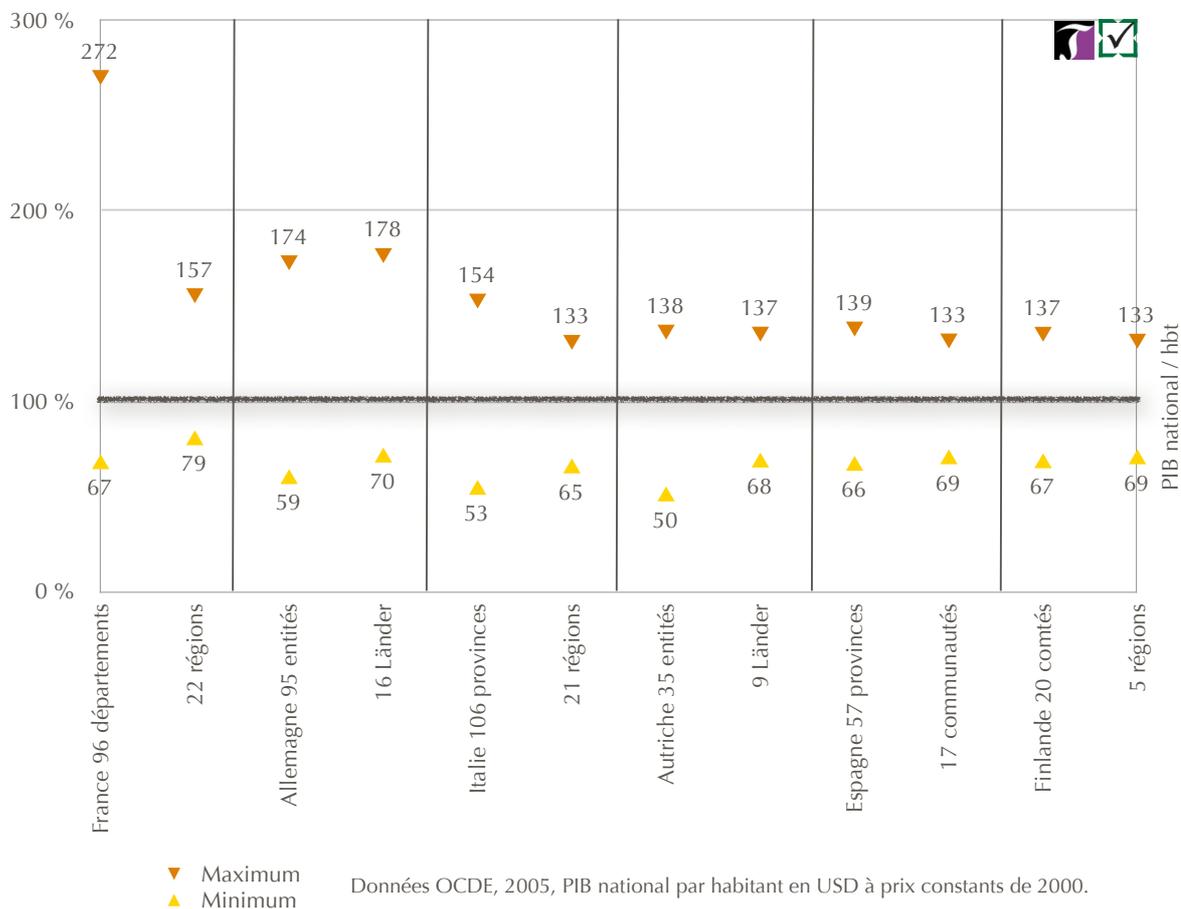


Sur le graphique ci-dessus, le PIB de chaque entité statistique de niveau TL3 (département français par exemple) est exprimé en fonction du PIB national, lequel vaut 100%. Par exemple, le département français dont le PIB par habitant est le plus élevé équivaut à un PIB plus de 2,5 fois supérieur au niveau national (272%) ; celui dont le PIB est le plus faible équivaut à 67% du PIB national.

Le respect des méthodes statistiques impose de disposer d'unités comparables qui ne recoupent pas les réalités institutionnelles. Sur ce premier graphique, la France présente le plus grand niveau d'inégalité entre le département affichant le PIB le plus élevé et le minimum. Là où le PIB par habitant des comtés finlandais ou des provinces espagnoles s'établit dans un rapport de 1 à 2 entre les territoires les plus productifs et ceux qui le sont le moins, ce rapport s'établit de 1 à 4 dans les départements français, loin devant l'Italie et l'Allemagne, où se rapport s'établit de 1 à 3.

Toutefois, le département français utilisé dans les comparaisons internationales ne correspond pas à l'échelle régionale dans l'organisation institutionnelle française. Le même graphique a donc été reproduit en appliquant les mêmes calculs aux niveaux TL2 et TL3, soit l'équivalent des régions et des départements français, lorsqu'il existait un échelon intermédiaire reconnu de collectivité.

Figure 9 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL2 et TL3, 2005

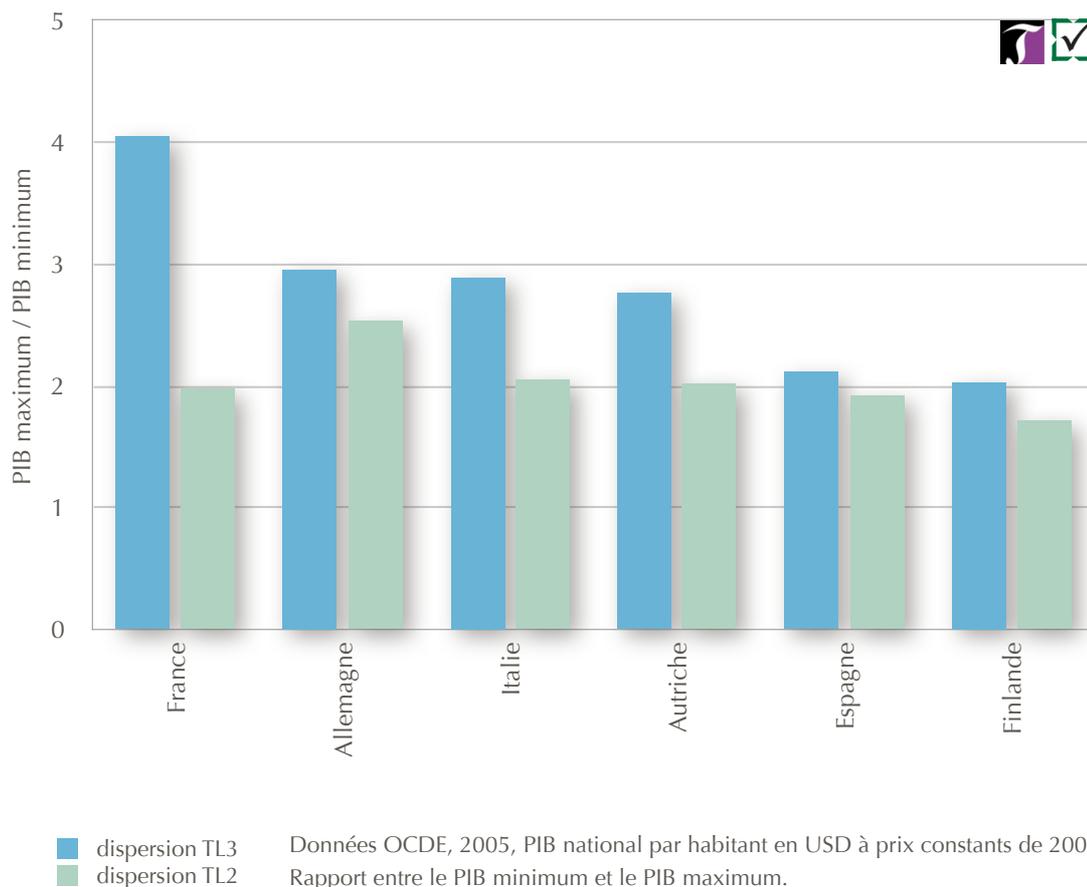


En Autriche et en Allemagne, les niveaux TL3 ne correspondent à aucun échelon de collectivité reconnu (l'Allemagne compte un échelon intermédiaire d'administration mais à une échelle plus petite que l'équivalent de nos départements ; ainsi il existe 95 entités TL3 pour l'OCDE et 323 arrondissements ruraux, *Landkreise*) ; or, la péréquation est une des modalités de transfert utilisées par l'État pour financer les collectivités. La mesure des inégalités et des éventuels effets correcteurs se joue alors des précautions statistiques et des périmètres institutionnels.

Le choix de l'échelle dans la mesure des inégalités est déterminant : la mesure des inégalités s'accroît statistiquement à mesure que la grille de lecture se resserre¹⁸. Par définition, il y a moins d'inégalités entre des entités de 2,8 millions d'habitants qu'entre des entités de 640 000 habitants¹⁹.

Là où le PIB des départements français divergeait dans un rapport de 1 à 4, la dispersion est de 1 à 2 au niveau régional. Pour tous les pays étudiés on observe la réduction des inégalités en modifiant uniquement l'échelle de mesure.

Figure 10 : Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3



L'efficacité d'un système de péréquation peut ainsi être largement conditionnée par son échelle d'application et la divergence des critères de mesure. L'exposition à des niveaux de production économique nécessairement inégaux - il est difficilement concevable qu'un pays compte autant de sites industriels majeurs que son maillage institutionnel infra-national - et le rôle croissant des collectivités dans les services sociaux et de santé ou d'enseignement ont accru le rôle que doivent occuper les transferts financiers, l'État jouant le rôle de filtre entre le produit fiscal brut collecté sur un territoire et sa répartition, non plus seulement en fonction de la seule localisation de l'assiette fiscale, mais également en fonction des besoins.

¹⁸ Un débat analogue est entretenu quant à la mesure de la ségrégation spatiale en France.

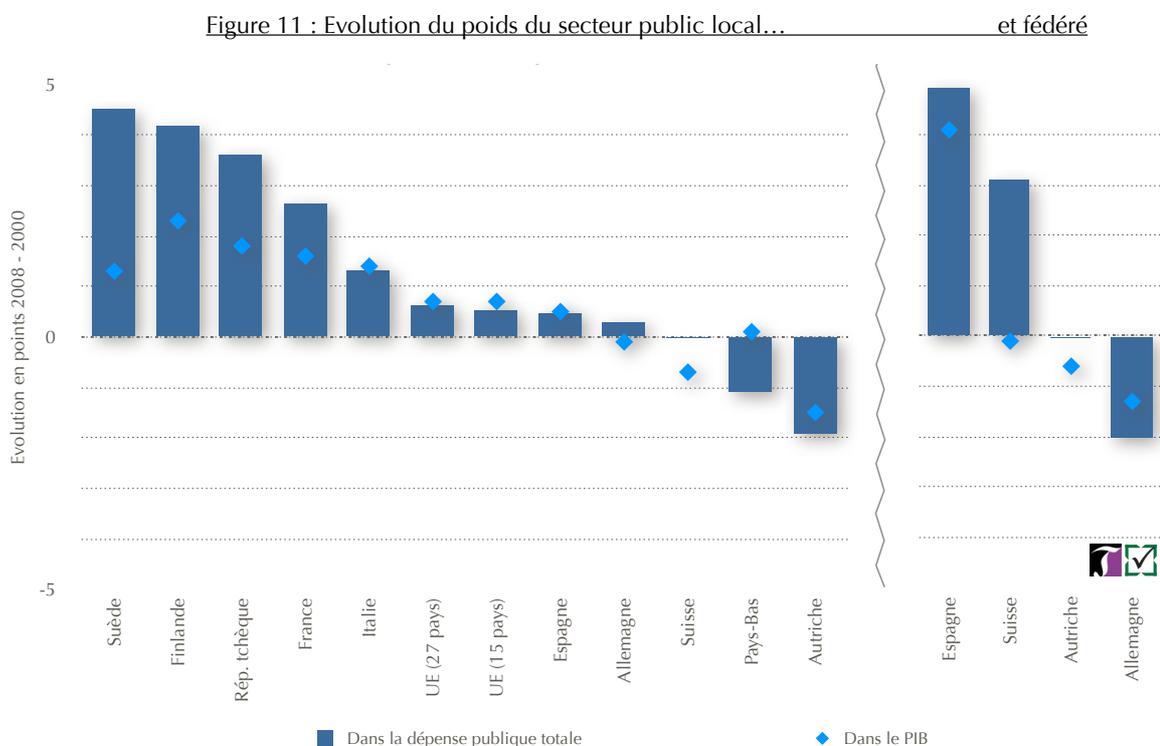
¹⁹ Population moyenne des régions et des départements français.

4. Des collectivités devenues incontournables pour délivrer un nombre croissant de services publics

Les collectivités locales réalisent désormais près de 25% des dépenses publiques sur l'ensemble de l'Union européenne à 27 (33% si l'on inclut les échelons fédérés) et plus de 60% de l'investissement public.

Pays par pays, les dépenses totales des secteurs local et fédéré ont représenté entre 21 et 57% de l'ensemble des dépenses publiques dans les différents pays. Plus de 10 points séparent ainsi la France de l'Italie sur l'ensemble de la dépense publique locale.

Les évolutions individuelles traduisent mieux encore les transferts de compétences poursuivis depuis 2000.



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007.

L'Espagne est assimilée dans l'appareil statistique européen aux pays fédérés, ce qui permet d'isoler les comptes des communautés espagnoles, bien que la Constitution ne reconnaisse pas de forme fédérative.

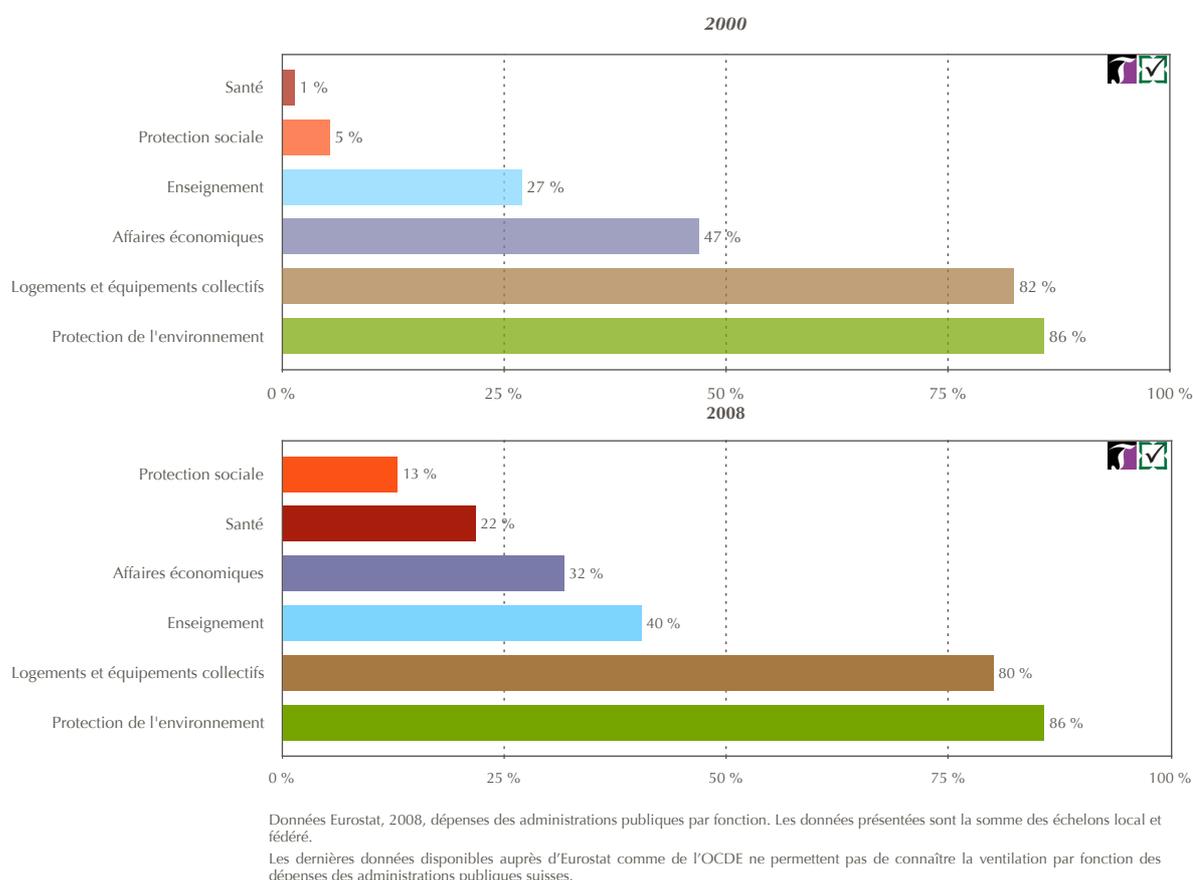
Les communautés espagnoles sont hors échelle pour l'évolution de la part de leurs dépenses dans l'ensemble du secteur public : +8,5 points entre 2000 et 2008.

La part des dépenses des collectivités dans l'ensemble des dépenses publiques engagées par un pays est à rapprocher de la nature des compétences transférées. Selon les domaines d'intervention, la prépondérance des collectivités est extrêmement variable : le *logement*, les *services collectifs* (adduction d'eau, éclairage public) ou la *protection de l'environnement* (assainissement, collecte et traitement des déchets) sont des domaines où la dépense publique locale est souvent majoritaire.

Les graphiques suivants présentent la part des dépenses publiques engagées par les collectivités, locales et fédérées, par champ d'intervention.

Le niveau global retenu est celui de l'Union européenne à 15, échelle choisie pour la stabilité du périmètre. À l'échelle de l'Union à 27, les proportions demeurent les mêmes, à l'exception du logement, dont la part des dépenses engagées sur ce champ par les collectivités est de 73% en 2008, et de l'enseignement, 42% en 2008.

Figure 12 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, Union européenne à 27



Les domaines de la santé et de la protection sociale au niveau de l'Union européenne sont peu investis par les collectivités : ce faible ratio au niveau européen masque de grandes disparités selon les pays. La progression de l'empreinte des collectivités sur ces champs est notable entre 2000 et 2008. Champ d'intervention quasi-inexistant en 2000, les dépenses de santé sont désormais prises en charge à hauteur de 22% par les collectivités.

Ce sont sur ces compétences que la question de la péréquation émerge, les services publics relevant dès lors du domaine vital. L'Italie fournit ainsi le meilleur exemple avec la création d'un système de péréquation cantonné jusqu'en 2009 à la couverture des dépenses de santé prises en charge par les régions après la réforme constitutionnelle.

Figure 13 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (enseignement, santé, social)

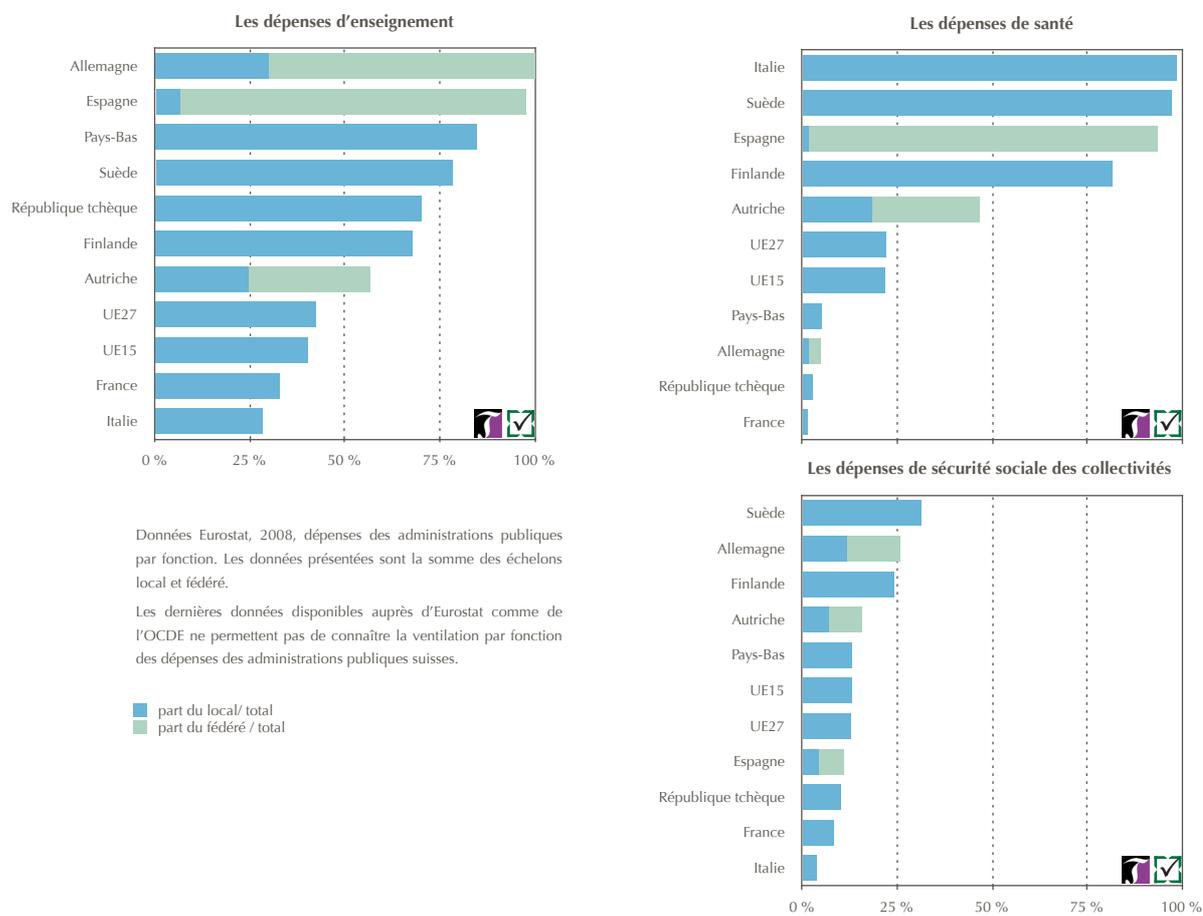
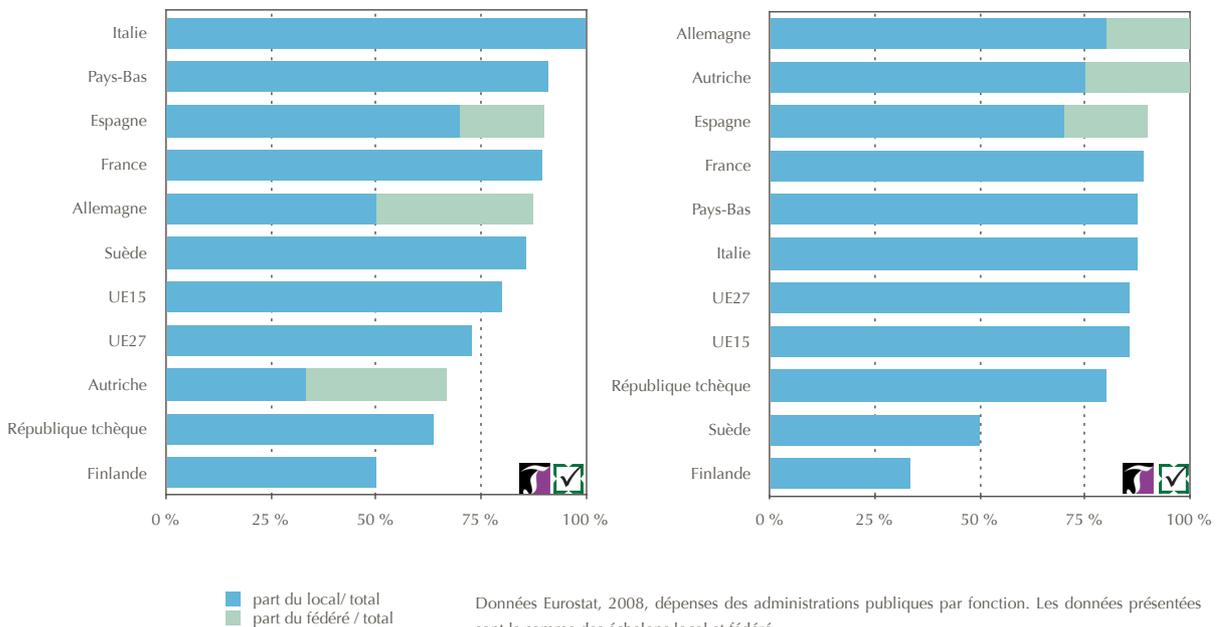


Figure 14 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (logement, environnement)



Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.

Si la part des dépenses publiques prise en charge par les collectivités peut légitimer les demandes de compensation des coûts et déboucher sur la mise en oeuvre de tels mécanismes, le volume des transferts et leurs modes de calcul s'appuient plutôt sur la composition des budgets des collectivités.

En Italie, il devenait nécessaire de mettre sur pied une péréquation entre régions dès lors qu'elles étaient responsables de la santé. Par ailleurs, son cantonnement au seul domaine de la santé se justifie lorsqu'on sait que 60% des budgets régionaux sont consacrés aux dépenses de santé.

Figure 15 : Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008

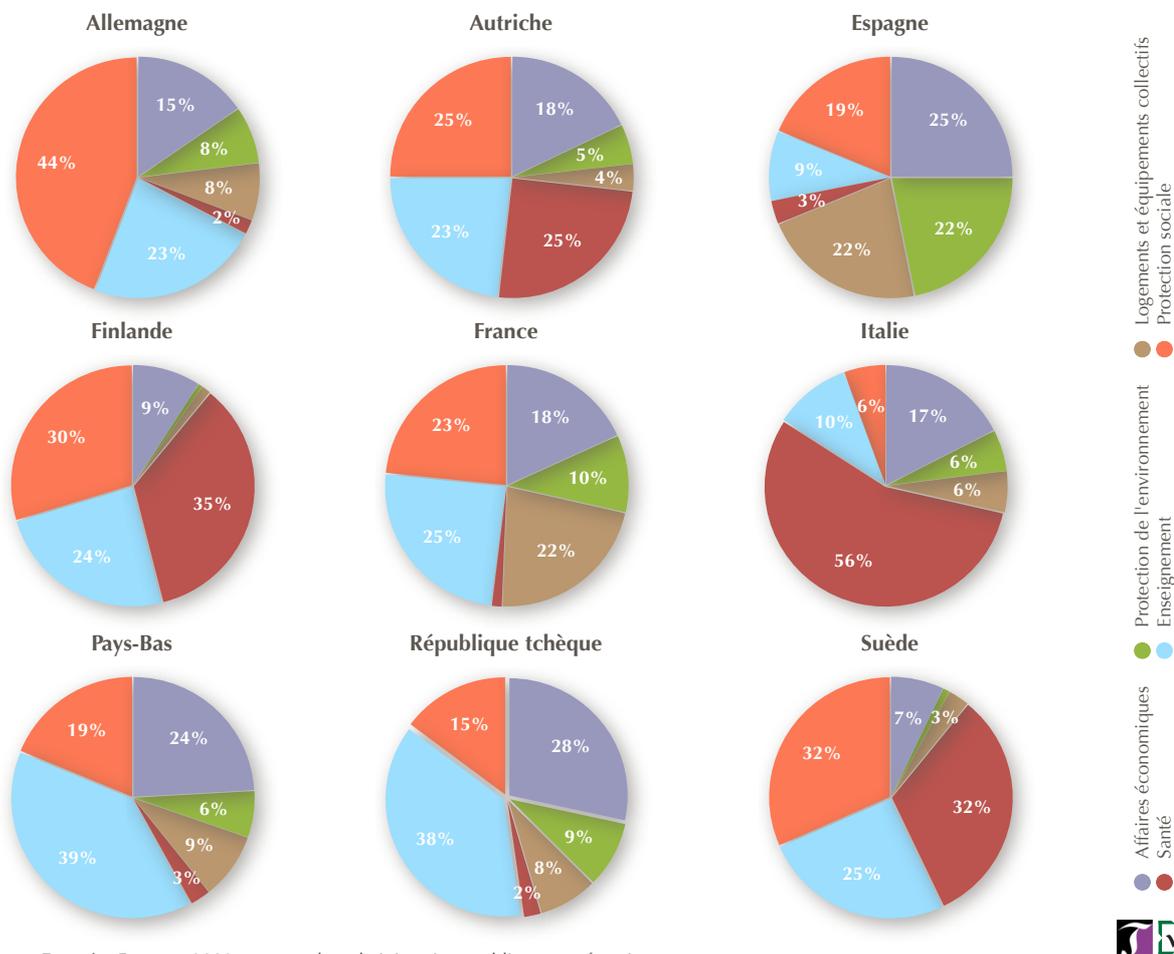
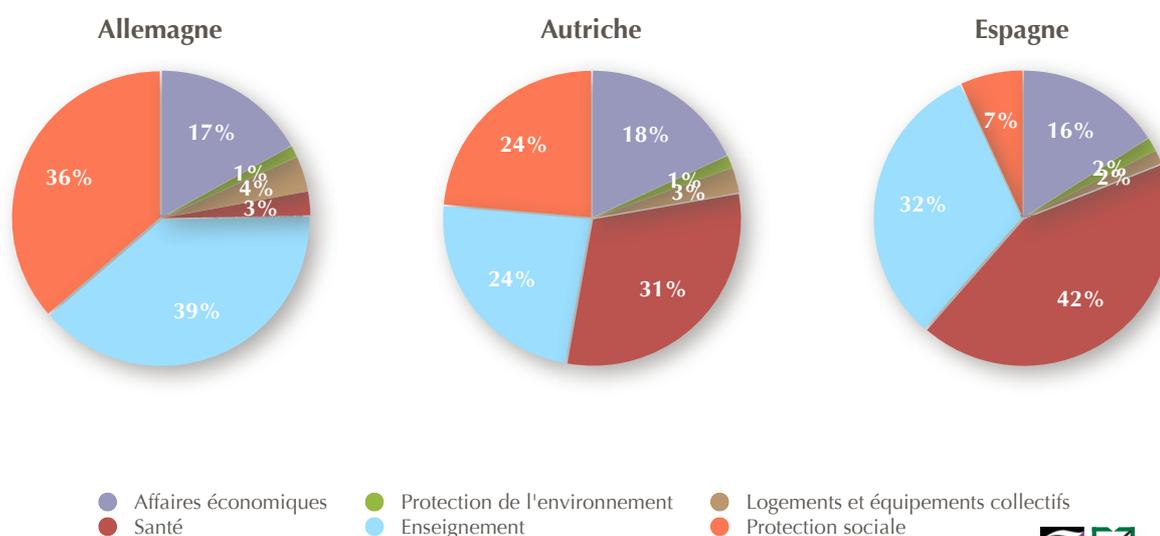


Figure 16 : Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008



Données Eurostat, 2008, comptes des administrations publiques par fonction.

La répartition des dépenses à l'échelon fédéré recouvre les Länder allemands et autrichiens, les cantons suisses et les communautés autonomes espagnoles (codification S1312 dans le système européen de comptes).

L'analyse de la composition des budgets des collectivités fait ressortir une autre classification des compétences : si les collectivités sont des acteurs de premier plan en matière d'environnement, de logement et d'équipements collectifs, ce sont les dépenses d'**enseignement** et de **protection sociale** (famille, jeunesse, personnes âgées, handicap, chômage et maladie) qui captent plus de la moitié des efforts budgétaires.

La Suède et l'Italie affichent de plus faibles parts dans ces domaines en raison de la prépondérance des dépenses de santé, la gestion des hôpitaux, l'emploi de médecins, le remboursement des médicaments étant à la charge des comtés et des régions. Dans ces deux pays, les systèmes de péréquation mis en oeuvre à destination de ces échelons se concentrent sur cette compétence.

La France comme l'Espagne affichent des répartitions analogues qui masquent le rôle désormais assumé par les communautés dans des compétences qui restent du ressort de l'État en France. Les facultés d'expérimentation ouvertes aux régions françaises par la loi Libertés et Responsabilités Locales (loi LRL) du 13 août 2004 concernaient ainsi la santé (équipements sanitaires) sans que les régions ne s'en soient saisies²⁰. Cette répartition masque aussi des différences notables de surfaces financières.

L'ensemble des dépenses de *protection sociale* réalisées par les collectivités espagnoles (communautés incluses) représente 1,5% du PIB ; celles réalisées par les collectivités françaises 1,8%.

En matière de *santé*, les dépenses des collectivités espagnoles représentent 5,7% du PIB et 0,1% en France, ce pourcentage étant équivalent à ce que réalisent seules les communes et les provinces espagnoles. L'effort réalisé sur la santé qui différencie les deux pays tient donc aux moyens engagés par les communautés.

²⁰ Article 70 de la loi LRL : « Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour une durée de quatre ans, afin de permettre aux régions qui en font la demande de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires... »

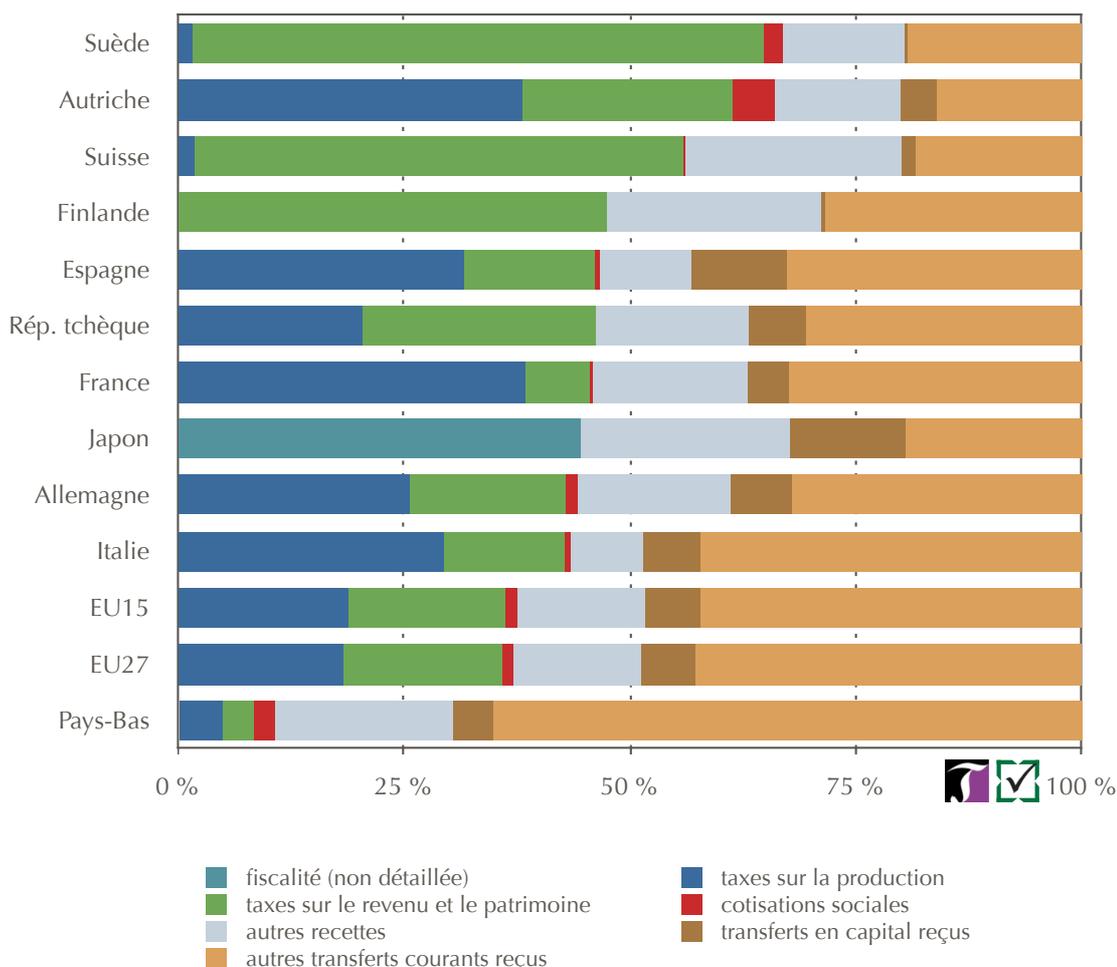
Le même constat peut être dressé quant aux dépenses d'enseignement : les dépenses réalisées par les collectivités représentent 4,5% du PIB en Espagne et 1,9% en France, l'essentiel de la dépense étant porté en Espagne par les communautés.

