

Les premiers effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités locales

La suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 s'est accompagnée d'une réforme de la fiscalité locale qui a profondément modifié le panier de ressources des différentes catégories de collectivités territoriales. Critiquée pour ses effets pénalisants sur l'activité et l'investissement des entreprises, la taxe professionnelle avait fait l'objet d'exonérations et de dégrèvements successifs qui avaient eu pour effet de transférer à l'État plus de 40 % de la charge de cet impôt. La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité directe locale qui l'a accompagnée ont ainsi poursuivi un triple objectif :

- diminuer la charge fiscale des entreprises, en particulier du secteur industriel et pour les petites et moyennes entreprises, et supprimer les effets néfastes de l'assiette de la taxe professionnelle sur l'investissement ;

- réduire la part de la fiscalité des entreprises supportée par l'État¹⁴⁰ ;
- assurer le financement des collectivités locales, dans le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière et en leur octroyant une garantie individuelle de ressources pour la première année de mise en œuvre.

L'appréciation des effets de la réforme pour les entreprises ne relève pas du présent rapport. Le coût de la réforme pour l'État a été évoqué par la Cour dans les rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État de mai 2011 et de mai 2012. Avec des méthodologies différentes, l'administration et la Cour ont évalué ce coût dans une fourchette de 4 Md€ à 5 Md€ en régime de croisière.

La modification du panier de ressources des collectivités territoriales et des groupements a constitué un phénomène majeur dont les conséquences sur leur équilibre financier doivent être examinées. Si la totalité des effets de cette refonte ne peut être encore appréciée, dans la mesure où ceux-ci se manifesteront en partie de façon différée, de premiers constats peuvent être effectués tant sur les conditions de la mise en place des ressources de remplacement de la taxe professionnelle que sur l'impact de la réforme sur l'équilibre financier des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La mise en œuvre de la réforme a été soumise à de fortes contraintes en raison de son ampleur, des options finalement retenues et de son calendrier. Ces contraintes ont eu des effets négatifs en termes de visibilité budgétaire pour les collectivités locales. Les premiers constats susceptibles d'être effectués mettent en évidence un impact différencié de la réforme selon les catégories de collectivités territoriales et, au sein d'une même catégorie, selon les collectivités elles-mêmes.

¹⁴⁰ Dans le projet de loi de finances pour 2010, les dégrèvements et compensations d'exonération de taxe professionnelle représentaient 13,37 Md€. Ceux-ci étaient devenus la fraction la plus dynamique des transferts de l'État aux collectivités territoriales.

I - Une réforme d'ampleur soumise à de fortes contraintes

La suppression de la taxe professionnelle a entraîné une modification des ressources fiscales et non fiscales des collectivités territoriales. Compte tenu de son ampleur et de son calendrier, la mise en œuvre de la réforme s'est heurtée à un certain nombre de difficultés.

A - Une importante modification du panier de ressources des collectivités locales

La réforme s'est traduite par la mise en place d'une nouvelle fiscalité économique, par une réallocation de ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales et par l'instauration de mécanismes de compensation des pertes de ressources induites par la suppression de la taxe professionnelle.

1 - Une modification de la fiscalité économique locale

L'article 2 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a créé la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le montant de la CET est plafonné à 3 % de la valeur ajoutée¹⁴¹.

La CFE est assise sur la valeur locative des biens passibles de la taxe foncière, les immobilisations industrielles bénéficiant d'un abattement de 30 %. La CVAE est exigible des personnes physiques et morales exerçant une activité professionnelle procurant un chiffre d'affaires supérieur à 152 500 €. Des dégrèvements sont appliqués en fonction du chiffre d'affaires réalisé, le taux maximum de CVAE, soit 1,5 % de la valeur ajoutée, ne s'appliquant qu'à partir de 50 M€ de chiffre d'affaires¹⁴².

Les collectivités territoriales n'ont ainsi plus de pouvoir sur le taux de la CVAE. Les communes et les établissements de coopération intercommunale conservent un tel pouvoir sur la CFE, dans la limite du plafond fixé pour la CET.

¹⁴¹ Contre 3,5 % pour la taxe professionnelle.

¹⁴² Ces dégrèvements sont dits « barémiques ».

La loi a « territorialisé » le calcul de la CVAE : cela signifie que le législateur a choisi de rattacher cet impôt aux collectivités locales où l'activité est réalisée. La CVAE, due par le contribuable exerçant l'activité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, était calculée, à l'origine, sur la base de ses déclarations qui doivent préciser « par établissement, le nombre de salariés employés au cours de la période pour laquelle la déclaration est établie ». Le dispositif de territorialisation a été modifié ultérieurement.

Outre la CFE et la CVAE, d'autres impositions et taxes complètent les ressources des collectivités territoriales. L'article 2 de la loi de finances pour 2010 précitée a créé des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), destinées à compenser l'effet d'aubaine que la suppression de la taxe professionnelle, conçue pour soutenir les entreprises industrielles, pouvait constituer pour des entreprises de réseau. Le législateur a distingué neuf cas d'assujettissement, assortis de tarifs propres¹⁴³. L'article 2 de la loi a également créé une taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base, dite taxe « de stockage » afin de faciliter l'acceptation de telles installations par les collectivités. Enfin l'article 77 de la loi a introduit une taxe additionnelle sur les propriétés foncières non bâties, perçue à compter de 2011 au bénéfice des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Cette création est la conséquence du transfert du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des régions et des départements vers les communes et les EPCI.

2 - Une réallocation de ressources fiscales

Afin de compenser les pertes de recettes liées à la suppression de la taxe professionnelle, le panier de ressources des différentes catégories de collectivités territoriales a subi d'importants aménagements à compter de 2011.

L'article 77 de la loi de finances pour 2010 prévoit ainsi le transfert aux départements des droits précédemment perçus par l'État au titre des mutations immobilières, ainsi que du solde de la part de l'État de la taxe sur les conventions d'assurance. Par ailleurs, la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties est transférée aux départements.

¹⁴³ Éoliennes terrestres et hydroliennes ; usines de production d'électricité nucléaire ou thermique ; usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique ; transformateurs électriques ; stations radioélectriques ; installations de canalisations et stockage de gaz naturel ; répartiteurs de téléphonie ; matériel roulant ferroviaire ; matériel de transport en commun d'Île-de-France.

Les parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont supprimées. La part départementale de la taxe d'habitation, ainsi que la taxe sur les surfaces commerciales instituée par la loi du 13 juillet 1972 sont transférées aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le produit de cette dernière taxe vient en minoration de la compensation versée au sein de la dotation globale de fonctionnement au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

En outre, l'État a renoncé, à hauteur d'environ 1,8 Md€, à une partie des frais d'assiette, de recouvrement, de non-valeur et de dégrèvement qu'il percevait sur les impositions établies. Le transfert s'est opéré via un mécanisme de correction des taux d'imposition qui a augmenté d'autant le produit des impôts perçus par les collectivités.

L'économie générale de la fiscalité des collectivités a été ainsi profondément modifiée. Aux trois taxes dites « ménages »¹⁴⁴ et à la fiscalité économique (taxe professionnelle) que se répartissaient les trois blocs de collectivités (à l'exception des régions, qui ne percevaient plus la taxe d'habitation depuis 2000), succède un régime où seul le bloc communal perçoit encore l'ensemble de la fiscalité directe locale.

La CVAE est répartie entre les trois niveaux de collectivités, ainsi que les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) par catégorie. Les départements ne conservent du schéma de départ que la taxe foncière sur les propriétés bâties, les régions ne conservant aucun des impôts originels.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) institués par la loi de juillet 1975 ont été maintenus en 2010, la loi de finances pour 2010 prévoyant, pour les collectivités contributrices en 2009, un prélèvement en 2010 des ressources fiscales au même niveau que l'année précédente. À compter de 2011, l'abondement des FDPTP s'est fait par une dotation de l'État, pour un montant égal aux versements effectués en 2009. Cette dotation est figée à 418,46 M€ à compter de l'exercice 2012.

¹⁴⁴ Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncières sur les propriétés non bâties.

Tableau n° 12 : comparaison des ressources avant et après réforme

	Avant réforme		Après réforme					
	TH	TP	TH	CVAE	CFE	IFER	TA FNB	FARD
Communes EPCI	TFPB	TFNB	TFPB	TFNB			TASCOM	
Départements	TH	TP		CVAE		IFER	DMTO	FARD
	TFPB	TFNB	TFPB				TSCA	
Régions		TP		CVAE		IFER		
	TFPB	TFNB						

Source : Cour des comptes

TH : taxe d'habitation ; TP : taxe professionnelle ; TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; CFE : cotisation foncière des entreprises ; IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ; TA FNB : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales ; DMTO : transfert de la part État des droits de mutation à titre onéreux ; TSCA : taxe sur les conventions d'assurance ; FARD : frais d'assiette, de recouvrement et de dégrèvement.

Les entreprises bénéficiant d'abattements et exonérations de taxe professionnelle antérieurement à la réforme voient ceux-ci prorogés après réforme, sous la forme d'abattement de CFE et de CVAE, jusqu'à la date initialement prévue. L'État compense ces mesures pour les collectivités.

3 - La mise en place de mécanismes de compensation

Malgré la fiscalité transférée et les réaménagements opérés, le moindre rendement attendu de la CET par rapport à l'ancienne taxe professionnelle a entraîné la création de deux mécanismes de compensation au profit des collectivités locales concernées. Le premier, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), relève du budget de l'État. Le second, le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) opère des compensations horizontales par catégorie de collectivités territoriales.

La DCRTP, créée par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, est un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser une partie des pertes subies par les collectivités « perdantes » à la réforme. Le mode de calcul est basé sur la comparaison des ressources qui auraient été perçues en 2010 si la réforme n'avait pas eu lieu avec les ressources dues au titre de 2010 compte tenu de la réforme.

Au titre des ressources « avant réforme » sont pris en compte : le produit des « taxes ménages » perçues, augmenté de la compensation-relais perçue en 2010¹⁴⁵, et corrigé des différentes compensations d'exonérations et prélèvements prévus. Au titre des ressources « après réforme » sont pris en compte : le produit des « taxes ménages » résultant de la multiplication des bases nettes de 2010 par le taux de référence 2010, augmenté des montants des nouvelles impositions perçues au titre de 2010 (selon la catégorie de collectivités : CVAE, CFE, IFER taxe « de stockage »), et corrigé des compensations d'exonération qui seraient intervenues si les dispositions effectives en 2011 l'avaient été dès 2010.

