

Tout (ou presque) sur la réforme des finances locales

Sommaire

Editorial

– La farce carbone... (suite)
par Vanik BERBERIAN

p.2

Spécial finances locales

1 - Structure du nouvel impôt
économique

p.3

2 - Péréquation : l'Arlésienne

p.4

3 - Les finances des régions

4 - Les finances des départements

5 - Les finances des communes
et des intercommunalités

p.5

6 - Les conséquences de la réforme

p.6

Bilan

p.8

Notes

p.11

ORGANE OFFICIEL
DE L'ASSOCIATION
DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

• Administration Gestion :
52, avenue Foch
69006 LYON
Tél. 04 72 61 77 20 - Fax 04 72 61 79 97
36000communes@amrf.fr

• Fondateurs :

Etienne Furtos - Jean Herbin
François Paour - Gérard Pelletier

• Directeur de la Publication :

Vanik Berberian

• Directeur de la Rédaction :

Pierre-Yves Collombat

• Rédactrice en Chef :

Magali Vagneur

• Comité de Rédaction :

Vanik Berberian - Dominique Bidet - Pierre-Yves
Collombat - Max Feschet - Michel Fournier - Louis
Pautrel - Andrée Rabilloud

• Imprimerie :

Imprimerie Albedia - Aurillac

• Dépôt légal :

1^{er} trimestre 2010 - Commission Paritaire :
0309G84400 - ISSN : 0245 - 3185

• Abonnement :

Adhérents : 17,25 € - Non-adhérents : 35 €
CCP LYON 1076-40 Y

Editorial

La farce carbone... (suite)

Victime d'un violent coup de grisou, sort de plus en plus souvent réservé aux textes mal ficelés, la taxe carbone est répartie à l'étude.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les régimes d'exemption institués par la loi étaient contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créaient une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Rien de moins !



Annoncée par le Président de la République comme une réforme historique, une révolution fiscale, un virage majeur devant modifier le comportement des Français, cette taxe est en fait rejetée par une majorité de Français. Non qu'ils soient insensibles aux évolutions écologiques de notre terre ou rétifs à l'idée de faire évoluer nos comportements, mais un projet insuffisamment concerté, pénalisé par manque de lisibilité quant aux mécanismes de compensation et, particulièrement obscur quant à l'utilisation du produit de la taxe a du mal à convaincre.

Au-delà du débat sur le prix de la tonne de CO₂ émise, la question posée est celle du périmètre de cette taxe qu'il faut avoir le courage d'appeler taxe parce c'en est une. Il n'est pas acceptable que cette taxe pèse surtout sur les ménages oubliant 93 % des émissions d'origine industrielle. La taxe ne peut porter sur les seuls carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone. Certes l'argument de la compétitivité de nos entreprises reste vrai, aussi cette question doit être appréhendée au moins au niveau européen si ce n'est mondial. Or les résultats navrants du sommet de Copenhague ne peuvent que nous porter au scepticisme.

Reste qu'il faudra expliquer aux Français et notamment aux ruraux, comment une taxe qui a pour objectif d'inciter à moins consommer d'énergie productrice de CO₂ peut faire effet quand on a pas ou peu de choix alternatif.

Loin de moi l'idée de proposer le statu quo ou l'inaction en ce domaine car urgence et nécessité sont là. Mais l'effort doit être mieux partagé pour être accepté, sans oublier de tenir compte de la réalité des situations et de la capacité contributive de chacun, d'autant qu'il s'agit d'un sujet d'intérêt général par excellence.

Vanik Berberian,
maire de Gargilesse-Dampierre (36),
Président de l'Association des maires ruraux de France

La réforme des finances locales

Annoncée le 5 février 2009 par le Président de la République, la disparition de la taxe professionnelle s'est concrétisée dans la loi de finances pour 2010. La fiscalité locale, les modes de financements des collectivités territoriales s'en trouvent du même coup profondément modifiés, alors même que la réforme de leur architecture est en cours de discussion au Parlement. Dans ce numéro, 36000 communes présente les nouvelles dispositions de la loi de finances et leurs conséquences.

1 - Structure du nouvel impôt économique

Deux axes essentiels structurent le projet gouvernemental : la transformation et l'allègement de la Taxe professionnelle, une ventilation nouvelle des impôts locaux existants entre niveaux de collectivités.

Feu la TP est remplacée, dès 2010, par la Cotisation Economique Territoriale (CET) subdivisée en une Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) assise sur le foncier bâti et une Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) assise, comme son nom l'indique, sur la valeur ajoutée (VA).

Le montant de la CET est plafonné à 3 % de la VA (3,5 % aujourd'hui). Une partie du coût du plafonnement sera à la charge des collectivités à partir de 2013.

Le taux de la CFE est fixé par les communes et EPCI, celui de la CVAE par l'Etat.

La CFE : une liberté communale bien encadrée.

Assise sur le foncier bâti et non bâti des entreprises, avec un abattement de 30 % pour les activités industrielles, elle est perçue par le bloc communal (communes et/ou EPCI).

Une cotisation minimum de CFE, entre 200 € (ça ne s'invente pas !) et 2 000 € est prévue.

Son taux est fixé par la commune ou l'EPCI mais, la stricte liaison de ses possibilités d'évolution avec celles de l'impôt ménage est rétablie. On n'est jamais trop prudent avec les irresponsables locaux.

La CVAE : un monument à la gloire de la simplification.

Mode de calcul

Théoriquement, la CVAE est payée par l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires (CA) est supérieur à

A la revoyure

Au terme de trois mois de débats, émaillés de psychodrames médiatico-politiques internes à la majorité parlementaire, sur le thème « rassurez-moi ou je ne vote pas le budget », d'amendements substantiels du projet gouvernemental, d'une Commission mixte paritaire à rebondissements, aux conclusions de nouveau amendées par le Gouvernement, le contenu de la réforme des finances locales est enfin connu. Enfin presque...