5. Fiscalité ou dotations : comment pérenniser les recettes des collectivités ?

L'engagement des collectivités dans les domaines de la santé et de la protection sociale notamment s'est traduit par l'affectation de ressources provenant des cotisations sociales, à l'instar de l'Autriche et de l'Allemagne, mais au seul niveau fédéré.

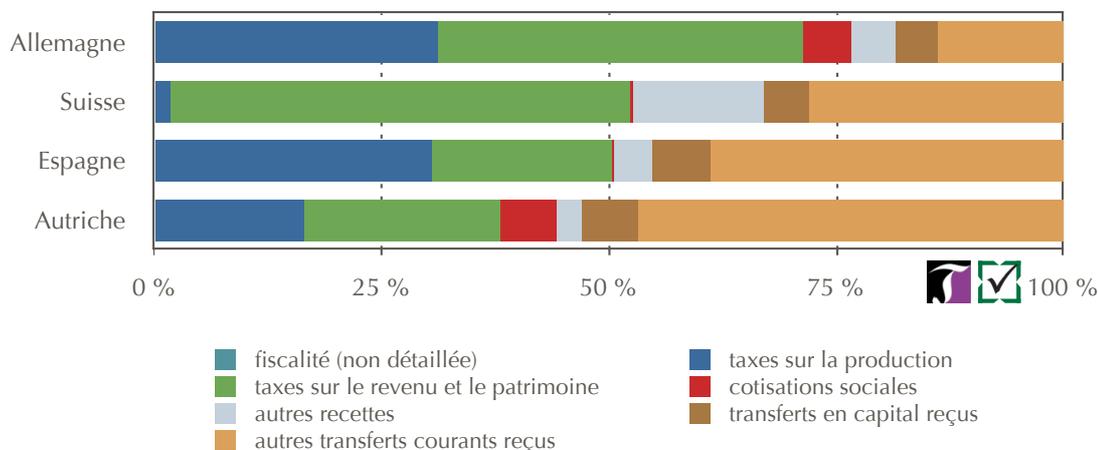
Plus largement, la décentralisation croissante s'est accompagnée de deux modifications substantielles dans les modes de financement des collectivités : la transformation progressive des dotations affectées, parfois attribuées de manière discrétionnaire (cofinancement de projets), en *dotations globales*, libre d'affectation ; et l'attribution de **recettes fiscales de plus en plus partagées avec le niveau national**.

Figure 17 : Les recettes des collectivités locales...



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007 et comptes nationaux 2006 du Japon.

Figure 18 : et des entités fédérées en 2008



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007 et comptes nationaux 2006 du Japon.

La faiblesse des cotisations sociales dans les ressources des collectivités suédoises et leur absence en Finlande sont à relier aux réformes fiscales qui ont retenu l'imposition sur le revenu comme mode de financement prépondérant.

La France se situe dans une position médiane quant à la part des ressources fiscales qui compose les budgets locaux. Si la proportion est analogue à la République tchèque ou l'Allemagne, la France se distingue par la quasi-absence de fiscalité partagée et la très grande latitude laissée aux élus sur la modulation du taux et la faculté de consentir des abattements.

Là où les *taxes sur la production* recouvrent le produit de la TP (et demain la CET) et de la TIPP en France, il s'agit le plus souvent du produit de la TVA ailleurs (Autriche, Espagne, République tchèque, Allemagne et Italie) bien que des variantes étrangères de la taxe professionnelle existent. L'IRAP italienne, au profit des régions, est assise sur la valeur ajoutée ; la *Gewerbesteuer* allemande, au profit des communes, sur les bénéficiaires.

Le regroupement des *taxes sur le revenu et le patrimoine* ne permet pas de distinguer les pays ayant opté pour une imposition sur le revenu des personnes physiques, modèle prédominant dans les pays du nord de l'Europe, et ceux privilégiant plutôt l'imposition foncière à l'instar de la France.

L'OCDE propose une autre classification des recettes fiscales²¹. Avec des données affinées selon la composition de l'assiette fiscale et la nature du contribuable, les collectivités locales françaises affichent une nette dépendance à la fiscalité foncière (la plus forte proportion 41% des recettes fiscales en France, environ 25% au Japon et en Espagne). La taxation des activités économiques est également singulière : la composition de l'assiette de la taxe professionnelle aboutit à une classification ad hoc, adoptée également pour l'IRAP italienne.

À l'échelon fédéré, les ressources fiscales se décomposent de manière plus homogène : le partage de la TVA et l'imposition sur le revenu des personnes physiques sont les principaux modes de financement retenus à cet échelon.

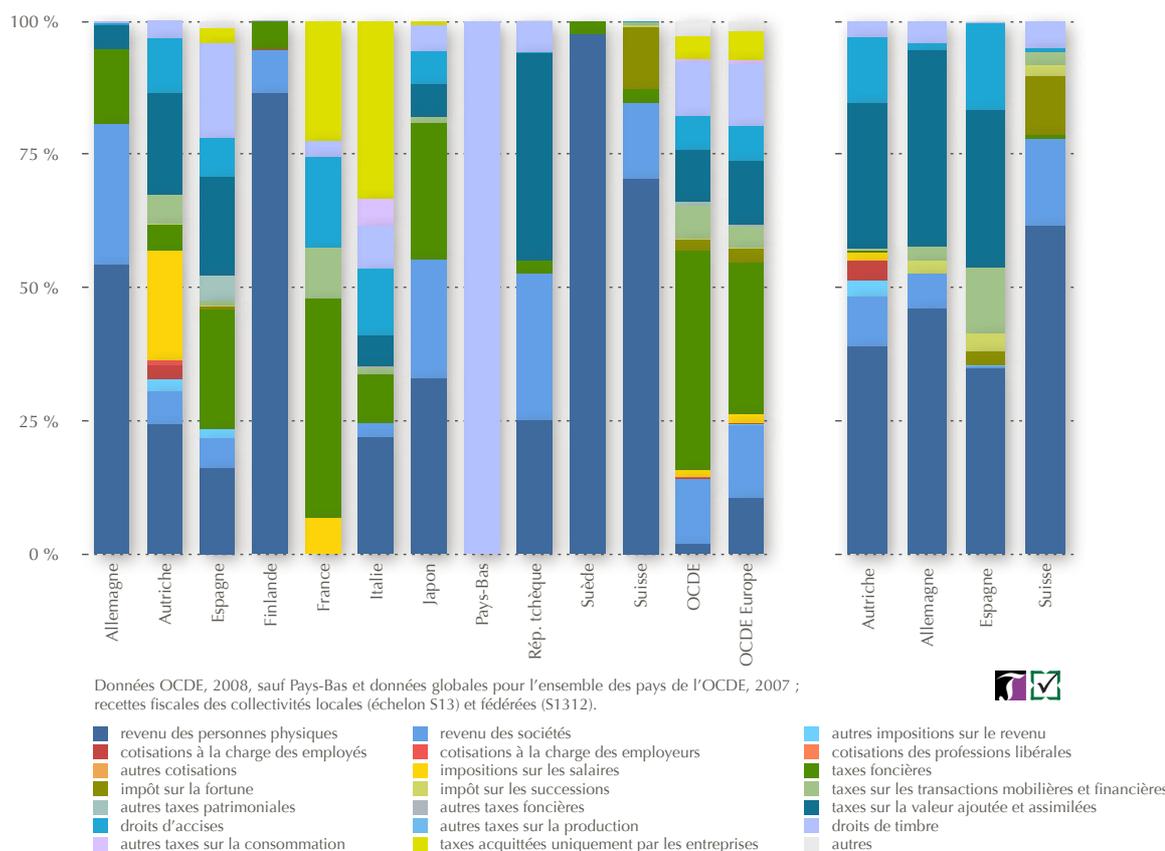
Au niveau local, parmi les pays étudiés, l'imposition sur le revenu des personnes physiques ressort majoritairement dans 4 pays (Allemagne, Finlande, Suède et Suisse), souvent complétée

²¹ Voir annexe III pour l'explication des différences de classification.

par une imposition sur le revenu des sociétés (ces deux impositions réunies sont majoritaires en République tchèque). Sur l'ensemble du panel, les impositions sur la consommation (TVA, droits de timbre, accises) complètent les ressources sans atteindre 25%, à l'exception de l'Autriche et de la République tchèque.

Si l'on exclut l'absence de produit des impositions sur le revenu, le profil des recettes des collectivités françaises est le plus conforme à ce qui est observé globalement sur l'ensemble des pays de l'OCDE, y compris en réduisant le spectre aux pays européens. La taxation foncière reste un mode de financement privilégié pour les collectivités.

Figure 19 : Composition des recettes fiscales des collectivités locales et fédérées, 2008



La **territorialisation** des ressources, mécanisme censé inciter les collectivités au développement de leur territoire et à accroître leur attractivité, sert de contrepartie à l'incapacité pour les collectivités de moduler le produit de leurs taxes. Il constitue toutefois un moyen autrement moins efficace pour le gouvernement central de contraindre les collectivités à une gestion saine de leurs finances : dans un schéma de levier fiscal laissé à la disposition des collectivités, l'État peut refuser d'ajuster le montant des dotations, laissant aux élus locaux la responsabilité d'une hausse des impôts locaux.

Dans un schéma de **fiscalité partagée**, les collectivités peuvent plus aisément faire pression sur le gouvernement pour obtenir une augmentation de leurs ressources, qu'elles soient issues de dotations ou de parts de fiscalité transférée. Dans cette configuration, **seule la conjugaison avec un recours à l'endettement strictement encadré peut limiter la progression des dépenses des collectivités.**

- En Allemagne, les Länder et les communes ont obtenu en 2005 une augmentation de la part de TVA sans que les niveaux de déficit se réduisent substantiellement. L'objectif d'un déficit zéro à échéance 2020 semble aujourd'hui difficilement tenable et l'Association des communes et villes allemandes (*DStGb - Deutsche Städte und Gemeindebund*)

réclame par exemple une révision à la baisse des objectifs en matière de garde d'enfants²².

- En Italie, le produit de la plupart des ressources fiscales des régions est affecté à la couverture des dépenses de santé. Dans le cadre du pacte de stabilité interne, les régions doivent respecter un niveau de déficit (5% des dépenses de santé) qui, s'il est dépassé, débouche sur la signature d'une convention pluriannuelle avec l'État entraînant une hausse obligatoire des impositions assortie de plafonds de dépense. Le Ministère des finances estime que cet encadrement a modéré le rythme d'évolution des dépenses de santé : de 2000 à 2005, le taux moyen d'augmentation des dépenses de santé était égal à 7,3% par an ; pour la période 2006-2009, le taux moyen d'augmentation des dépenses de santé était égal à 2,9% par an.

Entre financement des compétences transférées et exercice d'une contrainte budgétaire afin que les dépenses publiques dans leur ensemble demeurent soutenables, ***l'autonomie financière des collectivités tend à être cantonnée à la dépense***, désormais dans la limite de plafonds ou de standards développés au Japon, en Italie, en Espagne... Les systèmes de péréquation se distinguent ainsi malaisément d'une logique de compensation des coûts puisque le point de convergence est de plus en plus le fruit de modélisations économiques plutôt que le constat des dépenses effectivement engagées par les collectivités.

²² « Hier muss der Betreuungsbedarf (den Kleinkindern) endlich realistisch festgestellt werden... Wenn auch Bund und Länder keine weiteren Leistungen erbringen können, muss der Rechtsanspruch eingeschränkt oder verschoben werden. » / « La garde obligatoire des jeunes enfants doit être envisagée de manière pragmatique... Quand ni l'État ni les Länder ne peuvent fournir des moyens supplémentaires, l'obligation légale doit être restreinte ou reportée. » Gerd Landsberg, directeur de la DStGb, entretien accordé au Handelsblatt, le 11 mai 2010.

Partie II
DE LA COMPENSATION À LA PÉREQUATION : LA CONSTRUCTION DE
MÉCANISMES CORRECTEURS DES INÉGALITÉS

La mise en place de systèmes de péréquation est largement influencée par trois types de critères fondés sur la part de la **fiscalité affectée aux collectivités**, de l'**architecture institutionnelle** et de la **spécialisation des budgets** locaux et fédérés sur quelques compétences clés pour la cohésion nationale :

- La ressource **fiscale** est-elle une composante essentielle dans les budgets locaux ? Le cas échéant, les éventuelles variations du produit fiscal entre entités et la volatilité du produit d'une année à l'autre peuvent nécessiter des corrections, bien que le montant des dotations versées risque d'avoir une faible influence, sauf à déconnecter le produit fiscal perçu par une collectivité de l'assiette territorialisée ;
- La prépondérance d'un **échelon** de collectivité, notamment en termes de compétences et de surfaces financières, peut inciter à cibler l'effort de péréquation sur un seul échelon ;
- La nature des **compétences** exercées s'inscrit dans une échelle des priorités d'intervention et d'égalisation de l'offre au niveau national. Les dépenses relatives à la santé, à la protection sociale et à l'enseignement ont ici été isolées. Les transports et les infrastructures sont généralement une autre question aiguë mais la réponse apportée au besoin de financement est généralement d'une autre nature : l'État cofinance, parfois avec l'Union européenne, les projets d'intérêt national, au cas par cas.

Parmi les onze pays étudiés et sur la base des caractéristiques géographiques et institutionnelles développées dans la précédente partie, un premier classement peut être opéré :

Figure 20 : Liste des critères décisifs pour la mise en œuvre d'une péréquation

Pays	Part de la fiscalité au local	Echelon prépondérant	Part de la santé	Part de la protection sociale	Part de l'enseignement
Suède	> 50%	municipal	> 25%	> 30%	20...40%
Autriche	> 50%	fédéré	> 25%	20...30%	20...40%
Suisse	> 50%	fédéré	(1)	(1)	20...40%
Allemagne	25...50%	fédéré	< 25%	> 30%	20...40%
Espagne	25...50%	régionalisé	> 25%	< 20%	20...40%
Italie	25...50%	régionalisation	> 25%	< 20%	< 20%
France	25...50%	3 échelons	< 25%	20...30%	20...40%
République tchèque	25...50%	2 échelons	< 25%	< 20%	> 40 %
Finlande	25...50%	municipal	< 25%	> 30%	20...40%
Japon	25...50%	municipal	(2)	(2)	(2)
Pays-Bas	< 25%	municipal	< 25%	< 20%	> 40 %

- 1) La présentation des comptes par l'Administration fédérale des finances suisse rend malaisée la comparaison avec les données harmonisées par Eurostat : sur les comptes 2007, les dépenses identifiées pour la santé et la protection sociale comptaient pour 19% chacun et 25% pour l'enseignement au niveau des cantons ; pour les communes respectivement 20%, 17% et 21%.
- 2) La présentation des comptes nationaux du Japon rend malaisée la comparaison avec les données harmonisées par Eurostat : sur les comptes 2006, les dépenses identifiées pour l'éducation et pour les services sociaux comptaient respectivement pour 18% chacun.

La mise en oeuvre de systèmes répond le plus souvent à la conjonction des trois aspects évoqués ci-dessus. Quelques exemples tirés des pays étudiés l'illustrent :

- En Espagne, la montée en puissance des communautés autonomes a été concomitante du développement des activités de la Fédération des municipalités (*FEMP*) pour obtenir la reconnaissance des libertés locales assortie d'une autonomie financière. Un fonds de suffisance est mis en oeuvre au niveau des communautés tandis que les grandes villes, dans lesquelles la moitié de la population réside, bénéficient d'un mode de transferts financiers distinct des autres communes et des provinces.
- En Italie, le système de péréquation concerne les régions car le volume de leurs dépenses est bien supérieur à celui des communes et provinces (170 Md€ / 90 Md€ en 2009). Les régions sont en outre désormais responsables de la santé qui représente une part essentielle des budgets. Une imposition sur la valeur ajoutée des entreprises a été mise en place afin de couvrir leurs besoins financiers, auquel il a été adjoint une partie du produit de la TVA. La consommation et l'activité économique étant inégalement réparties, et en décalage avec les dépenses constatées de santé, un mécanisme d'égalisation s'avérait nécessaire et pouvait produire ses effets s'il était ciblé sur les dépenses de santé des régions.
- En République tchèque, les communes peuvent exercer selon leur statut différentes compétences et peuvent en outre exercer pour le compte de l'État certaines prérogatives. Le pays s'est également engagé dans un processus de régionalisation, les régions étant créées en lieu et place des districts hérités de la période communiste. Les transferts opérés par l'État reposent sur une clef de répartition du produit de certains impôts partagés en fonction de la population et des statuts.
- En Suède, les municipalités exercent la majeure partie des compétences là où l'action des comtés est essentiellement consacrée aux services de santé. Deux systèmes de péréquation ont été mis en oeuvre, l'un au niveau communal reposant sur une base large de compétences en lien avec le revenu des habitants, source quasi-exclusive de recettes fiscales des communes ; le second, mis en oeuvre pour les comtés, ne repose que sur les dépenses de santé.

Dans les pays fédéraux, les mécanismes de péréquation concernent au premier chef les Länder et les cantons. Derrière cette apparente homogénéité du fédéralisme, les communes jouent toutefois des rôles extrêmement divers.

- En Allemagne, une partie des dépenses de protection sociale des communes découle des normes élaborées par les Länder. Par ailleurs, les Länder occupent un véritable rôle d'articulation entre l'élaboration des objectifs de politiques publiques votés au Parlement et leur mise en oeuvre, soit par leurs propres moyens, soit par déconcentration/décentralisation au niveau communal. Couplé à des enjeux d'unité nationale, le système de péréquation se fait dans un premier temps entre les Länder et le Bund ; la reconnaissance du rôle des communes se traduit par leur mise à contribution via un prélèvement sur le produit de leur taxe professionnelle au profit du fonds des Länder et la prise en compte, dans le potentiel de ressources des Länder d'une partie des bases fiscales des Länder. Ceux-ci ont ensuite l'obligation de redistribuer entre communes une partie des fonds de péréquation reçus.
- En Autriche, la philosophie des transferts entre Bund, Länder et communes est analogue quoique les communes entretiennent des relations plus denses avec le Bund. Le système de répartition national (loi pluriannuelle de répartition financière - *Finanzausgleichgesetz*) prévoit ainsi les conditions de financement à destination des Länder et des communes là où, en Allemagne, chaque Land est libre d'élaborer son propre mécanisme de

redistribution auprès des communes. En Autriche, les communes sont ainsi des contributeurs nets au financement des différents échelons, ce qui est à relier avec la part des ressources fiscales dont elles disposent. En 2008, les communes ont versé 2,2 Md€, l'apport du Bund s'élevant à 7,9 Md€ et les Länder étant bénéficiaires nets à hauteur de 8,3 Md€ (Vienne, au double statut de ville et de Land, recevant 1,5 Md€).

- En Suisse, les recettes fiscales directes des cantons représentent 70% de leurs recettes ; au niveau communal, la fiscalité directe et les recettes tarifaires représentent près de 80% de leurs recettes. La place laissée à un système de péréquation semble réduite, d'autant plus que le maillage communal se caractérise par la prépondérance des communes de moins de 10 000 habitants. Le système de péréquation réformé en 2007 agit alors à la marge des budgets des collectivités : mise en place pour le seul échelon cantonal, la péréquation représente un peu moins de 5% des recettes des cantons (moins de 1% en 2006 avant réforme).

Comparée aux exemples brièvement décrits ci-dessus, la France présente un profil où l'échelon communal joue un rôle prépondérant par sa surface financière globale (90 Md€ + 33 Md€ pour leurs groupements / départements 65 Md€ / régions 26 Md€) mais qui, de par les compétences dévolues aux autres échelons et la dispersion des lieux de vie (50% de la population dans des communes de moins de 10 000 habitants, 26% dans les communes de 10 000 à 50 000 habitants), ne peut être l'unique destinataire de la péréquation.

Des fonds *ad hoc* ont été élaborés pour le niveau communal exclusivement à l'instar des dotations de solidarité urbaine et rurale et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. La suppression de cet impôt concerne aujourd'hui les trois échelons de collectivités et un nouveau système de péréquation a été prévu en loi de finances, à la fois pour remplacer les anciens mécanismes communaux et pour initier de nouvelles péréquations aux niveaux régional et départemental.

L'architecture probable des financements pour 2011 laisse donc intacte la constitution de l'enveloppe normée²³ : à côté des dotations de péréquation arrimées à la dotation globale de fonctionnement, les nouveaux mécanismes, prélevés essentiellement sur le produit de la contribution économique territoriale, peuvent dès lors être perçus soit comme la compensation à rebours des transferts de compétences dont la charge est plus importante dans les zones défavorisées (cas des régions et des départements), soit comme une dotation bonifiée aux intercommunalités (partage des bases fiscales généreuses avec les communes alentours).

Nous allons examiner en détail les modalités de répartition des enveloppes financières destinées à la péréquation. La multiplicité des définitions que nous avons recensées pour circonscrire la péréquation nous a conduit à considérer tout transfert entre échelons de gouvernement où le produit perçu par la collectivité diffère du produit issu de ses bases, par le truchement de critères fondés sur l'inégale répartition des ressources et des charges entre les territoires.

²³ La France a regroupé la plupart des dotations affectées aux collectivités dans une enveloppe dont l'évolution du montant est définie chaque année en loi de finances. Le Comité des finances locales, composé d'élus et de représentants des collectivités, a pour mission de définir la répartition de l'enveloppe entre les différentes dotations qui la composent.

1. Des critères de ressources et de charges étroitement liés

VOIR TABLEAU DES CRITÈRES DE CHARGE ET DE RESSOURCES DES SYSTÈMES DE PÉRÉQUATION
NUMÉROTÉ CR_1 À CR_6 EN PAGES SUIVANTES

Quels sont les critères les plus généralement utilisés, en ressources comme en charges ? La sélection récurrente de certains critères et leur raffinement dans le temps permettent de dresser leurs avantages et inconvénients respectifs.

L'articulation des critères de charges et de ressources peut soit déboucher sur des mécanismes distincts, soit des ratios reliant le niveau de dépenses à celui des ressources disponibles. À la frontière des logiques de compensation, les mécanismes de péréquation fondés sur des critères de charges intègrent de plus en plus en souvent des critères de ressources et ce sont les constructions mixtes qui prévalent.

Le tableau suivant recense les différents fonds destinés au financement des collectivités. Conformément aux définitions apportées à la péréquation, nous nous sommes appuyés sur les objectifs assignés au fonds et leurs critères d'attribution.

✓ NOMBRE DE FONDS

Lorsque plusieurs fonds s'adressent à différents échelons de collectivités tout en reproduisant les mêmes logiques d'attribution, ils ont été regroupés sur une même ligne dans nos tableaux. En Suède par exemple, les communes et les comtés bénéficient de différents types de péréquation, tantôt fondés sur des critères de coût des services publics, tantôt sur des critères relatifs à leurs ressources.

Dans d'autres cas, il existe également plusieurs fonds, pour un même échelon. En France, nous avons comptabilisé autant de fonds départementaux que de départements qui les mettent en oeuvre. En Allemagne, de manière analogue, il existe autant de fonds de péréquation à destination des communes et des arrondissements (*Landkreise*) que de Länder qui les mettent en oeuvre.

Autre cas de figure, en République tchèque, les fonds sont distingués selon le produit fiscal sur lequel ils s'adossent. Régions et communes sont financés par les mêmes sources de fiscalité partagée, avec des coefficients variables et perçoivent au total trois enveloppes (produit partagé de TVA, d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés).

✓ CRITÈRES DE CHARGES

La population n'est pas un indicateur de charges systématique et son calcul peut avoir un impact considérable sur le volume alloué. Le recours à des strates démographiques est plus fréquent à l'échelon communal où le nombre d'entités peut être conséquent. Ces strates recouvrent aussi des **seuils implicites d'économies d'échelle** et/ou d'effets de structure.

Dans les pays étudiés, les barèmes sont extrêmement dépendant du maillage communal et des modalités de financement.

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Allemagne	Länder	1 (Länderfinanzausgleich FAG)	Majoration du critère de population pour les villes-état (Berlin, Brême, Hambourg)	Potentiel fiscal par habitant du Land + 68% du potentiel des bases communales	Potentiel du Land < 95% du produit fiscal national par habitant	Comparaison du potentiel du Land avec le produit national	1 %	3 %
Allemagne	Länder	1 (Bundesergänzungszuweisung)		Potentiel fiscal par habitant du Land + 68% du potentiel des bases communales	Potentiel fiscal < moyenne Nouveaux Länder	Régime complémentaire au Länder FAG	1 %	6 %
Allemagne (Bavière ¹)	Communes et arrondissements	13 (autant que de Länder hormis les villes-états)	Population globale, moins de 18 ans, population pondérée selon la strate démographique	Potentiel fiscal calculé sur tout ou partie des bases de fiscalité propre aux communes	Besoins théoriques > recettes théoriques	55% de la différence est pris en charge	na	na
Autriche	Länder	1 (Primärer FAG - fiscalité partagée)	Population 71%, clef synthétique de répartition 29%	Assiette territorialisée des impôt partagés	Tous perçoivent.	Constitution d'enveloppes régionales selon les critères de charges	9 %	31 %
Autriche	Communes	1 (Primärer FAG - fiscalité partagée)	Population brute 15%, population pondérée selon la strate démographique 53,6%, critère géographique 8,3%, clef synthétique 23%	Assiette territorialisée des impôt partagés	Tous perçoivent.	Constitution d'enveloppes régionales selon les critères de charges et répartition par le Land selon l'assiette territorialisée	4 %	35 %
Autriche	Länder	1 (Bedarfszuweisung / Couverture des besoins)	Population globale		Cas par cas	Répartition selon les charges / compétences	2 %	6 %
Autriche	Communes	1 (Finanzkraftstärkung / Renforcement du potentiel financier)	Population globale	Potentiel fiscal ressources fiscales propres + fiscalité partagée	< 90% potentiel moyen de la strate démographique	Comparaison du potentiel de la commune avec la moyenne Complément pour les communes de plus de 10 000 habitants (éligibilité 95% du potentiel)	<0,5%	1 %

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Éligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Espagne	Communautés	1 (fonds de convergence: a) compétitivité b) coopération)	a) Croissance de la population 1999-2009 à 75% et population dépendante à 25% b) Eloignement géographique / densité		a) Cas par cas b) Au-dessous / en-dessous de la moyenne	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	1 %	3 %
Espagne	Communautés	1 (fonds de garantie des services publics fondamentaux)	Population ajustée	75% des ressources fiscales	Egalisation de la dépense sur les services sociaux, de santé et d'éducation	Part des dépenses de la Communauté dans le national > produit fiscal restreint	1 %	2 %
Espagne	Communautés	1 (fonds de suffisance)	Besoins financiers = ressources de toutes les communautés en 2007 (fiscalité locale et compensations)	Capacité fiscale individuelle (fiscalité locale et partagée)	Besoins > capacité	(Part des besoins de la Communauté dans le national > capacité fiscale) - fonds de garantie des services publics	7 %	20 %
Finlande	Communes	1		Revenus fiscaux potentiels par habitant	Potentiel de la commune < 90% moyenne nationale	Couverture de la différence.	na	na
France	Communes	1 (fonds de solidarité de la région Ile-de-France FSRIF)	Population retraitée & Indice synthétique (logements sociaux 15%, nombre de bénéficiaires aide au logement 20%): caractéristiques communales / régionales	Effort fiscal & Indice synthétique (potentiel financier 55%; revenu par habitant 10%): caractéristiques communales / régionales	Nombre de communes éligibles prédéterminé, classement selon indice synthétique et seuil de population	Selon critères de ressources et de charges + majoration selon strate de population	<0,5%	1 %
France	Communes	93 (fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle FDPTP)	Lieu d'implantation des établissements productifs et de résidence des salariés => communes «concernées»	Potentiel fiscal => communes «défavorisées»	Communes dites «défavorisées» ou «concernées»	Répartition par le Conseil général		
France	Communes	fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation à titre onéreux (FDP DMTO)	Population, effort d'équipement	Effort fiscal	Communes de moins de 5 000 habitants, non touristiques	Répartition par le Conseil général	na	na

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
France	Intercommunalités	1 (part péréquation de la dotation globale de fonctionnement des EPCI)	Population pondérée selon la strate démographique	Potentiel <u>fiscal</u>	70% de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité est consacrée à la péréquation.	Répartition en fonction de l'écart à la moyenne pour le potentiel fiscal, de la population et du coefficient d'intégration fiscale	<0,5%	4 %
France	Communes	1 (dotation de solidarité urbaine DSU)	Indice synthétique (logements sociaux et bénéficiaires de prestations sociales) => données de la <u>collectivité</u> (sauf 5 000 à 10 000 hbts données de la strate)	Indice synthétique (potentiel financier et revenu moyen par habitant) => données de la <u>collectivité</u> (sauf 5 000 à 10 000 hbts données de la strate)	Nombre de communes éligibles prédéterminé, classement selon indice synthétique et seuil de population	Répartition selon indice synthétique de ressources et de charges		
France	Communes	1 (dotation de solidarité rurale DSR)	Indice synthétique (potentiel financier, la longueur de la voirie, la population âgée de 3 à 16 ans) => données de la <u>collectivité</u>	Indice synthétique (potentiel financier par hectare) => données de la <u>collectivité</u>	Population < 10 000 habitants ET potentiel financier < 200% moyenne de la strate	Répartition selon indice synthétique de ressources et de charges		
France	Communes	1 (dotation nationale de péréquation DNP)	Population pondérée selon la strate démographique	Potentiel <u>financier</u> par habitant, effort fiscal sur les ménages + Part Majoration : potentiel <u>fiscal</u> moyen par habitant	Potentiel financier < 85% moyenne de la strate ET effort fiscal > 85% moyenne de la strate Correction des insuffisances de potentiel financier et de TP pour la part majoration	Selon critères de ressources et de charges + majoration selon strate de population		

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
France	Départements	1 (dotation de péréquation urbaine DPU)	Densité de population Taux d'urbanisation Bénéficiaires de l'aide au logement Bénéficiaires RMI/RSA	Potentiel financier Revenu moyen par habitant	Potentiel financier < 200 % moyenne de la strate (départements «urbains»)	Répartition selon critères de ressources et de charges	<0,5%	2 %
France	Départements	1 (dotation de fonctionnement minimale DFM)	Longueur de la voirie Superficie	Potentiel financier	Potentiel financier < 200 % moyenne de la strate (départements «non urbains»)	Répartition selon critères de ressources et de charges		
France	Régions	1 (part péréquation de la DGF)	Population	Potentiel <u>fiscal</u> / habitant, Effort fiscal Potentiel fiscal /km2	Potentiel < 85 % du potentiel moyen des régions	Répartition selon critères de ressources et de charges	<0,5%	1 %
France	Bloc communal, départements et régions	3 (part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement)	Population pondérée par strate, superficie, parcs naturels		Tous perçoivent.	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	3 %	17 %
Italie	Régions	1 (fonds de péréquation des dépenses de santé)	Dépenses de santé (transition entre le coût historique et le coût standard)	86% du produit territorialisé de la TVA	Dépenses de santé standardisées > produit fiscal au taux national	Compensation sur la base de 86% des dépenses historiques	1 %	4 %
Japon	Communes et départements	1 (dotation fiscale globale ²)	Besoins financiers = coût unitaire du service * nombre de bénéficiaires * coefficients d'ajustement => à partir d'une collectivité standard / théorique	Revenus fiscaux standards = 75% des bases de fiscalité locale * taux national	Besoins théoriques > recettes standard	Compensation de la totalité de la différence	5 %	18 %
République tchèque	Communes et régions	3 (TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés)	Population brute 3% Population pondérée par strate démographique 94% Superficie 3%	Coefficient national de répartition du produit de la fiscalité	Tous perçoivent.	Produit national * population pondérée * coefficient national	na	±45%

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Éligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Pays-Bas	Communes	1 (fonds municipal)	14 pôles de dépenses regroupés en 4 catégories: indicateurs ad hoc, la plupart de contexte, parfois de coûts fixes	Taux standard de fiscalité foncière	Le fonds corrige les inégalités d'évaluation des biens entre les communes	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	6 %	25 %
Pays-Bas	Provinces	1 (fonds provincial)	Population, voies navigables et facteurs de surcoût			Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés		
Suède	Communes et comtés	a) 2 (péréquation des coûts) b) 2 (fonds ad hoc : personnes handicapées, dépenses pharmaceutiques)	Coût de 10 / 2 services publics pondéré par 4 catégories structurelles (âge, origine, conditions socio-économiques, géographie)		Coût collectivité > a) Coût national moyen sur l'ensemble des services b) Coût moyen national du service	Compensation de la totalité de la différence	2 %	4 %
Suède	Communes	1 (péréquation du revenu)		Potentiel d'impôt sur le revenu (taux 2003)	Potentiel communal < 115% du potentiel national par habitant	Couverture de 95% de la différence entre potentiel de la commune et 115% du national	4 %	9 %
Suède	Comtés	1 (péréquation du revenu)		Potentiel d'impôt sur le revenu (taux 2003)	potentiel comté < 110% du potentiel national par habitant	Couverture de 90% de la différence entre potentiel de la commune et 110% du national		
Suède	Communes et comtés	3 (dotation structurelle; dotation de transition; dotation d'ajustement)			Fonds complémentaires destinés à lisser les effets de la réforme de 2005 à 2010 et co-financements de projets	Différence ressources avant / après réforme	<0,5%	<0,5%

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Suisse	Cantons	1 (péréquation des ressources)		Potentiel de ressources par habitant du canton (moyenne sur 3 ans des revenus imposables - personnes, fortunes, bénéfiques, fiscalité partagée)	En fonction de l'indice de ressources Objectif 85% du potentiel national	Selon indice de ressources = potentiel de ressources du canton / potentiel national	2 %	4 %
Suisse	Cantons	1 (compensation des charges)	Charges excessives = surcoût dans l'exercice des besoins fondamentaux lié à des facteurs géographiques (densité, déclivité, altitude, structure de l'habitat) et socio-démographiques (pauvreté, étrangers, charges de centralité)		Caractéristiques du canton. 28 % des charges excessives imputables à des facteurs géographiques, 33% à la démographie et 39 % à la centralité. La compensation des charges par la Confédération couvre en moyenne 12 % (détail 22 /12 / 5 %)	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	<0,5%	1 %
Suisse	Cantons	1 (compensation des cas de rigueur)		Indice de ressources	Fonds fixé pour 8 ans (2008-2015), -5% par an	Contribution avant et après réforme au système de péréquation	<0,5%	1 %

¹ Chaque Land définit les modalités de redistribution de la fiscalité partagée qu'il reçoit du Bund. L'exemple décrit ici est celui de la Bavière.