La soustraction du panier de ressources après réforme au panier de ressources avant permet d'identifier les gains ou les pertes liées à la réforme. Aux termes de la loi, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle est la somme algébrique de ces gains et pertes par catégorie de collectivités. L'État l'abonde par prélèvement sur ses propres recettes et reverse la dotation aux collectivités perdantes au prorata des pertes constatées.

Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)¹⁴⁶, réparti en trois fonds spécifiques à chaque catégorie de collectivités constitue un mécanisme de redistribution de deuxième niveau, destiné à assurer, pour la première année de mise en œuvre, la neutralité de la réforme pour chacune des collectivités concernées. Il intervient après versement des montants de DC RTP aux collectivités « perdantes ». Les pertes qui apparaissent encore pour certaines collectivités après intégration de la DC RTP dans leurs ressources sont comblées par des versements correspondants de FNGIR. Le fonds est abondé par écrêtement des gains après réforme des collectivités « gagnantes ». L'opération est donc neutre pour l'État.

La compensation s'établit selon un processus en deux temps : un premier versement de dotation budgétaire (DC RTP), déclenché à partir d'un certain seuil de perte, variable selon les catégories de collectivités ; ce versement s'effectue au prorata des pertes enregistrées. Le comblement des pertes subsistantes s'effectue par un prélèvement des gains après réforme des collectivités gagnantes, alimentant la garantie individuelle de ressources (GIR) reversée aux collectivités non encore intégralement compensées.

¹⁴⁵ Sur la compensation relais voir B.1 ci-après.

¹⁴⁶ Article 78.2 de la loi de finances pour 2010.

Le mécanisme de compensation est ainsi complexe dans la mesure où une dotation budgétaire vient s'additionner à une redistribution de ressources fiscales pour arriver à une égalisation à la situation *ex ante*. Par ailleurs, le montant exact de la dotation budgétaire (DCRTP) ne peut être connu qu'au terme des opérations de calcul sur les gains réalisés et sur les pertes à combler. Ce calcul étant global par catégorie de collectivités, la variation en perte ou en gain d'une seule collectivité est susceptible d'affecter l'ensemble du dispositif : DCRTP à inscrire, montants de DCRTP à verser, montants de GIR à prélever et à reverser.

B - Une mise en œuvre étalée et peu visible pour les collectivités locales

La mise en œuvre de la réforme s'est effectuée en deux temps, la suppression de la taxe professionnelle étant immédiate pour les entreprises et les nouvelles impositions économiques n'étant perçues par les collectivités territoriales qu'avec un décalage d'un an. Cette mise en œuvre, lourde et difficile, s'est traduite par un manque de visibilité quant aux montants de fiscalité économique et de dotations de compensation dont chaque collectivité bénéficierait.

1 - Une mise en œuvre de la réforme en deux temps

La réforme était d'application immédiate pour les entreprises qui ont été assujetties aux nouvelles impositions à compter du 1er janvier 2010. En 2010, la baisse d'impôt a représenté 7,5 Md€ par rapport à ce qui aurait été dû en l'absence de réforme.

Pour les collectivités locales, un mécanisme de transition s'est appliqué en 2010 : le produit des nouvelles impositions économiques locales a été affecté à l'État, tandis que les collectivités territoriales recevaient une compensation-relais versée par prélèvement sur recettes de l'État. Celle-ci comportait deux composantes.

La première composante était égale au plus élevé des deux montants suivants :

- soit le produit de taxe professionnelle qui aurait résulté de l'application des dispositions du code général des impôts en vigueur au 31 décembre 2009, en appliquant les délibérations de 2009 sur les bases de taxe professionnelle 2010 et le taux de 2009 dans la limite du taux 2008 majoré de 1 % ;
- soit le produit de taxe professionnelle au titre de 2009.

La seconde composante, versée aux seuls communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, était égale au produit des bases de la CFE par l'écart positif entre, d'une part le taux relais voté en 2010 et, d'autre part, le taux de taxe professionnelle voté en 2009.

En ce qui concerne la première composante, la première option s'est révélée la plus avantageuse pour 70 % des collectivités représentant environ 75 % des montants.

La compensation-relais s'est finalement élevée à 32,43 Md€ en 2010¹⁴⁷.

Les collectivités territoriales n'ont perçu les nouvelles impositions économiques locales qu'en 2011. Ce décalage d'un an était nécessaire pour permettre le versement d'une année entière de CVAE aux collectivités locales¹⁴⁸, pour effectuer la territorialisation du produit correspondant et pour calculer le montant de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) attribué à chaque collectivité, ainsi que les prélèvements ou reversements supportés au titre de la garantie individuelle de ressources (GIR).

La compensation-relais, qui est incluse dans le panier de ressources « avant réforme », a eu un impact sur le calcul de la DCRTP attribuable aux collectivités à compter de 2011 dans la mesure où, aux termes du 1.4 de l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2010, « la compensation-relais versée en 2010 (...) fait l'objet d'une actualisation correspondant aux redressements opérés par les services fiscaux au titre de la taxe professionnelle de 2010, pendant le délai de reprise visé à l'article L. 174 du livre des procédures fiscales ». Cette disposition, qui aurait pu conduire à effectuer de nouveaux calculs de compensation-relais (et donc des ajustements globaux de DCRTP/GIR correspondants) jusqu'au 31 décembre 2013 (voire jusqu'au 31 décembre 2020 pour les délits de fraude fiscale ou d'activité occulte), pour les collectivités concernées par le calcul fondé sur le produit théorique de taxe professionnelle de 2010, a été modifiée par l'article 37 de la loi de finances pour 2013, qui fixe un délai-limite de reprise au 30 juin 2012.

¹⁴⁷ Ce montant a fait l'objet d'abondements supplémentaires au cours des exercices ultérieurs : 206 M€ en 2011, 1,5 M€ en 2012. Par ailleurs, 79 M€ de correction supplémentaire ont été inscrits en 3^{ème} loi de finances rectificative pour 2012 et exécutés en 2013.

¹⁴⁸ Les entreprises ont acquitté en 2011 le solde de l'impôt dû au titre de 2010.

2 - Une mise en œuvre difficile en 2011

L'entrée en vigueur de la réforme pour les collectivités territoriales a été complexe en raison des difficultés résultant de la territorialisation de la CVAE qui ont été aggravées par des contraintes liées aux systèmes d'information relatifs à la fiscalité directe locale. Les modifications législatives ont eu un impact important sur le processus de calcul de la DCRTP (voir annexe 7).

L'information des collectivités locales relatives à leurs nouvelles ressources a ainsi été retardée, ce qui a entraîné pour celles-ci une perte de visibilité sur les évolutions de leurs produits fiscaux.

a) Les difficultés de déclaration de CVAE

Les modalités de déclaration des effectifs des entreprises servant à territorialiser le calcul de la CVAE ont soulevé de nombreuses difficultés.

Les documents de déclaration des effectifs et de la valeur ajoutée comprenaient à l'origine la notion d'ETPT, notion mal maîtrisée par les entreprises. Cette difficulté n'a été résolue que par la loi de finances initiale pour 2011 qui a permis de simplifier le décompte des salariés¹⁴⁹. L'obligation de déclarer les effectifs, même pour les entreprises assujetties mais non redevables de la CVAE, n'a pas été suffisamment comprise et a créé des blocages. En septembre 2010, l'administration attendait encore de très nombreuses déclarations d'entreprises. D'une manière générale, la mauvaise qualité de nombreuses déclarations n° 1330, qui constituaient l'unique support permettant de réaliser des simulations au début de l'année 2011, a rendu difficile leur exploitation, si bien qu'à la date prévue pour la communication prévisionnelle des montants de CVAE aux collectivités locales, soit mars 2011, l'administration ne pouvait afficher qu'un montant de CVAE très sensiblement inférieur (20 %) à ses prévisions initiales. Ce défaut de précision affectait par contre-coup les calculs de DCRTP et de GIR.

À ces difficultés dues à la territorialisation de la CVAE, se sont ajoutées des contraintes pratiques, telles que la difficulté pour les déclarants d'intégrer les nouvelles règles d'imposition, les dérogations

¹⁴⁹ Le décret n° 2011-688 du 17 juin 2011 et l'instruction fiscale BOI 6E-3-11 ont en outre permis de décharger plus de 530 000 entreprises mono établissement de l'obligation d'effectuer une déclaration des effectifs en utilisant la déclaration de résultat pour indiquer la valeur ajoutée.

sectorielles, les problèmes d'accès au serveur de télépaiement et des embouteillages d'accès au portail « impôts.gouv.fr ».

Au printemps 2011, la territorialisation de la CVAE n'avait pu être effectuée de façon satisfaisante, seules 80 % des entreprises entrant dans le champ d'application de la CVAE ayant souscrit la déclaration attendue au cours du premier semestre 2010 sur la répartition de leurs effectifs. En juin 2011, les données disponibles sur la CVAE étaient encore partielles, de nombreuses entreprises n'ayant pas correctement rempli la déclaration sur la répartition des effectifs, voire ne l'ayant pas du tout remplie.

En outre, les éléments prévisionnels communiqués début 2011 aux collectivités ont été déterminés selon les règles de territorialisation définies par la loi de finances pour 2010 et non selon celles posées par la loi de finances pour 2011. Les montants de CVAE n'ont commencé à être stabilisés qu'en octobre 2011 dès lors que les dispositions de l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2010 imposaient la prise en compte des opérations de paiement des entreprises redevables jusqu'au 30 juin 2011.

b) L'impact des modifications législatives sur le processus de calcul de la DC RTP

De nombreux ajustements législatifs ont été effectués en 2010 et 2011 afin de préciser certains aspects de la réforme. Ces ajustements avaient pour caractéristique commune de rétroagir sur le calcul de la DC RTP et de la garantie de ressources de chaque collectivité et d'en alourdir le processus.

Ils ont notamment visé à neutraliser le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation, à permettre des contrôles sur les bases théoriques de taxe professionnelle 2010, à modifier les règles de territorialisation de la CVAE ainsi que celles de répartition des IFER. Une IFER supplémentaire a également été créée¹⁵⁰.

c) Les interférences dues aux évolutions de la carte intercommunale

Le calcul des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la garantie individuelle de ressources a dû prendre en compte les évolutions de la carte intercommunale consécutive à la mise en œuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui poursuivait par ailleurs un objectif non contestable de simplification du paysage institutionnel.

¹⁵⁰ Voir annexe n° 7.

Outre la contrainte de repréciser sans cesse ses données, ou d'intégrer des données supplémentaires dans ses systèmes d'information, l'administration a été confrontée à la nécessité de ramener constamment ses calculs à un périmètre d'intercommunalité figé en 2010 qui seul, aux termes de la loi, permet de calculer les montants de DC RTP et de prélèvement ou reversement au titre de la garantie de ressources concernant les EPCI à fiscalité propre. À chaque calcul, les montants ont dû être ensuite corrigés pour être rapportés aux périmètres des intercommunalités ayant évolué depuis 2010. Entre 2011 et 2012, par exemple, de tels changements de périmètre ont concerné 2 536 collectivités territoriales sur un total de 39 415.