En effet, dans l'ignorance de ce que tout cela va donner dans la réalité et de la nouvelle répartition des compétences entre

départements et régions attendue d'une future loi... dont on ne sait rien, plusieurs clauses de « revoyure » sont prévues :

- Avant le 31/07/2010 un projet de loi précisera le dispositif de répartition des ressources entre les collectivités et les EPCI ainsi que les mécanismes de péréquation entre les collectivités !

- A l'occasion de la loi de finances pour 2012, présentation d'un rapport sur les conséquences de la réforme sur les recettes des collectivités et l'évolution des prélèvements sur les ménages et les entreprises. Sur la base de ce rapport, des modifi-

cations du dispositif pourront être proposées.

- Dans les six mois suivant la promulgation de la loi répartissant les compétences entre régions et départements, présentation d'un rapport sur la base duquel un projet de loi modifiera leurs ressources et confortera la vocation péréquatrice de la DGF.

Il aurait été trop simple de définir d'abord les compétences puis d'en prévoir le financement plutôt que de faire l'inverse !

L'IFER : Les nouvelles taxes sont arrivées

S'apercevant que le nouvel impôt économique favorisait particulièrement diverses activités protégées de la concurrence internationale et pour diminuer sa facture, dans un grand élan simplificateur, l'Etat a créé 7 taxes nouvelles, regroupées sous le nom générique d'IFER ou Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux : imposition sur les éoliennes terrestres, les installations de production d'électricité de toutes natures, les transformateurs électriques et les répartiteurs principaux, les stations radioélectriques, le matériel roulant ferroviaire. Le montant de chacune est fixé par l'Etat. Gain attendu : 1,5 à 1,6 milliard, affecté aux collectivités locales sur une base territorialisée.

152 500 €, au taux de 1,5 % de la Valeur ajoutée.

Cependant, deux dispositifs permettent d'alléger la facture des plus petites entreprises : des dégrèvements de cotisation (à la charge de l'Etat) et le plafonnement de l'assiette de VA prise en compte.

Au final, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 € ne paient aucune taxe. Au-delà, les entreprises sont taxées avec un taux progressif évoluant par tranche de CA, ce taux étant plafonné à 1,5 % à partir de 50 millions d'euros de CA.

La VA imposable ne peut dépasser 80 % du CA pour les entreprises de CA inférieur à 7,6 M€ et 85 % pour celles dont le CA est supérieur à ce chiffre. (Note 1)

Répartition

Un taux et des dispositifs d'atténuation du montant de la CVAE, posent le problème de la redistribution du produit aux collectivités : selon quelles proportions entre bloc communal, département, région et selon quels critères pour chaque niveau.

Le principe de la suppression de la TP et de la baisse de l'impôt sur l'activité économique ayant été admis sans difficultés par la majorité, la question de la répartition a fait l'essentiel d'un débat parlementaire à rebondissements.

Au terme de la discussion parlementaire, le bloc communal hérite de 26,5 % de la taxe, le département de 48,5 % et la région de 25 %.

Dans le projet initial du Gouvernement, le produit de la taxe sur la VA devait être redistribué aux collectivités selon des critères essentiellement physiques et démographiques sans lien avec la localisation des entreprises. Au final, c'est un système mixte (et complexe) qui a été adopté : territorialisation de la répartition à 100 % pour le bloc communal et à 75 % pour les autres, à 25 % selon des critères de charges pour départements et régions. Pour l'essentiel donc, ce que les collectivités reçoivent est fonction de la VA produite sur leur territoire.

La VA est déterminée dans la commune où l'entreprise dispose de locaux. Pour les entreprises dont les établisse-

ments sont situés dans plusieurs communes, différentes modalités de répartition, tenant compte largement du nombre d'employés, sont prévues.

2 - Péréquation : l'Arlésienne

La répartition du produit de la CVAE essentiellement en fonction de son lieu de production a fait disparaître l'espoir d'une redistribution directe de l'impôt local. La richesse retournera là où elle a été produite, sans évasion vers les collectivités moins bien loties. De plus, la CET, même avec l'IFER, rapportant moins que la TP (6,3 milliards d'euros, voir note 11) et chaque collectivité étant censée recevoir autant avec le nouveau système qu'avec l'ancien, on ne voit pas ce qui pourrait rester à répartir.

Par contre, le transfert au bloc communal de la part TH départementale a des effets imprévus et le changement

Beaucoup de Fonds, peu de contenu !

● L'obsolescence des Fonds départementaux de péréquation.

A partir de 2011, les communes et EPCI éligibles à un versement « prioritaire » de l'actuel Fonds départemental de péréquation de la TP (FDPTP) recevront un montant identique du FNGIR.

● Le FDPTP est, quant à lui, remplacé par un Fonds départemental de péréquation (FDP), financé par une dotation égale au montant des versements effectués au profit des communes et EPCI dits « défavorisés » en 2009. Cela signifie que le FDP, amputé de l'équivalent versé aux collectivités dites « concernées », est gelé au montant 2009 de la part réservée aux collectivités dites « défavorisées ».

● Création à partir de 2012 de 4 Fonds (départementaux et régionaux) de

péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée. (Note 2)

● Le Fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement.

Il est alimenté par un prélèvement de la moitié de l'excédent de croissance du produit des DMTO des départements lorsque celle-ci est supérieure au double de l'inflation prévisionnelle. Seuls les départements dont le ratio DMTO/habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale sont ponctionnés. Ses ressources sont réparties au profit des départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne nationale. (Note 3)

● **Fonds de solidarité de l'Île-de-France.** Maintenus en 2010, les modalités de son fonctionnement seront revues en 2011.

de l'assiette de l'impôt économique, en l'absence de dispositifs spécifiques de péréquation, creusera l'écart entre collectivités riches et pauvres.

La compensation avant la péréquation

En fait de péréquation, il s'agit essentiellement d'une ventilation (très compliquée) du produit de l'impôt économique et des compensations entre les collectivités pour garantir leurs recettes, selon un double mécanisme :

– Une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ou DCRTP (ça ne s'invente pas !) par type de collectivité (commune, département, région).