² La *Local Allocation Tax* est traduite par Dotation Fiscale Globale. L'abondement de la DFG est assuré par la perception au profit de l'Etat de 5 taxes (impôts sur le revenu, les sociétés, la consommation, le tabac, les spiritueux) dont il redistribue le produit selon des critères déconnectés du lieu de perception.

Figure 21 : Les coefficients de pondération de la population en comparaison

Coefficients appliqués à la fiscalité partagée en République tchèque

Nombre d'habitants	Coefficients de taille	Multiplications des coefficients
0 - 300	1,0000	1,000 x nombre d'habitants
301 - 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x nombre d'habitants excédant 300
5001 - 30 000	1,3872	5300,8 + 1,3872 x nombre d'habitants excédant 5000
30 001 et plus	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x nombre d'habitants excédant 30 000
Coefficients pour les grandes villes		
Prague, ville capitale (hlavní město)		4,2098
Píseň		2,5273
Ostrava		2,5273
autres		1,000

Source: d'après une note de Jaroslava Kypetová, juriste pour l'Association des communes et cantons de République tchèque (SMOCR)
Depuis 2008, les 14 classes démographiques ont été remplacées par le tableau ci-dessus et trois critères de répartition s'applique avec les pourcentages suivants :
3 % dépend du nombre d'habitants non-ponderé
3 % dépend de la superficie
96 % dépend du nombre d'habitants ponderé

Pondération de la population pour la fiscalité partagée en Autriche

Population	Facteur
≤ 10 000 habitants	1 1/2
10 001...20 000 habitants	1 2/3
20 001...50 000 habitants	2
> 50 000 habitants	2 1/3

Source: Crédit comunal d'Autriche et Office national de statistique, 2009
Le critère de population pondération compte pour 53,6% dans la répartition de la fiscalité ; la population brute compte pour 15% dans la répartition.

Coefficients appliqués à la dotation globale de fonctionnement en France

Population DGF	Coefficient a	Dotation de base 2008
0	1,0000	0
500	1,0000	31 675
1 000	1,115689	70 680
2 000	1,231378	156 017
350	1,324780	293 740
5 000	1,384310	438 484
7 500	1,451984	689 880
10 000	1,499999	950 259
15 000	1,567672	1 489 695
20 000	1,615688	2 047 097
35 000	1,709090	3 789 517
50 000	1,768620	5 602 160
75 000	1,836294	8 724 778
100 000	1,884309	11 937 217
200 000	1,999998	25 340 228

Source: fiche DGCL et décret pris en Conseil d'État le 31 mars 2005.
Le coefficient a permet de moduler la dotation par habitant affectée aux communes. Il ne vaut que pour la part forfaitaire de la dotation.

- En Autriche, où plus de la moitié de la population réside dans des communes de moins de 10 000 habitants, les majorations à mesure que la taille augmente sont faibles et les communes sont peu incitées à se regrouper (coefficient de 1,5 jusqu'à 10 000 habitants, coefficient maximum dès 50 000 habitants à 2,33).
- En République tchèque, la définition des strates fait l'objet d'après négociations ayant abouti en 2001 à un barème composé de 14 strates (coefficients inférieurs à 1 pour les strates jusqu'à 100 000 habitants, coefficient de 1,6 pour la strate 100 000 à 150 000 habitants). Depuis 2008, le nombre de strates a été simplifié (4 strates) tout en conservant des coefficient ad hoc pour les grandes villes.

Le recours à des strates s'accompagne parfois de la prise en compte du nombre brut d'habitants afin de lisser les effets de seuils. Dans quelques pays, comme au Japon et aux Pays-Bas, ce seront plutôt des indicateurs relatifs aux services (fréquentation, infrastructures) qui seront privilégiés.

Pour les échelons de rang supérieur, régions ou départements et leurs équivalents étrangers, le critère de population est le plus souvent affiné selon des populations aux besoins particuliers. La conjonction entre la nature des compétences et les publics cibles est plus évidente qu'à l'échelon communal où est assuré l'ensemble des services de base.

Cet effet d'échelle apparaît très nettement dans l'architecture de la péréquation sur les coûts en Suède : au niveau communal, ce sont dix services pour lesquels une série de critères, dont la population, sont retenus afin de déterminer, au niveau national, le coût moyen devant être financé a minima pour les collectivités. Dans les comtés, la logique demeure mais sur deux services seulement, ceux-ci se consacrant pour l'essentiel à la santé.

La reconnaissance de spécificités institutionnelles trouve également sa traduction dans l'emploi de coefficients appliqués à la population.

- En République tchèque, Prague, ville et région, reçoit un coefficient deux fois supérieur à celui des grandes villes.
- En Allemagne, les trois villes-États (Berlin, Brême et Hambourg) voient leur population majorée à 135% pour ne pas être lésées par rapport aux autres Länder. Bien que leur population soit inférieure, elles ont des charges fixes de Länder.
- En Espagne, des critères d'insularité ont été intégrés au calcul des fonds de convergence.

✓ CRITÈRES DE RESSOURCES

Les critères de ressources recouvrent généralement l'ensemble des ressources fiscales dont disposent les collectivités. Qu'il s'agisse de fiscalité locale sur laquelle les collectivités ont un levier ou de fiscalité partagée où les collectivités subissent les variations de la base fiscale, la péréquation vise dans cette optique à **lisser la volatilité des ressources** tout en neutralisant les effets de taux. Au produit réel est ainsi préféré le produit potentiel, soit le produit que percevrait la collectivité si elle appliquait un taux standard. Celui-ci peut être défini au niveau national, comme au Japon ou en Italie, ou résulter du niveau moyen constaté à l'échelle nationale (France, Suède).

L'effort de redistribution peut être accru soit en comparant le potentiel d'une collectivité au produit réel perçu au niveau national (avec des effets à rebours lorsque la conjoncture est défavorable) comme en Allemagne, soit en adjoignant au potentiel fiscal d'autres ressources.

- En Allemagne, le potentiel des Länder se fonde également sur une partie des bases fiscales des communes, celles-ci finançant pour partie le fonds de péréquation communal et le Land ayant des responsabilités envers elles.
- En France, ce sont les dotations reçues de l'État qui s'ajoutent au potentiel de ressources calculé pour la collectivité. Dans ce cas de figure, le caractère correcteur de la dotation globale de fonctionnement est entériné et les fonds de péréquation sont perçus comme des compléments. Le différentiel de masses financières accrédite cette hypothèse²⁴.

✓ ELIGIBILITÉ / OBJECTIF

La Suède et la Suisse sont les deux seuls pays à avoir constitué séparément deux fonds de péréquation, l'un sur les critères de charges, le second sur critères de ressources.

Dans les autres cas, l'éligibilité à un fonds est le plus souvent déterminée en fonction de la différence entre besoins estimés et recettes à disposition (théoriquement) de la collectivité (l'utilisation du potentiel est une manière de maintenir une contrainte budgétaire sur les collectivités et, lorsque le levier fiscal existe, de placer les élus locaux face à leurs responsabilités sur les choix de dépenses et l'optimisation des moyens).

Le critère de population revient également dans les critères d'éligibilité, surtout au niveau

²⁴ La DGF hors fonds de péréquation représente 3% des dépenses des collectivités; les fonds de péréquation (horizontaux et verticaux) 0,5%. En Autriche, la fiscalité partagée, qui alimente le système de péréquation et intègre dès l'amont des critères démographiques et géographiques pondérés, représente 13% des dépenses publiques et les fonds de péréquation stricto sensu intervenant a posteriori comptent pour 2%. Pour l'ensemble des chiffres par pays, consulter le tableau de synthèse.

communal. La spécialisation des fonds en France selon les types de territoires et la quasi-absence de critères sur les services publics délivrés rendent les seuils de population nécessaires pour distinguer les zones rurales des zones urbaines. Ils échouent toutefois à définir ce qui fonde la différence entre ces zones. Si la seule différence repose sur la taille de la population, alors il y a un continuum des campagnes vers les villes et le panier de services à délivrer devrait être le même.

Les fonds de péréquation sont rarement discrétionnaires : ils procèdent généralement d'accords, de lois, pluriannuelles comme en Allemagne, Autriche et Suisse par exemple, sans que ces modes de contractualisation puissent garantir un volume stable. Dans le cas de la fiscalité partagée, les fonds sont assimilables à notre dotation globale de fonctionnement ; toutes les collectivités perçoivent des financements par ce biais.

Les modalités de financement des fonds aident à comprendre comment le risque économique pèse sur les collectivités, y compris à travers les mécanismes de péréquation.

2. Péréquation verticale ou horizontale : le mélange des outils plus que des moyens

VOIR TABLEAU DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ET DE REDISTRIBUTION DE LA PÉRÉQUATION
NUMÉROTÉ CPVH_1 À CPVH_4 EN PAGES SUIVANTES

Une typologie peut-elle être établie en fonction des objectifs, de la nature des fonds distribués ou encore des critères d'inégalité pris en compte ? S'il est aisé en théorie de distinguer mécanismes horizontaux et verticaux, les critères de ressources des critères de charges ou encore les recettes fiscales des dotations, les fonds péréquateurs sont solidement arrimés à des mécanismes plus globaux de financement des collectivités.

Les fonds répertoriés sont présentés dans le tableau suivant selon la nature de la redistribution financière.

✓ REDISTRIBUTION MIXTE, HORIZONTALE OU VERTICALE

Un fonds est considéré comme *vertical* lorsque des collectivités d'un même échelon sont financées uniquement par les contributions d'un échelon supérieur. La fiscalité partagée représente par excellence un mode de redistribution vertical. Les dotations destinées à lisser les effets d'une réforme sont généralement financées uniquement par les contributions de l'État, quoique la Suisse ait construit son *fonds de compensation des cas de rigueur* avec des contributions de la Confédération et des cantons.

Dès lors que les contributeurs du fonds se situent à plusieurs échelons de collectivités et incluent parfois l'État, le système est qualifié de *mixte*.

- Les pays fédéraux sont les exemples les plus marquants de financements croisés de la péréquation. Ainsi, en Allemagne comme en Autriche, des enveloppes par Land sont alimentées par la fiscalité partagée (perçue par le Bund) ainsi que par des prélèvements sur les ressources fiscales des communes.
- En Espagne, les communautés sont associées à l'effort de péréquation consenti par l'État. Les récentes réformes ont consisté à réduire les dotations attribuées aux communautés

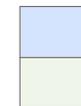


Légende



fonds de péréquation stricto sensu

fiscalité partagée



dotation avec critères contextuels pondérés
fonds destiné à lisser les effets de la réforme de la péréquation

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
▼ mixte							
Allemagne	Communes et arrondissements	13 (autant que de Länder hormis les villes-états)	Fiscalité partagée et abondement du Land	Produit collecté année n	Tous perçoivent.	Global Prélèvement sur part des recettes fiscales (<i>Gewerbesteuer</i>)	Global Prélèvement sur la fiscalité partagée versée au Land
Autriche	Länder	1 (<i>Bedarfszuweisung</i>)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Loi de répartition financière 2008 - 2013	Cas par cas	Aucun	Global Prélèvement sur la fiscalité partagée versée aux communes (12,7%)
Espagne	Com-munautés	1 (fonds de garantie des services publics fondamentaux)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Année de référence = 2007 et évolution du produit collecté (indice ITE)	Cas par cas	Global Prélèvement sur fiscalité partagée	
Espagne	Com-munautés	1 (fonds de suffisance)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Année de référence = 2007 et évolution du produit collecté (indice ITE)	Cas par cas	2 Communautés / 15 (système fiscal ordinaire)	
Italie	Régions	1 (fonds de péréquation des dépenses de santé)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Evolution des besoins à couvrir	9 Régions /15 à statut ordinaire	6 Régions / 15 Régions à statut ordinaire	
Suède	Communes et comtés	2 (revenu)	Abondement de l'Etat et des collectivités	Enveloppe allouée par l'Etat et base fiscale des collectivités	279 communes/290 20 comtés /21	11 communes / 290 1 comté /21 La contribution est basée sur 85% de la différence entre potentiel de la collectivité et seuil national	

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
Suède	Communes et comtés	1 (ajustement)	Abondement de l'Etat et des collectivités	Enveloppe allouée chaque année par l'Etat	Global	Global Si montants péréquation revenu > enveloppe Etat	Global Si montants péréquation revenu < enveloppe Etat
Suisse	Cantons	1 (péréquation des ressources)	Abondement de l'Etat et des cantons	Cantons = croissance du PIB +1 point Confédération = 72% contribution des cantons	18 cantons / 26	8 cantons / 26	
Suisse	Cantons	1 (compensation des cas de rigueur)	Abondement de l'Etat et des cantons	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges, programmation pluriannuelle 2008-11	8 cantons / 26	18 cantons / 26	
▼ <i>horizontal</i>							
Allemagne	Länder	1 (Länder-FAG)	Fiscalité partagée: TVA	Produit collecté année n	12 Länder / 16 La contribution couvre en moyenne 6% des dépenses (de 0,1 à 15%)	4 Länder / 16 La contribution représente de 3% à 12% des dépenses ajustées. La contribution est basée sur 80% du potentiel.	
Finlande	Communes	1	Abondement des collectivités	Produit collecté année n	±70% de communes sous le seuil de 90% de la moyenne national		
France	Communes	1 (FSRIF)	Abondement des collectivités	Potentiel fiscal des communes	145 communes / 356 communes de plus de 5 000 habitants	82 communes	4 intercommunalités contributrices
France	Communes	93 (FDPTP)	Abondement des collectivités	Produit collecté année n	Cas par cas	Cas par cas (établissements exceptionnels)	Le Conseil général peut abonder le fonds

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
France	Communes	93 (FDP DMTO)	Abondement des collectivités	Produit collecté année n	Communes de moins de 5 000 habitants non touristiques	Communes de plus de 5 000 habitants et stations touristiques	
Suède	Communes et comtés	2 (péréquation des coûts)	Abondement des collectivités	Evolution des dépenses de l'échelon de collectivité	a) 150 communes/290 6 comtés /21	a) 140 communes/290 15 comtés /21	
▼ vertical							
Allemagne	Länder	1 (<i>Bundesergänzungs- zuweisung</i>)	Abondement de l'Etat	Vote au Parlement / Pacte de solidarité 2005-2019	11 Länder / 16 La contribution couvre en moyenne 12% des dépenses (de 0,7 à 22%)	na	
Autriche	Communes	1 (<i>Finanz- kraftstärkung</i>)	Abondement de l'Etat	Loi de répartition financière 2008 - 2013	Cas par cas	na	
Autriche	Länder et communes	2 (<i>Primärer FAG</i>)	Fiscalité partagée: TVA, impôts sur les sociétés, les salaires, les produits pétroliers	Produit collecté année n	Tous	na	
Espagne	Com-munautés	1 (fonds de convergence)	Abondement de l'Etat	Loi organique et loi ordinaire, décembre 2009	Cas par cas	na	
France	Bloc communal, départements et régions	DSU, DSR, DNP, parts péréquation DGF, DPU, DFM	Abondement de l'Etat	Enveloppe allouée chaque année par l'Etat, répartition établie par le Comité des finances locales	Cas par cas	na	
France	Bloc communal, départements et régions	3 (part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement)	Abondement de l'Etat	Enveloppe allouée chaque année par l'Etat, répartition établie par le Comité des finances locales	Tous	na	

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
Japon	Communes et départements	1 (dotation fiscale globale)	Redistribution de la fiscalité locale par l'Etat	Evolution des besoins à couvrir	Tous à l'exception de 2 départements (sur 47) et 169 communes (sur 1788)	Les non bénéficiaires couvrent 25% de la population.	
Pays-Bas	Communes et provinces	2	Abondement de l'Etat	Evolution des dépenses de l'échelon central	Tous	Prélèvements sur les recettes fiscales	
République tchèque	Communes et régions	3	Fiscalité partagée: TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés	Produit collecté année n	Tous	na	
Suède	Communes et comtés	2 (fonds ad hoc coûts)	Abondement de l'Etat	Evolution des dépenses de l'échelon de collectivité	Cas par cas	na	
Suède	Communes et comtés	1 (dotation structurelle)	Abondement de l'Etat	Montants alloués avant réforme	94 communes 6 comtés	na	
Suède	Communes et comtés	1 (transition)	Abondement de l'Etat	Montants alloués avant réforme, extinction progressive 2005-10	Cas par cas	na	
Suisse	Cantons	1 (compensation des charges)	Abondement de l'Etat	Indice des prix	17 cantons / 26	na	

mais également aux grandes villes et à leur affecter désormais des parts de fiscalité. Seules les communautés demeurent liées à l'État pour financer le fonds de suffisance et le fonds de garantie des services publics fondamentaux.

Dans ces différents exemples, le mécanisme de fiscalité partagée permet d'effectuer un prélèvement global, ce qui permet de répartir l'effort financier sur l'ensemble de la strate et limite les effets de stigmatisation.

- En Italie, la construction du système de péréquation des dépenses de santé vise explicitement à éviter ces effets. Officiellement, le système est destiné à couvrir des dépenses, ce qui se traduirait, pour les régions les mieux dotées en bases fiscales, à un plafonnement du montant perçu (ce mécanisme n'est pas sans rappeler la mise en place du ticket modérateur pour la taxe professionnelle). Dans les faits, il existe bel et bien des régions dont une partie du produit de TVA sert à alimenter le fonds de péréquation. La territorialisation des recettes fiscales partagées trouve ici sa limite.

Les mécanismes *horizontaux* sont théoriquement les plus plébiscités : sans coût pour l'État, l'effort repose sur les collectivités les mieux dotées. Ces mécanismes purs sont minoritaires : soit parce que l'État doit abonder le fonds (ce qui revient à un système mixte), soit parce qu'ils sont limités en volume, soit parce qu'il deviennent rapidement impopulaires.

La faiblesse des financements horizontaux est à relier avec le niveau de prélèvement soutenable pour maintenir des incitations à développer les territoires. En Italie, 86% du produit de la TVA constitue l'assiette de répartition, en Finlande 60% des bases des contributeurs sont comptabilisées, en Allemagne 80% de l'assiette fiscale globale ; dans ce même pays, les Länder conservent 12% du produit fiscal marginal²⁵...

✓ NATURE DU FONDS

Selon la nature de la redistribution adoptée, les moyens d'abondement des fonds sont relativement limités dans leur variété : il s'agit soit de prélèvements en amont sur la fiscalité partagée (ce qui implique l'effort de toutes les entités de l'échelon) ou sur les recettes de l'État, soit de prélèvements en aval sur un nombre plus ou moins limité de collectivités.

✓ DÉTERMINATION DU VOLUME DU FONDS

Cette détermination reflète assez bien les rapports qu'entretiennent les collectivités avec les États : elles peuvent être de quasi-prescripteurs, à l'instar du rôle joué par la conférences des directeurs financiers des cantons, bien qu'une telle approche soit rarement rencontrée, y compris dans les pays fédéraux ; elles sont presque toujours très associées aux processus de négociation, parfois après avoir entamé des rapports conflictuels comme en Espagne.

La détermination du volume du fond assure aussi les conditions de sa stabilité, ou au contraire de sa volatilité. Les réformes conduites ont généralement abouti à une diminution des dotations versées aux collectivités et à leur report en fiscalité partagée²⁶. Les enveloppes de péréquation sont ainsi de plus en plus déterminées par la conjoncture économique et la vitalité des territoires.

²⁵ Il s'agit du produit perçu en plus par rapport à l'année précédente. Le seuil de 12% vaut aussi bien à la hausse qu'à la baisse.

²⁶ Le glissement est toutefois plus important dans les discours sur la réforme que dans sa traduction en masses financières.

Rares sont les collectivités qui déterminent le montant de l'enveloppe à partir des coûts constatés. Une telle approche est encadrée :

- Par la détermination de coûts standards définis pour une collectivité théorique au Japon,
- Par la circonscription du champ de la péréquation à quelques domaines de compétences comme la santé en Italie,
- Par l'adjonction d'une enveloppe d'ajustement en Suède.

Dans ce dernier pays, le gouvernement définit un objectif de dépense pour la péréquation puis construit la péréquation sur ressources en fonction du potentiel des communes et du produit moyen national cible. Si l'enveloppe de péréquation sur ressources excède l'objectif de dépenses du gouvernement, le différentiel est inscrit dans l'enveloppe d'ajustement et l'effort est réparti sur l'ensemble des collectivités. Ce fonds fonctionne également lorsque l'objectif de dépenses n'est pas atteint : le surplus est alors redistribué aux collectivités.

3. La réforme de la péréquation : l'acceptabilité politique du projet

VOIR TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES SYSTÈMES DE PÉREQUATION NUMÉROTÉ FP_1 EN PAGE SUIVANTE

L'efficacité des fonds de péréquation est-elle liée aux volumes mis en oeuvre, à l'architecture des fonds ad hoc ou encore à la conjonction de différents mécanismes de financement dont les objectifs peuvent dépasser le cadre de la péréquation ?

La conduite des réformes des organisations territoriales et de leur financement a souvent inclus une refonte de la péréquation, ouvrant généralement le débat sur l'efficacité du système de réduction des inégalités et la pertinence des objectifs poursuivis.

Parmi les cas de pays ayant réformé en profondeur leur organisation, la plupart ont traité le financement des collectivités, soit comme une conséquence des nouveaux partages de compétences, soit de manière marginale, les nouveaux modes de fonctionnement appelant d'eux-mêmes à d'autres régulations. La péréquation est ainsi demeurée à la marge dans l'agenda des réformes, derrière les préoccupations relatives à l'endettement (Allemagne, Japon), à la lisibilité des compétences (Allemagne, Suisse) et l'exercice des compétences fondamentales (Autriche, Espagne, Italie).

Un tableau synthétisant les volumes des fonds péréquateurs souligne le caractère limité de leurs effets correcteurs. Dès lors que plus de la moitié des recettes des collectivités provient de ressources fiscales ou tarifaires, l'impact d'une dotation demeure faible.

- Le nouveau système de péréquation en Suisse porte désormais l'apport des fonds péréquateurs à hauteur de 5% des recettes cantonales.
- En Allemagne, l'ampleur des fonds est inédite mais ne trouve aucune comparaison en raison de la partition historique du pays.

L'autre facteur limitant la portée des mécanismes de péréquation tient à la persistance de collectivités dotées de statuts particuliers.

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>		<i>Coût assumé par l'échelon central</i>	<i>Montant % dép. publiques</i>	<i>Poids dans le PIB</i>
Allemagne	Länder, communes et arrondissements	15 (Länder Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisung, Kommunal Finanzausgleich)	horizontal, vertical, mixte	64 % pour les Länder, via fiscalité pour le bloc communal	Länder 9%	Länder 1%
Autriche	Länder et communes	3 (Primärer Finanzausgleich - Ertragsanteile)	vertical	100 %	13 %	6 %
Autriche	Länder et communes	2 (Bedarfszuweisung, Finanzkraftstärkung)	mixte, vertical	66% et 100%	2 %	1 %
Espagne	Communautés	3 (fonds de convergence, de garantie des services publics fondamentaux, de suffisance)	vertical, mixte	100 % et via fiscalité partagée	9 %	4 %
Finlande	Communes	1	horizontal	0 %	na	na
France	Bloc communal, départements et régions	101 (FSRIF, FDPTP, DSU, DSR, DNP, DFM, DPU, parts péréquation de DGF)	horizontal, vertical	85 %	0,5 %	<0,5%
France	Bloc communal, départements et régions	3 (part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement)	vertical	100 %	3 %	2 %
Italie	Régions	1 (fonds de péréquation des dépenses de santé)	horizontal	100 %	1 %	<0,5%
Japon	Communes et départements	1 (dotation fiscale globale)	vertical	100 %	6 %	3 %
République tchèque	Communes et régions	3 (TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés)	vertical	100 %	na	na
Pays-Bas	Communes et provinces	2 (fonds municipal et provincial)	vertical	?	6 %	3 %
Suède	Communes et comtés	9 (coûts, revenus, ajustement, transition, structurelle)	horizontal, vertical et mixte	84% au global	6 %	3 %
Suisse	Cantons	3 (charges, ressources, transition)	vertical, mixte	66% au global	2 %	1 %

- En Espagne, deux communautés ne s'inscrivent pas dans le schéma de fiscalité partagée : leur système qualifié de *floral* leur permet de percevoir la totalité des impositions et d'en reverser une partie à l'État au prorata des services nationaux délivrés sur leurs territoires.
- En Italie, cinq régions sont dotées de statuts spéciaux : la loi de 2009 habilitant le Gouvernement à établir le nouveau système de péréquation destiné à couvrir l'ensemble des fonctions essentielles des régions, provinces et communes, ne les concerne pas et elles conservent leurs modes particuliers de financement.
- Le cas des territoires ultramarins français ne trouve pas d'équivalent dans les pays étudiés et peu de données sont disponibles. À l'inverse de l'Espagne, la France a choisi de réserver une partie des financements aux territoires ultramarins plutôt que d'adjoindre des critères ad hoc tant les différences dans les ressources fiscales que dans l'exercice des compétences étaient grandes avec la métropole.

Partie III
**NOUVELLE CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE, RÉFORME
DES COLLECTIVITÉS : QUELLE PÉREQUATION ENTRE LES
TERRITOIRES ?**

L'étude comparative de onze pays démocratiques et dotés de collectivités jouissant d'une large autonomie et de la garantie de leur financement a permis de distinguer la France par la multiplicité des fonds péréquateurs et leur faible surface financière. Cette dispersion recoupe une relative étanchéité dans les modes de financement entre État et collectivités : la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale a une influence certaine sur le levier fiscal à disposition des élus locaux mais ne change guère la donne sur le cloisonnement entre les financements par dotations et ceux par la fiscalité locale. La seule instance de négociation existante à ce jour demeure le Comité des finances locales, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Les mécanismes de financement des collectivités ne conduisent ainsi pas à engager un dialogue construit sur le partage des responsabilités entre État et collectivités. Dans un tel contexte, les départements et régions, malgré les compétences clés qu'ils exercent désormais pour la cohésion du territoire national, sont cantonnés, en l'état actuel de la loi de finances pour 2010, à se répartir en 2011 une nouvelle enveloppe de 114 millions d'euros au titre de la péréquation économique soit moins de 0,2% de leurs budgets.

Dans un contexte économique déprimé, peut-on se reposer sur la croissance de la valeur ajoutée pour fonder une péréquation dynamique et consistante ?

La conduite des réformes dans des pays aux structures institutionnelles complexes et l'insertion des mécanismes de péréquation dans le financement global des collectivités illustrent les questionnements propres à chacun de ses pays. Plus que la transposabilité des systèmes, quelles problématiques sont soulevées par la mise en oeuvre de la péréquation ? Et quelles peuvent être les propres interrogations du débat français ?

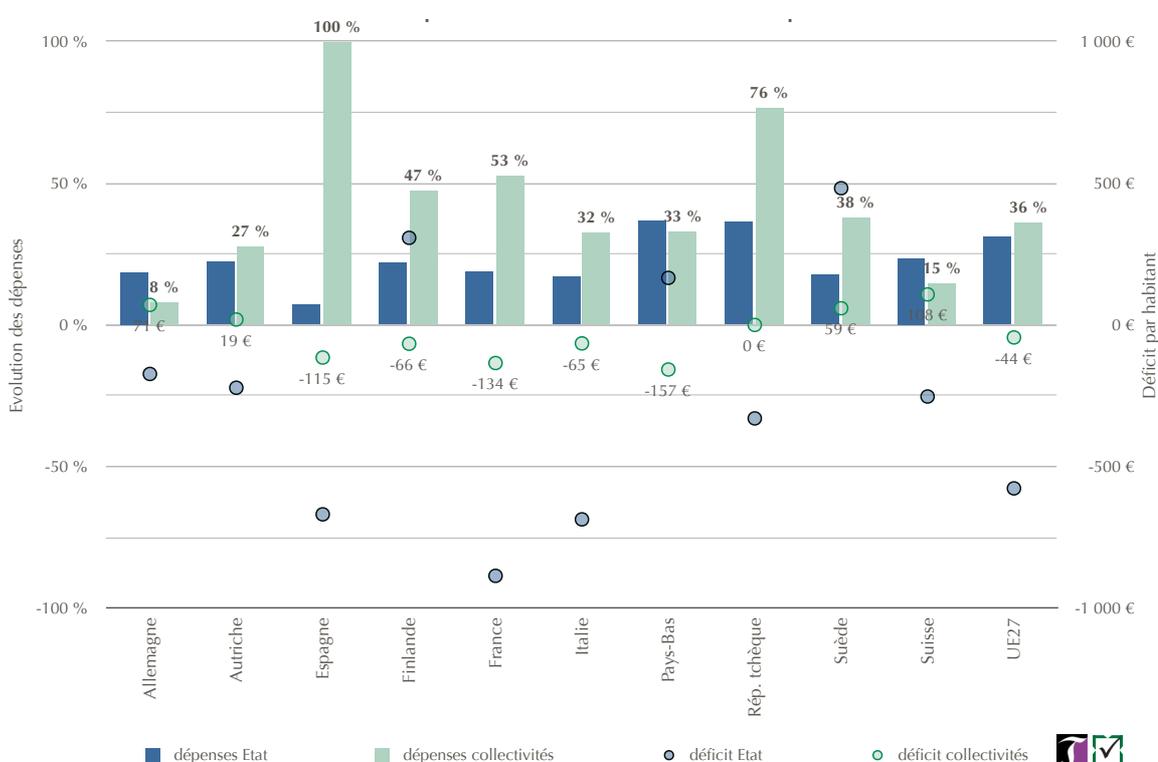
Nous proposons au lecteur cinq questions que nous avons identifiées et qui ont nourri, sans les épuiser, les débats sur les réformes à l'étranger.

1. Le financement des collectivités peut-il comporter une norme de dépenses ?

L'ensemble des pays étudiés ont des niveaux de prélèvement obligatoires compris entre 36% (République tchèque) et 48% (Suède), la France se situant à 44,6%²⁷.

Les collectivités locales ont vu leurs dépenses croître, au cours de la dernière décennie, à un rythme plus rapide que les dépenses du Gouvernement, même si elles affichent des niveaux de déficit bien inférieurs à celui de l'État. Ce différentiel est à relier avec la faible part des ressources fiscales attribuée directement aux collectivités : les gouvernements centraux financent indirectement une partie des dépenses des collectivités et il existe bien un déficit implicite des collectivités porté par l'échelon central.

Figure 22 : Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008



Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme consolidée des échelons local et fédéré.

L'analyse des critères de ressources et de charges utilisés dans les mécanismes de péréquation montre qu'ils intègrent de plus en plus fréquemment le coût des services publics. Ces critères se distinguent des indicateurs contextuels tels que la longueur de voirie ou la part des personnes âgées, en établissant directement une norme de dépense pour délivrer une unité de service (par habitant, par kilomètre, ...).

- Au Japon, cette approche est **économétrique et théorique** : le coût standard est élaboré pour une collectivité standard qui ne ressemble pas nécessairement à la tendance observée (le département standard japonais compte 1,7 millions d'habitants, la population moyenne des départements étant de 2,7 millions). Une série de critères contextuels permet d'adapter le standard aux réalités de chacune des collectivités (parmi

²⁷ Recettes fiscales rapportées au PIB, Eurostat, 2008.

lesquelles la densité, les strates démographiques, le climat, la présence d'équipements spécialisés, ...).

- En Suède, la normalisation de la dépense repose sur le **niveau des dépenses constaté à l'échelle nationale**, les collectivités se comparant à ce référentiel sur la base d'un panier de services afin de décourager l'inflation de la dépense. La péréquation des coûts sur un panier de services est ainsi un rééquilibrage entre territoires tout en laissant à la collectivité la faculté d'affiner ses préférences.
- L'Italie s'est également engagée vers la normalisation des dépenses des régions. Avec un système de péréquation des dépenses de santé, il était impératif de définir le niveau de dépenses à couvrir. Après un mécanisme fondé sur les coûts historiques, un décret a été pris en 2005 pour définir un coût standard. Les oppositions très vives et la complexité des modalités de calcul requises ont repoussé son application. Le système existant se situe à mi-chemin : le niveau de dépenses préexistant constitue un facteur parmi d'autres, tels que la composition de la population, les caractéristiques sanitaires et épidémiologiques. Le nouveau système instaurant une péréquation pour l'ensemble des services fondamentaux à tous les échelons devrait reprendre la logique de couverture des coûts et requiert dès lors l'évaluation des coûts de production et de service²⁸. Une des difficultés majeures soulevées par nos interlocuteurs réside dans l'estimation de ce coût, non seulement auprès des administrations mais également de l'ensemble des délégataires de services publics, qu'ils soient des entreprises, ou encore des associations, des organisations religieuses...
- L'Espagne, enfin, s'est elle aussi engagée dans une forme ouverte de normalisation de la dépense à travers le fonds de garantie des services fondamentaux. La situation individuelle d'une collectivité est comparée à un référentiel national, lequel repose sur les données des collectivités et l'objectif du Gouvernement. Les effets du fonds débordent des services fondamentaux car, à l'instar du potentiel financier français qui intègre les montants de la dotation globale de fonctionnement, les versements au titre du fonds de garantie sont inclus dans le calcul du fonds de suffisance.

Au-delà de ces exemples, le premier processus de normalisation repose sur les **seuils démographiques** retenus. Les seuils indiquent les rendements d'échelle escomptés et que les collectivités ont intérêt à atteindre pour optimiser leurs recettes.