La loi de finances pour 2011 a apporté des précisions sur le calcul de la compensation relais pour les établissements publics de coopération intercommunale faisant application de la fiscalité professionnelle unique en 2010 et qui n'en faisaient pas application en 2009, qui n'existaient pas en 2009 ou qui avaient en 2009 un périmètre différent de celui de l'année 2010. Ces précisions portaient sur le produit de taxe professionnelle 2009 et sur le taux de la taxe à prendre en compte.

À l'origine, les produits de taxe professionnelle servant auparavant à financer les syndicats à contributions fiscalisées étaient explicitement exclus du mode de calcul de la compensation relais des communes et EPCI à fiscalité propre. À cet égard, l'article 21 de la loi du 29 juillet 2011 a institué une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit de chaque commune dont tout ou partie de la contribution versée, au titre de 2009, à un syndicat de communes dont elle était membre, était fiscalisée¹⁵¹.

L'article 44 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a quant à lui modifié et complété les modalités de transferts de la DC RTP et des reversements ou prélèvements de garantie de ressources au sein du bloc communal dans différentes hypothèses, notamment les fusions et scissions de communes ainsi que les fusions ou dissolutions d'EPCI.

L'article 50 de la même loi a ouvert la possibilité de transférer des reversements du FNGIR des communes à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, sur délibérations concordantes de celui-ci et de ses communes membres.

¹⁵¹ Les contributions fiscalisées sont des prélèvements additionnels effectués sur les contribuables locaux pour financer des structures intercommunales. La dotation de compensation attribuée en 2012, sera dégressive en 2013 et 2014.

3 - Un dispositif de compensation difficile à stabiliser

a) Les possibilités de correction ouvertes par le législateur

Le législateur a ouvert plusieurs possibilités de rectifier le montant de la DC RTP.

L'article 44 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a ainsi prévu la prise en compte des erreurs intervenues dans les calculs des montants de DC RTP et corrélativement des versements ou prélèvements au titre de la garantie de ressources. Suite à la notification de la DC RTP et du reversement ou prélèvement au titre de la garantie de ressources en 2011, les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre avaient jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration fiscale toute erreur entachant les calculs de ces sommes.

La prise en compte de ces erreurs a entraîné à l'automne 2012 de nouveaux calculs au titre de 2012 (et des années suivantes) pour la DC RTP et les garanties de ressources individuelles. Elle a donné lieu à une nouvelle notification des montants à toutes les collectivités et groupements. La différence entre les montants ainsi rectifiés et ceux notifiés en 2011 a été imputée en augmentation ou en diminution des attributions de DC RTP, des attributions au titre de la garantie de ressources ou des avances de fiscalité directe restant à verser au titre de 2012. En revanche, la rectification rétroactive des versements opérés au titre de 2011 n'était pas prévue par la loi.

L'article 40 de la loi du 28 décembre 2011 a prévu des ajustements des montants de la DC RTP et des prélèvements ou versements au titre de la garantie de ressources pour 2012 et 2013 à hauteur de la fraction du produit de la CVAE déclarée par les entreprises au 30 juin 2011 (au titre de 2010) et reversée aux collectivités territoriales et EPCI en 2012 et 2013. À compter de 2014, les montants de DC RTP et des prélèvements et versements au titre de la garantie de ressources seront ceux perçus ou versés en 2013.

b) Le problème du « bouclage » du calcul de la DC RTP

La difficulté centrale du dispositif était celle de son « bouclage », marqué par la nécessité d'arriver à un calcul incontestable des gains et pertes engendrés par la réforme pour chaque catégorie de collectivité, et basé sur l'hypothèse d'une appréciation exacte des montants de ressources « avant réforme » et « après réforme » en 2010. Par hypothèse, et en raison du mécanisme combinant dotation de compensation et garantie individuelle de ressources, le montant de DC RTP à inscrire en

loi de finances ne peut être connu qu'après évaluation définitive des gains et pertes de ressources engendrés par la réforme, et donc évaluation précise du montant de garantie individuelle des ressources redistribuable.

Compte tenu du calendrier de déclaration de la CVAE, le montant exact de DC RTP ne pouvait être connu à l'ouverture de l'exercice 2011. Il ne pouvait, au mieux, être précisé que pour la dernière loi de finances rectificative de 2011. Au cours de l'exercice, d'autres éléments (restes à payer de compensation-relais, difficulté d'intégrer les dégrèvements de TP dans les calculs) ont rendu complexe la finalisation du calcul de DC RTP, si bien que le montant inscrit en fin d'exercice 2011 a dû être recalculé en 2012.

c) Les ajustements successifs du montant de la DC RTP

- Un montant très fortement variable au cours de l'année 2011

L'évaluation du montant exact de DC RTP a connu d'importantes variations au cours de l'exercice 2011. Le montant du prélèvement sur recettes pour la DC RTP avait été initialement inscrit à hauteur de 2,53 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2011. Les premiers calculs faits par l'administration conduisaient à un montant de 4,75 Md€ en mars 2011, après intégration des premières données de CVAE. En août 2011, la prévision ressortait à 3,06 Md€. La loi de finances rectificative pour 2011 du 2 novembre 2011, a porté le total à 2,94 Md€.

Le dernier calcul effectué à l'automne a conduit à un montant de 3,4 Md€ sur la base duquel les notifications aux collectivités ont été effectuées. Cependant, suite à une rectification ultime, ce montant a été corrigé à la baisse de 32 M€. Finalement la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, a fixé le montant de la DC RTP à 3,368 Md€, soit 33 % de plus que celui inscrit dans la loi de finances initiale.

- De nouvelles corrections en 2012

Un nouveau calcul de la DC RTP a été réalisé à l'automne 2012 pour en porter le montant à 3,428 Md€. Cependant, les paramètres de calcul ne sont pas encore stabilisés, compte tenu notamment du mode retenu pour le calcul de la compensation-relais versée en 2010.

En effet, dans le cas des calculs basés sur les montants de taxe professionnelle 2009 (70 % des collectivités), les montants de compensation-relais et, partant, ceux de DC RTP (et aussi de prélèvements ou versements au titre de la garantie de ressources) à verser aux collectivités, peuvent faire l'objet de corrections en fonction des rôles

supplémentaires de taxe professionnelle de 2009 et de cotisation foncière des entreprises émis jusqu'au 30 juin 2011.

Dans le cas des calculs de compensation-relais effectués sur les bases théoriques de taxe professionnelle pour 2010 (30 % des collectivités), les montants de compensation-relais doivent aussi être actualisés en fonction des redressements sur les bases de taxe professionnelle 2010 effectués jusqu'au 30 juin 2012, depuis la limitation introduite par l'article 37 de la loi de finances pour 2013 précitée.

Les montants définitifs de DCRTP et de prélèvements ou versements au titre de la garantie de ressources pourraient ainsi être figés en 2013. L'absence d'explications claires de la part de l'administration sur la progression de la CVAE notifiée en 2013 sur la base des encaissements réalisés en 2012 fait cependant naître des doutes sur la fiabilité des données de CVAE prises en compte dans ces calculs. Il n'est en effet pas exclu que la progression du produit constaté en 2012 corresponde pour une part non encore déterminée à des encaissements tardifs au titre de l'impôt dû au titre de 2010 susceptible de rétroagir sur le calcul de la DCRTP et du FNGIR.

La réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle a profondément modifié le schéma de financement des collectivités territoriales. Les mécanismes complexes qui la caractérisent en ont rendu la mise en œuvre difficile, notamment en raison de modifications législatives destinées à ajuster le dispositif de répartition des ressources et à prendre en compte les évolutions du droit de l'intercommunalité et de la carte intercommunale.

Il en est résulté pour les collectivités territoriales une perte de clarté affectant la prévision budgétaire qui s'est prolongée jusqu'en 2013 et qui est d'ailleurs susceptible de perdurer au-delà.

II - Un effet différencié sur les ressources des collectivités locales

Si les effets de la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle ne peuvent être entièrement appréciés en raison du caractère différé d'une partie d'entre eux, de premiers constats peuvent être effectués.

En premier lieu, la progression globale des ressources des collectivités territoriales appartenant au périmètre de la réforme s'est maintenue entre 2009 et 2012. En second lieu, la réforme induit une différenciation des situations entre catégories de collectivités et entre collectivités au sein d'une même catégorie.

A - La poursuite de la progression globale des ressources des collectivités territoriales

La réforme de la fiscalité directe locale, qui s'est accompagnée d'une plus grande spécialisation fiscale, a maintenu la croissance globale des ressources des collectivités territoriales et préservé leur autonomie financière.

1 - La croissance des ressources sur le périmètre de la réforme

La décomposition par type des différentes ressources incluses dans le périmètre de la réforme permet d'appréhender leur redistribution, toutes catégories de collectivités confondues, ainsi que l'incidence de cette redistribution dans l'évolution du montant de ressources des collectivités.

a) La progression des ressources des collectivités locales a été préservée en 2010

En 2009 et en 2010, ces ressources s'articulent de façon très lisible autour des quatre « vieilles », à savoir les trois taxes « ménages » et la fiscalité économique. Cette dernière, représentée par la taxe professionnelle, est simplement remplacée en 2010 par une ressource provenant du budget de l'État, la compensation-relais. Dans l'ensemble, les équilibres initiaux se maintiennent donc.

La garantie de ressources pour la première année de mise en place des nouvelles recettes résultant de la réforme constituait une condition de son acceptabilité par les élus locaux. Il en est résulté des choix qui ont concouru à l'accroissement de la compensation relais et à celui des recettes « avant réforme ». Toutes choses égales par ailleurs, ces choix ont contribué à accroître le coût de la réforme pour l'État.

- *La compensation-relais, facteur de dynamisme*

Avec un montant de 32,43 Md€, la compensation-relais versée en 2010 progresse de 3,5 % par rapport au produit de taxe professionnelle de 2009. Si cette croissance est inférieure à la variation annuelle moyenne de

ce produit depuis 1999, elle a permis une progression significative des ressources fiscales des collectivités territoriales pour 2010 et leur a assuré une base de recettes favorable pour la comparaison des recettes « avant » et « après » réforme et, par voie de conséquence, pour celui de la DCRTP.