Sera calculé, pour chaque collectivité, un bilan de la réforme à partir des recettes fiscales perçues avant la réforme (panier de référence) et d'une estimation de celles-ci dans le nouveau système.

– Complétée, si nécessaire, par trois fonds nationaux de garantie individuelle des ressources ou FNGIR (un par niveau de collectivité).

Les gains ou les pertes de chaque collectivité sont estimés à partir d'un panier de recettes incluant la DCRTP. Les collectivités gagnantes sont « écrémées », les perdantes font l'objet d'un reversement du FNGIR.

Une vraie simplification des finances locales !

3 - Les finances des régions,

L'autonomie fiscale des régions est réduite à peu de chose. En effet, elles ne peuvent plus faire varier que le taux de 9 % de leurs recettes : TIPP (dans des limites strictes), taxes sur les cartes grises et les permis de conduire. Avant écrêtement du FNGIR, 7 régions se retrouvent avec plus de ressources, 15 avec moins. Le record absolu des gagnants est l'Île-de-France, avec + 535 millions d'euros !

Suivent, de très loin, 5 régions dont les gains se situent entre 6 et 9 millions d'euros et la Corse avec 2,5 millions d'euros.

Record absolu des perdants, la région Nord-Pas-de-Calais qui reçoit 153 millions de dotations (FNGIR et dotation) suivie de PACA (91 millions d'euros). Viennent ensuite 4 régions dont les pertes se situent entre 50 et 80 millions d'euros, 2 régions entre 30 et 50 millions d'euros, 5 régions entre 10 et 30 millions d'euros et 2 régions dont les pertes sont inférieures à 10 millions d'euros.

En compensation de la perte de leur part de TFPB, de TFNB et de TP, elles héritent de 25 % de la CVAE, de l'IFER sur le matériel roulant du réseau ferré national et sur les répartiteurs de courant principaux.

Ce n'est pas là le moindre des paradoxes : une « réforme » des institutions territoriales qui entend renforcer le pôle régional et une « réforme » des finances locales qui interdira à la plupart d'assumer ce rôle !

Que les ménages ne contribuent plus au financement de la Région n'est probablement pas non plus le meilleur moyen de la rendre plus visible à leurs yeux et plus responsable dans ses actions.

4 - des départements,

Pour les Départements, la substitution de la CVAE, dont ils ne fixent pas le taux, à la TP signifie une perte d'autonomie de l'ordre de 4,4 milliards d'euros.

Autre perte, celle de leur part de Taxe d'habitation, soit 5,4 milliards d'euros au total, 25 % des recettes de leur fiscalité directe (Note 4)

Ce manque à gagner sera compensé :

– Par le transfert de la part régionale de la taxe sur le foncier bâti.

– Par un supplément de la Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance (TSCA, voir note 5), une ralongement de droits de mutation (DMTO), une fraction de l'IFER (Note 6) et une

réduction des frais d'assiette relatifs à la TFPB.

Il y a de fortes chances que ces recettes évoluent moins vite que la TH, ne serait-ce que par l'effet bases. Le seul impôt dont le département peut moduler le taux est désormais le foncier bâti, ce qui est peu !

Autant dire que, financièrement parlant, le département, de collectivité décentralisée devient un service déconcentré de l'Etat auquel les dépenses (particulièrement les dépenses sociales, d'entretien de réseaux et les collèges) et les recettes sont imputées, avec pour variable d'ajustement l'augmentation du foncier bâti et la responsabilité de celle-ci devant l'opinion.

5 - des communes et des intercommunalités

Le bloc communal percevra :

– La TFPB selon les modalités actuelles.

– La TFNB actuelle plus les parts départementales et régionales actuelles.

– La TH actuelle augmentée de la part départementale.

Il bénéficiera aussi d'une réduction des frais d'assiette et de gestion de la fiscalité directe locale.

S'agissant de l'impôt sur l'activité économique, le bloc communal percevra la CFE et 26,5 % de la CVAE, soit entre 9,5 et 10 milliards d'euros contre 16,5 milliards d'euros de TP actuellement.

S'il conserve la maîtrise du taux de la CFE, taxe dont la base est beaucoup moins dynamique que la valeur ajoutée, ce n'est plus le cas pour la fraction de CVAE qui lui revient.

A cela s'ajoutent :

– La fraction d'IFER complémentaire à celle du département.

– La Taxe sur les surfaces commerciales ou TASCOM. (Note 7)

Au final, le bloc communal conserve la liberté de fixer le taux des impôts

La nouvelle répartition des impôts locaux

Commune / EPCI	Département	Région
<ul style="list-style-type: none"> •TFPB •TFNB •TH (dont la part départementale) •Taxe additionnelle à la TFNB (parts départementale et régionale actuelles) • Cotisation foncière des entreprises (CFE) • Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), à hauteur de 26,5%. • Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) • Réduction des frais de gestion de la fiscalité directe locale • IFER : <ul style="list-style-type: none"> - sur les éoliennes terrestres (perçu à hauteur de 30% par les communes et 70% par les EPCI ou à défaut par le département) - sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire, thermique à flamme ou hydraulique (50%) - sur les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque (50%) - sur les transformateurs électriques - sur les stations radioélectriques (à hauteur des 2/3) 	<ul style="list-style-type: none"> •TFPB départementale + la totalité de la TFPB régionale • Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), à hauteur de 48,5% • Droits de mutation à titre onéreux, y compris nouvelle part Etat • Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), y compris nouvelle part Etat • Réduction des frais d'assiette relatif à TFPB • IFER : <ul style="list-style-type: none"> - sur les éoliennes terrestres (en l'absence d'EPCI à hauteur de 70%) - sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire, thermique à flamme ou hydraulique (50%) - sur les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque (50%) - sur les stations radioélectriques (à hauteur des 1/3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), à hauteur de 25% • IFER : <ul style="list-style-type: none"> - sur le matériel roulant du réseau ferré national - sur les répartiteurs principaux
Autres taxes antérieurement perçues, dont :		
<ul style="list-style-type: none"> Taxe additionnelle aux DMTO Taxe locale électricité Taxes sur la publicité Taxe de séjour 	<ul style="list-style-type: none"> Taxe locale électricité Taxe de séjour additionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> Taxe sur les permis de conduire Taxe sur les cartes grises TIPP ...

ménages, de la TFNB, de la CFE (dans un cadre strict) et de la TASCOM dans certaines limites (Note 8)

Les EPCI à TPU perçoivent la CFE, la CVAE, les IFER ainsi que la TH (part du département), la TFNB (parts du département et de la région).