- Au Japon, le critère de population est intégré aux critères d'attribution de la dotation fiscale globale. Selon les barèmes qui nous ont été remis, le coefficient de pondération de la population ne cesse de décroître à mesure que la taille de la collectivité augmente. Cette décroissance est particulièrement forte jusqu'à 4 000 habitants et le coefficient a été diminué au cours des réformes successives (1998 et 2001). Ce n'est qu'à partir de 100 000 habitants que le coefficient est stable. Faut-il y voir une désincitation aux fusions de communes pourtant largement opérées ? Une telle approche n'est envisageable que par la prise en compte des facteurs de services.

Dans tous les autres pays étudiés, les coefficients appliqués à des strates démographiques croissent avec la taille de la collectivité. Ce système prévaut en l'absence de données sur les équipements nécessaires. La **littérature sur les économies d'échelle réalisées en fusionnant des communes par exemple ne donne aucune conclusion claire en faveur ou défaveur des**

²⁸ La loi votée en 2009 habilite le gouvernement depuis le 5 mai 2009 et pour une période de deux ans à prendre les décrets nécessaires à l'instauration d'un système de péréquation dont les modalités sont d'ores et déjà largement énoncées dans la loi 42/2009. Nous en connaissons donc d'ores et déjà les principes sans les modalités de financement.

regroupements²⁹. En Finlande, les travaux de recherche ont permis de définir une taille optimale de collectivité pour délivrer... un service, celui des établissements scolaires spécialisés³⁰.

La prise en compte du coût du service soulève des problématiques de périmètre d'exercice des compétences et de leur adéquation avec les ressources fiscales pouvant y être prélevées. Des solutions peuvent être trouvées soit dans la constitution d'un **panier large de services** intégré au calcul de la péréquation, ce qui requiert un appareil statistique solidement constitué, soit, et cela est rarement exclusif, par l'**attribution de compétences limitées**, le plus souvent aux échelons supérieurs de collectivités. Une dernière option, qui prévaut dans les modèles fédéraux, est la dévolution de la péréquation entre municipalités au niveau fédéré ou régional.

La réforme de 2009 offre ainsi la possibilité aux régions italiennes de créer de nouvelles taxes afin de couvrir le coût des services. Les nouveaux fonds de péréquation des provinces et communes seront constitués en annexe des budgets régionaux.

À la lumière des exemples étrangers et des pré-requis méthodologiques et statistiques nécessaires à l'évaluation du coût des services publics, la France a opté pour des indicateurs contextuels et des strates **démographiques** afin de moduler les dotations par habitant ; elle a aussi retenu des seuils de population pour définir l'éligibilité à certains fonds (dotations de solidarité urbaine ou rurale, fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France).

Une autre piste de normalisation de la dépense peut reposer sur un découpage **géographique**. À l'instar du FSRIF, les inégalités territoriales peuvent se mesurer à l'aune d'un référentiel régional et non plus national, ce qui implique d'entériner les périmètres et les inégalités entre régions. Cette piste mérite toutefois d'être envisagée : les derniers rapports sur la cohésion économique et sociale de l'Union produits par la Commission européenne insistent sur les tendances concomitantes à la réduction des inégalités entre régions d'une part et la croissance des inégalités au sein des régions d'autre part. En République tchèque, des annuaires statistiques par régions sont publiés régulièrement et la mesure des inégalités est systématiquement faite en référence aux niveaux national et régional.

La normalisation de la dépense peut enfin se focaliser sur quelques compétences, pour lesquelles la construction d'un référentiel mériterait des investissements en raison des enjeux qui y sont associés.

²⁹ « The efficiency of sub-central spending », atelier organisé en mai 2006 par le groupe de travail de l'OCDE consacré aux relations fiscales entre niveaux de gouvernement.

³⁰ Population cible de 37 000 habitants, les communes de 20 000 à 40 000 habitants couvrant 18% de la population en Finlande.

2. Les fonds de péréquation doivent-ils être ciblés sur quelques compétences ?

Le fléchage des fonds de péréquation passe le plus souvent par la définition du référentiel de ressources et des dépenses à couvrir. Rares sont les pays où la dotation de péréquation ne peut être dépensée que sur certains postes restreints.

La contrainte d'affectation est d'autant plus forte que le système de péréquation s'adresse à des compétences représentant l'essentiel des dépenses de la collectivité et que les indicateurs, fussent-ils contextuels, sont directement liés aux conditions de fonctionnement des services.

La dissolution du lien entre montant de la péréquation et compétences à couvrir ne se distend pas nécessairement à mesure que les compétences exercées couvrent de plus larges domaines. La portée des mécanismes de péréquation que nous avons étudiés est d'autant plus grande qu'ils intègrent implicitement ou non une composante de compensation des coûts. Il existe différentes articulations de la péréquation avec la compensation des transferts :

- Les processus de décentralisation sont anciens et/ou importants et les ressources affectées à l'époque ont connu leur propre évolution au point de devenir une source de recettes parmi d'autres (Allemagne, Espagne).
- Les ressources fiscales locales constituent la majeure partie des recettes (Finlande, Suède, Suisse).
 - ▶ Les ressources actuelles sont réputées couvrir les responsabilités des collectivités, à charge pour elles de s'aménager des marges, soit en mobilisant le levier fiscal, soit en optimisant les dépenses. La péréquation est réputée jouer un rôle régulateur tout en maintenant un lien entre niveau de prélèvement et offre de services publics. Ce type d'architecture n'exclut pas la remise en cause du montant des financements par les collectivités et la conduite régulière de négociations.
- Les modalités de fiscalité partagée intègrent des parts par compétences (Autriche).
- Les transferts sont récents et/ou limités et couverts par des financements ad hoc (France, Italie).
 - ▶ La péréquation est alors soit intégrée au financement des compétences transférées, soit réduite à la portion congrue. Dans ce dernier cas de figure, si la péréquation intervient après compensation des transferts, le risque est grand de voir perdurer les inégalités de situations antérieures aux transferts neutralisant les effets escomptés de péréquation.

Il existe également en Suède un fonds destiné à couvrir les dépenses pharmaceutiques des comtés. Il ne s'agit toutefois pas de compensation stricto sensu puisque le recours à un référentiel national contraint les comtés à adapter leur niveau de dépenses, quelles que soit leurs spécificités en terme de pathologies par exemple. Il fut envisagé de prendre en compte les coûts de certains traitements (SIDA, cancer) mais cette option fut abandonnée car il aurait probablement été nécessaire d'ajuster quasi-annuellement les pathologies à prendre en compte et leur coût.

Dans les cas du Japon, des Pays-Bas et de la République tchèque, la problématique de compensation est peu mise en avant. Dans les deux premiers pays, les modalités de calcul de la dotation fiscale globale et des fonds municipaux et provinciaux reposent largement sur des indicateurs de service ; en République tchèque, le financement des collectivités est harmonisé par les coefficients appliqués au partage des recettes fiscales.

Figure 23 : Les indicateurs de service retenus au Japon

Les besoins financiers sont calculés de la manière suivante :

= Coût unitaire x Unité de service x Coefficients de pondération

Pour l'année fiscale 2007, 6 pôles de dépenses ont été recensés pour les départements et autant pour les communes.

Au sein de ces pôles, 40 indicateurs sont mobilisés pour les départements et 50 pour les communes auxquels sont attachés des coûts unitaires.

Exemple d'unités de service (département)		Exemple d'unités de service (commune)	
Dépenses d'enseignement	Critères	Dépenses d'éducation	Critères
Dépenses d'enseignement primaire	Nombre de personnel scolaire	Dépenses d'enseignement primaire	Nombre d'enfants
Dépenses relatives aux collèges	Nombre de personnel scolaire		Nombre de classes
Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire		Nombre d'écoles
	Nombre d'élèves	Dépenses relatives aux collèges	Nombre d'élèves
Dépenses relatives aux établissements spécialisés	Nombre de personnel scolaire		Nombre de classes
	Nombre de classes		Nombre de collèges
Autres dépenses d'éducation	Population	Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire
	Nombre d'étudiants dans les universités publiques		Nombre d'élèves
	Nombre d'élèves dans les écoles privées	Autres dépenses d'éducation	Population
	Nombre de jeunes enfants en crèche		

Figure 24 : Les indicateurs de service retenus au Pays-Bas

Le fonds municipal distingue 14 pôles de dépenses, répartis au sein de 4 champs. Chaque pôle de dépense identifié par le fonds municipal dispose de sa propre formule de répartition, s'appuyant sur un ou plusieurs indicateurs objectifs.

Compartiment	Pôles de dépenses	Indicateurs utilisés
Espace public	- Assainissement - Voirie et eau - Parcs et jardins publics	Critères physiques : qualité du sol, superficie du territoire, superficie bâtie, volume des voies navigables internes et externes, nombre de zones isolées.
		Pour les parcs et jardins publics, les critères utilisés sont ceux du nombre d'habitants et de logements.
Bâtiments et environnement	- Ordre public et sécurité (inclut les sapeurs-pompiers) - Musées, etc... - Logement social, aménagement du territoire, rénovation urbaine - Environnement physique - Collecte des ordures	Nombre de maisons, densité des logements (nombre d'adresses / superficie), nombre d'établissements commerciaux, rénovation urbaine, et critères basés sur les caractéristiques historiques des territoires
Services publics	- Education (inclus les installations scolaires) - Emploi et revenu - Protection sociale (inclut les handicapés et enfance) - Culture, sports et loisirs - Etat-civil	Population ajustée par tranches d'âge, critères sociaux, nombre d'enfants scolarisés, pouvoir d'achat...
Gouvernement local	- Gouvernement local	Montants fixes, nombre d'habitants

3. La péréquation garantit-elle un égal accès aux services publics ?

Si la péréquation vise à réduire des inégalités territoriales, il ne s'agit pas de gommer les différences dans l'offre de services proposée aux citoyens. La libre détermination des choix de gestion et de service en fonction des préférences exprimées des citoyens sous-tend l'autonomie des collectivités.

Cette dernière peut sembler de plus en plus tenue à mesure que les transferts de compétences imposent aux collectivités de se conformer à une norme nationale. Dans les cas les plus poussés de transferts, la faculté législative, qu'elle soit appliquée directement sur le territoire infra-national, ou qu'elle s'exprime indirectement par la participation des élus locaux au système parlementaire national, est l'alternative la plus souvent citée.

En Italie par exemple, une partie du Sénat est élue sur des critères territoriaux et des conférences sont organisées entre échelons de collectivités. Dans la mise en oeuvre des nouveaux mécanismes de péréquation, une commission composée d'élus locaux a été adjointe à la commission parlementaire chargée d'émettre un avis sur les travaux du Gouvernement.

Les fonds de péréquation intègrent des critères assimilables en France à de la compensation ce qui laisserait croire à une égalisation in fine des services. La construction des critères d'éligibilité et les volumes mis en oeuvre écartent une telle hypothèse. En outre, c'est par la médiation d'un référentiel national ou théorique que des spécificités territoriales sont reconnues, notamment entre zones urbanisées et rurales. La différenciation des territoires est également compatible avec la mise en oeuvre de la péréquation dès lors qu'elle s'applique prioritairement aux échelons supérieurs de collectivités.

La question des territoires ultramarins n'a pas été traitée directement : des enveloppes ad hoc sont affectées à des territoires dont les spécificités ne connaissent aucun équivalent. Les Antilles néerlandaises représentent 1,5% de la population des Pays-Bas (3% de la population française vit dans les départements et régions d'outre-mer) et bénéficiaient jusqu'à la réforme de 2007 d'un statut autonome de Fédération des Antilles néerlandaises³¹.

4. La stabilisation des ressources des collectivités passe-t-elle par la péréquation ?

Les différents mécanismes de péréquation étudiés et la nature des ressources fiscales affectées aux collectivités soulèvent un autre paradoxe : **les fonds de péréquation n'ont pas nécessairement vocation à sécuriser les recettes des collectivités**. Dans la moitié des pays la péréquation est une enveloppe à répartir dont le montant est corrélé au niveau des ressources fiscales. Si la plupart des pays qui ont engagé des réformes ont prévu des mécanismes destinés à lisser les effets d'un nouveau mode de calcul, les critères d'éligibilité intégrant la correction de variations brusques de ressources fiscales ou de population sont plus rares et des seuils ont été précisés.

La péréquation ainsi entendue est un mécanisme de correction des tendances de moyen et long terme et ne prémunit pas les collectivités de la volatilité économique. Il s'agit aussi d'inciter les collectivités à développer leurs territoires et à accueillir de nouvelles activités. **L'incitation ne passe pas sans prise de risques**. Surtout, l'exposition des collectivités croît avec les

³¹ Ce statut, dont la dissolution a été reportée pour courant 2010, cloisonnait les financements entre la métropole et la Fédération.

responsabilités dont elles ont la charge : dès lors que plus d'un tiers des dépenses publiques sont portées par les entités infra-nationales, la soutenabilité des dépenses publiques les concerne directement. L'élargissement des compétences comporte ainsi un volant de choix, qui doivent être assumés par les élus locaux.

5. Comment mettre en oeuvre une péréquation sans clivages ?

L'acceptabilité des systèmes de péréquation repose sur les **modalités de définition des critères** et sur la **non stigmatisation** de certains contributeurs et/ou bénéficiaires.

Les associations de collectivités jouent un rôle prépondérant. Elles vont porter les revendications des collectivités pour améliorer substantiellement leurs marges de manoeuvre financières. Elles sont particulièrement mobilisées par l'échelon communal dont le nombre d'entités requiert une représentation. Leur influence est donc d'autant plus grande qu'elles parviennent à rassembler un très grand nombre de collectivités. En Espagne, l'action de la *FEMP* a été déterminante pour accorder aux collectivités locales l'autonomie fiscale en 1988, soit 8 ans après la loi de financement des Communautés.

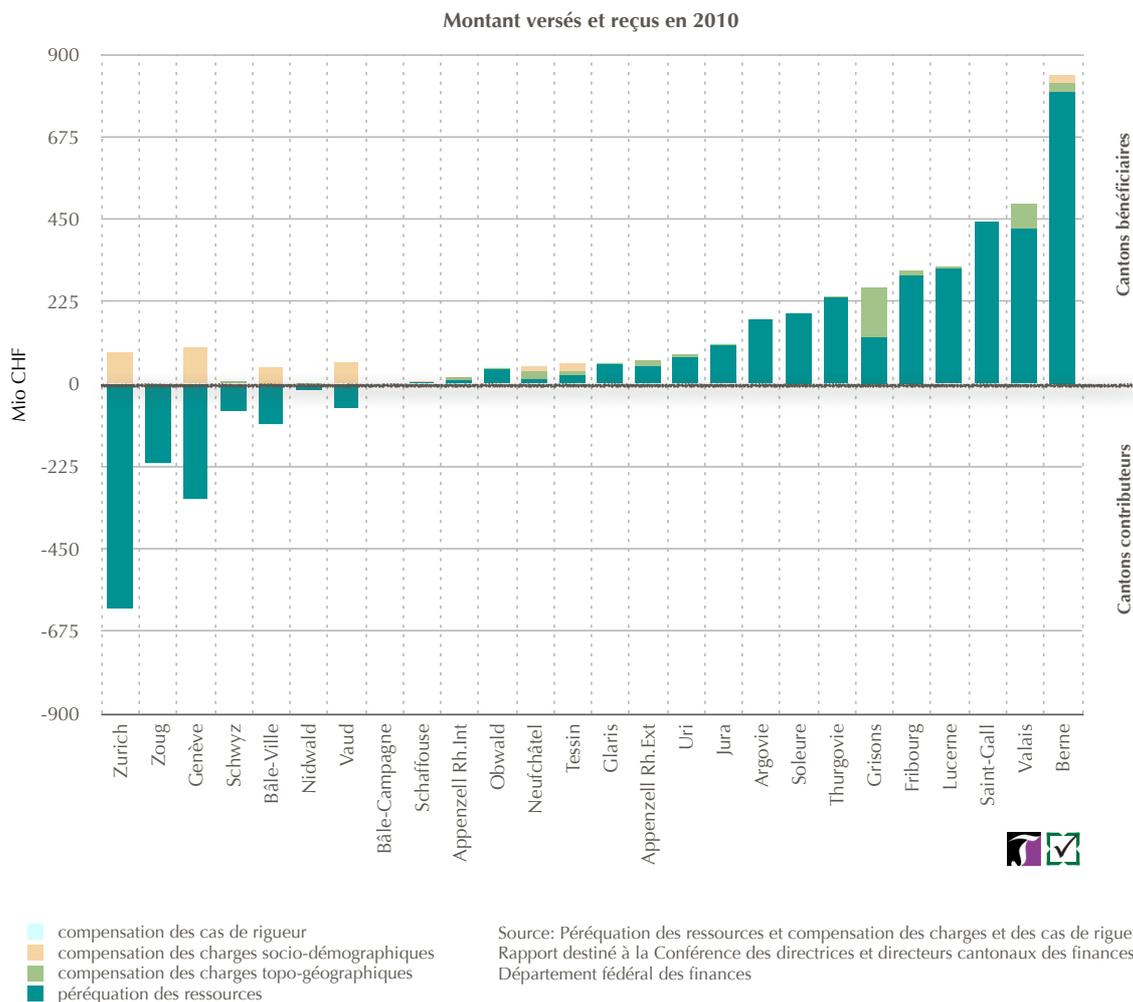
Une fois les systèmes mis en place, ces associations jouent un rôle de médiation et d'évaluation. En Suède, l'association des collectivités locales coproduit avec le Ministère de finances un rapport annuel présentant les masses financières mises en oeuvre et les critères de répartition. Les indicateurs d'inégalité sont systématiquement présentés avant et après transferts.

La représentation des collectivités peut être plus technique à l'image du rôle joué par la Conférence des directeurs financiers des cantons suisses, dont l'expertise a parfois devancé les travaux menés au niveau de la Confédération³². Toutefois, dans la dernière phase de définition du système, le politique prime et les choix retenus ne tiennent pas seulement aux montants estimés par les experts financiers.

L'exemple suisse aide à comprendre les enjeux de prise en considération d'un maximum de situations particulières pour rendre le projet légitime. Si les deux tiers des fonds sont consacrés à la péréquation des ressources, un tiers a été réservé à la péréquation des charges, selon des critères concernant plus particulièrement les zones urbaines, celles-là même qui sont les principales contributrices à la péréquation des ressources.

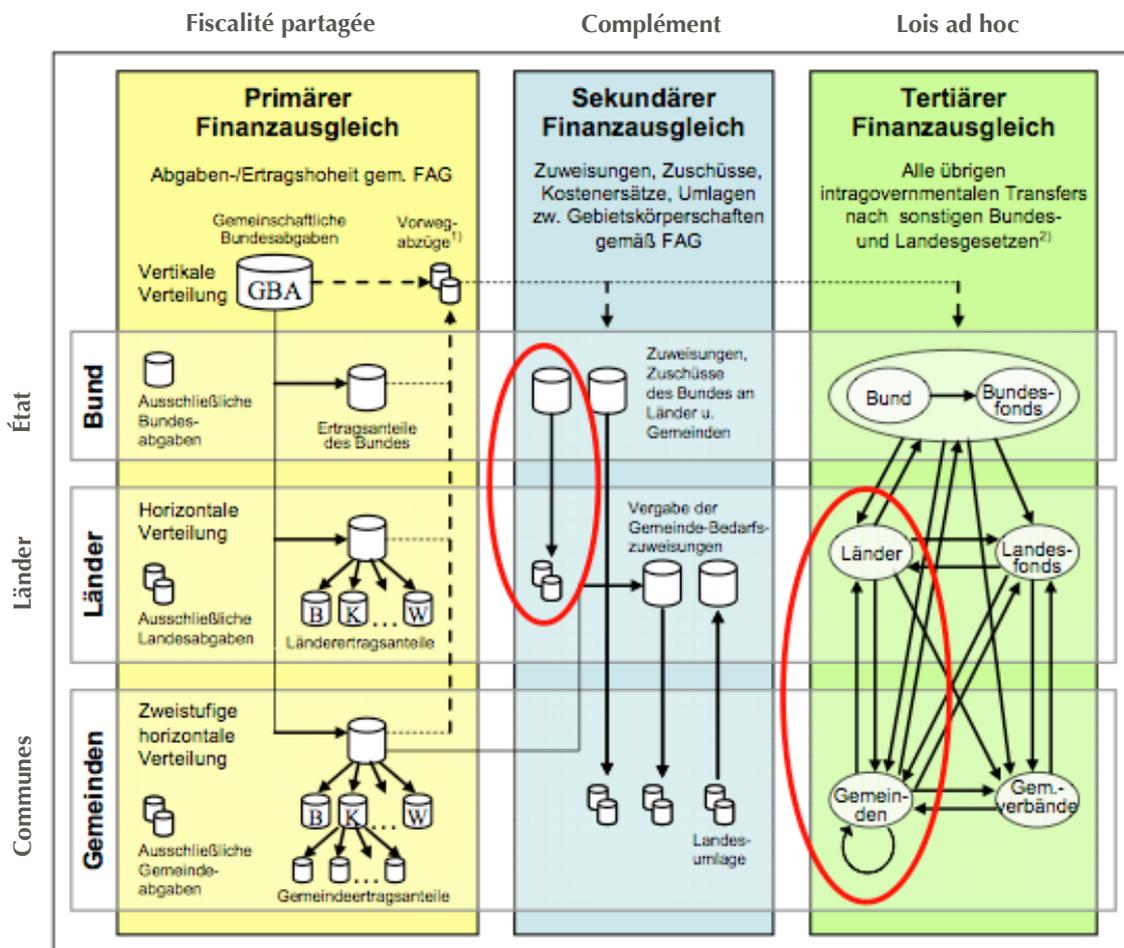
³² Les premiers travaux de réflexion ont été entamés en 1989 par les directeurs financiers ; le processus politique a quant à lui été véritablement enclenché au cours des années 2000, se cristallisant dans les votations populaires de 2003, 2006 et 2007.

Figure 25 : Les volumes de la péréquation en Suisse



La stigmatisation de quelques contributeurs peut être évitée lorsqu'un fonds est prélevé en amont des recettes revenant individuellement aux collectivités. Cela est possible lorsque l'État assure la collecte des impôts revenant aux collectivités. Ce prélèvement sur recettes est très net en Autriche, mais la construction en trois étages du mécanisme de redistribution met plutôt l'accent sur les interdépendances entre échelons.

Figure 26 : L'architecture de la répartition financière (*Finanzausgleich*) en Autriche



Source: Johann Bröthaler, *Manuel de la répartition financière*, 2008

Les flux entourés en rouge correspondent au fonds de péréquation recensés pour notre étude.

La définition de critères d'éligibilité généraux est fréquemment observée : elle soulève toutefois plus d'écueils qu'elle ne légitime la péréquation. Plus le nombre de bénéficiaires croît et plus la pression sur les contributeurs grandit, qu'il s'agisse de l'État ou de quelques collectivités, entraînant la contestation du système. Le second écueil est la réduction du volume et de la portée du fonds. Le système est finalement doublement contesté, tant par les contributeurs qui s'estiment ponctionnés, que par les bénéficiaires qui s'estiment insuffisamment soutenus.

CONCLUSION

En France, la réforme des structures territoriales en cours a été initiée en modifiant substantiellement l'assiette de l'imposition économique territoriale. Les effets de redistribution seraient amoindris par la constitution du fonds de garantie des ressources tandis que de nouveaux mécanismes de péréquation doivent voir le jour pour les départements et les régions et être adjoints aux mécanismes existants pour les communes et intercommunalités.

S'agit-il alors de compenser à rebours des transferts de compétences de plus en plus discutés ? S'agit-il d'inciter les communes au regroupement intercommunal ?

Analysée avec d'autres pays qui partagent les mêmes contraintes de soutenabilité de la dépense publique, de clarification de la décentralisation et d'exigences fortes sur les services publics, la France peut mobiliser quelques caractéristiques de son système de financement des collectivités pour faire de la péréquation un outil efficace de redistribution et enrichir le sens de son processus de décentralisation.

L'enveloppe normée est aujourd'hui composée de dotations diverses mais toutes guidées par un même indice de progression à répartir. Si à l'avenir les dotations sont gelées, il sera de plus en plus malaisé de poursuivre la croissance de quelques dotations aux volumes discrets dans le budget des collectivités. L'effet d'affichage serait alors en complète dissonance avec les réalités financières locales. L'harmonisation des référentiels de ressources et de charges par échelon de collectivité et la définition d'un nombre restreint de seuils participeraient alors à la lisibilité des dispositifs³³. À défaut, des lois pluriannuelles de financement offriraient des repères pour le financement des collectivités.

L'encadrement constitutionnel du financement des collectivités locales françaises ne constitue pas un écueil à la définition d'un objectif de dépenses, dès lors qu'il est soit relié au volume des recettes fiscales perçues, comme c'est le cas aujourd'hui de la fiscalité locale, soit contenu au volume des financements assurés aujourd'hui par la dotation globale de fonctionnement. La transition vers un système horizontal de redistribution implique une modification substantielle des équilibres là où la péréquation horizontale représente moins de 0,5% des dépenses publiques des collectivités et l'ensemble des mécanismes verticaux 2,7%.

Les exemples étrangers fournissent surtout des illustrations des négociations, parfois difficiles, qui ont été menées entre l'État et ses collectivités, en partenaires responsables, chacun mesurant la fragilité de son financement, surtout en temps de crise, pour définir le sens de la dépense publique. La décentralisation est un processus dans lequel la France s'est engagée depuis 30 ans : la dissociation des mécanismes de compensation et de péréquation apparaît dès lors très artificielle. Les grandes villes espagnoles sont ainsi récemment passées d'un système de financement par dotations à un système de fiscalité partagée où la territorialisation des ressources est pondérée par un fonds d'ajustement. Les effets de redistribution de la nouvelle CET ne pourront être assumés que si la péréquation devient l'axe de financement des collectivités et repose sur un critère synthétique de ressources et de charges qui ne dissocie plus les entreprises et les ménages.

Un contre-pied serait la constitution, à la japonaise, d'une collectivité théorique type permettant un égal accès à un niveau pré-défini de services publics en tout point du territoire financé par la cohésion nationale. Un niveau supplémentaire de service reposant sur un effort fiscal local et un éventuel regroupement de compétences. D'autres exemples d'organisations

³³ Le rapport Durieux portant évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises traite d'ores et déjà des effets péréquateurs attendus de la redistribution d'une partie du produit de la contribution économique territoriale. Il ressort des principales conclusions du rapport que les mécanismes de péréquation doivent intégrer des paramètres contextuels qui dépassent le cadre de la seule nouvelle contribution (critères de charges, potentiel fiscal élargi aux ménages, répartition d'autres taxes). La réduction des inégalités de potentiel fiscal passe ainsi par la mobilisation de critères de charges et de ressources dans une comparaison à la moyenne nationale, voire régionale.

plus proches de notre modèle français abondent dans ce sens : en Suède, le système de péréquation, aussi raffiné soit-il entre la compensation des charges et celle des revenus, s'accompagne d'un discours sur la valeur des niveaux d'imposition, lesquels doivent continuer à refléter les niveaux de services offerts, une imposition uniquement fondée sur le revenu des ménages facilitant la comparaison entre territoires ; en Italie, les régions ne peuvent financer avec la fiscalité perçue à taux standard que les dépenses relatives à la santé, en cas de déficit, une hausse des taux est imposée, a contrario, si la collectivité à l'équilibre décide d'augmenter ses taux, elle peut financer d'autres services publics que la santé.

Annexes

Annexe I. Le degré de décentralisation des pays de l'OCDE.....	61
Annexe II. Des contraintes constitutionnelles en France	65
Annexe III. Deux nomenclatures pour les ressources fiscales des États	68
Annexe IV. Liste des personnes contactées pour la réalisation de l'étude	70
Annexe V. Bibliographie.....	72
Annexe VI. Graphiques et tableaux.....	79

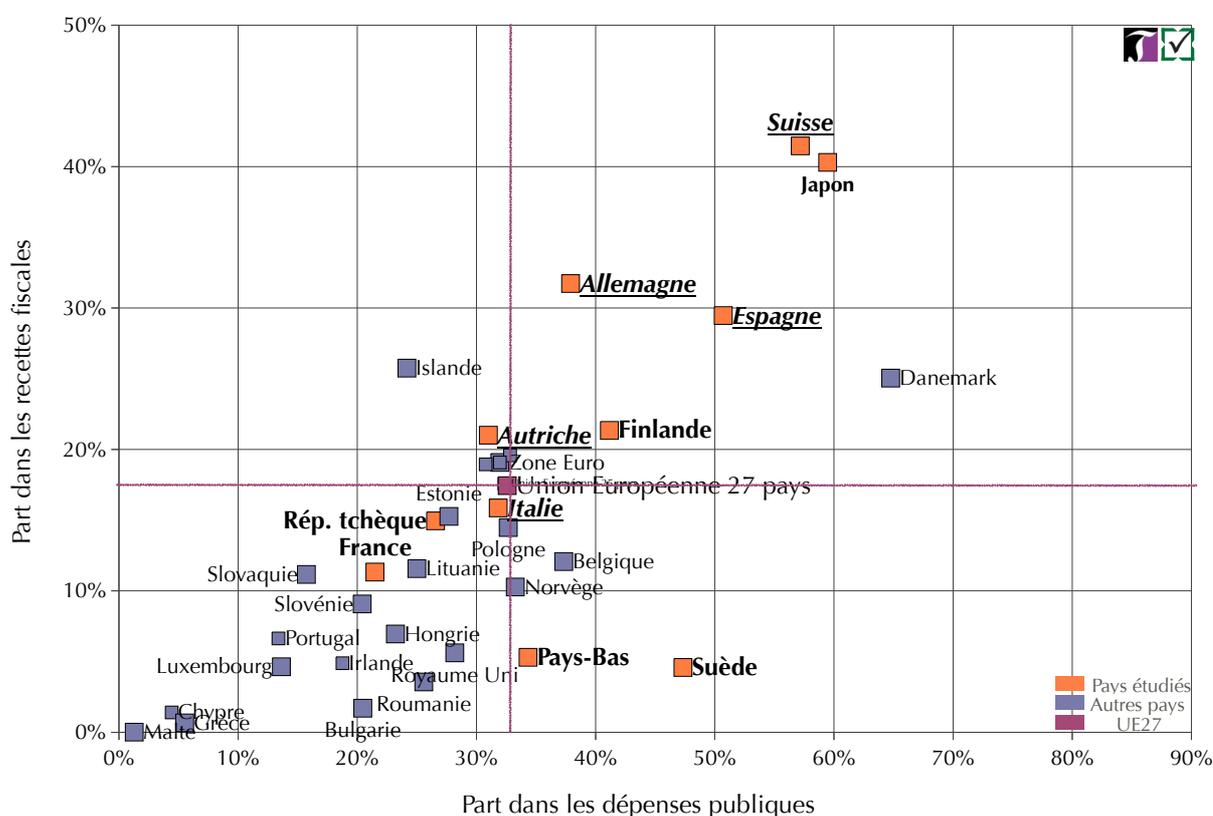
Annexe I. Le degré de décentralisation des pays de l'OCDE

L'OCDE définit le degré de décentralisation par la part des dépenses publiques engagées par les collectivités et par la part des ressources fiscales qui leur est affectée.

Les éléments suivants permettent de distinguer les onze pays de l'étude à des degrés de décentralisation globalement plus importants, ce qui est à relier avec l'existence de structures fédérales ou très régionalisées dans quatre d'entre eux (Allemagne, Autriche, Espagne et Suisse).

Le degré de décentralisation varia toutefois considérablement selon que l'on considère la part des dépenses ou celles des recettes fiscales. Le relation entre ces deux parts appelle plusieurs catégories d'analyse.

Figure A : Dépenses et recettes des collectivités



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007.

Les données sont fournies par Eurostat pour les comptes 2008, à l'exception de la Suisse, données Eurostat pour 2007, et le Japon, données 2006, comptes nationaux. Lorsqu'il existe, l'échelon fédéré a été consolidé avec l'échelon local en neutralisant les flux croisés entre les deux échelons infra-nationaux. Les pays fédéraux ou régionalisés sont signalés par une *police d'écriture différente*.

Ce graphique représente sur l'axe horizontal la part des dépenses publiques engagées par les collectivités, à l'échelon local, régional ou fédéré le cas échéant et sur l'axe vertical la part des recettes fiscales qui leur est attribuée. Par exemple, les collectivités françaises représentent 21% des dépenses publiques et reçoivent 11% des recettes fiscales.

Bien que la plupart des pays retenus se situent à la périphérie de la majorité des pays européens, il apparaissait nécessaire d'étudier des situations où le volume des dépenses

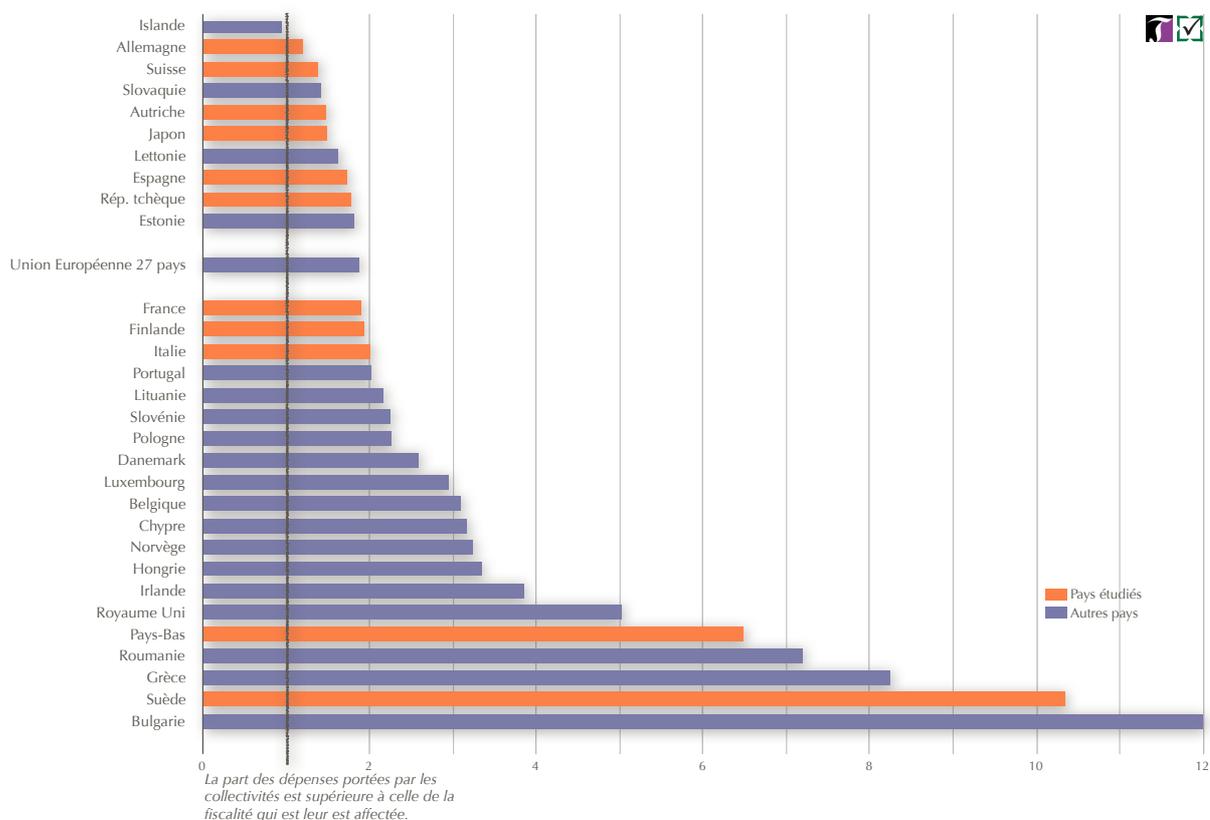
publiques locales et/ou le volume des transferts financiers du central au local atteignent une masse critique pour mettre en oeuvre des mécanismes effectifs. La consolidation avec l'échelon fédéré contribue largement à l'effet de dispersion : si l'on aboutit à des volumes singulièrement supérieurs, nous verrons plus loin que l'échelon fédéré va lui aussi être sollicité pour mettre en oeuvre des mécanismes de péréquation. Prises isolément, les communes autrichiennes, allemandes et espagnoles présentent des niveaux des dépenses et de ressources fiscales inférieurs aux niveaux français.