Tableau n° 13 : variation annuelle du produit de la taxe professionnelle depuis 1999

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
+ 5,5 %	+ 5,1 %	+ 6,1 %	+ 5,8 %	+ 4,1 %	+ 6,0 %	+ 6,8 %
2007	2008	2009		Moyenne 2009/1999		2010*/2009
+ 3,9 %	+ 4,6 %	+ 7,9 %		+ 5,5 %		+ 3,5 %

* compensation relais

Source : Cour des comptes d'après données DGCL (Guide statistique de la fiscalité locale – 2009)

La progression qu'a représentée la compensation-relais par rapport au produit 2009 de la taxe professionnelle est en outre différente selon les catégories de collectivités territoriales. Le montant de la compensation relais était ainsi supérieur de 4,8 % au produit voté de la taxe professionnelle 2009 pour le secteur communal, de 3,7 % pour les régions et de 1,5 % pour les départements¹⁵². La différence d'évolution entre collectivités résulte des règles de fixation de la compensation-relais, plus favorables à celles composées de nombreuses unités et à celles dont le taux de taxe professionnelle 2009 ne dépassait pas celui de 2008 augmenté de 1 %.

Plusieurs dispositions des lois de finances ont en outre concouru à la maximisation de la compensation-relais. La loi de finances pour 2010 a mis en place un mécanisme de garantie à hauteur du produit que chaque collectivité avait perçu en 2009 tout en créant un dispositif permettant de bénéficier de la progression « théorique » des bases de taxe professionnelle pour 2010. À l'origine, ces bases devaient se voir appliquer le taux 2008. Le taux qui devait leur être appliqué a cependant évolué au cours de la discussion parlementaire. Après avoir envisagé d'appliquer le taux 2008 majoré de 0,6 point, le législateur a finalement retenu le taux 2008 majoré de 1 point. L'effet de ce dispositif, qui s'est révélé plus avantageux pour une grande majorité de collectivités, a en

¹⁵² Source : DGCL, guide statistique de la fiscalité directe locale en 2010.

outre été renforcé par une disposition de la loi de finances pour 2011 qui prévoyait un mécanisme de correction des bases théoriques de taxe professionnelle de 2010 en fonction des rôles supplémentaires émis jusqu'au 30 juin 2011, à la suite de contrôles opérés par l'administration.

À l'inverse, les données qui auraient pu conduire à une réduction de la compensation-relais en cas d'actualisation ont été gelées à leurs valeurs de 2009. Ainsi, les prélèvements opérés en 2010 au profit des fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle ont été figés aux montants des prélèvements opérés en 2009. Il en a été de même pour le montant de la participation des collectivités locales au plafonnement de la valeur ajoutée qui a été gelé au montant notifié en 2009.

En outre, l'administration ne pouvant pas attribuer un millésime aux dégrèvements de taxe professionnelle opérés au cours d'un exercice donné, ces dégrèvements, qui auraient dû venir en diminution du montant de la compensation-relais, n'ont pas été intégrés dans le calcul de celle-ci, contrairement aux dispositions législatives applicables.

- *Une progression générale du produit fiscal*

D'une manière générale, le produit des impôts directs locaux, en y incluant la compensation-relais, a progressé de 4,4 % de 2009 à 2010, soit la moyenne d'évolution au cours des trois années précédente¹⁵³. Cette progression résulte pour partie d'une revalorisation forfaitaire des bases cadastrales des taxes ménages plus forte en 2010 (+ 2 %) qu'au cours de ces mêmes années (respectivement 1,8 %, 1,6 % et 1,5 %).

Au total, la hausse globale des ressources de fiscalité directe des collectivités a été assez sensible. Elle le doit plus encore au dynamisme des recettes procurées par les taxes « ménages » (+ 5,1 %) qu'à l'évolution de la compensation-relais (+ 3,5 % par rapport au produit de la taxe professionnelle de 2009).

b) En dépit d'une situation plus complexe en 2011, la progression des ressources s'est maintenue

La situation est beaucoup plus complexe à compter de 2011. La mise en place de la nouvelle fiscalité économique (CVAE et CFE) induit une baisse de ressources de cette même fiscalité de 32,8 % par rapport au produit de la taxe professionnelle de 2009, conformément à l'un des objectifs de la réforme qui était d'alléger la fiscalité économique pesant sur les entreprises.

¹⁵³ Source : DGCL, guide statistique de la fiscalité directe locale en 2010.

Pour compenser cette perte, la réforme crée des impôts complémentaires et transfère au profit des collectivités diverses taxes existantes (voir tableau en annexe 8) ; leur produit total (IFER, TASCOT, TSCA, DMTO, hors taxe additionnelle sur les propriétés foncières non bâties) s'élève à quelque 5,96 Md€.

Le total des ressources des collectivités incluses dans le périmètre de la réforme atteint ainsi 75,32 Md€, en hausse de 6,1 % depuis 2009.

La hausse réelle est cependant plus élevée si l'on prend en compte, non les montants bruts de taxe professionnelle mais les montants nets perçus en 2009 par les collectivités locales. En effet :

- des produits de taxe professionnelle doivent être retranchés :
 - l'écêtement (calculé automatiquement par la DGFIP) et le prélèvement au profit du fonds départemental de péréquation de taxe professionnelle (FDPTP) ;
 - la participation des collectivités locales au dégrèvement au titre du plafonnement à la valeur ajoutée (PVA).
- et doivent être ajoutés :
 - le reversement au titre du plafonnement à la valeur ajoutée, dans la mesure où la participation au PVA était elle-même plafonnée, ce qui pouvait donner lieu à un reversement au profit des collectivités locales ;
 - le versement au titre du FDPTP.

Selon la DGFIP, ces soustractions et ajouts, sauf le second cité, conduisent à un produit net de taxe professionnelle de 29,38 Md€ au titre de 2009. Ce montant n'est cependant pas exempt d'incertitude dans la mesure où il résulte d'un calcul associant des données comptables et des données calculées par la DGCL et n'inclut pas les versements de FDPTP.

Néanmoins, sur la base de cette estimation, dont l'ordre de grandeur paraît robuste, la hausse des ressources relevant du périmètre de la réforme s'élève, de 2009 à 2011, à 9,1 %.

La croissance du produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières (+ 6 Md€) ainsi que la fiscalité transférée (+ 5,3 Md€) ont plus que compensé la diminution des ressources entraînée par la suppression de la taxe professionnelle (- 10,3 Md€). La croissance des taxes « ménages » a résulté de plusieurs phénomènes : l'augmentation forfaitaire des bases décidée par le Parlement, la croissance physique de celles-ci et les augmentations de taux décidées par les collectivités. Le transfert d'une partie des frais d'assiette de recouvrement et de

dégrèvement (+ 1,8 Md€), qui s'est opéré via un mécanisme de correction des taux d'imposition et qui a augmenté en conséquence le produit des impôts perçus par les collectivités, a également contribué à cette augmentation.

L'analyse par catégories de collectivités montre des situations plus variées, comme il ressort du tableau qui suit :

Tableau n° 14 : la ressource fiscale par catégorie de collectivité entre 2009 et 2011

(en M€)	2009	2010	2011	Variation de 2009 à 2011
Communes	28 857,8	29 727,7	31 036,0	7,55 %
GFP ¹⁵⁴	14 794,3	15 980,5	16 156,5	9,21 %
Départements	22 197,6	23 081,2	23 120,0	4,16 %
Régions	5 127,1	5 308,3	5 007,3	-2,34 %
Total	70 976,7	74 097,7	75 319,8	6,12 %

(Source : Cour des comptes- DGFIP)

En prenant en compte les montants bruts de taxe professionnelle, les collectivités gagnantes de la réforme en termes de ressources sont le bloc communal et notamment les groupements à fiscalité propre. Les départements gagnent moins, tandis que les régions perdent un peu.

Après retraitement pour ne retenir que les produits nets de taxe professionnelle, la hiérarchie reste la même mais les taux de progression de 2009 à 2011 sont différents : les ressources du bloc communal relevant du périmètre de la réforme ont progressé de 10,7 %, celles des départements de 7,6 % et celles des régions ne régressent plus mais progressent de 5,3 %.

¹⁵⁴ Groupements à fiscalité propre : métropole, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle.

Une ressource en partie figée

La réforme fiscale a bénéficié aux collectivités locales en 2010 et 2011 mais elle fige une partie de la ressource (FNGIR et DCRTP) et réduit les possibilités d'action de celles-ci. Pour les groupements à fiscalité propre (GFP) auparavant à taxe professionnelle unique, ceux-ci se trouvent désormais en concurrence avec leurs communes membres en termes de fiscalité, leur panier de recettes devenant similaire.

La réforme opère un transfert entre le « contribuable entreprise » et le « contribuable ménage », comme le montrent les exemples suivants.

Communauté urbaine de Strasbourg (Bas-Rhin)

- face à la relative atonie de la taxe professionnelle pour la CUS, le nouveau dispositif lui assure un niveau de ressources en 2010 et 2011 qu'elle n'aurait atteint à taux constant qu'en 2013, ou moyennant une hausse de 7,6 points d'impôt de l'ancienne taxe professionnelle. (...);

- cependant, avec ce nouveau panier de recettes, les possibilités d'action sur les taux de la CUS s'amenuisent. (...) La diminution de la marge de manœuvre concerne la CFE, les impôts sur les ménages et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...);

- le nouveau dispositif instaure clairement un transfert sur le contribuable « ménages » des ressources de la communauté urbaine, ce qui pourra engendrer un éventuel conflit avec les communes, dont le panier de ressources est désormais voisin. La taxe d'habitation et les taxes foncières représentent en effet presque 30 % des contributions directes de la CUS (214 M€), alors que la fiscalité « entreprises », hors versement transport, en représentait auparavant 100 %;

- une partie essentielle des ressources fiscales est désormais figée (FNGIR et DCRTP);

*Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes
d'Alsace sur la communauté urbaine de Strasbourg*

Communauté d'agglomération du Grand Besançon (Doubs)

Après la réforme (en 2011), une majoration des taux de la CFE et de la TH d'un point aurait généré des recettes supplémentaires de 378 000 € environ. S'y ajoutent les possibilités de majoration de la TASCOT : 5 % génère 110 000 €, soit au total 488 000 €, ce qui représente un niveau comparable à une majoration d'un point de l'ancienne TP.

Il s'y ajoute également la possibilité de voter un taux de TFPB. La nouvelle fiscalité est donc potentiellement au moins aussi productive que l'ancienne. Cela tient au fait que les bases de la nouvelle fiscalité sont d'un montant supérieur à celles de l'ancienne taxe professionnelle. Les marges de manœuvre fiscales ne sont donc pas dégradées. Elles se sont même accrues.