Les EPCI à fiscalité additionnelle partageront avec les communes la totalité des impôts directs.

Pour les EPCI à fiscalité de zone, les dispositions actuelles sont reconduites en distinguant les zones où s'appliquent CFE et CVAE et celles où s'appliquent CFE et IFER.

Les EPCI à TPU ou à fiscalité mixte, pourront pendant 5 ans modifier (par délibérations concordantes à la majorité qualifiée 2/3 – 1/2) leurs dotations de compensation et de solidarité.

6 - Les conséquences de la réforme

Pour les entreprises : de l'ordre de 4,8 milliards d'euros de charges fiscales de moins et un impôt concentré sur un nombre réduit de contribuables.

Après G. CARREZ, député du Val-de-Marne, rapporteur général de la commission des finances, on notera « la forte restriction du nombre d'entreprises assujetties et le renforcement de la concentration géographique du produit », même si la technique du dégrèvement finalement adoptée permet d'en limiter les effets pour les collectivités.

Au final la CVAE, contribution principale de l'impôt économique, ne sera réellement payée que par 150 000 à 200 000 entreprises, soit 10 % seulement d'entre elles.

Si la qualité d'un impôt se mesure à la largeur de son assiette, la réforme est plutôt ratée.

Pour les entreprises, la CET représente de l'ordre de 16 à 17 milliards d'euros (CFE de 5 à 6 milliards d'euros ; CVAE de l'ordre de 11 milliards d'euros) et l'IFER 1,5 milliard d'euros (Note 9).

Par contre le produit de l'impôt sur les sociétés progresserait de 1,5 milliard d'euros.

Avec une grande inconnue : les effets concrets de ces changements sur la contribution qui sera réellement payée par chaque entreprise. Une machinerie aussi complexe peut produire des effets inattendus, comme on a pu le constater lors de la transformation de la Patente en TP dans les années 1970. En l'absence de simulations, une seule certitude : certains contribuables gagneront au change, d'autres y perdront... On n'a donc pas fini d'en reparler.

Pour l'Etat : Plus de pouvoirs sur les collectivités locales au prix de plus d'endettement et d'un système fiscal plus complexe.

Avec la suppression du pouvoir des collectivités locales de fixer le taux d'imposition de la part la plus dynamique du nouvel impôt sur l'activité économique, l'encadrement strict des possibilités d'évolution de la CFE, le pilotage de l'impôt économique local revient désormais à l'Etat. Actuellement, en matière de TP, l'autonomie fiscale est complète. Dorénavant, elle sera au plus de 25 %. Et encore en considérant qu'elle serait totale en matière de CFE, ce qui n'est pas le cas.

Cela a un coût pour le budget de l'Etat.

Il doit continuer à assurer la compensation aux collectivités des quelque 11 milliards d'euros de la part salaire de l'ancienne TP (désormais intégrée à la DGF), assumer les dégrèvements accordés aux entreprises (4 milliards d'euros) et compenser aux collectivités la différence entre le produit de la TP et celui du nouvel impôt économique (6,3 milliards d'euros). Au total entre 4,8

milliards d'euros de plus qu'actuellement compte tenu des gains prévisibles d'IS (1,5 milliard d'euros). L'équivalent, par construction des gains des entreprises.

Vu l'état des finances de l'Etat, c'est autant d'endettement de plus (note 10)

Rendez-vous manqué

Complexité du nouvel impôt économique, éclaté en trois parties relevant de règles spécifiques (Note 11) et corrigé de dégrèvements variables, généralisation de la fiscalité mixte pour les intercommunalités (voir plus bas), illisibilité des mécanismes de compensation qui s'ajoutent à l'obscurité endémique du mode de calcul de la DGF : la « simplification et la lisibilité » du système fiscal ne sont pas vraiment au rendez-vous de la « réforme ».

Pour les collectivités : autonomie fiscale réduite, changement de nature de l'intercommunalité pour certitude.

Le choix entre vaches maigres et hausse de la fiscalité des ménages pour perspective.

La CET rapportera aux collectivités entre 20 et 21 milliards d'euros (entre 5 et 6 milliards de CFE et 15 milliards d'euros de CVAE), l'IFER quelque 1,5 milliard d'euros. Le manque à gagner de 6,3 milliards d'euros est compensé, comme on l'a vu, par le transfert de ce qui restait à l'Etat de la TSCA, d'une nouvelle fraction de DMTO et par la réduction des frais d'assiette et de gestion des impôts locaux.

Globalement, mis à part la CFE (de l'ordre de 20 % des nouveaux impôts), les collectivités locales n'ont plus aucun pouvoir de décision sur l'impôt assis sur l'activité économique. (Note 12) Elles devront se contenter de constater les évolutions et s'y adapter... en réduisant leurs dépenses ou en augmentant la fiscalité des ménages si ces évolutions sont défavorables.

Au niveau de chaque collectivité prise en particulier, les choses se compliquent encore, la redistribution des impôts locaux amplifiant les effets du changement d'impôt économique et imposant la mise en place de mécanismes de

compensation. D'où une difficulté et une incertitude supplémentaire pour les collectivités dont l'équilibre financier sera suspendu aux dotations de compensation qu'elles recevront.