Quelques tendances se dégagent de ce premier graphique :

- Dans aucun pays de l'Union européenne les collectivités ne perçoivent une part des ressources fiscales proportionnelle à celle de leurs dépenses dans la dépense publique globale.
- En outre, dans aucun pays, hormis l'Islande, la part de ressources fiscales dont disposent les collectivités excède celle des dépenses : la collecte de l'impôt et donc la fonction de redistribution incombent généralement à l'échelon central de gouvernement.
- Cette part de fiscalité attribuée aux collectivités n'est pas un indicateur de leur autonomie fiscale : les facultés pour les collectivités de moduler le taux ou l'assiette sont très souvent restreintes ; l'indicateur de la part de ressources fiscales révèle plutôt l'intensité de la relation entre le budget de la collectivité et la nature de son tissu fiscal. Même sans pouvoir en moduler le taux, plus les ressources de la collectivité reposent sur la valeur fiscale de ses contribuables, plus la collectivité est incitée à valoriser son territoire et à accueillir de nouvelles populations et/ou de nouvelles activités économiques.
- Parmi les onze pays étudiés, 8 d'entre eux présentent un ratio entre part des dépenses et part des recettes fiscales compris entre 1,4 et 2 (exemple : en Italie la part des dépenses assumée par le secteur des collectivités est deux fois plus importante que le volume des recettes fiscales qui leur sont attribuées). La sélection de onze pays recouvre donc des réalités plutôt homogènes quant aux modes de financement des collectivités. Seuls les Pays-Bas et la Suède affichent un ratio nettement supérieur dont l'explication nous est fournie par la part des ressources fiscales qui leur est attribuée : environ 5%.

Le graphique suivant reprend ce ratio. Malte ne figure pas sur ce graphique de par la valeur de son ratio, lié à la quasi-absence de ressources fiscales à destination des collectivités.

Figure B : Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité



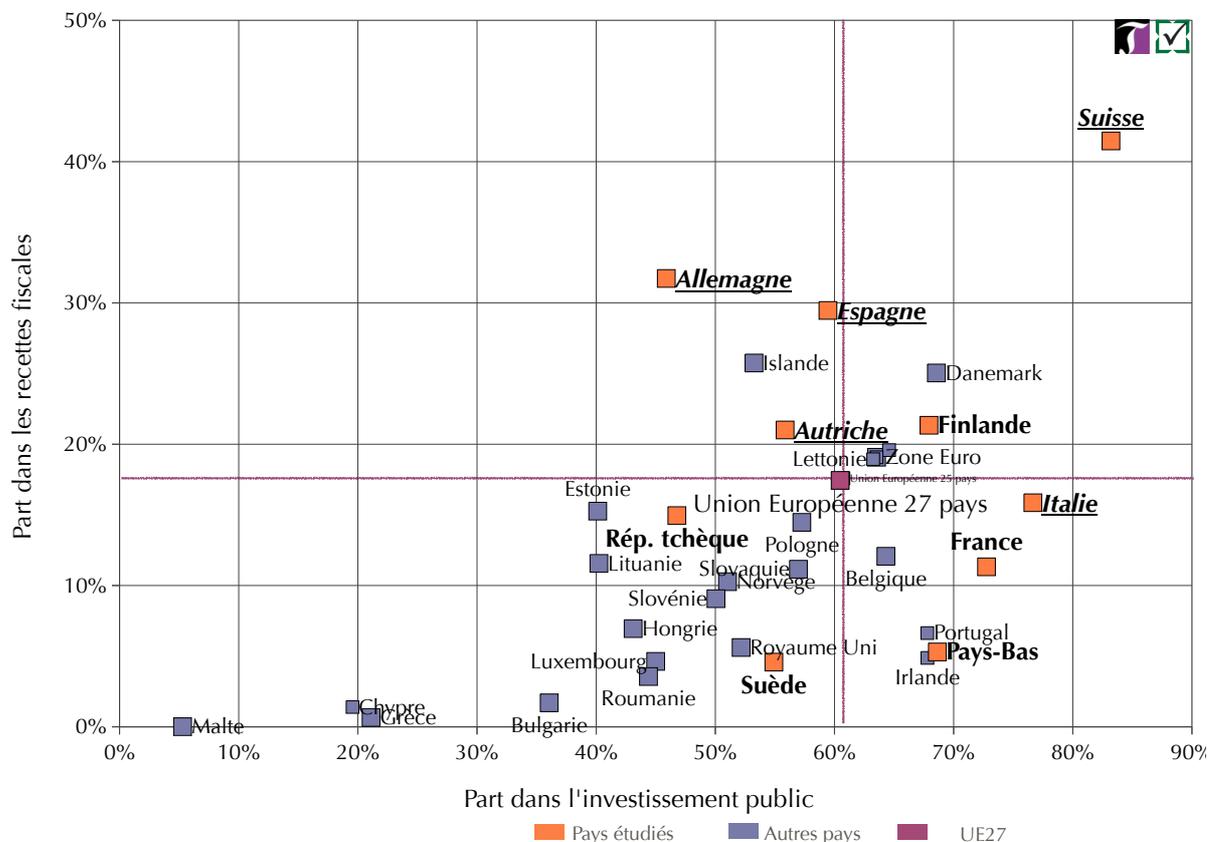
- Parmi les 30 pays initialement présentés, 7 pays se distinguent par une disjonction entre la part des dépenses assumée aux niveau local et fédéré et la part de ressources fiscales allouée : parmi eux figurent la Finlande, les Pays-Bas et la Suède³⁴. Le faible nombre de pays ressortant sur ces critères et la présence parmi eux de pays où l'intervention locale est prépondérante confirment la nécessité d'allouer des ressources fiscales à mesure que les transferts de compétences croissent. Ce constat trouve sa justification dans les impératifs de compétitivité entre territoires et de contrôle démocratique par les citoyens ; dans les cas de fiscalité partagée, il s'agit aussi d'associer pleinement les collectivités aux décisions nationales.

Cette disjonction est mesurée par le niveau des dépenses du secteur des collectivités d'une part et le rapport entre la proportion des dépenses et la proportion des recettes d'autre part. La disjonction caractérise les pays dont la part des dépenses est supérieure au niveau de l'Union européenne tandis que cette part des dépenses représente plus de 1,9 fois celle des recettes fiscales (niveau constaté globalement dans l'Union européenne à 27).

En écho au débat français où le rôle majeur occupé par les collectivités locales dans l'investissement public est un argument régulièrement avancé pour conforter leur financement, le graphique suivant présente la part des investissements publics réalisés par les échelons fédéral et local parallèlement au pourcentage de recettes fiscales qui leur sont accordées.

³⁴Les autres pays étant la Belgique, le Danemark, la Norvège et la Pologne.

Figure C : Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008



La méthodologie est analogue au premier graphique : les données sont issues des comptes nationaux collectés par Eurostat en 2008, à l'exception de la Suisse, données Eurostat 2007. L'équipement public est identifié comme la formation brute de capital fixe. Afin de consolider les échelons fédéré et local, les subventions d'investissement entre ces deux échelons ont été neutralisées.

L'Italie et la France présentent ainsi des profils relativement similaires, tant par le niveau global de dépenses publiques prises en charge à l'échelon local que par leur effort d'investissement, et ce pour une proportion de recettes fiscales légèrement supérieure en Italie.

Annexe II. Des contraintes constitutionnelles en France

La réforme du financement de la péréquation heurte-t-elle les garanties constitutionnelles apportées aux collectivités ?

La péréquation doit concerner tous les échelons de collectivités tout en étant compatible avec leur autonomie financière, bien que cette dernière exclue les dotations dans sa définition.

✓ LA PÉRÉQUATION CONCERNE TOUS LES ÉCHELONS DE COLLECTIVITÉS.

La France est traditionnellement considérée comme un pays unitaire dont les structures institutionnelles ont connu plusieurs phases de décentralisation au cours des trente dernières années. Là où les communes et les départements - collectivités considérées comme au fondement de notre socle républicain hérité du XIX^e siècle - ont acquis des garanties quant à leur autonomie et à l'exercice démocratique de leurs compétences, deux nouveaux échelons ont progressivement acquis de l'importance dans notre paysage institutionnel. Les régions d'abord se sont vues accorder les mêmes libertés que les communes et départements par les lois Defferre : suppression de la tutelle préfectorale et du contrôle a priori, élection directe des membres de l'exécutif, octroi d'un bloc de compétences. L'intercommunalité ensuite, dont les formes de coopération se sont cristallisées dans la loi Chevènement du 12 juillet 1999, au point que la question de l'élection au suffrage universel direct de leurs exécutifs est désormais ouvertement posée.

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a sanctuarisé l'organisation territoriale actuelle³⁵ tout en laissant au domaine de la loi la faculté de créer et/ou de reconnaître d'autres échelons de collectivités. La région a vu ainsi son existence constitutionnellement entérinée tandis que les intercommunalités à fiscalité propre sont demeurées régies par les principes de spécialité et d'exclusivité³⁶. Cette réforme enrichit substantiellement l'article 72 de la Constitution et va bien au-delà de la reconnaissance de l'échelon régional. Un nouvel article est consacré aux conditions financières d'exercice par les collectivités des compétences qui leur sont dévolues. L'article 72-2 énonce (nous soulignons) :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

³⁵L'article 72 de la Constitution dispose : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa », alors que sa version antérieure était formulée comme suit : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

³⁶Elles sont subordonnées aux décisions des communes, qui sont des collectivités de plein exercice.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

L'article 72-2 de la Constitution lie ainsi la question du financement des collectivités aux principes d'autonomie financière, de compensation et de péréquation.

✓ LA PÉRÉQUATION DOIT ÊTRE COMPATIBLE AVEC L'AUTONOMIE FINANCIÈRE.

En vertu de la Constitution et de la loi organique du 29 juillet 2004, les collectivités françaises jouissent a minima d'une autonomie financière comprise selon les échelons de collectivités entre 41,7% et 60,8% de leurs ressources³⁷. Au coeur des ressources propres des collectivités, la fiscalité locale était alimentée pour partie par la taxe professionnelle, dont le produit représentait 16% des recettes de fonctionnement des départements et des régions en 2008³⁸.

Depuis la loi du 13 août 2004, les régions et les départements sont également financés par le produit de taxes partagées avec l'État, pratique certes inédite d'un point de vue français, mode de financement désormais courant dans un nombre croissant de pays européens. Ces taxes contribuent aux ressources propres des collectivités.

La suppression de la taxe professionnelle en loi de finances pour 2010 et son remplacement par une contribution économique territoriale assortie de transferts fiscaux et d'un mécanisme de garantie des ressources interpelle directement l'article 72-2 de la Constitution, non seulement quant à l'autonomie financière, mais également quant au financement de la péréquation.

³⁷La loi organique avait défini la notion de part déterminante des ressources propres en référence au niveau constaté en 2003 : l'autonomie financière se définit alors comme le maintien du statu quo (« la part des ressources propres ... ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 » Article LO1114-3 CGCT) plutôt qu'un objectif vers lequel les collectivités devraient converger. Dans le rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales, le ratio calculé pour les comptes 2007 de chacun des échelon de collectivité s'élevait à 62,0% pour les communes, 66,0% pour les départements et 53,2% pour les régions.

³⁸Ce pourcentage est analogue dans les communautés d'agglomération. La taxe professionnelle, si elle était la ressource fiscale presque exclusive des EPCI, est largement reversée aux communes membres. Cette proportion nette des reversements s'élève à 29% dans les communautés urbaines et environ 50% pour les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle.

✓ UN FINANCEMENT DE LA PÉREQUATION AUJOURD'HUI LARGEMENT ASSIS SUR DES DOTATIONS D'ÉTAT

Les dotations sont rassemblées pour l'essentiel dans une enveloppe normée, ce qui permet d'en maîtriser l'évolution. Elles couvrent près de 20% des dépenses des collectivités locales en 2008.

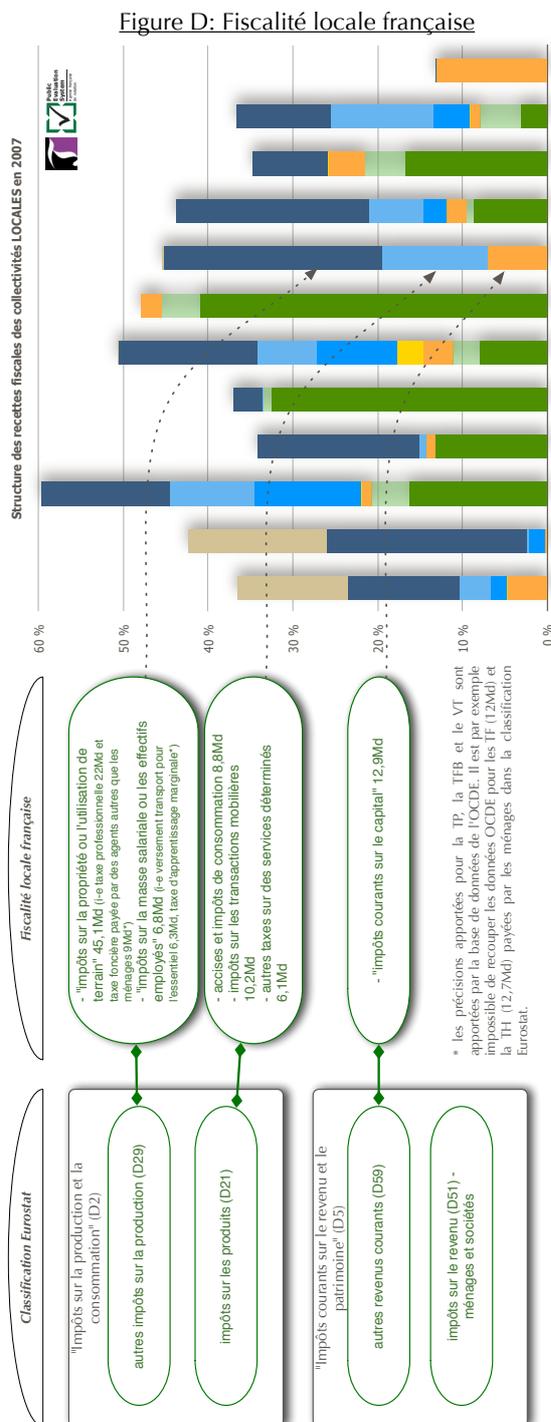
La péréquation est un objectif assigné à certain des fonds de cette enveloppe : citons, pour les communes, les dotations de solidarité urbaine et rurale, la dotation de développement urbain, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ; auxquels il conviendrait d'ajouter le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, mécanisme propre à cette région et non reproduit ailleurs.

La péréquation en France se fait ainsi au moyen de dotations, pour partie financées par les contributions des collectivités les mieux pourvues en ressources fiscales - mécanisme horizontal - et d'autre part par des dotations du budget de l'État - mécanisme vertical.

Annexe III. Deux nomenclatures pour les ressources fiscales des États

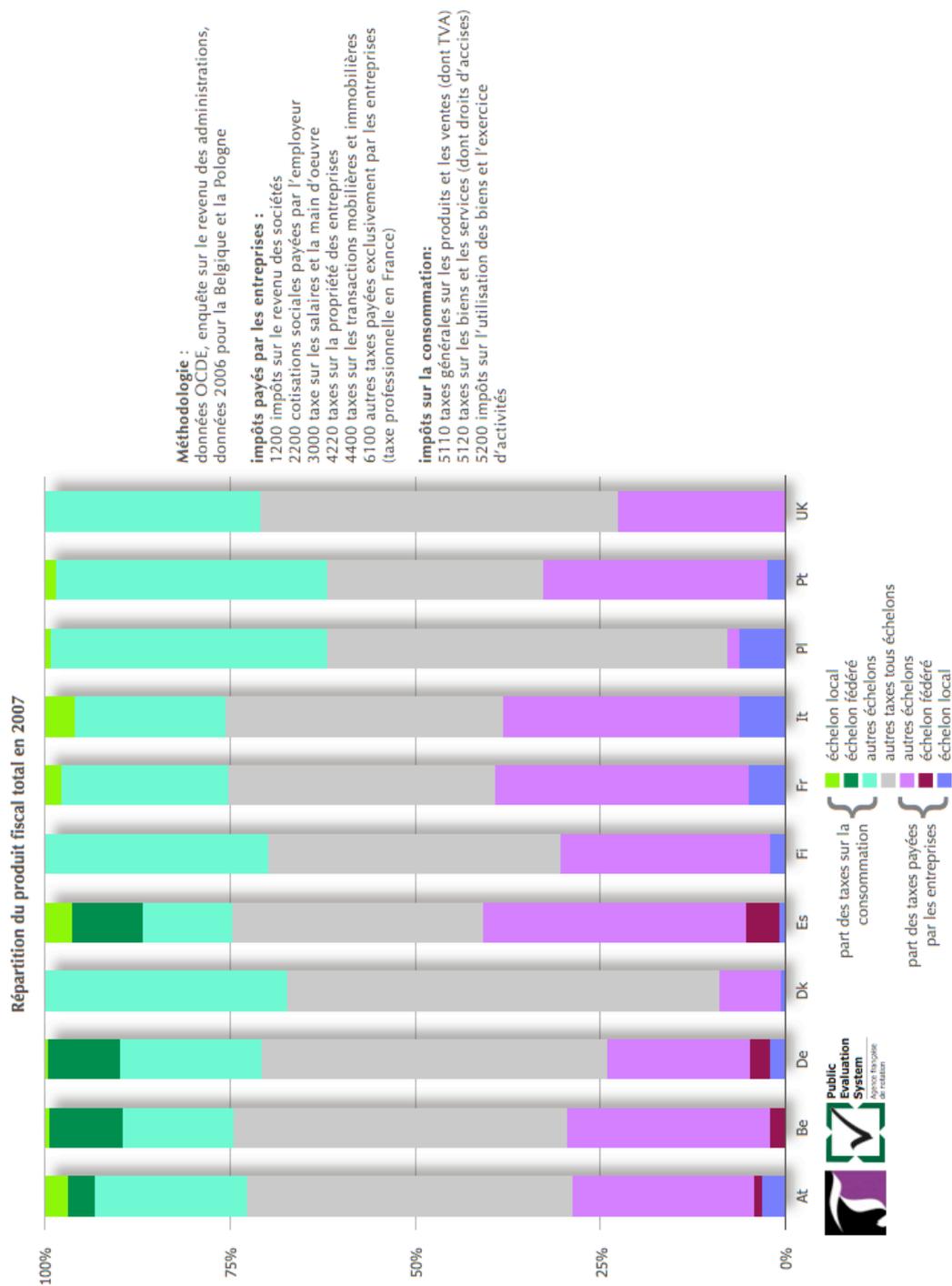
(Schémas élaborés en 2009 pour la Commission des finances du Sénat dans le cadre de l'étude de l'autonomie fiscale et financière en Europe)

Le schéma suivant explicite les catégories d'imposition retenues par Eurostat et leur correspondance avec la fiscalité française.



L'OCDE a développé sa propre nomenclature fondée sur un recoupement entre la nature des contribuables et avec les assiettes d'imposition. Ces deux schémas permettent d'identifier le classement de notre taxe professionnelle.

Figure E: Répartition du produit fiscal total en 2007



Annexe IV. Liste des personnes contactées pour la réalisation de l'étude

- ✓ Ambassade d'Espagne en France
 - Margarita HERNANDEZ, conseiller financier

- ✓ Association des Villes et communes d'Allemagne (*DstGb – Deutscher Städte und Gemeindebund*)
 - Ann DAHLKE, conseillère technique

- ✓ Association des villes et cantons de République tchèque (*SMOCR - Svaz měst a obcí České republiky*)
 - Jaroslava KYPETOVÁ, juriste

- ✓ Centre japonais des collectivités japonaises à Paris (CLAIR)
 - Kenji NARUTA, directeur général
 - Mariko SHIMONURA-TÉBAST, chargée d'études

- ✓ Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)
 - Frédéric VALLIER, secrétaire général

- ✓ Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement des Territoires Européens (IHEDATE)
 - Philippe ESTÈBE, directeur

- ✓ Ministère de l'économie, Italie
 - Ambra CITTON, chef de service à la Direction des études et des recherches économiques fiscales
 - Laura COTTERLI, collaboratrice auprès de l'agence de reddition des comptes
 - Giovanni D'AVANZO, directeur de la Direction des études et des recherches économiques fiscales
 - Giancarlo FONTANA, collaborateur auprès de l'Agence de reddition des comptes
 - Carla GIOVANNETTI, collaboratrice auprès de l'agence de reddition des comptes

- ✓ Ministère de l'économie et des finances (MEH - Ministerio de Economica y Hacienda), Espagne
 - Eugenia CUELLAR, conseillère pour le financement des territoires

- ✓ Ministère des finances, Autriche
 - Gerlinde PRÖLL, conseillère technique

- ✓ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
 - Claire CHARBIT, administratrice, économiste
 - Camila VAMMALLE, économiste

- ✓ Office statistique de Suède
 - Olle STORM, collaborateur

- ✓ Parlement de la République fédérale d'Allemagne (Bundestag)
 - Klaus HAGEMANN, député, membre de la Commission des finances
 - Bernd SCHEELEN, député

- ✓ Représentation du Land de Rhénanie-Palatinat à Berlin, Allemagne
 - Jörg MÄRK, directeur du service des finances

- ✓ Université de Paris-Est, Institut d'urbanisme de Paris
 - Laurent DAVEZIES, professeur

- ✓ Personnalité qualifiée :
 - Gérard THURNAUER, architecte

Les auteurs tiennent à remercier les personnes citées pour leur aide et leur chaleureux accueil.

Annexe V. Bibliographie

✓ Ouvrages généraux et études sur plusieurs pays :

- « Intergovernmental policy management : cooperative practices in federal systems », in *The dynamics of fiscal federalism*, Robert Agranoff, Palgrave Macmillan, 2007
- *Financing decentralised expenditures : an international comparison of grants*, Ehtisham Ahmad, Edward Elgar, 1997
- *The spending power of subcentral governments : a pilot study*, Steffen Bach, Hansjörg Blöchliger, Dominik Wallau, OCDE, 2009
- *Handbook of public finance*, Jürgen G. Backhausm, Richard E. Wagner, Kluwer Academic Publishers, 2004
- *Intergovernmental grants and decentralized public spending*, Daniel Bergvall, Claire Charbit, Dirk-Jan Kraan, Olaf Merk, OCDE, 2006
- *Finding the dividing line between tax sharing and grants : a statistical investigation*, Hansjörg Blöchliger, Olivier Petzhold, OCDE, 2009
- *Fiscal autonomy of sub-central governments*, Hansjörg Blöchliger, David King, OCDE, 2006
- *Fiscal equalisation*, Hansjörg Blöchliger, Claire Charbit, OCDE, 2008
- *Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe l'oeil*, Hansjörg Blöchliger, David King, OCDE, 2006
- *Market mechanisms in public service provision*, Hansjörg Blöchliger, OCDE, 2008
- *Taxes or grants : what revenue source for sub-central governments*, Hansjörg Blöchliger, Olivier Petzhold, OCDE, 2009
- *The fiscal autonomy of sub-central governments : an update*, Hansjörg Blöchliger, Josette Rabesona, OCDE, 2009
- *Fiscal federalism : principle and practices of multiorder governance*, Robin William Boadway, Anwar Shah, Cambridge University Press, 2009
- *Intergovernmental fiscal transfers : principles and practices*, Robin William Boadway, Anwar Shah, World Bank, 2008
- *Regulating local authorities/ emerging patterns of central control*, Paul Carmichael, Arthur F. Midwinter, Frank Cass, 2003
- « Contrainte budgétaire forte ou relâchée : revue théorique et expériences fédérales au Canada et en Allemagne », Frédéric Chabellard, Laurent Guihéry, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- *Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries*, Claire Charbit, OCDE, 2009
- *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, Claire Charbit, OCDE, 2008
- *Mind the gaps : managing mutual dependence in relations among levels of government*, Claire Charbit, Michalun Varinia, OCDE, 2009

- *Local public finance in Europe : balance the budget and controlling debt*, Bernard Dafflon, Edward Elgar, 2002
- *The assignment of functions to decentralized government : from theory to practice*, in *Handbook of fiscal federalism*, Dafflon, Bernard, Edward Elgar, 2006
- « La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements », Frédérique Denis, Michel Mignolet, Marie-Ève Mulquin, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- « La dialectique centralisation / décentralisation : recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », Jean-Philippe Derosier, *Revue internationale de droit comparé*, 2007, n°1
- « Le fédéralisme à l'épreuve de la mondialisation : quelles perspectives pour la redistribution interrégionale? », in *Concentration économique et ségrégation spatiale*, Pierre-Marcel Desjardins, Laurent Guihéry, De Boeck Université, 2005
- *Intégration budgétaire européenne : enjeux et perspectives pour les finances publiques européennes*, Michel Dévoluy, Bernard Dafflon, Guy Gilbert, De Boeck, 2008
- *The theory and practice of local government reform*, Brian E. Dollery
- *Robotti*, Lorenzo, Edward Elgar, 2008
- *The new democratic federalism for Europe : functional, overlapping and competing jurisdictions*, Bruno S. Frey, Edward Elgar, 1999
- « L'impôt partagé », Olivier Fuchs, *Revue française de finances publiques*, 2009
- *Fiscal decentralisation and economic growth in OECD countries : matching spending with revenue decentralisation*, Norman Gemmill, Richard Kneller, Ismael Sanz, Instituto de Estudios Fiscales, 2009
- *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*, Guy Gilbert, Agence française de développement (AFD), 2009
- *Financing federal systems : the selected essays of Edward M. Gramlich*, Edward M. Gramlich, Edward Elgar, 1997
- *The practice of fiscal federalism : comparative perspectives*, John Kincaid, Anwar Shah, McGill-Queen's University Press, 2007
- *Providing public services un remote areas*, in *Perspectives on fiscal federalism*, Harry Kitchen, Enid Slack, World Bank, 2006
- *Etude pilote concernant le degré de conformité des politiques et des pratiques des Etats membres avec les normes du Conseil de l'Europe pour les finances locales*, Jorgen Lotz, Conseil de l'Europe, 2000
- *Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations*, Jorgen Lotz, Conseil de l'Europe, 1998
- *Rapport sur les pratiques des Etats membres en matière de financement des nouvelles compétences des CL*, Jorgen Lotz, Conseil de l'Europe, 2009
- « Externalités fiscales et verticales : où en est la théorie du fédéralisme financier? », Thierry Madiès, Sonia Paty, Yvon Rocaboy, *Revue d'économie politique*, 2005, n°1
- *Mieux mesurer l'administration publique*, Nick Manning, Jana Malinska, Dirk-Jan Kraan, OCDE, 2007

- *Les responsabilités des collectivités locales en Europe*, Gérard Marcou, Conseil de l'Europe, 2007
- *Public finance in developing and transitional countries : essays in honor of Richard Bird*, Jorge Martinez-Vazquez, Alm James, Edward Elgar, 2003
- *Revenues and expenditures in an intergovernmental framework, in Perspectives on fiscal federalism*, Jorge Martinez-Vazquez, Charles McLure, François Vaillancourt, World Bank, 2006
- *Fiscal decentralisation and governance : a cross-country analysis*, Luiz de Mello, Matias Barenstein, World Bank, 2001
- *Perspectives on fiscal federalism*, Richard Miller Bird, François Vaillancourt, World Bank, 2006
- *The politics and economics of regional transfers : decentralisation, interregional redistribution and income convergence*, Fabio Padovano, Edward Elgar, 2007
- *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, Michel A. Pagano, Robert Leonardi, Palgrave Macmillan, 2007
- « Panorama de la péréquation financière régionale en Europe », Nicolas Painvain, DATAR Revue Territoires 2020, 2004, n°10
- *Fiscal federalism and state-local finance : the Scandinavian perspective*, Jorn Rattso, Edward Elgar, 1998
- *The fiscal behavior of state and local governments : selected papers of Harvey S. Rosen*, Harvey S. Rosen, Edward Elgar, 1997
- *The architecture of government : rethinking political decentralisation*, Daniel Treisman, Cambridge University Press, 2007
- *Fiscal sociology and the theory of public finances : an exploratory essay*, Richard E. Wagner, Edward Elgar, 2007
- *Subnational data requirements for fiscal decentralisation : case studies from Central and Eastern Europe*, Serdar Yilmaz, Jozsef Hegedus, Michael E. Bell, World Bank, 2003
- « Chacun sa part : la répartition des taxes, des ressources et des dettes dans les fédérations », Revue Fédérations Magazine, 2007, n°1
- *Financial federalism*, Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE), 2008
- « Les formes d'Etat aujourd'hui », Revue Politeia, 2007, n°12
- *Member States' Practices for the Funding of New Competences of Local Authorities*, Conseil de l'Europe, 2008
- *Panorama des régions*, OCDE, 2009
- *Rapport sur les développements intervenus dans le domaine de l'autonomie régionale dans les Etats membres*, Conseil de l'Europe, 2007
- *Rapport sur les relations entre les autorités centrales (État / Région) et les collectivités locales*, Conseil de l'Europe, 2007
- *Régions et gouvernement central - Des contrats pour le développement régional*, OCDE, 2007

- « Special section on decentralisation », *Revue Commonwealth and Comparative politics*, 2006, n°3

✓ Allemagne

- *Fiscal equalization among the states in Germany*, Jan Werner, Institute of Local Public Finance, 2008
- *Annuaire statistique, Statistisches Bundesamt* (Office fédéral des statistiques), 2009
- *Bund/Länder - Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung [Les relations financières entre l'Etat et les Länder d'après la loi de finances]*, Bundesministerium der Finanzen [Ministère fédéral des finances], 2009
- *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2000 bis 2009 [Les données essentielles de la structure et l'évolution des finances du bloc communal]*, Bundesministerium der Finanzen [Ministère fédéral des finances], 2010
- *Sozialleistungen der Städte in Not [Les prestations sociales des villes en détresse]*, Deutscher Städtetag [Congrès des villes allemandes], 2010
- *Fédéralisme fiscal en Allemagne : la péréquation financière régionale et communale. Quelle réforme ?*, Laurent Guihéry, Institut des Villes, 2000
- « Le fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel? », Laurent Guihéry, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- « The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency : Theory and Evidence from German Municipalities », Alexander Kalb, *Revue Economic Analysis and policy*, 2010, n°1, vol 40
- *Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland*, Thomas Lenk, Universität Leipzig, Arbeitspapier, n°24, 2003
- *Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne*, Paul Bernd Spahn, Université de Francfort, 2001

✓ Autriche

- *Reforming federal fiscal relation in Austria*, Andrés Fuentes, Eckhard Wurzel and Andreas Wörgötter, OCDE, 2006
- *Gemeindefinanzbericht [Rapport sur les finances communales]*, Wolfgang Meister, Judith Eidenberger, Lisa Stöfelz, Crédit communal d'Autriche, Österreichischer Gemeindebund (Fédération des Communes autrichiennes), Österreichischer Städtebund (Fédération des villes autrichiennes), 2009
- *Österreichs Städte in Zahlen [Les villes autrichiennes en chiffres]*, Eva Milota, Statistik Austria, Österreichischer Städtebund (Fédération des villes autrichiennes), 2009
- *Annuaire statistique, Statistik Austria*, 2010

✓ Espagne

- *Structural reform in Spain, in The theory and practice of local government reform*, Nuria Bosch, Javier Suarez Pandiello, Edward Elgar, 2008
- *Tax Capacity Disparities and Fiscal Equalization : The Case of Spanish Local Governments*, Antoni Castells, Alejandro Esteller, Maite Vilalta, Université de Barcelone et Institut d'Economie de Barcelone, 2003
- *Fiscal federalism in Spain*, Eugenia Cuéllar Barbeito, Inmaculada Mut Aguilar, General Secretariat for Territorial Financing, Ministry of Economy and Finance , 2010
- « Regional governments : vertical imbalance and revenue assignments », in *Fiscal reform in Spain*, Julio Lopez Laborda, Carlos Monasterio Escudero, Edward Elgar, 2007
- *Fiscal reform in Spain : accomplishments and challenges*, Jorge Martinez-Vazquez, José Félix Sanz-Sanz, Edward Elgar, 2007
- *Financing Local governments : the Spanish experience*, in *Fiscal reform in Spain*, Francisco Pedraja-Chaparro, Javier Salinas-Jiménez, Javier Suarez-Pandiello, Edward Elgar, 2007
- « Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne », David Roca, *Revue française de droit constitutionnel*, 2007, n°72

✓ Finlande

- *Finland : working together to sustain success*, OCDE, 2010
- *Territorial review of Finland*, OCDE, 2005