Néanmoins, elles se trouvent aujourd'hui bien davantage du côté des ménages que du côté des entreprises. (...) De plus, la capacité à mobiliser cette nouvelle fiscalité dépend étroitement de la politique fiscale des communes de l'agglomération. Or le taux moyen pondéré des taxes ménages sur l'ensemble des communes de l'agglomération est supérieur à la moyenne nationale.

Par ailleurs, l'évolution des bases reste incertaine, surtout pour la CVAE. Pour la TH, les projections de la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) prévoient une dynamique comparable à celle de l'ancienne TP. Le niveau des bases pourra également être affecté par la révision des valeurs locatives cadastrales qui a été engagée.

Il subsiste également des incertitudes importantes sur les conséquences pour la CAGB du mécanisme de péréquation financière arrêté dans la loi de finances pour 2012.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la communauté d'agglomération du Grand- Besançon

c) Une tendance qui se poursuit en 2012

L'augmentation de la fiscalité directe locale résulte de plusieurs phénomènes distincts¹⁵⁵. La progression de la fiscalité pesant sur les ménages (+ 4,2 %) est principalement imputable à l'évolution des bases et, dans une moindre mesure, à celle des taux. Pour les communes, l'effet base explique 93 % de la hausse de 2012, il en explique 56 % pour les groupements à fiscalité propre et 50 % pour les départements¹⁵⁶. De la même manière, le produit de la cotisation foncière sur les entreprises a évolué de 4,7 % en raison d'un effet base et de 0,6 % à la suite de la progression des taux.

L'évolution des montants de base de CFE s'explique en partie par celle des bases minimales fixées par les communes et les EPCI. Compte tenu des effets trop importants de ces hausses pour les petites entreprises,

¹⁵⁵ Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL – N°92 – décembre 2012.

¹⁵⁶ Les régions ne perçoivent plus de taxes « ménages ».

les commerçants et les artisans, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a autorisé les collectivités à prendre en charge, en tout ou partie, la fraction de CFE correspondant à l'augmentation de base minimum de 2012 décidée en 2011. Il en résultera une réduction des recettes fiscales pour les collectivités qui utiliseront cette faculté.

L'augmentation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2012 (+ 3,2 %) résulte du dynamisme de la recette mais aussi d'un changement dans son mode de versement aux collectivités locales. En 2011, celles-ci avaient perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, elles perçoivent la totalité des sommes encaissées l'année précédente quelle que soit l'année d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements qui peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.

2 - Une plus grande spécialisation fiscale et le maintien de l'autonomie financière des collectivités territoriales

a) Un début de spécialisation fiscale¹⁵⁷

La réforme a entamé une spécialisation de la fiscalité directe locale qui demeure toutefois limitée.

L'échelon communal perçoit désormais la totalité du produit de la taxe d'habitation ainsi que de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Il perçoit également la totalité de la cotisation foncière des entreprises. La taxe foncière sur les propriétés bâties est perçue par le bloc communal et les départements, ces derniers ayant bénéficié du transfert de la part régionale de cette taxe. Parmi les douze impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux créées par la réforme, seules trois bénéficient à une seule catégorie de collectivités, l'IFER sur les stations de compression du réseau de transport pour le bloc communal et les IFER matériel roulant ferroviaire (réseau national) et boucle locale cuivre pour les régions. Le produit de la CVAE, sur lequel elles n'ont aucun pouvoir de fixation du taux, est partagé entre les trois catégories de collectivités.

Un début de spécialisation apparaît également en ce qui concerne les principaux impôts indirects. La taxe annuelle sur les surfaces commerciales (TASCOM) est perçue par le seul bloc communal et les compléments de taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA)

¹⁵⁷ La spécialisation fiscale avait été amorcée par la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000.

par les départements¹⁵⁸. Les régions demeurent les seules bénéficiaires de la taxe sur l'immatriculation des véhicules. En revanche, les droits de mutation à titre onéreux sont perçus par les trois niveaux de collectivités (mais de façon marginale par les régions et limitée pour les communes) tandis que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP) est perçue, pour la part attribuée aux collectivités territoriales, par les départements et les régions.

La réforme de la fiscalité locale de 2010 n'a cependant que partiellement contribué à clarifier le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements, tout particulièrement en ce qui concerne le secteur communal et les départements. Elle s'accompagne en outre d'un recul de la transparence et de l'information communiquée aux collectivités territoriales en matière fiscale, celles-ci ne disposant que d'informations partielles sur les bases sur lesquelles est assise la nouvelle fiscalité économique locale.

b) Une redistribution des taxes « ménages » et de la fiscalité économique

L'évolution du poids respectif des impôts pesant sur les ménages et de ceux pesant sur les entreprises s'observe pour toutes les catégories de collectivités territoriales mais dans des proportions différentes. Le bloc communal enregistre une nette augmentation du poids des taxes « ménages », à l'inverse de ce qui résulte de la réforme pour les régions. S'agissant des départements, la structure de la fiscalité directe a moins évolué.

Pour le secteur communal, la dynamique future des ressources fiscales reposera en grande partie sur l'évolution des bases et des taux de la fiscalité « ménages » tandis que pour les régions, cette dynamique sera en principe, en période de croisière, uniquement fonction de la variation de la valeur ajoutée des entreprises. S'agissant des départements, l'évolution de leurs ressources fiscales restera fortement dépendante de celle de la fiscalité indirecte (droits de mutation à titre onéreux) bien que la taxe foncière sur les propriétés bâties, ressource stable et dynamique, représente 26 % de leurs ressources fiscales totales soit davantage que les DMTO (21 %).

¹⁵⁸ Hors fraction demeurant à l'État et fractions affectées à la CNAF et à la CNAM.

**Tableau n° 15 : ressources fiscales directes des différents
niveaux de collectivités locales**

En % Périmètres courants pour le bloc communal	Bloc communal		Départements		Régions	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Taxe d'habitation	25,3	41,2	25,3	-	-	-
Taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.	1,9	2,1	0,2	-	0,3	-
Taxe foncière sur les propriétés bâties	31,3	33,3	1,7	59,8	38,7	-
<i>Ensemble des trois taxes ménages</i>	58,5	76,6	57,2	59,8	39,0	-
Taxe professionnelle	41,5	-	42,8	-	61,0	-
CFE	-	13,9	-	-	-	-
CVAE	-	8,6	-	39,1		85,3
IFER	-	0,9	-	1,1		14,7
<i>Ensemble des impôts économiques</i>	41,5	23,4	42,8	40,2	61,0	100,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DGFIP

Pour l'ensemble des collectivités et groupements, il faut également prendre en compte les évolutions de la CVAE qui, sur les premières années, apparaît comme une imposition dynamique. Alors que cet impôt était estimé devoir évoluer en fonction de la croissance du PIB, la progression constatée en 2012 (+ 3,2 %) et plus encore en 2013 (+ 7,5 %) manifeste un dynamisme supérieur bien qu'inexpliqué¹⁵⁹. Les hypothèses de croissance des recettes des administrations publiques locales, sous-jacentes au programme de stabilité, retiennent encore une hypothèse de + 6,4 % pour 2014 en ce qui concerne la CVAE. Si la croissance tendancielle de cette dernière est susceptible d'être inférieure, il n'en

¹⁵⁹ Voir chapitre I du présent rapport.

demeure pas moins que la CVAE pourrait apporter aux collectivités locales plus de marges de manœuvre fiscales qu'anticipé.

Enfin, la réforme de la fiscalité directe locale a induit une profonde refonte du financement des établissements publics de coopération intercommunale qui, historiquement, reposait essentiellement sur la taxe professionnelle et qui, depuis 2011, inclut également des parts de fiscalité « ménages ».

Tableau n° 16 : composition du panier de ressources au sein du bloc communal

En % Périmètres 2010	Communes hors Paris		EPCI		Bloc communal	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Impôts ménages	83,9	88,3	8,2	44,6	57,8	74,1
Impôts économiques	12,3	7,7	91,1	53,0	39,5	22,4
Compensations d'exonération	3,8	4,0	0,7	2,4	2,7	3,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DGFIP

c) Évolution de l'autonomie financière des collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution telle que précisée par la loi organique et la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le principe d'autonomie financière est défini par l'article 72-2 de la Constitution complété par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le respect de ce principe s'apprécie par catégorie de collectivités. Pour chacune d'elles, les ressources propres doivent représenter une part « déterminante » de

l'ensemble de leurs ressources qui ne peut être inférieure au montant constaté au titre de l'année 2003¹⁶⁰.

Les ressources propres sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

La comparaison des ratios de 2011 avec les ratios de 2003 et 2009 montre une progression de l'autonomie financière ainsi définie pour chaque catégorie de collectivités par rapport à 2003 et, pour le bloc communal et les départements, par rapport à 2009.

Tableau n° 17 : évolution du ratio d'autonomie financière en 2011

	Communes et EPCI	Départements	Régions¹⁶¹
2003	60,8 %	58,6 %	41,7 % ¹⁶²
2009	62,3 %	65,5 %	54,0 %
2011	64,9 %	67,4 %	54,3 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP/DGCL

¹⁶⁰ Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel mentionne que « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Cette dernière mention s'applique à la quote-part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICE) perçue par les régions (4 Md€ en 2001) et par les départements (6,5 Md€ en 2011). La même décision précise « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

¹⁶¹ Y compris Polynésie française et Îles Wallis et Futuna.

¹⁶² Ratio différent de celui présenté dans le rapport communiqué en 2005 du fait de l'intégration des données relatives à la Polynésie française.

Pour le bloc communal et les départements, la progression des dotations et participations en 2011, liée au versement de la DC RTP¹⁶³ (respectivement 1,2 Md€ et 1,5 Md€), n'a pas remis en cause leur ratio d'autonomie financière en raison d'une progression supérieure (en montant) des impositions de toute nature. Le ratio des régions a également légèrement augmenté en 2011 par rapport à 2009. L'ARF fait cependant valoir que les ratios respectifs des différentes catégories de collectivités ont connu un recul par rapport à 2010. Un tel recul n'avait pas été enregistré depuis 2005.

Le respect du ratio d'autonomie financière, telle que défini par la Constitution et la loi organique prise pour son application, recouvre cependant des évolutions différenciées au sein de chaque catégorie de collectivités. Ces évolutions pourraient se renforcer avec le temps : d'une part, en raison de la substitution de dotations à des recettes fiscales et, d'autre part, compte tenu de l'évolution des impositions sur lesquelles les collectivités locales n'ont pas de pouvoir de fixation du taux.

d) Une moindre prise en charge de la fiscalité locale par l'État

La réforme de la fiscalité locale a réduit la part de cette fiscalité prise en charge par l'État, de 26 % en 2009 à 16 % en 2011¹⁶⁴. Cette diminution est principalement due à la réduction du montant des dégrèvements relatifs à la fiscalité économique (4,9 Md€ en 2013 au titre de la cotisation économique territoriale et des IFR contre 13,6 Md€ en 2009 au titre de la taxe professionnelle).