Comme dit Gilles Carrez : « *Chacun est conscient que le volume des dotations budgétaires pose problème en dynamique : il s'agira, en effet, d'une ressource constante en valeur donc tendanciellement décroissante. Une collectivité dont une part essentielle du financement reposera sur des dotations budgétaires, y compris les reversements du fonds de garantie des ressources rencontrera donc rapidement des difficultés financières* ».

Pour le bloc communal et à une moindre hauteur pour le département, la variable d'ajustement ne pourra qu'être la fiscalité sur les ménages.

Outre la réduction d'autonomie fiscale, la nouvelle architecture a trois effets majeurs :

– Le bouleversement des bases de l'intercommunalité.

Actuellement, le ressort essentiel de l'intercommunalité à fiscalité propre, c'est

le développement économique. Le manque à gagner en matière d'impôt économique (globalement, pour le bloc communal, entre - 6,5 à - 7 milliards d'euros) transforme, de fait, toutes les communautés en EPCI à fiscalité additionnelle.

Le lien direct entre ressources de l'intercommunalité et ses efforts en matière de développement économique s'en trouvera sinon brisé du moins relâché.

Si les communes et les EPCI aux ressources de TP actuellement faibles par rapport à la part départementale de la TH qui leur sera transférée en tirent un surcroît de recettes, celui-ci ira alimenter le FNGIR. Tout dépendra ensuite des mécanismes de péréquation mis en place (Note 13)

– Le transfert sur les ménages de l'essentiel de la charge de la dynamique fiscale communale et intercommunale.

Certes, au départ le jeu est à somme nulle, ce que les ménages paieront de plus au bloc communal équivalant à ce qu'ils paieront de moins au Département. Mais, communes et inter-

L'année 2010

L'année 2010 est une année de transition, la réforme étant déjà applicable aux entreprises mais pas encore aux collectivités pour lesquelles elle n'entrera en vigueur qu'en 2011.

En 2010, celles-ci voteront les taux de la fiscalité ménage selon le système ancien.

Par contre, s'agissant de l'impôt sur l'activité économique, elles recevront directement de l'Etat une « compensation relais » égale au plus élevé des deux montants suivants : produit de TP 2009 ou produit des bases TP 2010 multiplié par le taux 2009 dans la limite du taux 2008 (+1 %). Départements et régions ne pourront donc percevoir en 2010, plus de recettes de TP qu'en 2009.

Par contre, le bloc communal bénéficiant de la CFE pourra voter un taux CFE. Ce produit sera directement encaissé par l'Etat, les collectivités ne bénéfici-

ant que de la part du produit de CFE qui résulterait d'une augmentation du taux de CFE par rapport à celui de la TP. Cette possibilité d'augmentation du taux de CFE est évidemment encadrée (voir point 1).

Le montant du Fonds départemental de la TP est lui aussi gelé à son montant 2009.

Une fois les versements prioritaires effectués, le solde du Fonds est réparti entre « communes concernées » et « communes défavorisées » selon les règles 2009.

Pour le rapporteur spécial du budget au Sénat, Philippe MARINI, 2010 sera pour les recettes des collectivités une « année blanche ». Et pour les dépenses ? Pour les dépenses, on attend pour voir.

A noter que pour 2010 et 2011, la date limite du vote des budgets est reportée au 15 avril.

Bilan

communalités ne bénéficiant plus de bases d'impôt économique dynamiqués, c'est aux ménages qu'il sera demandé de supporter l'ajustement budgétaire.

La tentation sera d'autant plus grande pour les EPCI, les taux de la CFE et ceux des impôts ménages sont liés : pour pouvoir augmenter le taux de la CFE, il faudra augmenter ceux des impôts ménages.

- La fragilisation des collectivités du fait de la relative spécialisation de l'impôt : l'essentiel de l'impôt ménages étant affecté au bloc communal et l'essentiel de l'impôt économique étant affecté au département et à la région.

Comme on a pu le constater, au plus fort de la crise avec les droits de mutation, la spécialisation des impôts, séduisante en théorie, peut avoir des conséquences pratiques désastreuses.

Les associations d'élus demandent d'ailleurs unanimement que chaque collectivité dispose principalement à la fois d'un impôt assis sur l'activité économique et d'un autre sur les ménages.

Vieux principe paysan – ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier – auquel un « réformateur » qui se respecte ne peut qu'être allergique.

Si l'on voulait être complet, il faudrait évoquer les projets de révision des bases de l'impôt ménage et de suppression des financements croisés (Note 14)

Autonomie fiscale réduite à presque rien pour les Départements, à encore moins pour les Régions, réduite fortement pour les communes et les intercommunalités ;

Renforcement de la dépendance financière des collectivités par rapport à l'Etat, sans amélioration, pour l'instant en tout cas, de la péréquation ;

Complexification invraisemblable des circuits de redistribution financière ;

Brouillage des rôles respectifs des communes et de l'intercommunalité désormais directement financée, dans tous les cas, par les ménages ;

Fragilisation des ressources des collectivités avec la spécialisation des contributions par niveau territorial ;

Quasi gel de la contribution économique en 2010 et 2011 incertitude sur les évolutions du dispositif.

Tel est le bilan, pour les collectivités territoriales du bouleversement en cours.

Transfert sur les ménages de la charge d'assumer l'équilibre budgétaire et la dynamique financière des communes et des intercommunalités, voilà pour les ménages.

Augmentation du déficit budgétaire de l'Etat de 12,3 milliards d'euros en 2010 et de 4,8 milliards d'euros en vitesse de croisière ;

Complexification de l'impôt sur l'activité économique et des relations financières avec les collectivités locales. Voilà enfin pour l'Etat.

Les seules à gagner au change sont donc les entreprises. Mais, était-il nécessaire de monter une usine à gaz aux conséquences délétères et imprévisibles pour pareil résultat : un cadeau fiscal de 4,8 milliards d'euros ?

Si le Président de la République tenait à honorer l'engagement électoral du candidat Nicolas Sarkozy de supprimer la TP, il pouvait simplement lui substituer un impôt de même rendement, assis sur les mêmes bases que la CET, conforme dans son architecture aux préconisations du rapport Fouquet largement acceptées par les associations d'élus.