✓ France

- « 1996-2006 : dix ans d'évolution du système socio-fiscal », *France, portrait social, édition 2007*, Elise Amar, Nadine Laïb, François Marical, Benoît Mirousse, INSEE, 2007
- « Bilan et perspective des politiques redistributives territoriales », Jean-Pierre Chauvel, cahier de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2008, n° 148
- *Disparités de richesse fiscale en IDF : bilan et perspective*, Jean-Pierre Chauvel, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2007 (note rapide n°426)
- « Prendre en compte tous les mécanismes de redistribution », Laurent Davezies, *Problèmes politiques et sociaux*, 2004, n°906
- « Quelle inégalité financière publique locales? », Laurent Davezies, DATAR *Revue Territoires 2020*, 2004, n°10
- « Les régions doivent-elles s'occuper de solidarité? », Philippe Estèbe, cahier de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2008, n°148
- « La justice distributive en pratique : l'exemple des communes françaises », Alain Guengant, Jean-Michel Josselin, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- *Subnational government : the French experience*, John Loughlin, Palgrave Macmillan, 2007
- *Rapport d'information, sur la péréquation*, Jacques Mézard, Rémy Pointereau, Sénat, délégation aux CT et à la décentralisation, 2009

- « L'IDF à l'épreuve des inégalités de ségrégation », Mariette Sagot, cahier de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2008, n°148
- Territorial review of France, OCDE, 2006

✓ Italie

- *Making federalism work in Italy*, Alexandra Bibbee, OCDE, 2007
- « Structural reform in Italy », in *The theory and practice of local government reform*, Barbara Ermini, Samuele Salvucci, Edward Elgar, 2008
- *The Italian Parliament paves the way to fiscal federalism*, Filippo Scuto, Centro studi sur federalismo, 2010
- *Combined Report on the economy and public finance*, Ministero Dell Economia e delle Finanze, 2008
- *Libro verde sulla spesa pubblica [Livre vert des dépenses publiques]*, Ministero Dell Economia e delle Finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, 2007
- *Relazione Unificata sull'Economica e la Finanza pubblica*, Ministero Dell Economia e delle Finanze, 2010

✓ Japon

- *15 Years of Decentralization Reform in Japan*, Hiroshi Ikawa, Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), 2008
- *Recent Local Financial System Reform (Trinity Reform)*, Hiroshi Ikawa, CLAIR, COSLOG, GRIPS, 2008
- *The Equalization of Fiscal Capacity and the Securing of Financial Resources for Local Public Bodies*, Toshinori Ogata, CLAIR, COSLOG, GRIPS,, 2007
- *People and Local Government —Resident Participation in the Management of Local Governments*, Satoru Ohsugi, CLAIR, COSLOG, GRIPS, 2007
- *Japanese Public Finance Fact Sheet*, Ministry of Finance, 2009
- *White Paper on Local Public Finance*, Ministry of Internal Affairs and Communications, 2007

✓ Pays-Bas

- *The equalized allocation of local expenditure needs in the Netherlands*, Hessel Boerboom, Peter Huigsloot, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2007
- *The municipality and its finances*, Financial relations council, 2009

✓ Suède

- *Local government financial equalisation : information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, Swedish Association of Local authorities and Regions / Ministry of Finance Sweden, 2008
- *Local government financial equalisation in Sweden : an information brochure on the equalisation system for municipalities and county councils from 2005*, Swedish Association of Local authorities and Regions / Ministry of Finance Sweden, 2005
- *Public finance in Sweden*, Statistics Sweden, 2008
- *Territorial review of Stockholm (Sweden)*, OCDE, 2006
- *Territorial review of Sweden*, OCDE, 2010

✓ Suisse

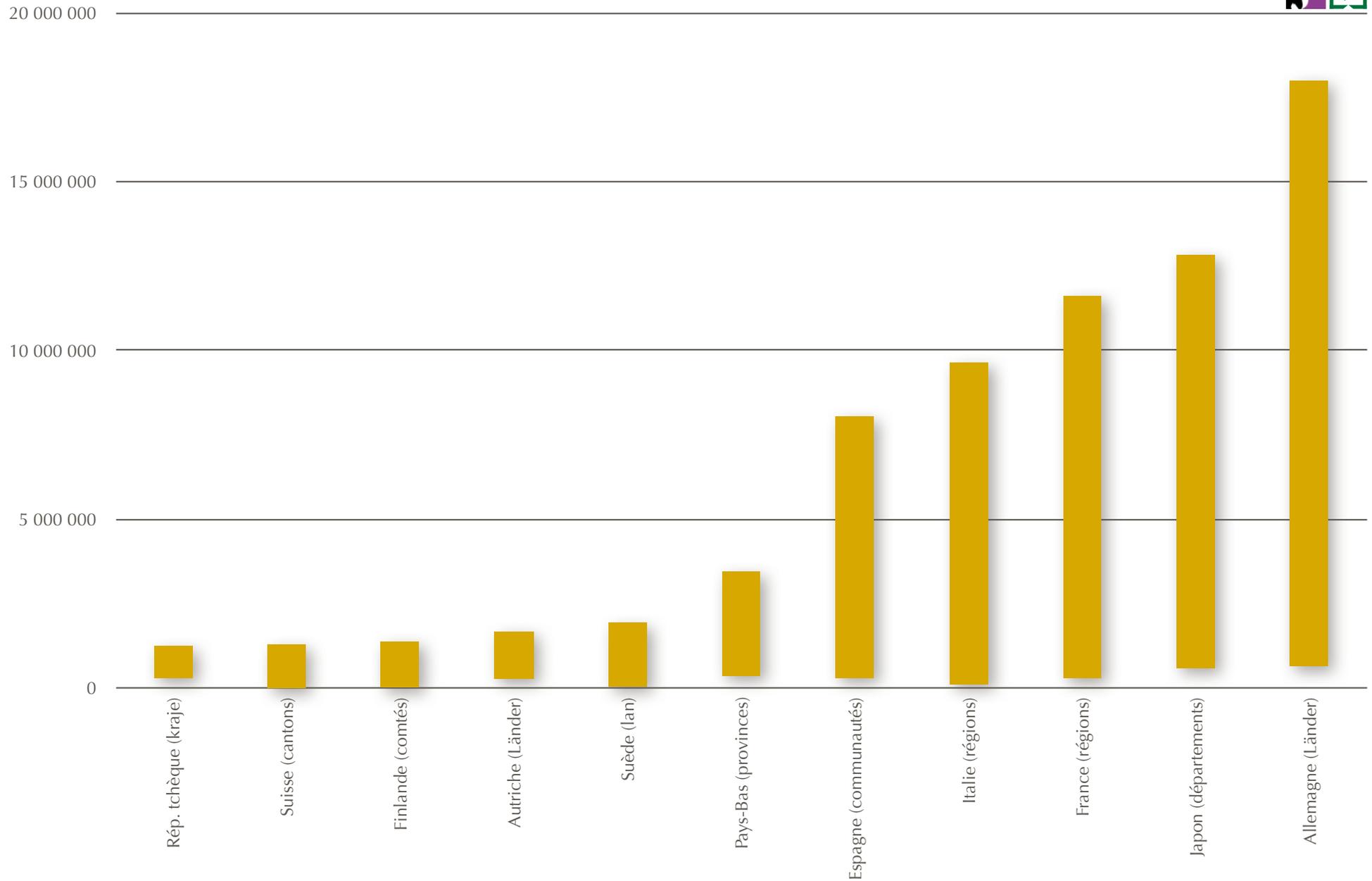
- *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse*, Bernard Dafflon, Annuaire des collectivités locales, GRALE, 1996
- « Les grands chantiers du fédéralisme financier suisse : expérience unique ou exportable? », Bernard Dafflon, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- *L'évolution des disparités régionales en Suisse, in Concentration économique et ségrégation spatiale*, Denis Maillat, Frédéric Quiquerez, De Boeck Université, 2005
- *Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2009 - Rapport destiné à la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), Département fédéral des finances (DFF)*, 2008
- *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons – 2008-2011*, Conseil fédéral de la Suisse, 2010
- *Territorial review of Switzerland*, OCDE, 2002

Annexe VI. Graphiques et tableaux

Table des figures de l'annexe

Figure 3 : Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité	80
Figure 5 : Classification des communes selon leur population	81
Figure 6 : Part de la population selon typologie des collectivités, 2005	82
Figure 7 : Evolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005	83
Figure 8 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005	84
Figure 9 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL2 et TL3, 2005	85
Figure 10 : Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3	86
Figure 11 : Evolution du poids du secteur public local et fédéré	87
Figure 12 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, Union européenne à 27	88
Figure 13 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (enseignement, santé, social)	89
Figure 14 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (logement, environnement)	90
Figure 15 : Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008	91
Figure 16 : Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008	92
Figure 17 : Les recettes des collectivités locales... ..	93
Figure 18 : et des entités fédérées en 2008	93
Figure 19 : Composition des recettes fiscales des collectivités locales et fédérées, 2008	94
Figure 21 : Les coefficients de pondération de la population en comparaison.....	95
Figure 22 : Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008	96
Figure 23 : Les indicateurs de service retenus au Japon.....	97
Figure 24 : Les indicateurs de service retenus au Pays-Bas	98
Figure 25 : Les volumes de la péréquation en Suisse	99
Figure 26 : L'architecture de la répartition financière (<i>Finanzausgleich</i>) en Autriche	100
Figure A : Dépenses et recettes des collectivités.....	101
Figure B : Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité	102
Figure C : Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008	103
Figure D : Fiscalité locale française	104
Figure E : Répartition du produit fiscal total en 2007	105

Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité

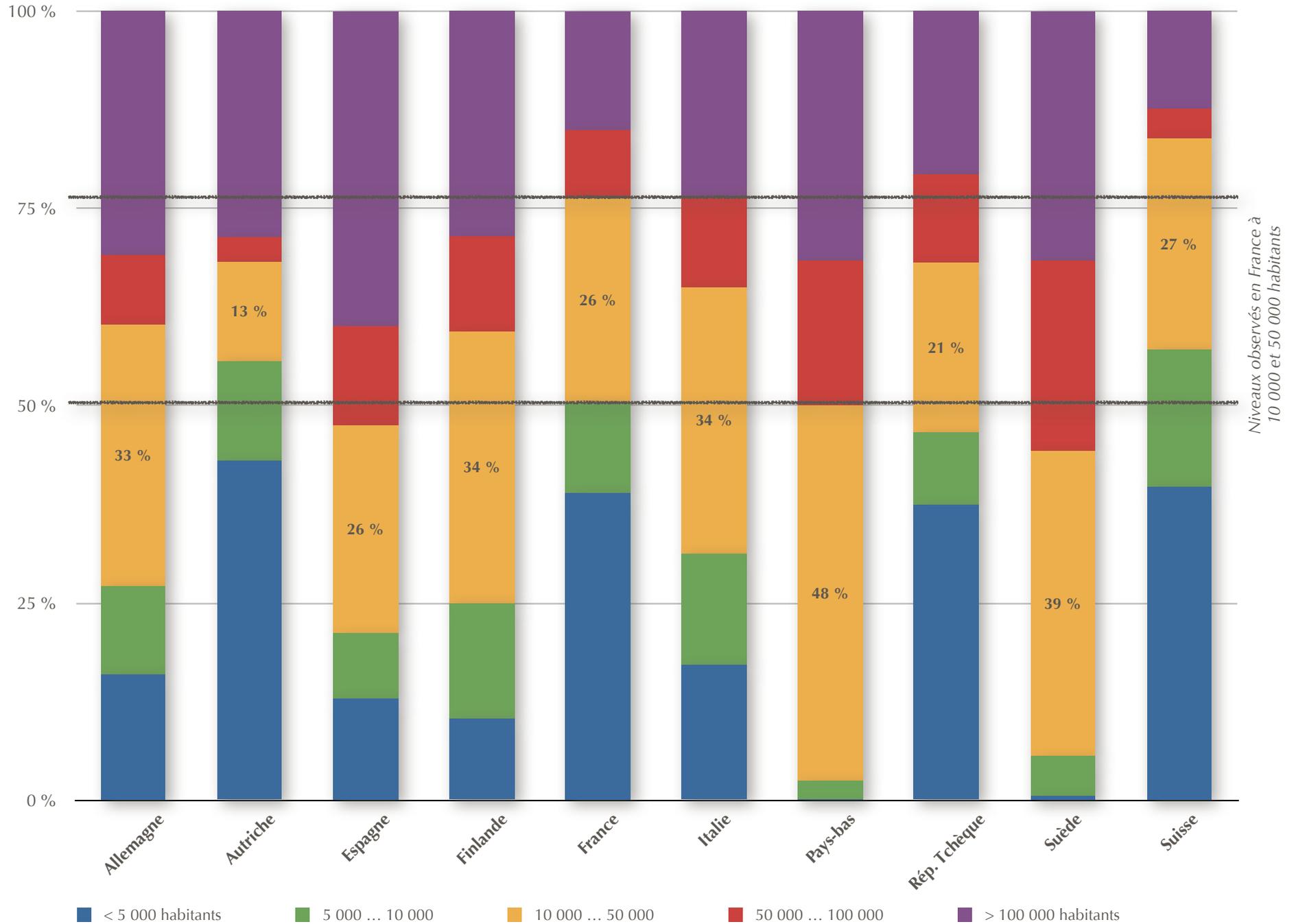


Données OCDE, 2005, exclut les régions à statut particulier.

La taille des barres est déterminée par les populations minimum et maximum des échelons supérieurs de collectivité de chacun des pays.



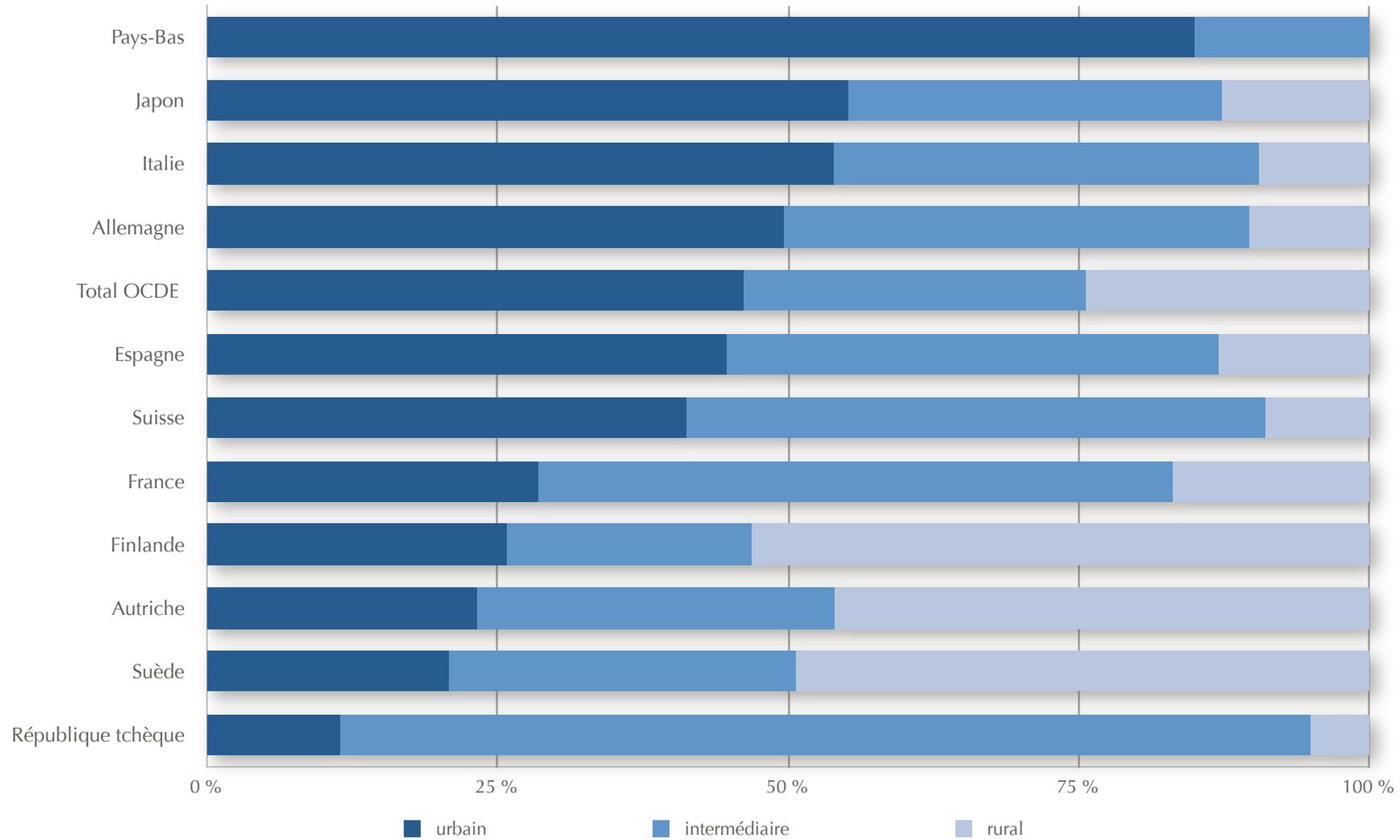
Classification des communes selon leur population



Données collectées auprès des organismes nationaux statistiques, de 2006 à 2009 selon les pays.



Part de la population nationale selon typologie des collectivités, 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

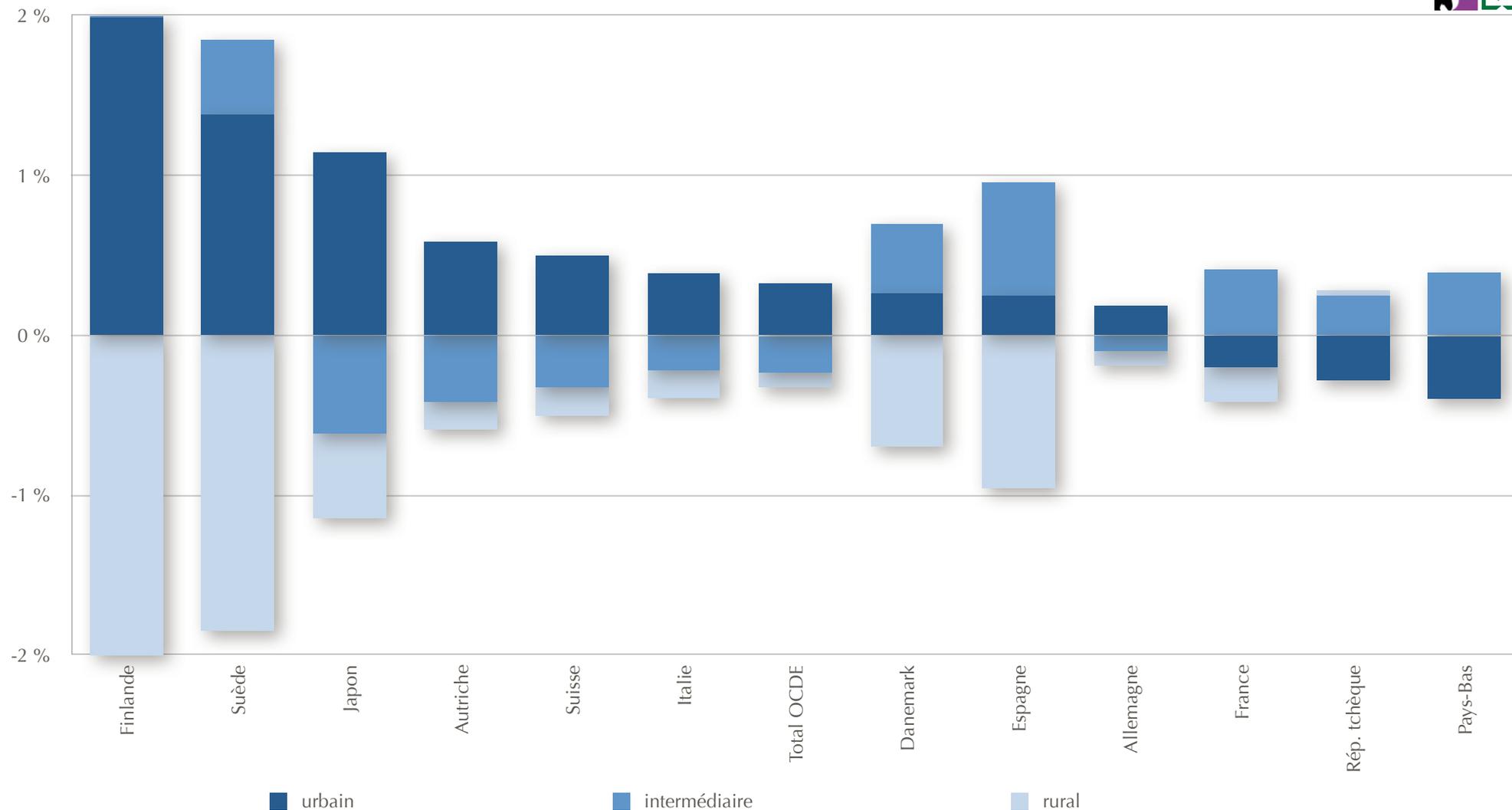
La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Évolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

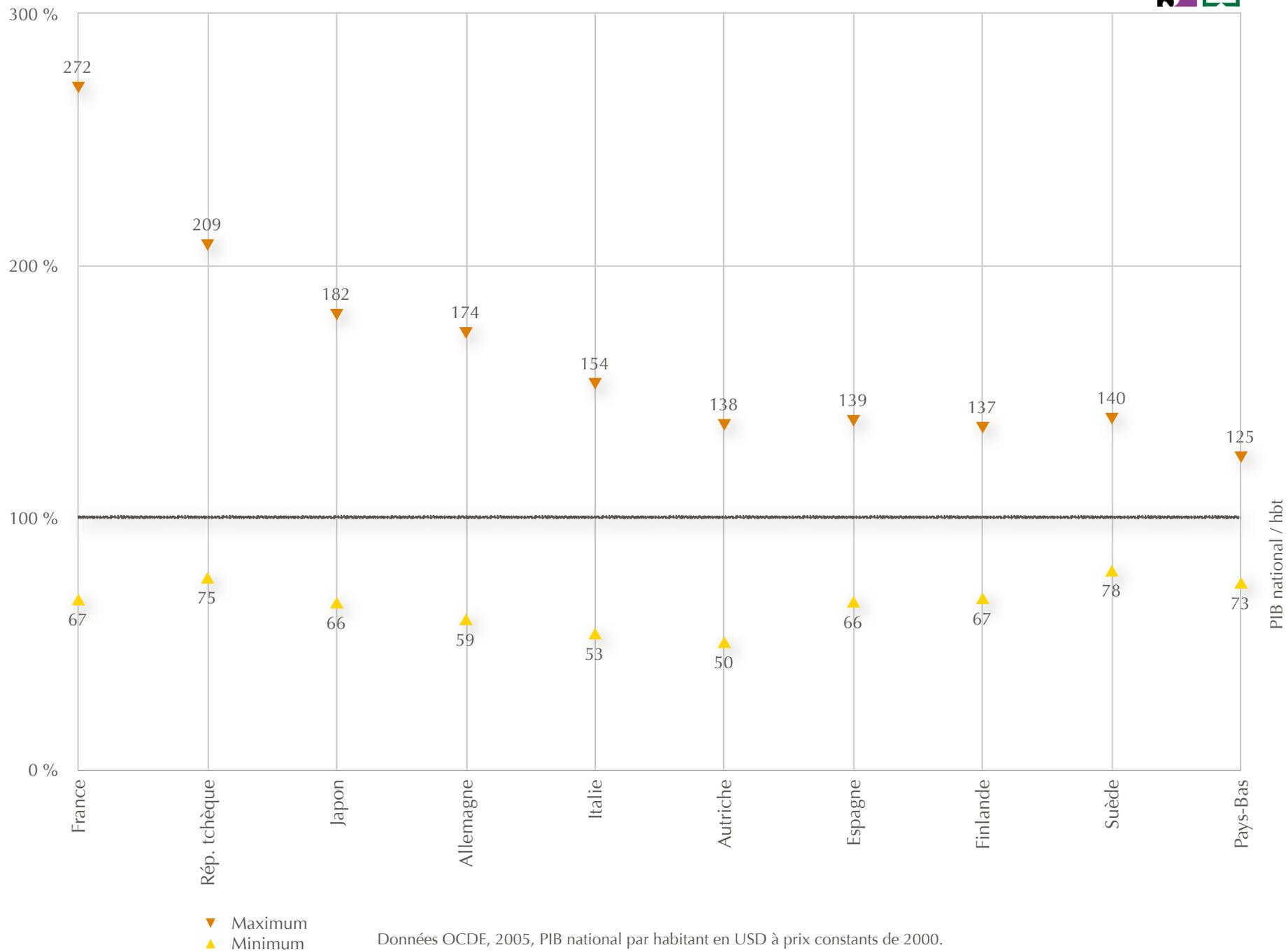
La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

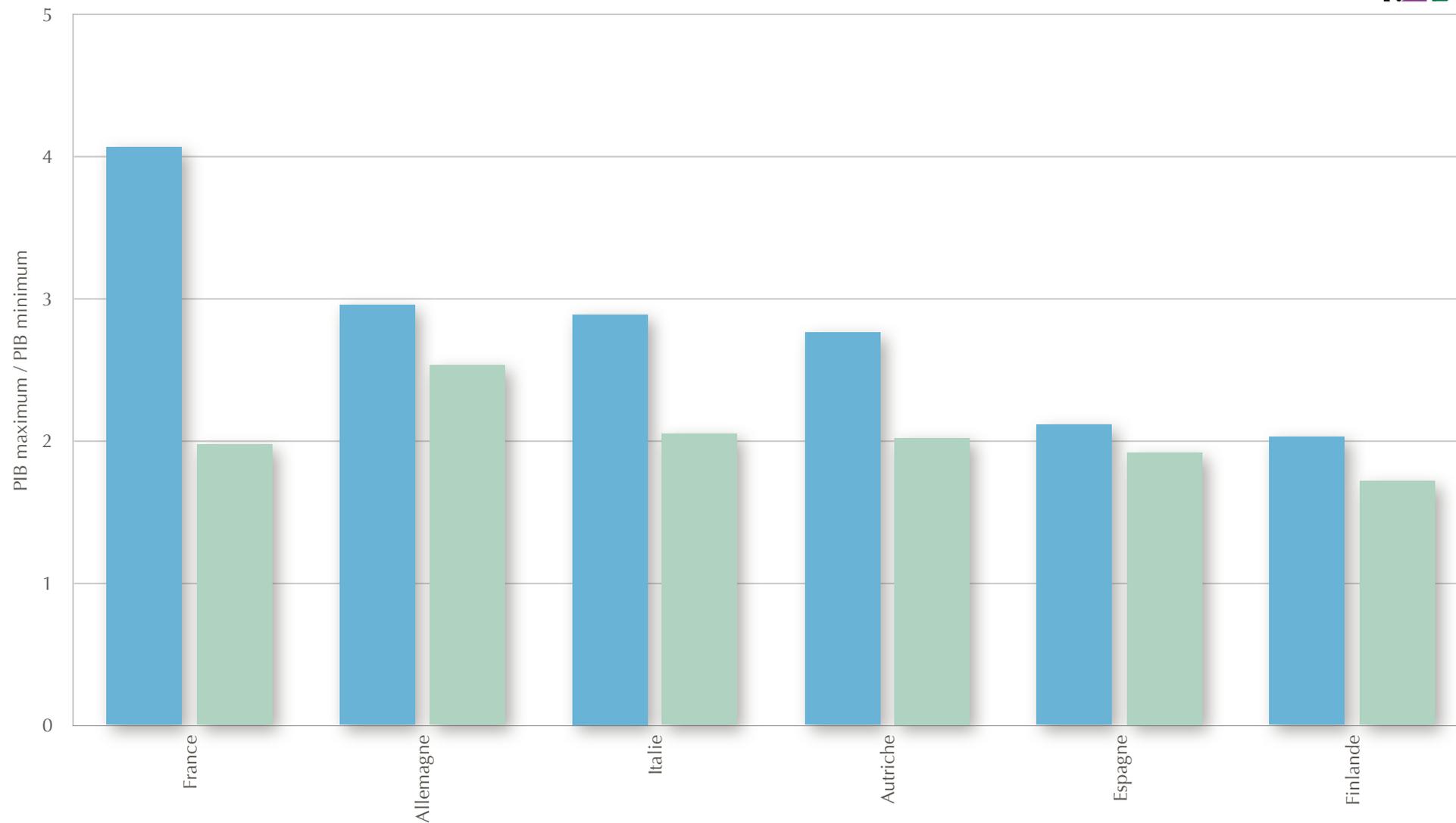
PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005



PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelles TL2 et TL3 2005



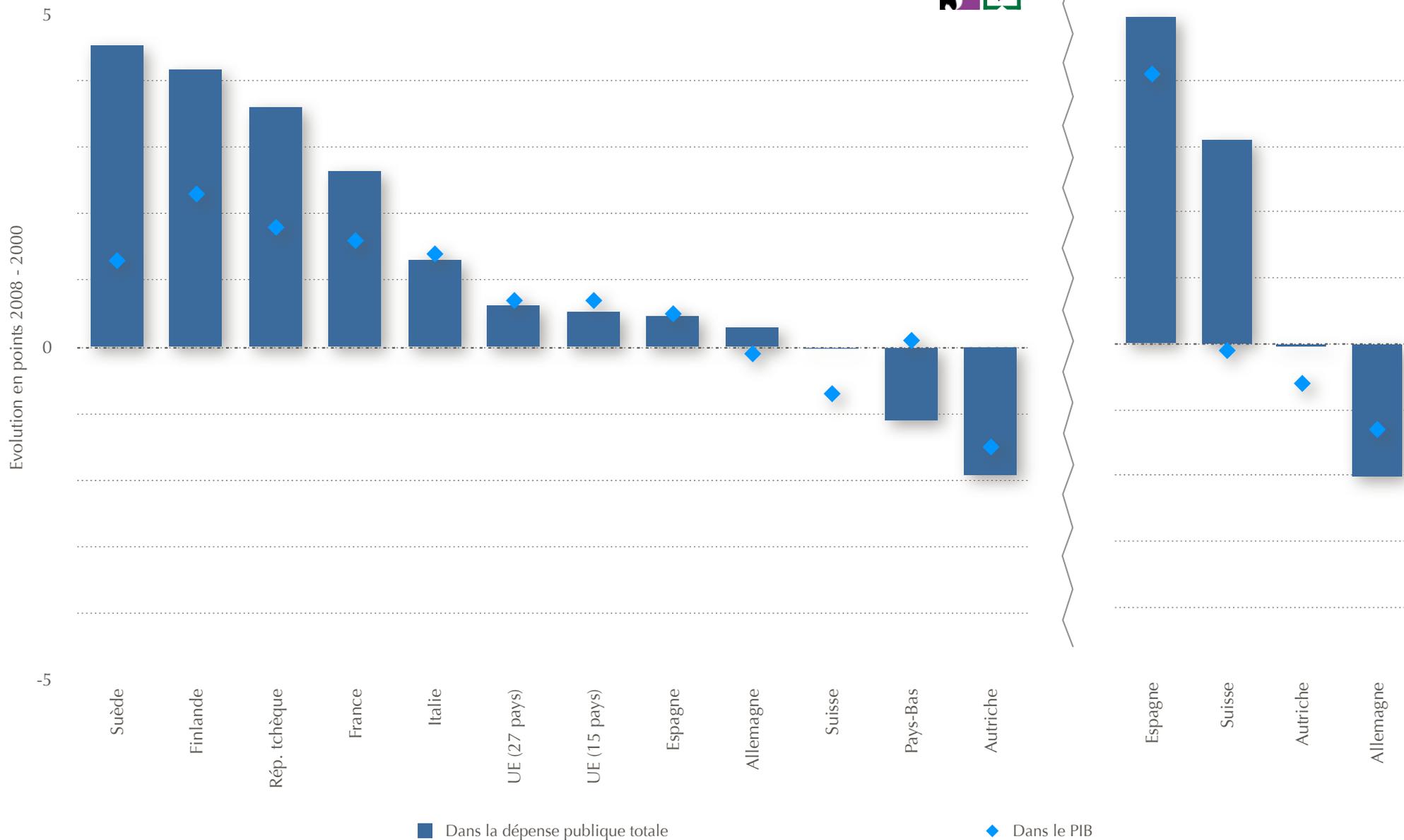
Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3



■ dispersion TL3
■ dispersion TL2

Données OCDE, 2005, PIB national par habitant en USD à prix constants de 2000.
Rapport entre le PIB minimum et le PIB maximum.

Evolution du poids du secteur public local...



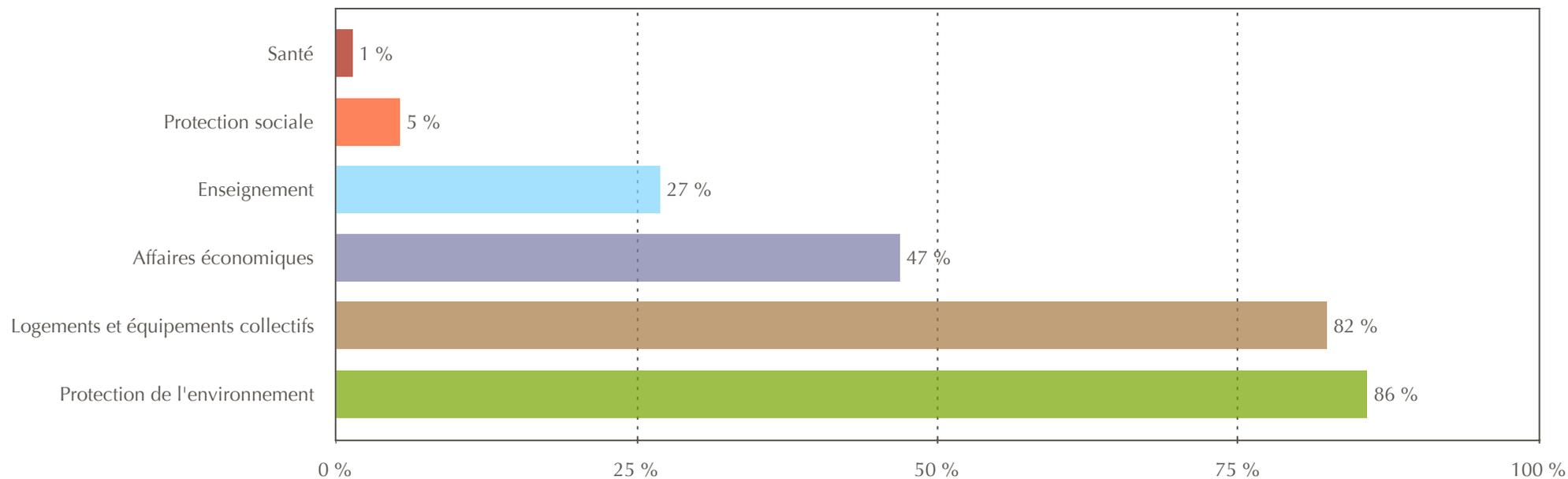
Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007.

L'Espagne est assimilée dans l'appareil statistique européen aux pays fédérés, ce qui permet d'isoler les comptes des communautés espagnoles, bien que la Constitution ne reconnaisse pas de forme fédérative.