Au sein des dégrèvements se rattachant à la nouvelle fiscalité économique, figure notamment un « dégrèvement barémique »¹⁶⁵, en ce qui concerne la CVAE due par les entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 152 500 € et 50 M€. Ce dégrèvement, qui représente 3,6 Md€ en 2013, a eu pour effet de réduire, toutes choses égales par ailleurs, les dotations budgétaires que le projet de loi de finances prévoyait de verser aux collectivités territoriales et à leurs groupements

¹⁶³ À la différence de la DC RTP, la garantie individuelle de ressources (GIR) constitue une ressource propre au sens de l'article LO. 1114-2 du CGCT.

¹⁶⁴ Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

¹⁶⁵ Le taux effectif d'imposition de la CVAE est progressif – de 0 % à 1,5 % – en fonction du chiffre d'affaires grâce à un dégrèvement pris en charge par l'État selon un barème fixé par le CGI. Si les collectivités perçoivent un produit fiscal calculé au taux de 1,5 % quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€ n'acquittent qu'un impôt calculé sur la base du taux effectif d'imposition mentionné ci-dessus.

afin de compenser leurs pertes de ressources consécutives au remplacement de la taxe professionnelle par la cotisation économique territoriale. En effet, un dégrèvement, s'il pèse comme une dotation sur le budget (au sens large) de l'État, n'est pas équivalent à celle-ci car il a un caractère d'automaticité qui fait que l'État se substitue au contribuable local : la collectivité locale perçoit la ressource fiscale au taux national de l'impôt, ce qui est différent d'un concours budgétaire.

Par ailleurs, ce dégrèvement évolue avec le produit de l'imposition alors que les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle seront figées à compter du calcul définitif opéré à la fin de l'année 2013. De fait, si le dégrèvement « barémique » représentait en 2011 un montant équivalent à celui de la DC RTP (3,4 Md€) il n'en est plus de même en 2013, ce dégrèvement représentant un montant supérieur à celui de la DC RTP (3,6 Md€ contre 3,4 Md€).

B - Un effet différencié selon les catégories de collectivités et selon les collectivités elles-mêmes

La mise en place de la DC RTP et de la garantie individuelle de ressources a substitué des dotations à des recettes fiscales. Cette substitution affecte différemment les trois catégories de collectivités ainsi que les diverses collectivités au sein d'une même catégorie.

1 - La place des dotations de compensation de la réforme selon les différentes catégories de collectivités

La DC RTP, dont le montant définitif pour 2012 s'élève à 3,4 Md€, se répartit différemment entre le bloc communal, les départements et les régions. Les communes et leurs groupements reçoivent 36 % du total, les départements en reçoivent 44 % et les régions 20 %.

S'agissant des fonds de garantie individuelle des ressources, le fonds du secteur communal représente 55 % de l'ensemble, celui des départements 28 % et celui des régions 17 %. Le montant total en recettes ou en dépenses des trois fonds de garantie s'élève à 4,05 Md€.

Ainsi, les collectivités dont les ressources « après réforme » sont inférieures aux ressources « avant réforme » bénéficient d'une compensation globale s'élevant à 7,4 Md€. La DC RTP représente 45 % de cette compensation tandis que les transferts entre collectivités via le FNGIR en représentent 55 %.

La modification de la composition du panier de ressources des collectivités territoriales n'a pas eu de conséquences financières

immédiates pour celles-ci en raison même des garanties mises en place en 2010 par la compensation relais et en 2011 par la garantie individuelle de ressources. Cependant, cette modification est appelée à produire des effets à moyen et long terme en raison de l'évolution de la structure et de la nature de ces ressources.

Le tableau suivant compare la structure des ressources fiscales des collectivités territoriales avant la réforme (en 2009) et après la réforme (en 2011) en faisant ressortir la part de la DC RTP.

Tableau n° 18 : structure des ressources fiscales des collectivités territoriales

	2009		2011		
Régions	Fiscalité directe	46 %	Fiscalité directe	44 %	38 % hors DC RTP
	Fiscalité indirecte	54 %	Fiscalité indirecte	56 %	
Départements	Fiscalité directe	60 %	Fiscalité directe	48 %	44 % hors DC RTP
	Fiscalité indirecte	40 %	Fiscalité indirecte	52 %	
Secteur communal	Fiscalité directe	96 %	Fiscalité directe	94 %	92 % hors DC RTP
	Fiscalité indirecte	4 %	Fiscalité indirecte	6 %	

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP et direction du budget

La réforme a eu pour conséquence de réduire la part de la fiscalité directe dans les ressources des collectivités territoriales. C'est tout particulièrement le cas pour les départements pour lesquels la part de la fiscalité directe est devenue inférieure à celle de la fiscalité indirecte. S'agissant du secteur communal, la fiscalité directe demeure très largement prépondérante. Hors DC RTP, la part de la fiscalité directe a baissé de 46 % à 38 % pour les régions, de 60 % à 44 % pour les départements et de 96 % à 92 % pour le bloc communal.

En incluant la DC RTP dans le panier des ressources fiscales, cette dotation représente 6 % des ressources fiscales des régions, 4 % de celles des départements et 3 % de celles des communes et intercommunalités. Toutes choses égales par ailleurs, la part de la DC RTP, dont le montant ne sera définitivement gelé qu'en 2013, constituera une plus grande contrainte pour les régions et les départements que pour le secteur communal. Toutefois, d'un point de vue global, cette contrainte devrait diminuer avec la croissance des recettes fiscales qui contribuera à réduire le poids relatif de cette dotation. L'évolution tendancielle de ces recettes nécessiterait des simulations auxquelles l'administration n'a pas procédé dans le rapport de septembre 2012 sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle¹⁶⁶.

La dynamique des bases de fiscalité directe ainsi que celle de la CVAE contribuera globalement à réduire le poids relatif de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle dans les ressources des collectivités locales. Toutefois, l'évolution des bases de fiscalité directe n'est pas homogène et constitue un facteur d'inégalité croissante entre territoires. De même, le poids de la DC RTP est plus ou moins important pour les collectivités appartenant à une même catégorie. Ces deux éléments, qui peuvent se cumuler, sont de nature à induire une différenciation croissante des situations individuelles.

2 - La différenciation des situations individuelles au sein de chaque catégorie de collectivités

L'analyse des bénéficiaires de garantie de ressources montre le caractère différencié de l'impact du dispositif sur les collectivités territoriales.

a) La différenciation des situations entre régions

À l'exception de l'Île-de-France, toutes les régions perçoivent une compensation financière de l'État. La DC RTP régionale s'élève à 678 M€ tandis que le fonds national de garantie individuelle des ressources régional, qui est par ailleurs exclusivement alimenté par l'Île-de-France, s'établit à 669 M€. Les garanties de ressources se concentrent sur cinq régions qui perçoivent 50 % de la DC RTP et de la garantie : le Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Languedoc-

¹⁶⁶ Rapport du Gouvernement au Parlement prévu par l'article 76 de la loi de finances pour 2010.

Roussillon et Aquitaine. Inversement, six régions perçoivent moins de 10 % du montant global des garanties de ressources. Les régions dont les droits à compensation sont les plus importants sont principalement celles qui, avant la réforme, bénéficiaient d'une part importante de taxe foncière sur les propriétés bâties et dont le taux de taxe professionnelle était supérieur à la moyenne.

Au-delà de cette analyse qui est développée dans le rapport gouvernemental sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale, il peut être observé qu'hors région Île-de-France, le total des dotations de DC RTP et des versements de garantie individuelle représente en moyenne 7,2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio est plus élevé pour huit régions, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : régions pour lesquelles le ratio DC RTP/GIR est plus élevé que la moyenne

Régions	DC RTP (en M€)	FNGIR (en M€)	Totaux (en M€)	En % recettes
Basse-Normandie	38,3	37,8	76,1	14,3 %
Haute-Normandie	43,4	42,9	86,3	12,6 %
Midi-Pyrénées	65,9	65,0	130,9	13,8 %
Languedoc-Roussillon	59,5	58,7	118,2	13,8 %
Nord-Pas-de-Calais	92,5	91,2	183,7	12,3 %
Limousin	16,9	16,7	33,6	9,3 %
Auvergne	30,5	30,1	60,6	11,8 %
Franche-Comté	3,2	22,9	46,1	11,0 %

Source : Cour des comptes

En conséquence, compte tenu de la non-revalorisation de ces dotations à l'avenir, la base dynamique des ressources de ces collectivités se trouve significativement réduite.

Une dynamique des ressources réduite

L'exemple de la région Basse-Normandie illustre la diminution du pouvoir de fixation des taux de fiscalité qui a fait suite à la réforme fiscale, et a réduit la dynamique de ses ressources.

Au total, avant la réforme fiscale, le levier fiscal de la Région portait sur plus de 41 % de ses produits de fonctionnement réels et sur une base fiscale hors taxe grise de près de 3 988 M€ (2009).

Le pouvoir de fixation du taux de la région qui était de l'ordre de 41 % a chuté à 7 % se réduisant aux cartes grises, la Région ayant d'ores et déjà fixé à leur maximum la part modulation de la TIPP en 2008 et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques Grenelle en 2012. Le niveau élevé des impôts de la région Basse-Normandie a conduit à un déséquilibre qui a été compensé par les dotations DCRTP et FNGIR. La Basse-Normandie est une collectivité perdante car elle bénéficie d'un versement de DCRTP de 38,28 M€ et du FNGIR 37,78 M€. Ces dotations qui sont figées en valeur limitent les marges d'évolution financière futures de la Région. Elles représentent 50 % des anciennes recettes fiscales directes, la CVAE 41 %.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la région Basse-Normandie

Pour l'association des régions de France, la perte quasi-totale d'un pouvoir de fixation du taux par les régions et le faible dynamisme des ressources fiscales dont celles-ci disposent, justifieraient un réexamen de la réforme de la fiscalité locale. Elle souligne que la réforme a constitué un véritable choc pour les finances régionales, qu'elle a été subie par les collectivités qui n'avaient notamment pas les moyens de vérifier les montants des nouvelles ressources qui leur étaient notifiés.