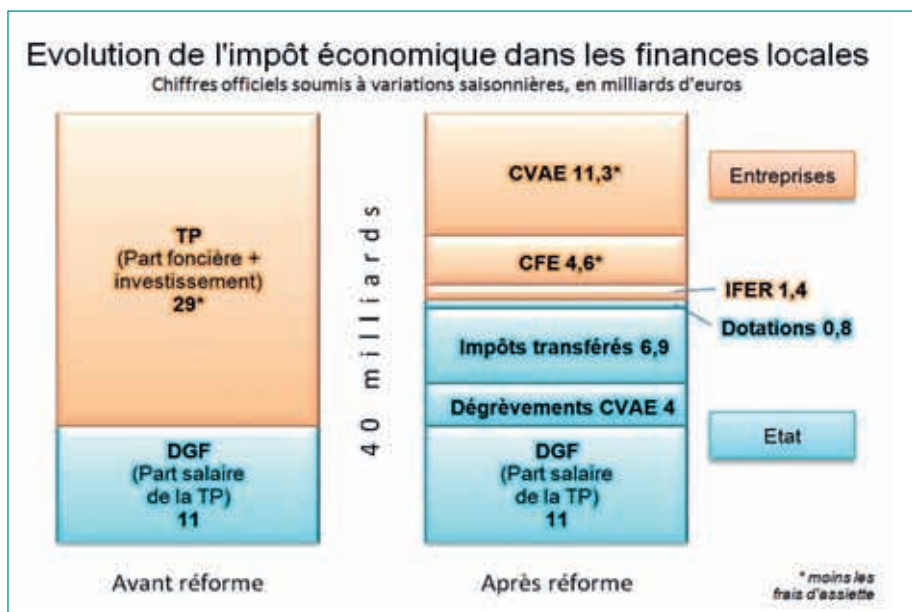
S'il entendait, en plus, réduire les « charges » des entreprises, il suffisait de réduire l'impôt sur les sociétés au lieu de l'augmenter.

Autre question : la compétitivité des entreprises françaises, justification suprême de la suppression de « l'impôt stupide », en sera-t-elle pour autant améliorée ?

De mauvais esprits pensent qu'il faut s'attendre à sa dégradation, la base valeur ajoutée réintroduisant les salaires que la réforme Jospin avait sortie de l'assiette de la TP... au nom de la compétitivité, déjà.

Le plus probable c'est que la « réforme » n'aura aucun impact sur la compétitivité des entreprises françaises. Sauf dans leurs meetings syndicaux et dans les médias, les chefs d'entreprises en sont bien d'accord.

Quand on les interroge sur leurs critères d'implantation, le taux de la TP



On va taxer moins
les entreprises et
plus les ménages



uniquement
local



Et le coût
électoral ?



c'est pas de la
décentralisation, ça ?



KAVIER FORCE -

vient largement en queue de liste, après l'accessibilité du territoire, l'importance des débouchés locaux, la qualité de la main-d'œuvre, les possibilités de logements ou de scolarisation des enfants, l'attractivité du lieu... Ce que soulignent plusieurs études et encore un récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. (Note 15)

Constatons aussi que la baisse de la taxe professionnelle n'affectera que marginalement les entreprises réelle-

ment soumises à la concurrence internationale.

En 2008, seulement 95 500 entreprises françaises, soit 3,2 % des entreprises qui paient la taxe professionnelle, ont été exportatrices. Ces exportations ont représenté 410 milliards d'euros à comparer aux 4,8 milliards d'euros de la baisse de taxe professionnelle dont bénéficieront la totalité des entreprises ! En d'autres termes, pour améliorer, à la marge, la compétitivité de 3,2 % des entreprises exportatrices,

on réduit la contribution économique de toutes !

L'indice des prix industriels en sortie d'usine à l'exportation ne se montre pas non plus particulièrement sensible aux baisses de taxe professionnelle comme on a pu l'observer lors de la suppression de la part salariale entre 1999 à 2002 ou du plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée à partir de 2007. (Note 16)

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi de finances, « la réforme cible les secteurs économiquement

exposés à la concurrence économique internationale : la minoration de 15 % des valeurs locatives foncières des établissements industriels [elle sera finalement portée à 30 %

à l'issue de la discussion parlementaire] bénéficie par nature au secteur industriel, tandis que le passage d'une assiette constituée des EBM [les investissements] à une assiette valeur ajoutée est favorable à l'investissement ; à l'inverse, la proposition de maintien de l'assiette des bénéficiaires non commerciaux, qui ne sont pas soumis à la concurrence internationale, procède de la même volonté de cibler les effets de la réforme sur les secteurs exposés ». Du pur verbiage !

Pour le Conseil des prélèvements obligatoires, par contre, la valeur ajoutée « particulièrement élevée dans le secteur industriel, qui est le plus affecté par la concurrence internationale [...], ne permettrait pas d'alléger les coûts de production ».

A la lecture du tableau des « bénéficiaires » de l'étude d'impact, il est assez amusant de constater que la baisse de l'impôt économique ne profite pas d'abord au secteur industriel, mais à ceux de la construction, de l'agriculture, des services aux particuliers, donc à des secteurs non exposés à la concurrence internationale !

La « compétitivité internationale » n'étant très clairement qu'un prétexte à la construction de cette machinerie, qu'est-ce qui peut l'expliquer ?

La routine bureaucratique ne saurait être écartée. Bercy, expert en camouflage, ne fait jamais simple quand il peut faire compliquer. Personne ne

comprenant rien, tout se justifie. Reste les raisons idéologiques.

Avec la CVAE dont le taux et les modalités de dégrèvement sont fixés par l'Etat, l'encadrement strict du taux de la CFE, l'IFER lui aussi décidé par l'Etat, la fiscalité sur les entreprises échappe pour l'essentiel au pouvoir des irresponsables locaux.