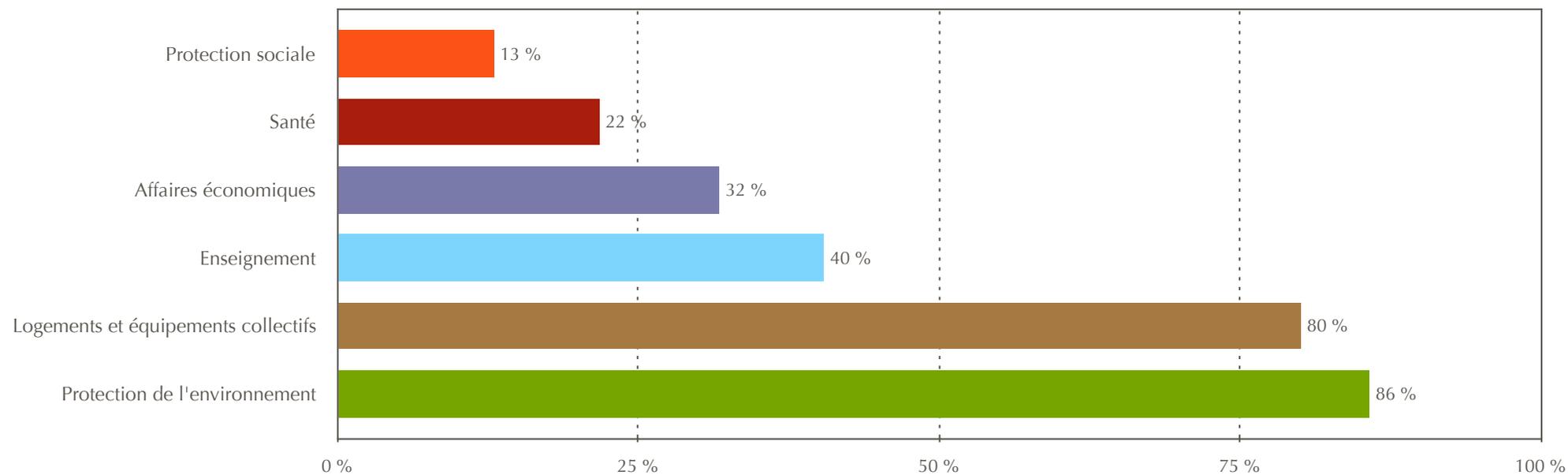
Les communautés espagnoles sont hors échelle pour l'évolution de la part de leurs dépenses dans l'ensemble du secteur public : +8,5 points entre 2000 et 2008.



2000



2008

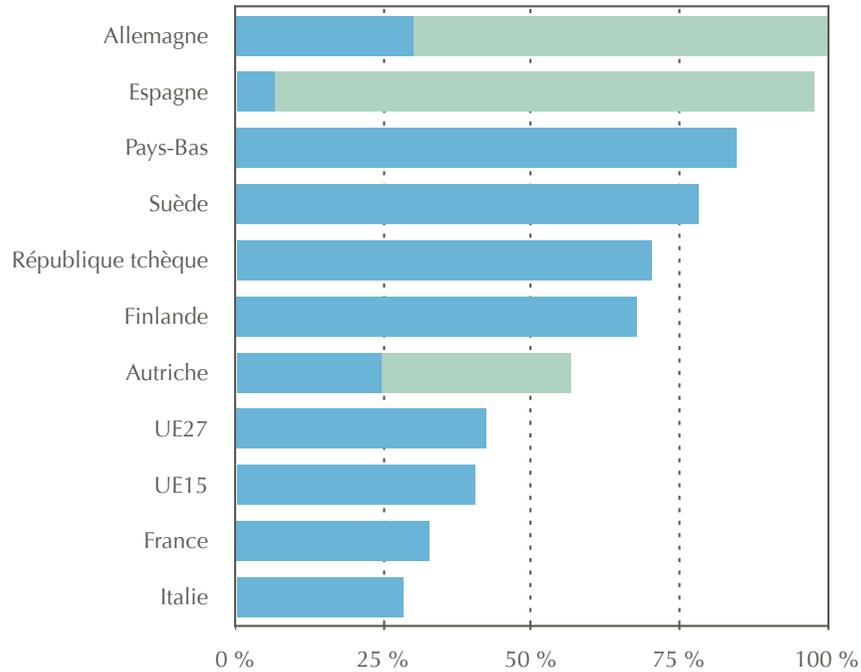


Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

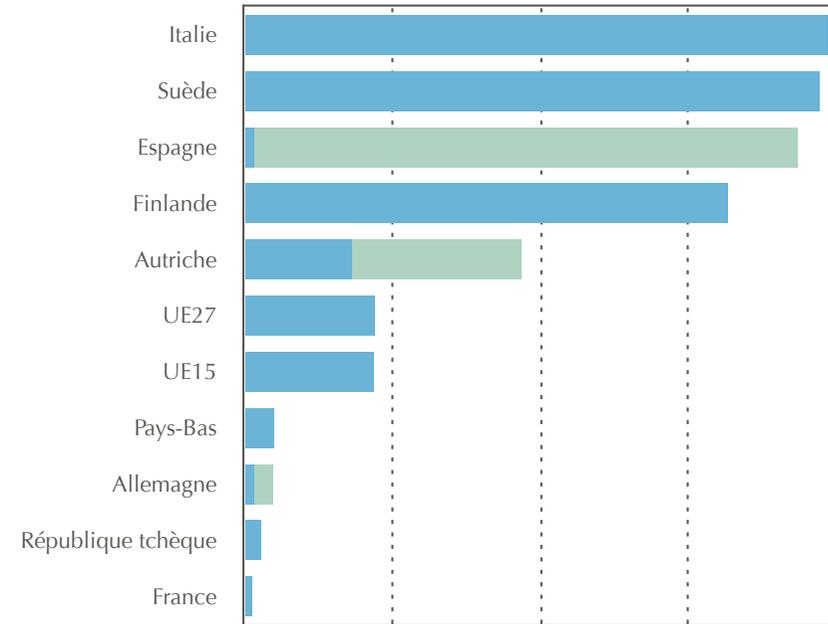
Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.



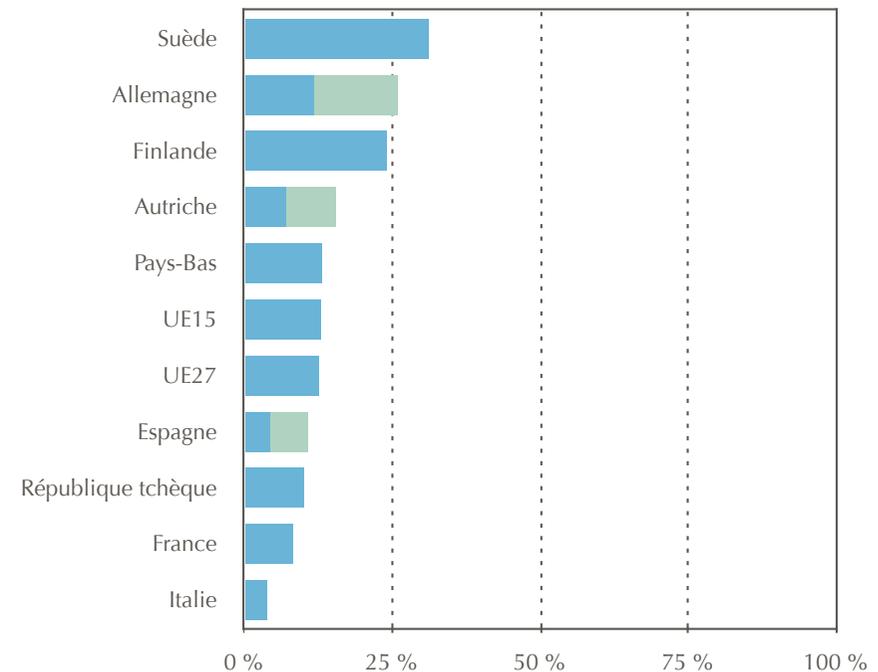
Les dépenses d'enseignement



Les dépenses de santé



Les dépenses de sécurité sociale des collectivités



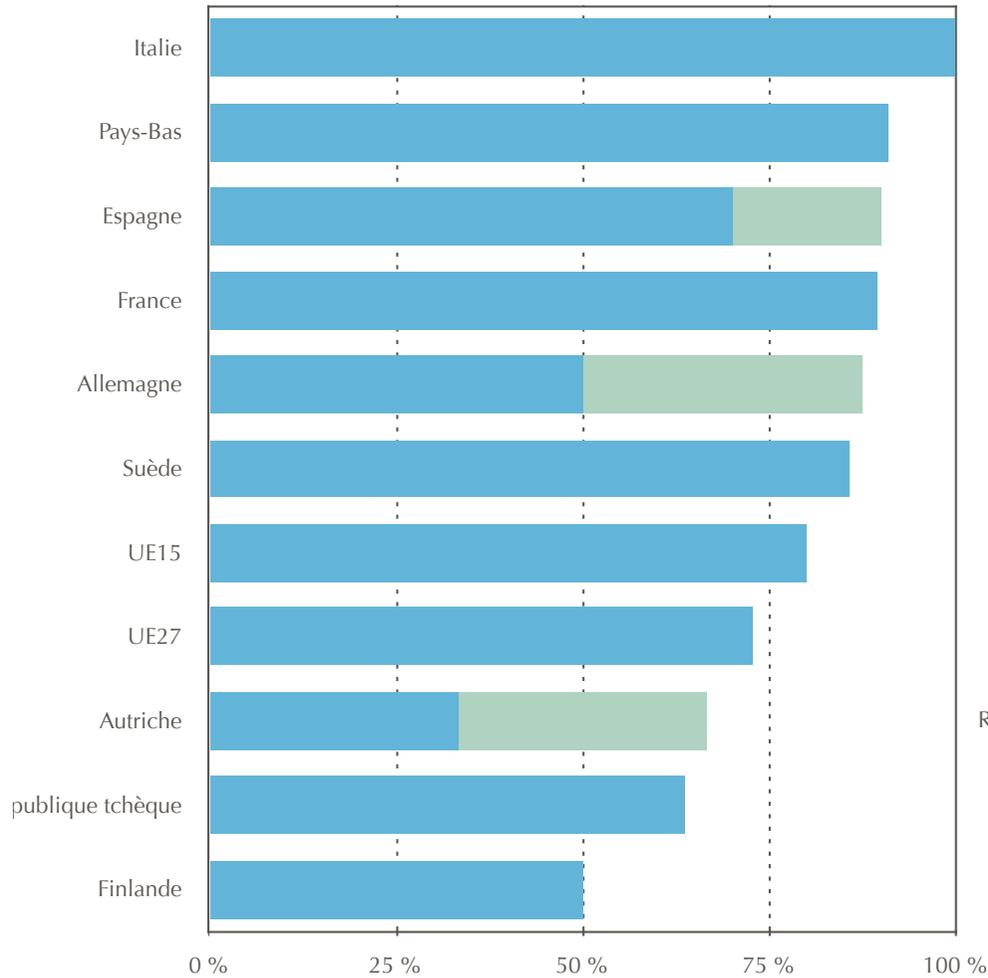
Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.

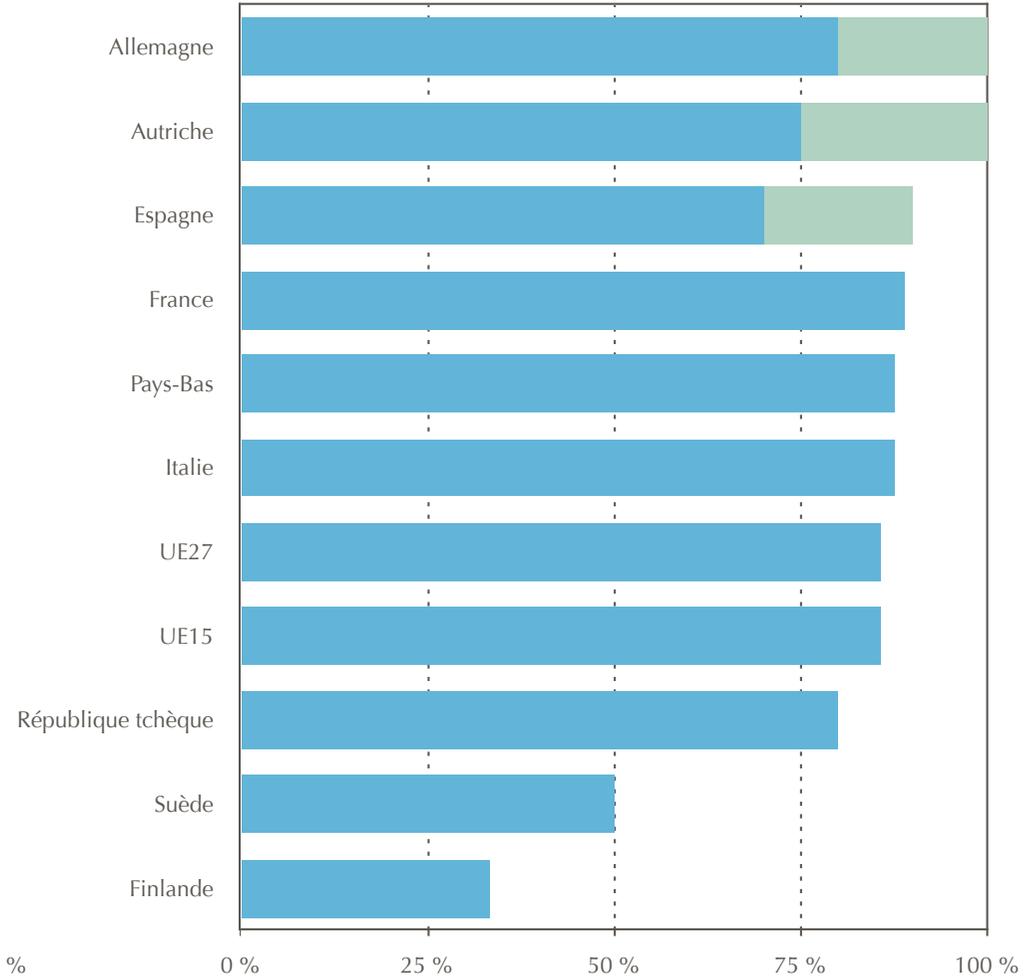
■ part du local / total
■ part du fédéré / total



Les dépenses de logement et équipements collectifs



Les dépenses de protection de l'environnement

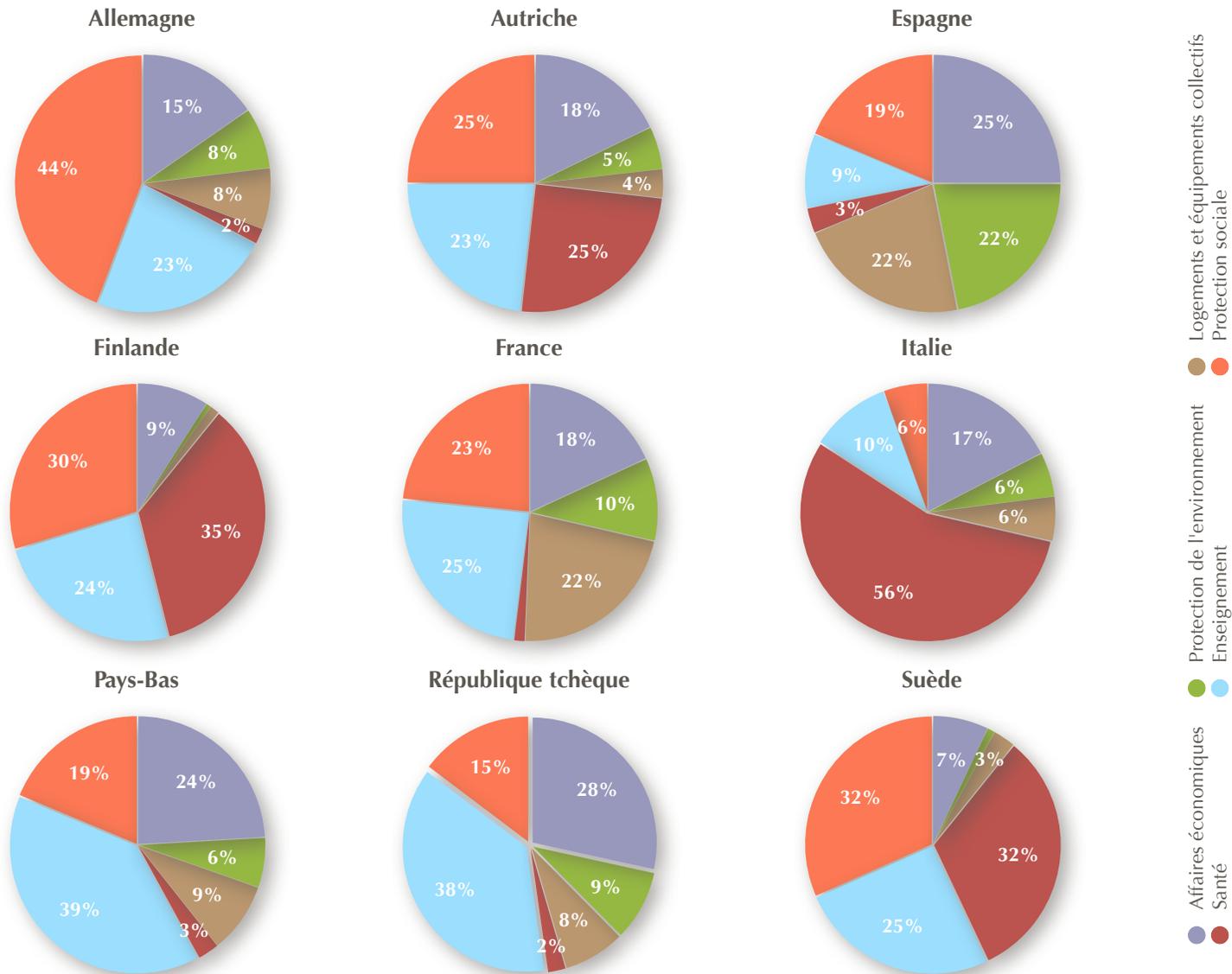


■ part du local / total
■ part du fédéré / total

Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.

Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008



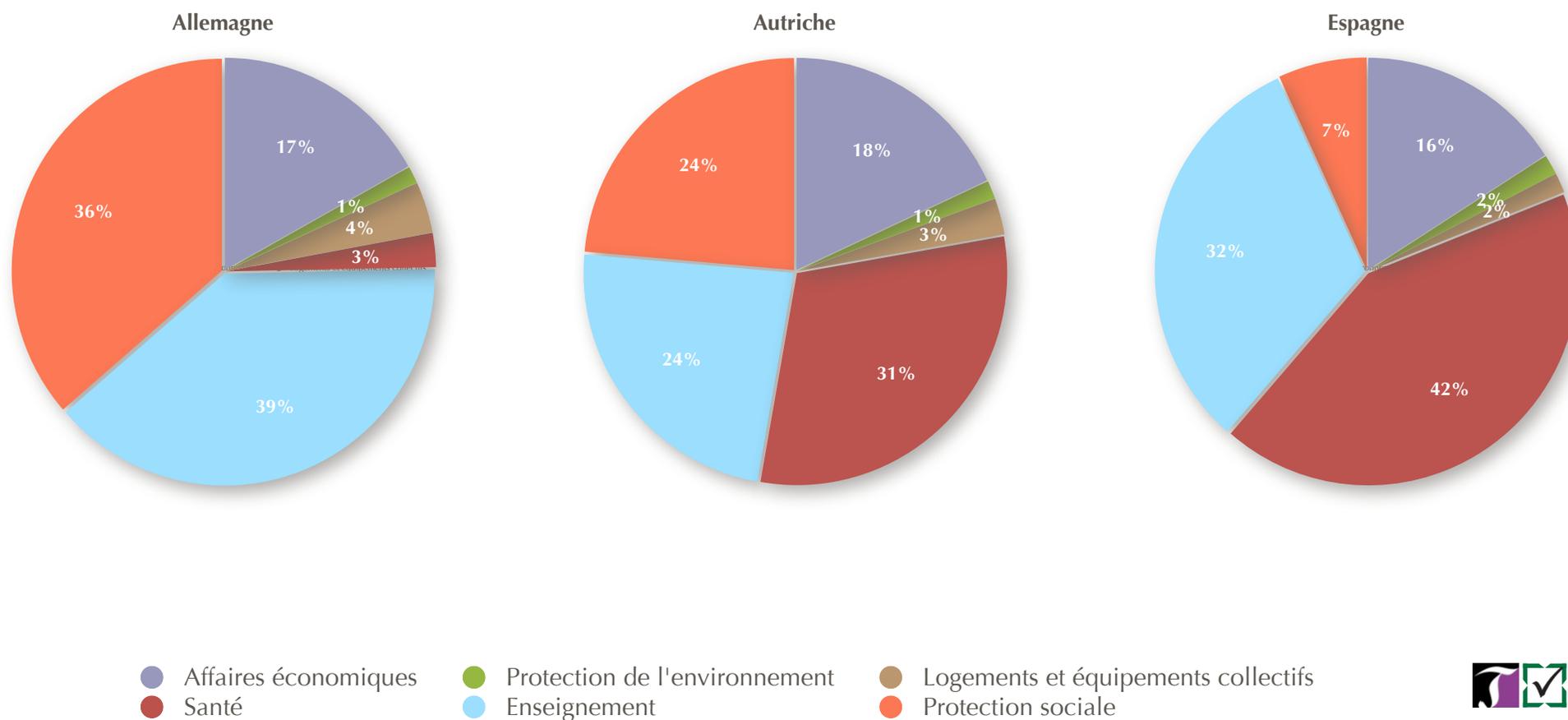
Données Eurostat, 2008, comptes des administrations publiques par fonction.

La répartition des dépenses à l'échelon local recouvre l'ensemble des entités infra-nationales à l'exception des entités fédérées et des communautés autonomes espagnoles (codification S1313 dans le système européen de comptes).

La présentation des comptes par l'Administration fédérale des finances suisse et celle des comptes nationaux du Japon rendent malaisée la comparaison avec les données harmonisées par Eurostat.



Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008

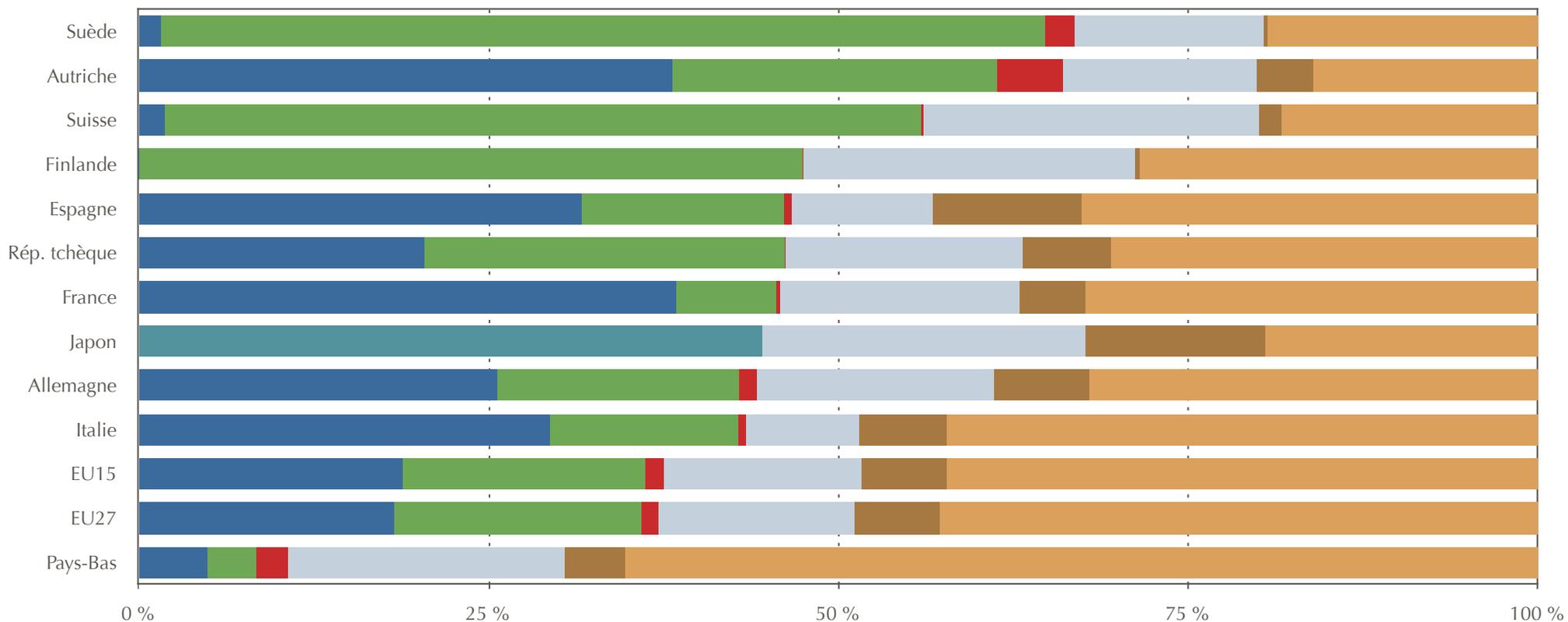


Données Eurostat, 2008, comptes des administrations publiques par fonction.

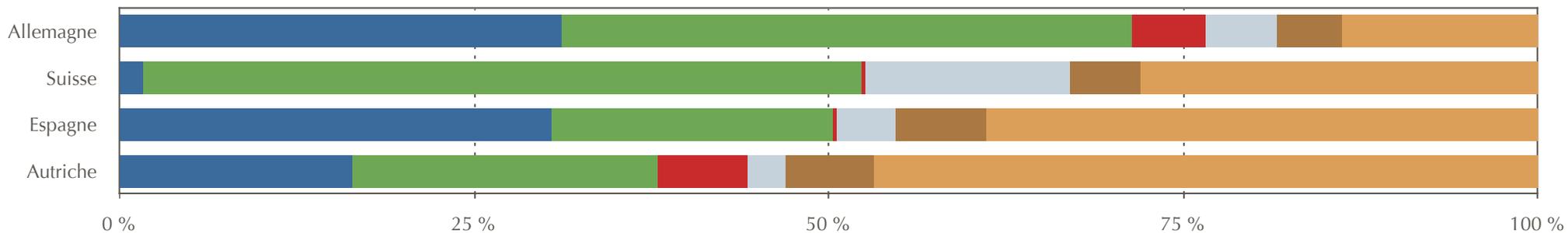
La répartition des dépenses à l'échelon fédéré recouvre les Länder allemands et autrichiens, les cantons suisses et les communautés autonomes espagnoles (codification S1312 dans le système européen de comptes).



Les recettes des collectivités locales ...



et des entités fédérées en 2008



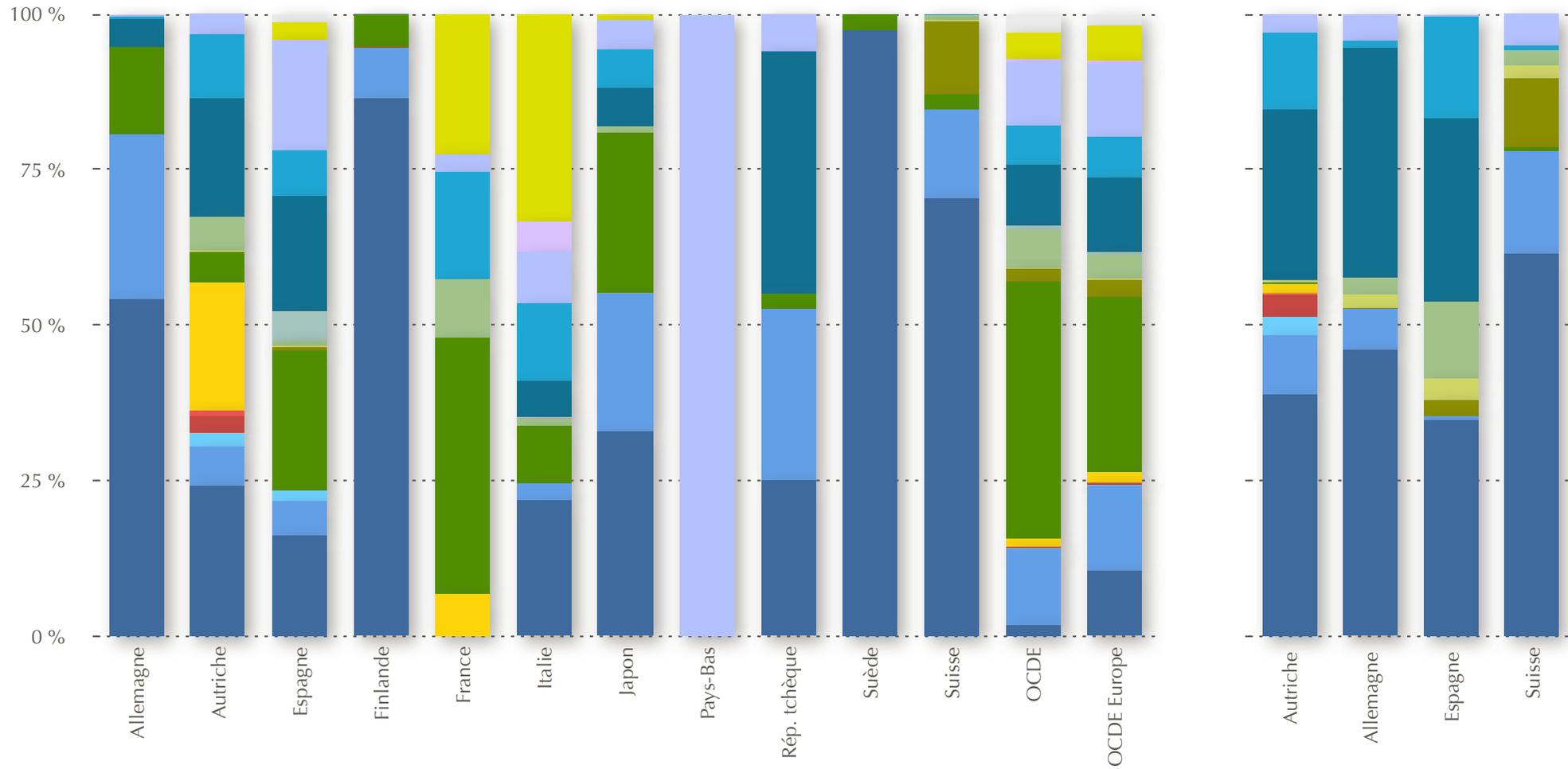
- fiscalité (non détaillée)
- taxes sur le revenu et le patrimoine
- autres recettes
- autres transferts courants reçus
- taxes sur la production
- cotisations sociales
- transferts en capital reçus

Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007 et comptes nationaux 2006 du Japon.



Composition des recettes fiscales des collectivités...

et fédérées, 2008



Données OCDE, 2008, sauf Pays-Bas et données globales pour l'ensemble des pays de l'OCDE, 2007 ; recettes fiscales des collectivités locales (échelon S13) et fédérées (S132).

- revenu des personnes physiques
- revenu des sociétés
- autres impositions sur le revenu
- cotisations à la charge des employés
- cotisations à la charge des employeurs
- cotisations des professions libérales
- autres cotisations
- impositions sur les salaires
- taxes foncières
- impôt sur la fortune
- impôt sur les successions
- taxes sur les transactions mobilières et financières
- autres taxes patrimoniales
- autres taxes foncières
- taxes sur la valeur ajoutée et assimilées
- droits d'accises
- autres taxes sur la production
- droits de timbre
- autres taxes sur la consommation
- taxes acquittées uniquement par les entreprises
- autres



Les coefficients de pondération de la population: une comparaison

Coefficients appliqués à la fiscalité partagée en République tchèque

Nombre d'habitants	Coefficients de taille	Multiplications des coefficients
0 - 300	1,0000	1,000 x nombre d'habitants
301 – 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x nombre d'habitants excédant 300
5001 – 30 000	1,3872	5300,8 + 1,3872 x nombre d'habitants excédant 5000
30 001 et plus	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x nombre d'habitants excédant 30 000
Coefficients pour les grandes villes		
Prague, ville capitale (<i>hlavní město</i>)		4,2098
Plzeň		2,5273
Ostrava		2,5273
autres		1,000

Source: d'après une note de Jaroslava Kypetová, juriste pour l'Association des communes et cantons de République tchèque (SMOCR)
 Depuis 2008, les 14 classes démographiques ont été remplacées par le tableau ci-dessus et trois critères de répartition s'applique avec les pourcentages suivants :
 3 % dépend du nombre d'habitants non-pondéré
 3 % dépend de la superficie
 96 % dépend du nombre d'habitants pondéré

Pondération de la population pour la fiscalité partagée en Autriche

Population	Facteur
≤ 10 000 habitants	1 1/2
10 001...20 000 habitants	1 2/3
20 001...50 000 habitants	2
> 50 000 habitants	2 1/3

Source: Crédit communal d'Autriche et Office national de statistique, 2009
 Le critère de population pondération compte pour 53,6% dans la répartition de la fiscalité ; la population brute compte pour 15% dans la répartition.