L'ARF souhaite que les régions bénéficient de nouvelles impositions économiques plus en rapport avec leurs compétences en matière de développement économique. Ainsi qu'il a été indiqué, au chapitre I, l'octroi aux régions de nouvelles ressources au détriment de l'État ou qui alourdiraient le poids global de la fiscalité locale apparaît contradictoire avec les objectifs de redressement des finances publiques et de maîtrise des dépenses publiques locales.

b) La différenciation des situations entre départements

97 départements sur 100 perçoivent de la DCRTP (pour un total de 1,4 Md€). Le FNGIR (1,1 Md€) est financé par Paris (ville et départements) pour un montant de 884,2 M€, les Hauts-de-Seine, pour un montant de 244,6 M€ et La Réunion pour un montant de 4,2 M€.

Si la quasi-totalité des départements perçoit donc une garantie de ressources, moins du quart d'entre eux en perçoivent la moitié, 23 exactement. Il s'agit de quatre départements de la région parisienne (Seine-Saint-Denis, Essonne, Val-de-Marne et Seine-et-Marne), de quatre départements industriels du Nord de la France (le Nord, le Pas-de-Calais, la Somme et la Seine-Maritime) de trois départements urbanisés ou proches de zone fortement urbanisées (l'Oise, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin), de cinq départements sièges de grande métropoles du sud de la France (les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Hérault et le Rhône), d'un département méditerranéen (le Gard), et de six départements siège d'un chef-lieu de région ou d'une grande ville à vocation régionale (la Loire-Atlantique, l'Ille-et-Vilaine, la Loire, le Finistère, la Meurthe-et-Moselle).

À l'opposé, 29 départements ruraux perçoivent moins de 10 % des garanties de ressources de la catégorie. Le droit à compensation des départements apparaît d'autant plus important que le taux de taxe professionnelle 2009 était élevé et, dans une moindre mesure, que le taux de taxe d'habitation était également élevé. Le rapport gouvernemental précité indique que, cependant, la corrélation observée est plus faible qu'au niveau régional.

L'ensemble de la DC RTP et des prélèvements et versements de garantie de ressources s'élève à 2,6 Md€, soit 4,5 % des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des départements qui en sont bénéficiaires. Comme pour les régions il y a des écarts importants entre collectivités. Le ratio DC RTP/FNGIR sur recettes réelles de fonctionnement reste cependant toujours inférieur à 10 % ainsi que le tableau ci-après le montre.

**Tableau n° 20 : départements pour lesquels le ratio
DCRTP/GIR est plus élevé que la moyenne**

Département	Total DCRTP/ FNGIR (en M€)	% des RRF
Vosges	32,7	8,78
Corse du Sud	15,2	7,35
Pas-de-Calais	101,5	7,09
Allier	24,9	6,95
Ardèche	21,9	6,43
Nièvre	17,6	6,41
Hautes-Pyrénées	17,6	5,86
Gers	13,3	5,86
Haute Corse	11,3	5,30

Source : Cour des comptes

Pour autant, ces départements connaissent une réduction sensible de la base dynamique de leurs recettes.

La diminution du pouvoir de fixation des taux des départements

Les exemples des départements de l'Aude, de l'Ain et du Lot illustrent la diminution du pouvoir de fixation des taux.

Département de l'Aude

En 2009, la part des recettes réelles de fonctionnement sur laquelle le département avait le pouvoir de fixer le taux représentait 40 % ; elle n'est plus que de 22 % en 2011. Le pouvoir de fixer le taux a donc été quasiment divisé par deux.

La progression moyenne du produit de la TP se situait en règle générale entre 3 et 5 % par an. Dans l'Aude, de 2007 à 2009, les bases de taxe professionnelle ont évolué en moyenne de 5,30 % par an (données conseil général) et le taux de 3 % par an (14,68 % en 2007 ; 15,58 % en 2009).

Les composantes actuelles de la fiscalité sur les entreprises ne présentent pas le même dynamisme. En 2010, les 58,5 M€ perçus au titre de la compensation relais représentent une évolution de 1,7 % par rapport au produit de la fiscalité entreprises 2009 (57,5 M€). L'ensemble CVAE et

IFER progresse de 3,1 % entre 2011 (21,4 M€) et 2012 (22 M€) et les dotations DC RTP et FNGIR sont reconduites en 2012 au même montant que 2011 (23,3 M€).

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur le département de l'Aude.

Département de l'Ain

À compter de 2011, le « pouvoir fiscal » de la collectivité ne s'exerce plus que sur la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le débat d'orientations budgétaires pour 2011 souligne à cet égard que le levier fiscal ne pourra plus concerner que 15,5 % des ressources de fonctionnement contre 30 % environ avant la réforme. Selon les simulations établies par le ministère des finances, la suppression de la taxe professionnelle aura un impact fort sur la structure des ressources du département de l'Ain.

À compter de 2011, les pertes de recettes induites par la réforme sont compensées. Pour le département de l'Ain, ces compensations représenteraient alors près de 14 % de ses ressources fiscales. En Rhône-Alpes, seul le département du Rhône aurait une compensation pour perte de ressource de cette importance (13 %), les autres départements se situant à un niveau bien inférieur (entre 6 et 7 % de leurs recettes fiscales). La suppression de la taxe professionnelle entraînera par ailleurs, toujours d'après les simulations précitées, un bien moindre dynamisme des ressources fiscales départementales puisque leur progression annuelle devrait s'établir entre 3,5 et 3,8 %.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur le département de l'Ain

Département du Lot

Le département n'a pas subi de pertes de recettes après la mise en place de la réforme fiscale en 2010 et 2011. Ses recettes brutes issues des impôts et taxes ont augmenté de 14 M€ de 2009 à 2011, ce qui représente une hausse supérieure à 13 %. Les recettes nettes (une fois déduits les divers versements de fiscalité) ont quant à elles progressé de 15 M€, soit de plus de 14 %.

Toutefois, il faut distinguer les augmentations qui ont pour origine la transformation du paysage fiscal de celles qui sont dues à la croissance des bases. Il est également nécessaire d'isoler les modifications fiscales qui n'ont aucun lien avec la réforme mise en œuvre.

En effet, en apparence la baisse des impôts locaux (- 8,3 M€ de 2009 à 2011) est plus que compensée par l'augmentation de la taxe sur les conventions d'assurance, le versement du FNGIR et de la part État des DMTO.

Mais si l'on neutralise les effets de variation des bases, les données montrent que l'évolution des recettes fiscales s'inscrit à la baisse. En effet, une fois retirée des contributions nettes la progression des DMTO et de la TSCA générée par la hausse des bases, ainsi que l'augmentation de la TIPP venant financer le RSA, les produits nets s'élèvent à 110 M€ en 2011 contre 112,9 M€ l'année précédente. (...)

Une fois les neutralisations opérées, les recettes provenant des contributions, taxes et dotations connaissent une baisse de 2,67 % en 2011.

(...) Aujourd'hui son pouvoir de vote de taux se limite à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cela ne représente plus qu'un tiers de ses recettes fiscales nettes, et 21 % des ressources fiscales et des dotations.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne d'ailleurs que désormais les recettes que la collectivité peut faire évoluer par une variation des taux ne représentent plus que 16,65 % des ressources globales de fonctionnement en 2011, contre 35,39 % en 2009.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur le département du Lot

c) La différenciation des situations au sein du bloc communal

Pour l'ensemble du secteur communal, la DC RTP représente 1,2 Md€ et le FNGIR 2,2 Md€. Au sein du secteur communal, il convient de distinguer entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. La totalité des EPCI a été concernée par la réforme car ils percevaient tous de la taxe professionnelle. En outre, pour les anciens EPCI à taxe professionnelle unique, la réforme a eu pour effet d'y substituer une fiscalité mixte composée du produit de la CET et du produit des taxes « ménages ». Ce changement a affecté 50 % des EPCI représentant 80 % de la population couverte par une intercommunalité. Pour les communes, l'impact est moindre. La réforme est neutre pour 36 % d'entre elles. Tel était notamment le cas pour celles qui étaient membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique dès lors qu'elles ne percevaient pas de taxe professionnelle avant même sa suppression.

Le financement des versements de garanties individuelles du bloc communal est assuré à 41 % par les communes. Les versements bénéficient à 74 % aux EPCI. Un montant de 335 M€ est ainsi redistribué des communes vers les EPCI.

Le rapport gouvernemental précité indique que 42,7 % des communes sont contributrices au FNGIR tandis que 21,3 % en sont bénéficiaires. Dans leur grande majorité (55 %) les petites communes sont contributrices.

La DCRTP a été perçue par 1 917 communes et les versements du FNGIR ont concerné 7 824 communes. La DCRTP est fortement concentrée, 120 communes percevant 50 % de la dotation globale. Cependant, en cohérence avec la moindre part que représente la DCRTP dans les recettes fiscales du bloc communal, le ratio DCRTP/FNGIR sur recettes réelles de fonctionnement est dans la grande majorité des cas inférieur à 3 %. Pour quelques communes, cependant, ce ratio est beaucoup plus élevé.

Ces ratios sont de nature à contraindre fortement l'équilibre budgétaire futur des communes concernées.

La réduction des marges de manœuvre fiscales

La suppression de la taxe professionnelle a réduit les marges de manœuvre fiscales de certaines communes.

Pour la Ville de Nanterre, la suppression de la taxe professionnelle n'a pas réduit les ressources, mais ses marges de manœuvre, en matière d'imposition des entreprises se sont amenuisées, rendant incertaines les perspectives d'évolution de la capacité d'autofinancement.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la commune de Nanterre

S'agissant des EPCI, la réforme s'est traduite par une « dé-spécialisation » fiscale en substituant un panier de recettes reposant sur la généralisation de la fiscalité sur les ménages à une ressource constituée antérieurement, pour la majorité des communautés, par le produit de la taxe professionnelle unique. La réforme a en outre renforcé le poids des dotations au sein des budgets communautaires. En termes de fiscalité économique, le principal impôt dont bénéficient désormais les intercommunalités est la CFE.

Le rapport gouvernemental précité indique que les communautés de communes sont pour les trois-quarts « gagnantes » et contribuent au FNGIR. À l'inverse, les communautés urbaines et, dans une moindre mesure, les communautés d'agglomération sont « perdantes ». Elles bénéficient en conséquence à la fois de la DCRTP et des versements du FNGIR.

Parmi les bénéficiaires de la garantie de ressources (DCRTP et versements du FNGIR), les communautés de communes sont majoritaires mais sous-représentées au regard de leur importance numérique, alors que les communautés d'agglomération sont sur-représentées. La DCRTP est très concentrée sur un petit nombre d'EPCI puisque 3 % se partagent 50 % de son montant global.

À la différence de ce qui est observé pour les régions et les départements, l'alimentation du FNGIR communal est moins concentrée géographiquement. Cependant, les communes et les EPCI de neuf départements « résidentiels » fournissent un tiers du FNGIR du secteur communal.