Désormais l'évolution des finances des collectivités est sous contrôle de l'Etat, ce qui lui permet de se rapprocher de deux de ses objectifs permanents :

– Au nom de la sacrosainte compétitivité, faire peser sur les seuls ménages le poids de la fiscalité locale. L'étape ultime, politiquement encore hors de portée, étant le remplacement de la CET par de la TVA

(baptisée « sociale » pour la circonstance). Les Allemands ayant adopté la méthode, on court derrière.

– Au nom de la maîtrise de la dette publique et des non moins sacrosaints critères de Maastricht, réduire les investissements et donc le recours à l'emprunt des collectivités territoriales, en limitant les possibilités d'évolution de leurs recettes. La baisse de l'endettement de l'Etat n'étant pas plus pour demain que celle des organismes sociaux, reste les collectivités ! Sans conséquence électorale pour le Gouvernement. Que demander de mieux ?

Il faut donc s'attendre à voir le discours officiel enfourcher le cheval de bataille de la communauté de devoirs entre l'Etat et les collectivités territoriale au nom de l'unité de poche du contribuable. (Note 17)

Une chose semble cependant avoir échappé au Gouvernement et au

patronat qui pourrait bien avoir remporté avec cette « réforme » et les prochaines, une victoire à la Pyrrhus, c'est que les dépenses des collectivités territoriales sont aussi des emplois, des salaires et donc du pouvoir d'achat. Elles sont aussi des marchés. 260 milliards d'euros de dépenses annuelles (chiffre 2008), les 3/4 de l'investissement public, cela mériterait pourtant réflexion.

La conséquence la plus dommageable de la « réforme », quoique invisible et inchiffrable aujourd'hui, risque d'être la rétrogradation des collectivités territoriales du rang de moteur économique majeur à celui de moteur auxiliaire, avec les conséquences que l'on imagine sur le chômage.

Le CAC 40 frise les 4 000 points, les bénéficiaires des banques se portent bien, les bonus des traders et les rémunérations des banquiers aussi. Le plein emploi n'est qu'une affaire de patience. (Note 18)

En résumé, un bilan calamiteux pour les collectivités territoriales, coûteux pour l'Etat et à terme pour les ménages, illusoire pour les entreprises, dangereux pour l'économie et plus encore, l'emploi. Mais l'essentiel n'est-il pas de réformer ?

Pierre-Yves COLLOMBAT,
premier Vice-Président de l'AMRF,
maire adjoint de Figanières,
Sénateur du Var

Notes

Note 1 : ce système compliqué de dégrèvement est une habile invention de la commission des finances du Sénat. Il est plus favorable aux collectivités que le système des taux progressifs, tout aussi compliqué, prévu dans la loi de finances initiale. En effet, les dégrèvements (4 milliards d'euros) étant directement pris en charge par l'Etat, l'intégralité du produit de l'impôt est affecté aux collectivités soit 15 milliards d'euros au lieu de 11 milliards d'euros. On aura compris que 4 milliards d'impôt dynamique ce n'est pas la même chose que 4 milliards de dotation.

Par contre, il n'a pas réduit la possibilité, pour les entreprises multi-sites, de fractionner leurs VA, autrement dit de s'abandonner aux délices de l'« optimisation fiscale ».

Note 2 : ces quatre Fonds sont les suivants :

– Deux fonds de péréquation de la CVAE alimentés par un prélèvement sur les ressources fiscales des collectivités dont le potentiel financier (départements) ou fiscal (régions) par habitant est supérieur à la moyenne et dont le produit de cotisation sur la VA corrigé des prélèvements et reversements au titre de la garantie individuelle de ressources sont supérieurs à la moyenne nationale. Le prélèvement est égal à la moitié du surcroît de croissance.

Le Fonds est réparti entre les collectivités dont le potentiel, financier ou fiscal, par habitant, est inférieur à la moyenne.

– Deux Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée (même dénomination que ci-dessus !), alimentés par un prélèvement de 1/4 des recettes de la cotisation sur la VA des entreprises du niveau et répartis en fonction de critères « objectifs » : population, effectifs scolarisés, superficie pour

les régions ; population, nombre de bénéficiaires des minima sociaux et de l'APA, longueur de la voirie pour les départements.

Note 3 : Cette disposition permet incontestablement de corriger une injustice : une répartition très inégale du rendement des DMTO selon les départements.

Note 4 : Selon l'Observatoire des finances locales, la TP aura rapporté 9,7 milliards d'euros aux départements en 2008 et la part départementale de la CVAE devrait s'élever elle à 48,5 % de 11 Md€, soit 5,3 Md€.

A titre d'exemple, dans le Var, sur la période 2005-2008, la TH et la TP auront rapporté, en moyenne 7,5 % de plus chaque année, ce qui est preuve d'un grand dynamisme. Sans être Nostradamus, gageons qu'il en ira bien différemment de la TSCA et de l'IFER.

Quant aux DMTO dont le département reçoit une part supplémentaire (22,4 Md€), à supposer que le marché retrouve son dynamisme d'antan (ce qui est loin d'être assuré) le Fonds de péréquation absorbera une partie de leur progression.

Note 5 : Les départements héritent globalement de la totalité de la TSCA. Mais seulement ceux dont les recettes fiscales représenteront, après la réforme, moins de 90 % de leurs recettes de référence. Pour ceux dont la perte est inférieure à 10%, la compensation se fera par voie de dotation.

Note 6 : Le département reçoit (avec les EPCI) la taxe sur les éoliennes terrestres, 50 % de la taxe sur les installations productrices d'électricité et 1/3 de la taxe sur les stations radioélectriques.

Note 7 : En réalité, en 2011, l'équivalent de ce transfert du budget de l'Etat sera prélevé sur la DGF !

Note 8 : Les communes pourront à compter de 2012 moduler la TAS-COM dans un « tunnel » de plus ou moins 20 %, par coût de pouce de 5 % maximum (!).