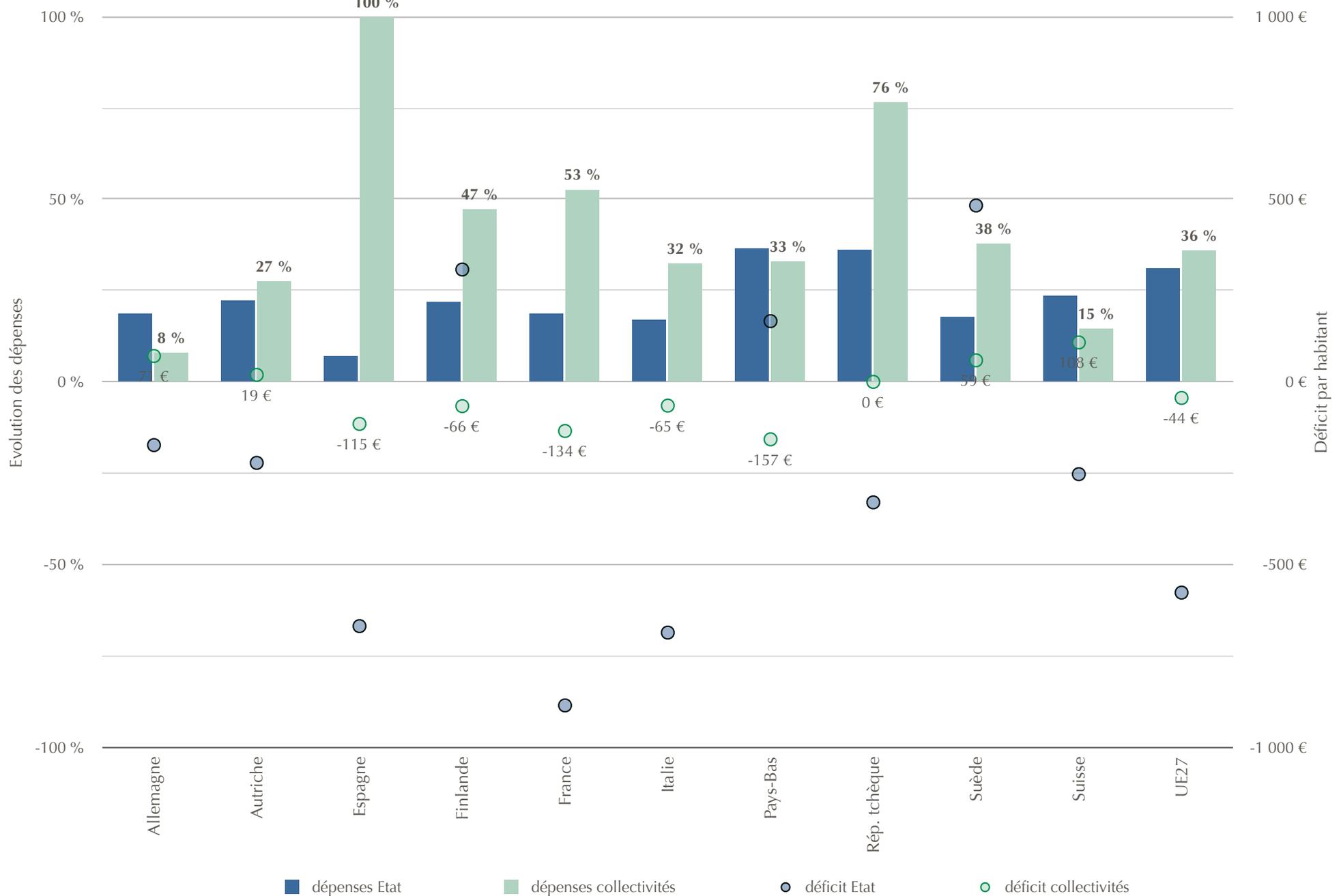
Coefficients appliqués à la dotation globale de fonctionnement en France

Population DGF	Coefficient a	Dotation de base 2008
0	1,0000	0
500	1,0000	31 675
1 000	1,115689	70 680
2 000	1,231378	156 017
350	1,324780	293 740
5 000	1,384310	438 484
7 500	1,451984	689 880
10 000	1,499999	950 259
15 000	1,567672	1 489 695
20 000	1,615688	2 047 097
35 000	1,709090	3 789 517
50 000	1,768620	5 602 160
75 000	1,836294	8 724 778
100 000	1,884309	11 937 217
200 000	1,999998	25 340 228

Source: fiche DGCL et décret pris en Conseil d'État le 31 mars 2005.
 Le coefficient a permet de moduler la dotation par habitant affectée aux communes. Il ne vaut que pour la part forfaitaire de la dotation.



Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008



Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme consolidée des échelons local et fédéré.



Les indicateurs de service retenus au Japon

Les besoins financiers sont calculés de la manière suivante :

= Coût unitaire x Unité de service x Coefficients de pondération

Pour l'année fiscale 2007, 6 pôles de dépenses ont été recensés pour les départements et autant pour les communes.

Au sein de ces pôles, 40 indicateurs sont mobilisés pour les départements et 50 pour les communes auxquels sont attachés des coûts unitaires.

Exemple d'unités de service (département)

Dépenses d'enseignement	Critères
Dépenses d'enseignement primaire	Nombre de personnel scolaire
Dépenses relatives aux collèges	Nombre de personnel scolaire
Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire
	Nombre d'élèves
Dépenses relatives aux établissements spécialisés	Nombre de personnel scolaire
	Nombre de classes
Autres dépenses d'éducation	Population
	Nombre d'étudiants dans les universités publiques
	Nombre d'élèves dans les écoles privées

Exemple d'unités de service (commune)

Dépenses d'éducation	Critères
Dépenses d'enseignement primaire	Nombre d'enfants
	Nombre de classes
	Nombre d'écoles
Dépenses relatives aux collèges	Nombre d'élèves
	Nombre de classes
	Nombre de collèges
Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire
	Nombre d'élèves
Autres dépenses d'éducation	Population
	Nombre de jeunes enfants en crèche



Les indicateurs de service retenus aux Pays-Bas

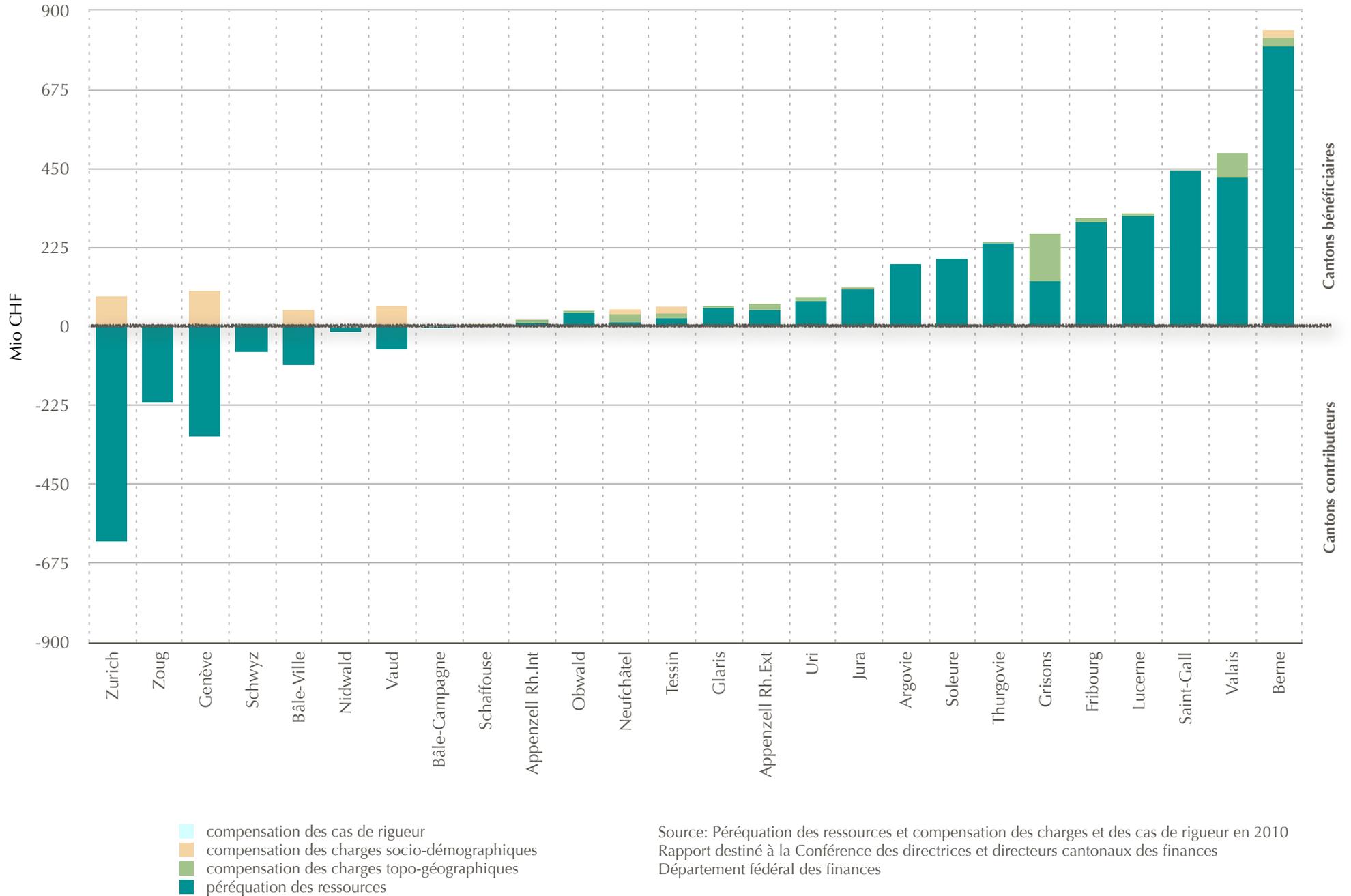
Le fonds municipal distingue 14 pôles de dépenses, répartis au sein de 4 champs. Chaque pôle de dépense identifié par le fonds municipal dispose de sa propre formule de répartition, s'appuyant sur un ou plusieurs indicateurs objectifs.

Compartiment	Pôles de dépenses	Indicateurs utilisés
Espace public	<ul style="list-style-type: none"> - Assainissement - Voirie et eau - Parcs et jardins publics 	Critères physiques : qualité du sol, superficie du territoire, superficie bâtie, volume des voies navigables internes et externes, nombre de zones isolées.
		Pour les parcs et jardins publics, les critères utilisés sont ceux du nombre d'habitants et de logements.
Bâtiments et environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Ordre public et sécurité (inclut les sapeurs-pompiers) - Musées, etc... - Logement social, aménagement du territoire, rénovation urbaine - Environnement physique - Collecte des ordures 	Nombre de maisons, densité des logements (nombre d'adresses / superficie), nombre d'établissements commerciaux, rénovation urbaine, et critères basés sur les caractéristiques historiques des territoires
Services publics	<ul style="list-style-type: none"> - Education (inclus les installations scolaires) - Emploi et revenu - Protection sociale (inclut les handicapés et enfance) - Culture, sports et loisirs - Etat-civil 	Population ajustée par tranches d'âge, critères sociaux, nombre d'enfants scolarisés, pouvoir d'achat...
Gouvernement local	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernement local 	Montants fixes, nombre d'habitants



Les volumes de la péréquation en Suisse

Montant versés et reçus en 2010



Source: Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2010
 Rapport destiné à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
 Département fédéral des finances

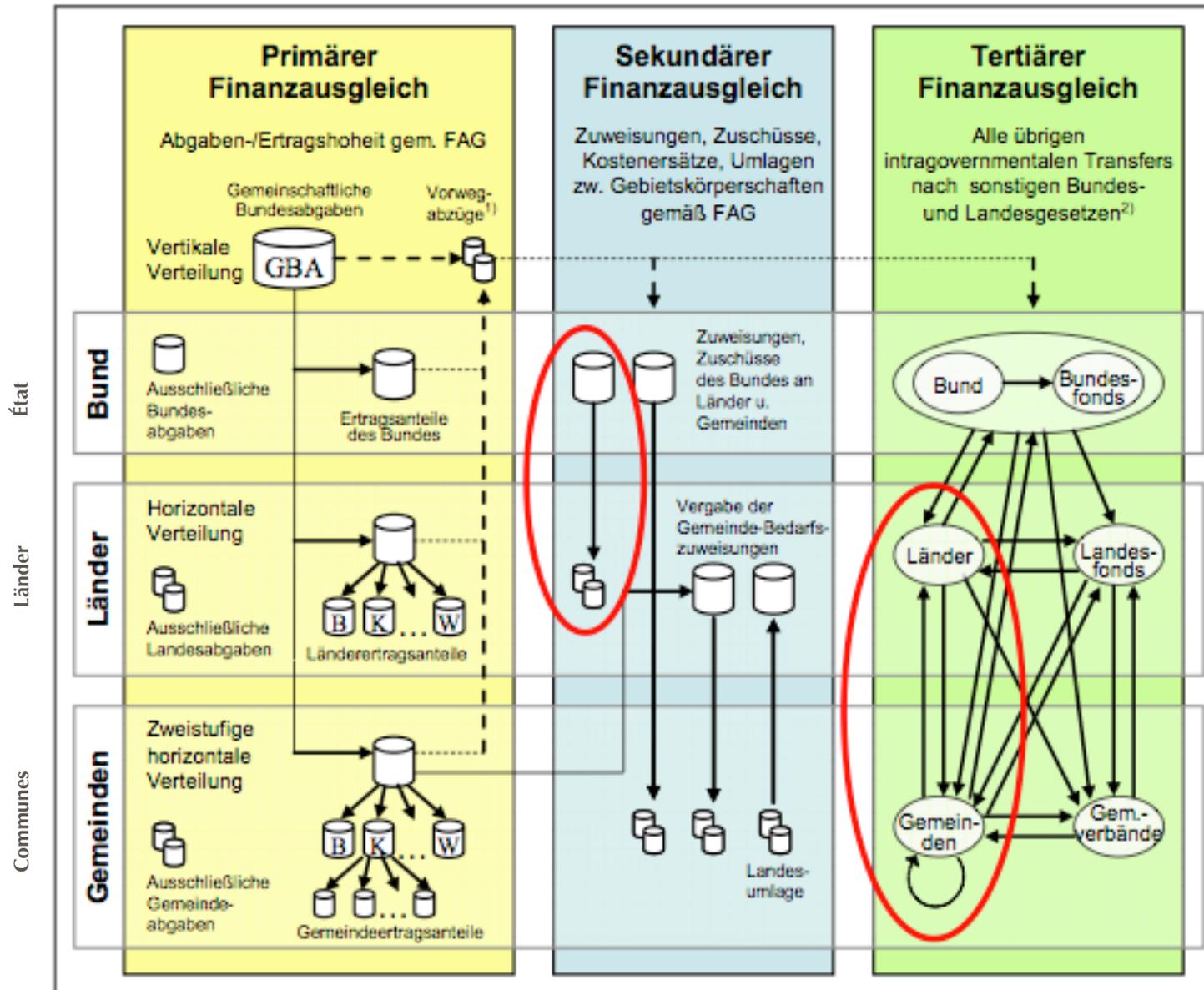


L'architecture de la répartition financière (*Finanzausgleich*) en Autriche

Fiscalité partagée

Complément

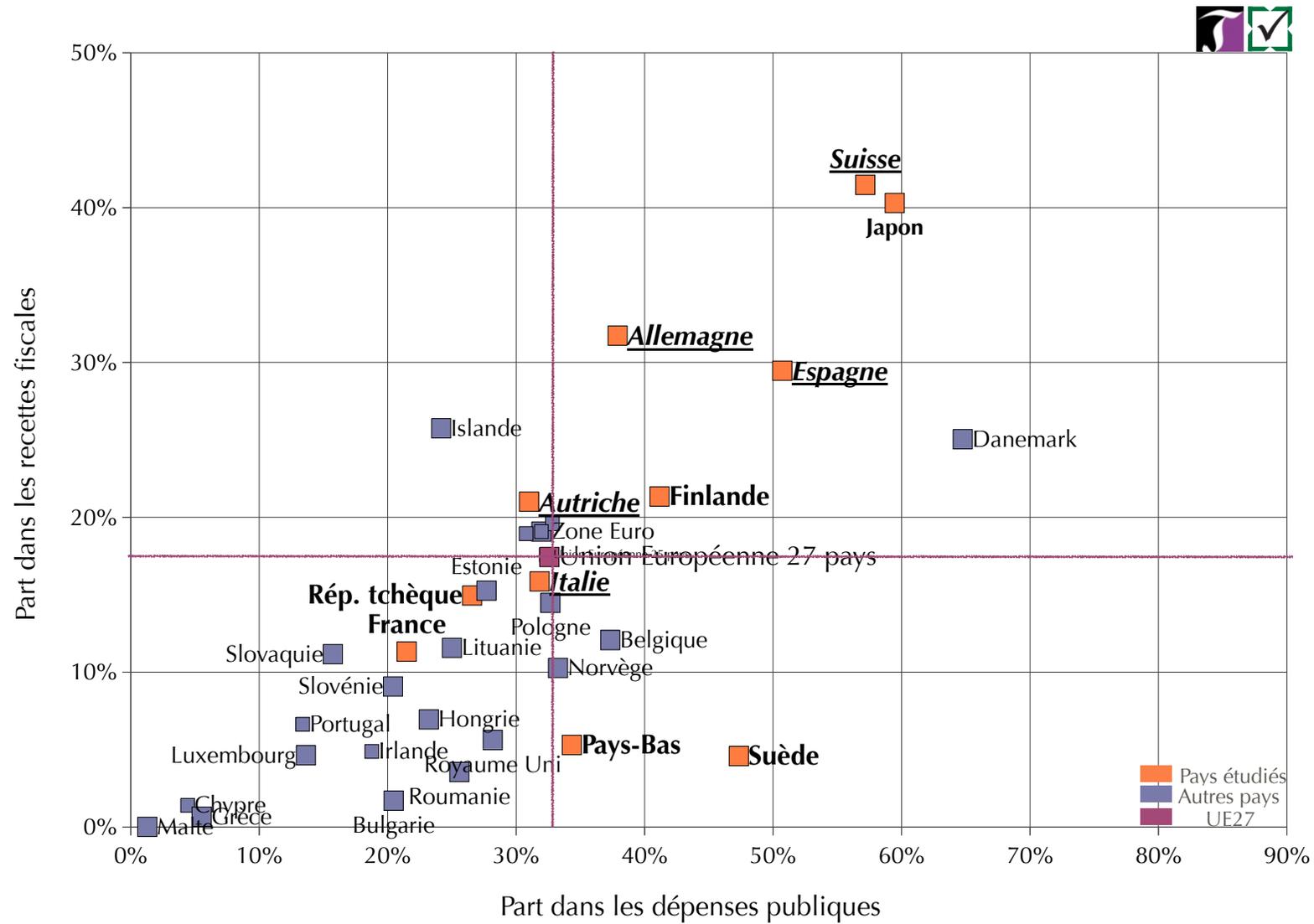
Lois ad hoc



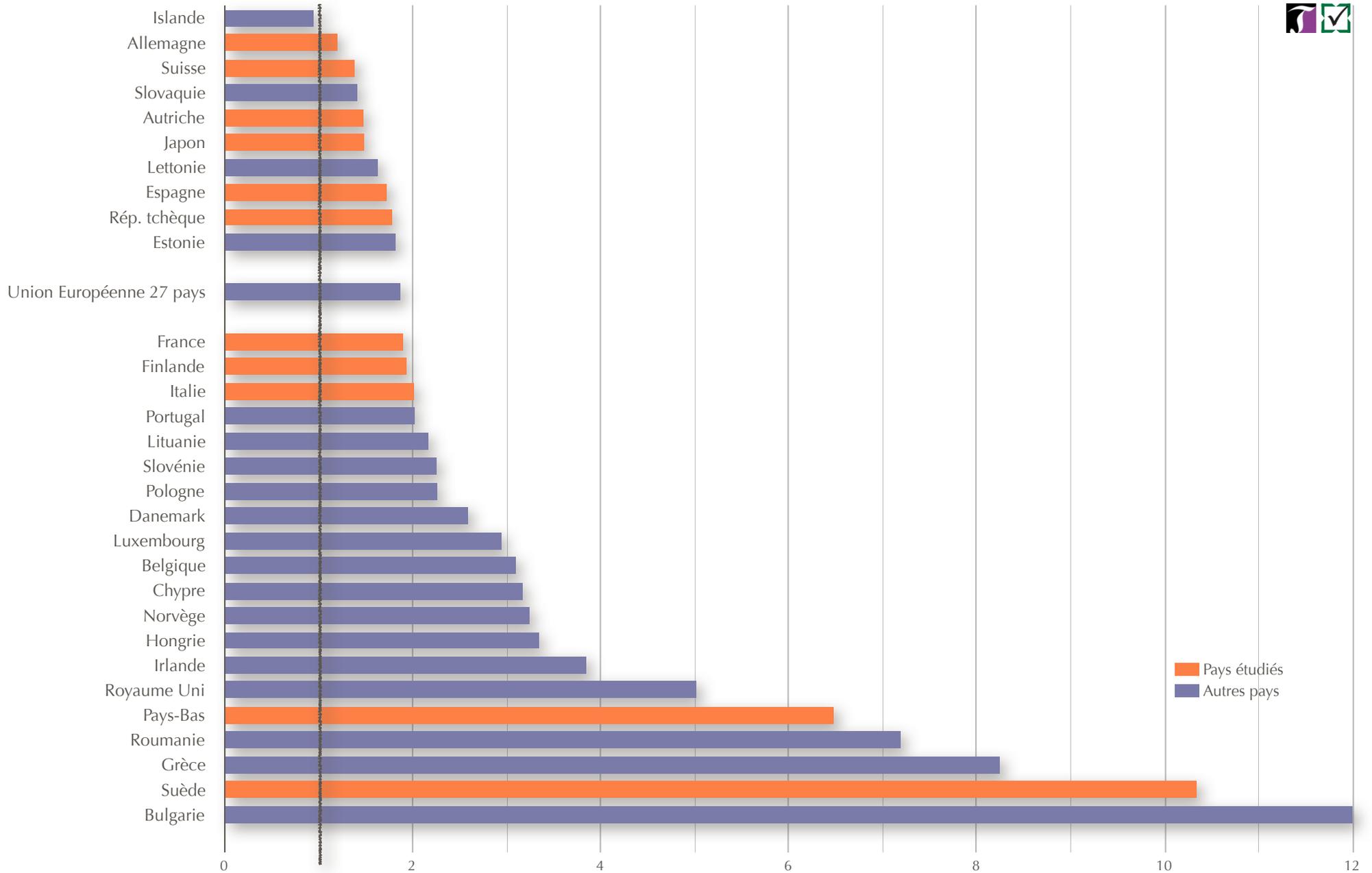
Source: Johann Bröthaler, *Manuel de la répartition financière*, 2008

Les flux entourés en rouge correspondent au fonds de péréquation recensés pour notre étude.

Dépenses et recettes des collectivités en 2008

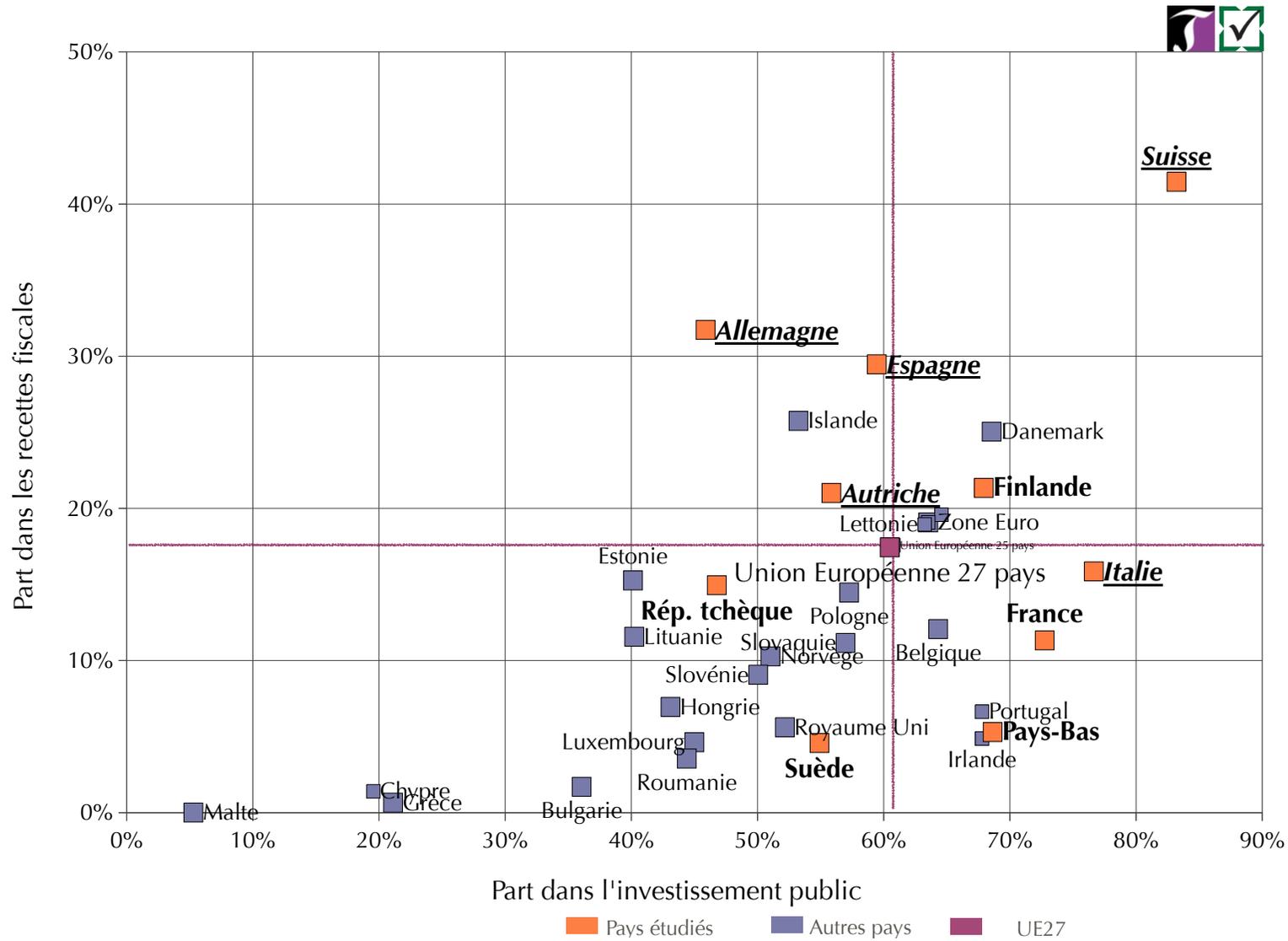


Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité

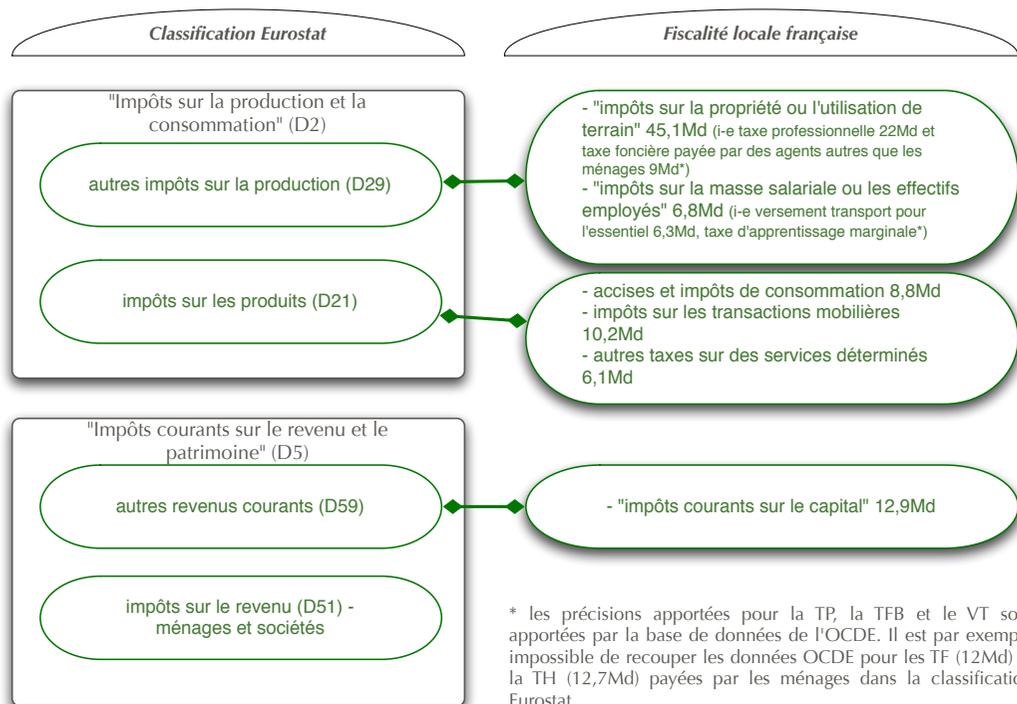


La part des dépenses portées par les collectivités est supérieure à celle de la fiscalité qui leur est affectée.

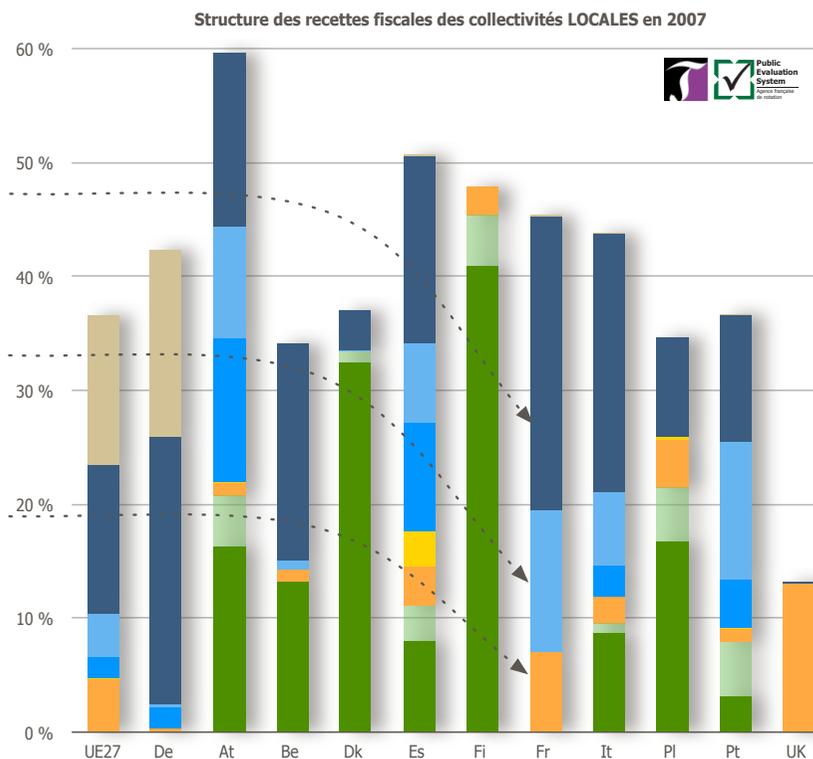
Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008*



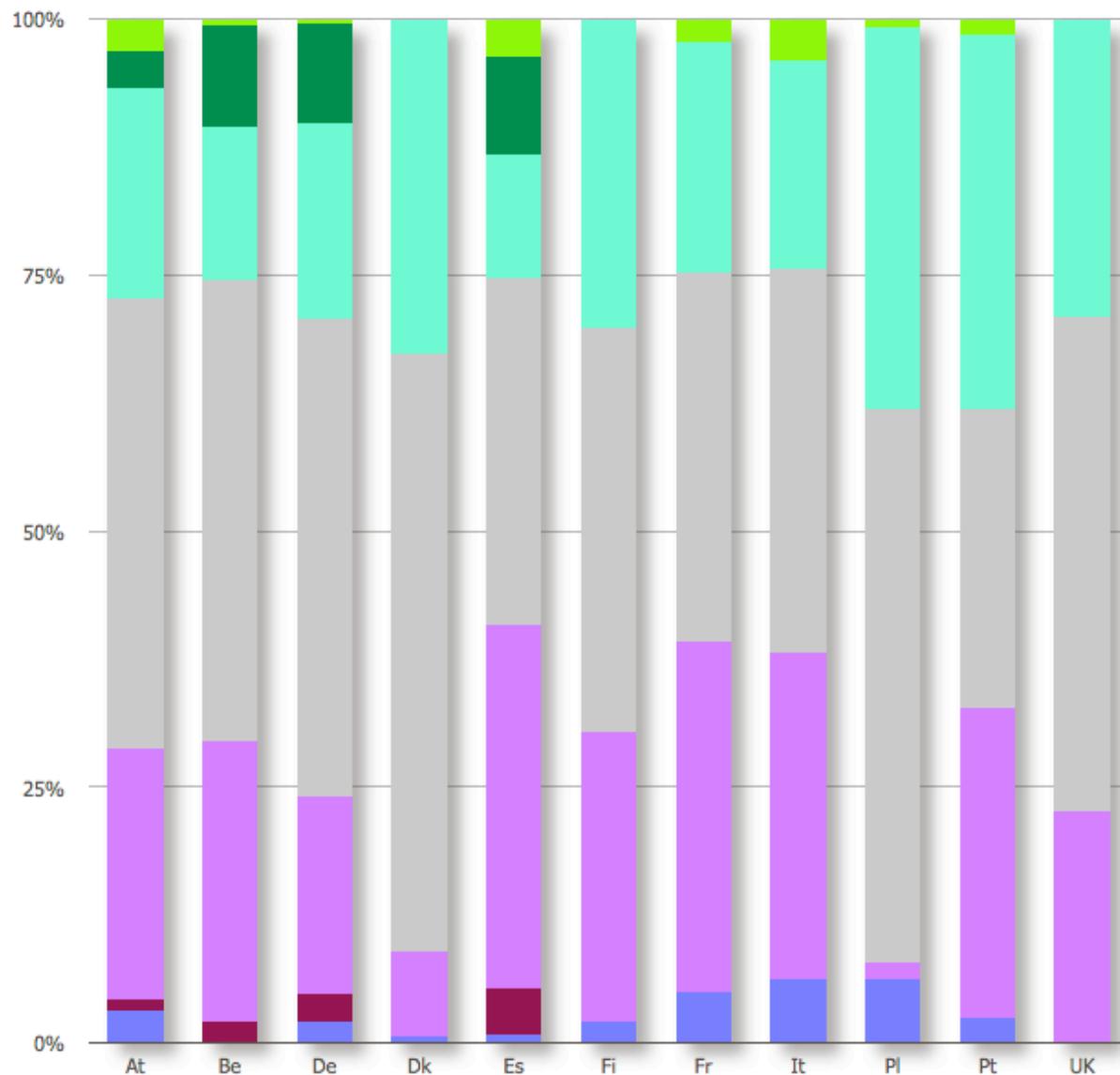
Fiscalité locale française



* les précisions apportées pour la TP, la TFB et le VT sont apportées par la base de données de l'OCDE. Il est par exemple impossible de recouper les données OCDE pour les TF (12Md) et la TH (12,7Md) payées par les ménages dans la classification Eurostat.



Répartition du produit fiscal total en 2007



Méthodologie :

données OCDE, enquête sur le revenu des administrations, données 2006 pour la Belgique et la Pologne

impôts payés par les entreprises :

1200 impôts sur le revenu des sociétés
 2200 cotisations sociales payées par l'employeur
 3000 taxe sur les salaires et la main d'oeuvre
 4220 taxes sur la propriété des entreprises
 4400 taxes sur les transactions mobilières et immobilières
 6100 autres taxes payées exclusivement par les entreprises (taxe professionnelle en France)

impôts sur la consommation:

5110 taxes générales sur les produits et les ventes (dont TVA)
 5120 taxes sur les biens et les services (dont droits d'accises)
 5200 impôts sur l'utilisation des biens et l'exercice d'activités





www.institut-thomas-more.org

Jean-Thomas Lesueur
Délégué général
jth.lesueur@institut-thomas-more.org



Public Evaluation System

Agence française de notation

www.public-evaluation.com

Stanislas Boutmy
Directeur général
s.boutmy@public-evaluation.com

Céline Moyon
Consultante
c.moyon@public-evaluation.com