D'une manière générale, ainsi que le met en évidence, une étude de janvier 2013 de l'Assemblée des communautés de France portant sur la « nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux », une différenciation importante apparaît entre, d'une part, les territoires ruraux dont les produits sont faibles et, d'autre part, les territoires fortement industriels et les grandes agglomérations dont les produits sont élevés. À terme, cependant, les zones industrielles ou à vocation productive subiront les effets de la restriction de leur base fiscale tandis que les ensembles intercommunaux bénéficieront de l'élargissement de celle-ci. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit à cet égard un dispositif renforçant le poids des territoires industriels dans la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La mise en place d'une fiscalité mixte et la restriction du pouvoir de fixer le taux des groupements à fiscalité propre

Pour la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (Val-d'Oise) la suppression de la taxe professionnelle a modifié le principe de fonctionnement de la collectivité et le pacte initial adopté avec les communes lors de la transformation en communauté d'agglomération. Les communes et la communauté d'agglomération disposent désormais d'un levier fiscal commun sur les ménages qui renforce l'interdépendance entre les communes et la CA et implique une mise en cohérence des politiques fiscales. Celle-ci s'est effectuée par l'intermédiaire d'un pacte fiscal non écrit, visant à répartir équitablement l'impôt entre les ménages et les entreprises. (...) La suppression de la TP s'est accompagnée d'un transfert de ressources entre collectivités.

(...) La communauté d'agglomération estime que la réforme de la fiscalité se traduit par une restriction du pouvoir de fixer le taux, une volatilité plus grande des bases d'impositions fondées sur la valeur ajoutée et une pénalisation des territoires industriels (32 % des bases de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise proviennent des établissements industriels) sur lesquels s'applique un abattement de 30 % des bases de la CFE. (...) En 2011, la Communauté d'agglomération a institué une part communautaire de fiscalité ménage pour un produit attendu de 1 M€, (...) ce produit supplémentaire s'est traduit par la fixation d'un taux de TH communautaire à 6,63 %, de TFB communautaire à 0,242 % et de TFNB communautaire à 2,56 %.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Île-de-France sur la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

La communauté de communes des Vallées d'Aix (CCVA) (Ariège) est particulièrement affectée par la réforme de la fiscalité locale. Si la réforme de la taxe professionnelle n'a pas eu d'effet significatif en volume, elle a eu pour conséquence de réduire son pouvoir sur les taux. En outre, la mise en place de la péréquation au niveau communal et intercommunal fait de la CCVA un contributeur au FPIC (fonds de péréquation intercommunal et communal), ce qui affecte ses ressources et pose la question du partage de la contribution entre l'EPCI et ses communes membres. En effet, l'abondement total au FPIC représentera en 2012 plus de 10 % des recettes de la CCVA, alors que cette dernière est désormais limitée dans le dynamisme de ses ressources.

La question de la répartition de la contribution au FPIC se pose avec d'autant plus d'acuité que la communauté exerce pleinement ses compétences et utilise donc davantage ses ressources pour mettre en œuvre des actions relevant de l'intérêt communautaire plutôt que pour les redistribuer au travers de mécanismes de solidarité. Ses besoins sont donc difficilement compressibles.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la communauté de communes des Vallées d'Aix

3 - Les conséquences de la réforme sur la mesure de la richesse des collectivités locales

La réforme de la fiscalité locale a rendu nécessaire la refonte des indicateurs de richesse pris en compte dans le calcul de nombreuses dotations de péréquation tant versées par l'État au sein des concours financiers que résultant d'une redistribution de ressources entre collectivités d'une même catégorie.

Les indicateurs existants – potentiel fiscal et potentiel financier – ont été adaptés pour prendre en compte les nouvelles ressources fiscales. Une nouvelle définition du potentiel fiscal des communes, des groupements à fiscalité propre et des départements a été donnée. Cette nouvelle définition prend en compte :

- les impôts sur lesquels les collectivités ou les établissements publics ont conservé un pouvoir de fixation du taux ;
- les nouveaux impôts économiques (CFE, CVAE, IFER) ayant remplacé la taxe professionnelle, les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP et FNGIR) ;

- les produits de divers impôts qui auparavant n’entraient pas dans l’assiette du potentiel fiscal¹⁶⁷ ;
- la part de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui correspond à la compensation par l’État de la perte de ressources issue de la suppression en 1999 de la part salariale de la taxe professionnelle.

Le potentiel financier des communes et des départements est obtenu en ajoutant la dotation forfaitaire au potentiel fiscal.

Comme le font valoir à juste titre l’Association des maires de France et l’Assemblée des communautés de France la prise en compte de la totalité de la DCRTP et du FNGIR pour le calcul du nouveau potentiel fiscal traite de façon identique les collectivités qui bénéficiaient de bases de taxe professionnelle élevées et celles dont les bases étaient faibles et qui avaient été conduites à exercer une pression fiscale élevée.

Pour les régions, l’application de la nouvelle formule du potentiel fiscal bouleversait le classement antérieur et l’allocation des dotations de péréquation en rétrogradant les collectivités dont les taux de taxe professionnelle et de taxe sur le foncier bâti étaient bas et en faisant progresser celles dont la fiscalité était antérieurement élevée. Cette situation peu satisfaisante a conduit à la mise en place, par la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, d’un nouvel indicateur des ressources fiscales régionales. Celui-ci ne retient que la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les immatriculations et la TIPP modulable. Il exclut la DCRTP et les versements du FNGIR mais il est minoré par le prélèvement effectué à ce dernier titre.

L’ARF fait valoir que cet indicateur ne donne qu’un niveau de ressources, ne rend pas compte de la richesse régionale et ne permet pas de définir un potentiel fiscal.

La mise en place du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) s’est accompagnée de la création d’un indicateur spécifique, le potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux. Celui-ci est obtenu par l’addition de cinq composantes :

¹⁶⁷ Pour les communes : prélèvement sur le produit des jeux, surtaxe sur les eaux minérales et redevance des mines ; pour les départements : moyenne des DMTO perçus au cours des cinq derniers exercices connus et produit perçu l’année précédente au titre du transfert de la taxe spéciale sur les conventions d’assurances ; pour les régions : la taxe sur les cartes grises et la TICPE.

- l'application aux bases communales de taxe d'habitation et de taxes foncières du taux national moyen d'imposition à chacune de ces taxes ;
- la somme du produit obtenu par l'application aux bases communales de cotisation foncière des entreprises (CFE) du taux moyen national d'imposition à cette taxe et des produits de la CVAE, des IFER et de la TasCom perçus par le groupement et ses communes membres ;
- la somme des montants positifs ou négatifs de DCRTP et de FNGIR perçus ou supportés par le groupement et ses communes membres l'année précédente ;
- la somme des produits perçus par le groupement et ses communes membres au titre du prélèvement sur le produit des jeux, de la surtaxe sur les eaux minérales et de la redevance communale des mines ;
- les dotations correspondant à la compensation par l'État de la perte de ressources issue de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

Ces nouveaux dispositifs de mesure de la richesse des collectivités territoriales et des groupements ont entraîné des variations sensibles des potentiels financiers des unes et des autres ainsi que des modifications parfois importantes des hiérarchies. Ces évolutions ont justifié la mise en place d'un lissage sur trois ans des effets de ces modifications et d'un écrêtement des hausses et des baisses de dotations de péréquation dans le calcul desquelles ces nouveaux indicateurs interviennent.

En dépit des précautions prises, les nouveaux indicateurs ont accru pour les collectivités et les groupements les incertitudes induites par la réforme de la fiscalité locale sur l'évolution de leurs ressources. Ces incertitudes affectent leur prospective budgétaire. Elles constituent également un frein à l'acceptation d'une plus large péréquation alors même que cet élargissement apparaît indispensable compte tenu de la redistribution de richesse qu'a entraînée la réforme de la fiscalité locale et des évolutions divergentes que sont appelés par ailleurs à connaître les territoires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de la fiscalité locale provoquée par la suppression de la taxe professionnelle a modifié le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Si la mise en place du dispositif de compensation des pertes de recettes de fiscalité économique a pu être, à certains égards, laborieuse, la réforme a maintenu la croissance globale des ressources comprises dans son périmètre entre 2009 et 2012. La spécialisation partielle de la fiscalité directe locale qui l'a accompagnée a préservé les ratios d'autonomie financière au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

Pour autant, le réaménagement de la fiscalité locale s'accompagne d'incertitudes importantes. Il entraîne une différenciation renforcée de la situation individuelle des collectivités et des groupements au sein de chaque catégorie de collectivités. Il rend plus compliquée la prévision budgétaire compte tenu des évolutions inexpliquées de la nouvelle fiscalité économique. Il affecte la mesure de la richesse et modifie les hiérarchies pour l'attribution des dotations de péréquation.

Le réaménagement opéré est en outre instable ainsi que l'attestent les demandes de ressources nouvelles formulées par les départements et les régions. La réforme a affecté différemment le bloc communal, qui en a globalement bénéficié, et les départements et les régions dont le degré de contrainte sur les ressources a été accru. Le faible dynamisme des ressources départementales et régionales constitue, à brève échéance pour les départements et à moyen terme pour les régions, un sujet de préoccupation.

Si la différenciation des situations individuelles au sein d'une même catégorie de collectivités peut être corrigée par un renforcement de la péréquation « horizontale », les différences de dynamique fiscale entre catégories de collectivités pourraient l'être par un réaménagement de la fiscalité locale entre ces catégories. Un tel réaménagement, contesté par les associations d'élus du secteur communal serait certes facteur d'instabilité et il est certain que les collectivités, quelles qu'elles soient, ont besoin de stabilité et de prévisibilité. Néanmoins, ce réaménagement permettrait d'éviter la création de nouveaux impôts pesant sur les ménages ou sur les entreprises ou des transferts de ressources qui seraient préjudiciables à l'équilibre financier de l'État ou de la sécurité sociale.

Dans le chapitre de son rapport public annuel de février 2013 relatif à la situation et aux perspectives financières des départements, la Cour a recommandé d'envisager une réallocation de la fiscalité, neutre pour l'État, entre les départements et le bloc communal, afin de donner aux départements une plus grande marge de manœuvre. À cet effet, elle

suggérerait de réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part des DMTO au bloc communal, ceci permettant notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabilisant une plus grande part de leurs ressources.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 8. réexaminer l'allocation des ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales afin de doter chacune d'une base suffisamment assurée sur la durée au regard de leurs charges, cette réallocation étant neutre pour l'État ainsi que pour la sécurité sociale et ne devant pas alourdir la fiscalité locale prise dans son ensemble ;*
 - 9. renforcer les dispositifs de péréquation « horizontale » afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie.*
-