Note 9 : Bercy donne le chiffre de 6,3 milliards d'euros d'allègement par rapport à la TP et 4,8 Md€ « après effet IS pour les entreprises » mais aussi étrange que cela peut paraître, s'agissant de la TP comme du futur impôt économique, les chiffres varient selon les discours, ce qui ne contribue pas à clarifier le débat. Selon Philippe MARINI, par exemple : « le bloc communal a bénéficié en 2008 de 59 % des recettes de taxe professionnelle, qui ont représenté un montant total de 29 milliards d'euros. Aux termes du dispositif voté par l'Assemblée nationale, le cumul des produits attendus pour l'année 2010 au titre des trois catégories d'impôt économique – cotisation foncière, cotisation sur la valeur ajoutée, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau – représenterait 18,6 milliards d'euros, dont 47,2 % bénéficieraient au bloc communal.

S'agissant des départements, la part de produit de taxe professionnelle était de 30,5 % en 2008... » Il fixe la part des régions à 10,6 %.

Note 10 : 4,8 milliards d'euros en régime de croisière et 12,3 milliards d'euros en 2010.

Note 11 : A propos de l'IFER, par exemple, G. Carrez parle de manière amphigourique du « capharnaüm né de cette apparente multiplication des impositions locales », en se voulant rassurant pour les collectivités : « Toutes ces taxes relèveront

uniquement du législateur de sorte que les collectivités percevront uniquement un produit sans qu'il leur soit demandé de délibérer. De plus (...) les collectivités locales ne percevront pas toutes un produit de chacune de ces taxes, qui ne fourniront une compensation qu'à celles disposant sur leur territoire d'une ou plusieurs des nouvelles assiettes taxées. »

Note 12 : les possibilités offertes par la taxe sur la distribution d'électricité, sur les DMTO (qui peuvent être baissés !), la TASCOM (voir note 11), la taxe sur les cartes grises ou la TIPP restent anecdotiques.

Note 13 : En 2011, ces excédents seront absorbés par le FNGIR et en l'état du droit, la ponction reste constante les années suivantes. La question qui reste en suspens c'est de savoir si les dispositifs de répartition des ressources entre les collectivités et les EPCI ainsi que les mécanismes de péréquation entre les collectivités prévus par la loi de finances et devant être mis en place avant le 31/07/2010 viendront ponctionner ou non les excédents futurs et dans quelles proportions.

Note 14 : aux dernières nouvelles – est-ce l'effet de l'enthousiasme suscité par les « réformes » en cours ? – le Gouvernement semble avoir mis la pédale douce en la matière.

S'agissant de la révision des bases on s'en tient pour l'heure à la concertation et au recueil de propositions.

S'agissant des financements croisés entre collectivités territoriales, déjà le projet de loi relatif à l'organisation territoriale ne prévoyait plus leur suppression mais leur « limitation » « aux projets dont l'envergure le justifie ou répond à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire, le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du

financement » (Article 35 du projet de loi).

Dans la rédaction issue de la Commission des lois, le texte devient :

« La pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé. »

Encore un effort et bientôt le texte n'aura plus aucune portée pratique.

Note 15 : Interrogé sur ce point le nouveau DGCL, Eric JALON « a confirmé que les entreprises n'hésitaient pas à s'installer dans des zones où le taux de taxe professionnelle pouvait être élevé, ce constat ne suffisant pas toutefois à conclure que les entreprises ne prêtaient aucune attention au niveau de la fiscalité locale. » Compte rendu de la rencontre de la Délégation sénatoriale aux collectivités locales avec Eric JALON le 26 octobre 2009.

En français standard : le taux de la taxe professionnelle n'est pas le premier souci des chefs d'entreprises !

Note 17 : C'est fait ! Le 6 janvier à Cholet, lors de la présentation de ses vœux aux forces économiques de la nation, Nicolas Sarkozy, outre la réforme de la TP a développé le thème de « l'équilibre de nos finances publiques » qui sera abordé à la fin du mois de janvier lors de la conférence sur le déficit public et à laquelle sont conviées les collectivités locales. Refusant « la solution de l'augmentation des impôts », reste la solution de « diminuer le poids de la dépense publique » qui représente « la moitié de notre richesse nationale, 10 points de PIB de plus que chez nos amis allemands ». A cet égard, il a mis indirectement en cause la gestion des collectivités locales en

disant « des choses qui ne vont pas faire plaisir » tout en soulignant qu'il était de son « devoir de les dire » et en soulignant, une nouvelle fois que « les effectifs de l'Etat ont augmenté de 14 %, et ceux des collectivités locales de 74 % ». Ne pouvant « pas accepter que l'essentiel de la richesse que nous créons chaque année serve à financer les dépenses publiques », il a appelé à « dépenser moins et mieux, pour améliorer l'efficacité de nos services publics ».

Il n'a pas dit s'il aurait été judicieux et source d'économie de ne pas acheter autant de vaccins contre la grippe...

Note 18 : Le chômage n'a cessé de progresser depuis la fin de 2007 où les demandeurs de catégorie A représentaient 7,5 % de la population active et 2 millions de personnes, selon l'INSEE.

En novembre 2009 ils représentaient 9,1 % de la population active (9,6 au sens du BIT) soit 2,630 millions de personnes et 3,3 millions en incluant celles qui souhaitent travailler mais soit ne sont pas disponibles dans les deux semaines, soit déclarent ne pas faire de recherche d'emplois.

A cela s'ajoutent 1,4 million de personnes en sous-emploi (chômage partiel) et répertoriées comme telles.

Par ailleurs, le chômage de longue durée est passé de 758 000 en juin 2008 à 1 205 000 en octobre 2009. Courant 2010, 1 million des chômeurs de longue durée arriveront en fin de droit, dont 170 000 seulement bénéficieront de l'AAS. (Montant de l'allocation de solidarité spécifique : 15 € par jour).

Les collectivités doivent donc, d'urgence, réduire leur personnel...

Réforme de la taxe professionnelle :

les simulations de Bercy sont sur internet : <http://www.economie.gouv.fr/tp-cet/>