

Les après-midi

15
J U I N
2 0 1 0

18

De la taxe professionnelle
à la contribution économique territoriale

La réforme des finances locales

Christine Brémond, Jean-Pierre Chauvel

Christine Brémond
est juriste, spécialiste
des finances locales
(ADELS).

Jean-Pierre Chauvel
est spécialiste
des finances publiques.

*Depuis sa création en 1975,
la taxe professionnelle a constitué
la première ressource fiscale
des collectivités territoriales.*

*Elle est supprimée
par la loi de finances
n° 2009-1673
du 30 décembre 2009.*

*La contribution économique
territoriale qui la remplace
est basée sur une cotisation
foncière et une taxe sur la valeur
ajoutée de l'entreprise.*

*Cette réforme peut-elle
réduire les inégalités sociales
et territoriales
et aller vers plus d'égalité
dans les services publics rendus
aux citoyens ?*

LA TAXE PROFESSIONNELLE, PETITE HISTOIRE D'UN IMPÔT « MAL NÉ »

En 1975, le Cidunati (Confédération inter-syndicale de défense et d'union nationale des travailleurs indépendants), puissant mouvement syndical créé en 1969 et réputé pour ses manifestations violentes, contraint le gouvernement de Jacques Chirac, alors Premier ministre, à supprimer la patente¹. Cette taxe due par les commerçants et les industriels fait en effet l'objet de fortes critiques de la part des petits commerçants qui la disent disproportionnée par

rapport à leur chiffre d'affaires et donc pénalisante face aux grandes surfaces en plein développement. La loi du 29 juillet 1975 remplace la patente par la taxe professionnelle.

La taxe professionnelle est calculée notamment sur la masse salariale et les immobilisations, c'est-à-dire tout ce qui sert à faire fonctionner une activité. Or le commerce de quartier a très peu de matériel à valoriser, très peu de surface et peu de salaires, il est donc très avantage par la loi par rapport aux entreprises. Avec l'adoption de la loi, certains commerçants voient leur contribution baisser

PROFESSION
BANLIEUE

¹ La patente est un impôt d'une exceptionnelle longévité, puisqu'il date de la Révolution française (décret-loi des 2 et 17 mars 1791).

de près de 70 % tandis que, l'État ayant assuré les collectivités que cette nouvelle loi ne viendrait pas affecter leurs recettes, les entreprises voient leur contribution augmenter de façon très importante, l'augmentation pouvant atteindre jusqu'à 300 % pour certaines d'entre elles.

Pour qu'un texte de loi sur les finances s'applique, il faut compter une année financière complète. C'est donc le 1^{er} janvier 1976 que cette loi entre en vigueur et que les entreprises découvrent ce qu'elles sont censées payer désormais. Il s'ensuit un mouvement de protestation des organisations professionnelles, dont le Conseil national du patronat français (CNPF, actuel MEDEF). Mais le gouvernement sait d'ores et déjà qu'il n'appliquera pas le texte intégralement... La taxe professionnelle est « mal née ».

Le gouvernement Barre qui succède au gouvernement Chirac plafonne immédiatement le montant du nouvel impôt: aucune entreprise n'aura jamais à payer 300 % d'augmentation; en revanche, les allègements sont maintenus... Pour compenser le manque à gagner pour les collectivités, l'État

engage alors le budget de la nation. C'est le début d'un « cycle infernal » qui n'a jamais cessé depuis et est même allé en s'aggravant, l'État compensant toujours plus chaque fois qu'il allégeait les charges des entreprises.

Avec les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1976 et la crise économique qui s'installe, les entreprises saisissent l'occasion de remettre en cause la taxe professionnelle, l'accusant d'être un frein à l'emploi.

En 1980, après de longs débats, le Parlement décide d'appliquer désormais la taxe professionnelle sur la base d'un élément économique: la valeur ajoutée. La loi est votée le 10 janvier 1980². Cependant, échaudé par l'échec de 1975, le Parlement demande que soient réalisées des simulations. Les effets de la taxe professionnelle sur les entreprises sont calculés selon le régime de 1975 (masse salariale et immobilisations) et selon le nouveau régime envisagé (valeur ajoutée): qui paye quoi? quelles sont les collectivités qui y gagnent et celles qui y perdent?

Les résultats de ces simulations étaient prévisibles: la valeur ajoutée se concentre dans certains bassins économiques et est très faible voire inexistante dans d'autres. Ainsi, certaines zones s'enrichiront (Paris et les Hauts-de-Seine, Grenoble, Toulouse, les quelques bassins en pointe...) tandis que d'autres, les zones rurales notamment, mais aussi les bassins industriels traditionnels comme la Lorraine, s'effondrent... La nouvelle loi est donc fortement discriminatoire en matière d'aménagement du territoire. Au vu de ces résultats, les parlementaires décident de l'abandonner.

Différentes crises s'ensuivent, jusqu'à la première loi du gouvernement de Lionel Jospin sur les 35 heures³, loi qui génère de fortes tensions entre le gouvernement et les organisations professionnelles. Une décision unilatérale est finalement prise par le gouvernement: en août 1998, Dominique Strauss-Kahn, ministre des Finances, annonce la suppression progressive⁴ de la part de la taxe calculée sur la masse salariale, part qui représentait en moyenne 35 % de la taxe professionnelle (42 % en Île-de-France) et qui était la plus contestée car directement liée à l'emploi.

Cette réforme, qui représente pour les entreprises une économie d'environ 1,4 milliard d'euros est entièrement compensée par le budget de l'État. Les collectivités ne perdent donc rien, ce qu'elles percevaient auparavant des entreprises leur est dorénavant directement versé par l'État. Mais leur autonomie fiscale est de fait ainsi fortement amputée, puisqu'elles dépendent désormais pour une large part des décisions prises par la loi de finances...

Divers rapports se succèdent ensuite, dont notamment, en octobre 2000, en période de cohabitation sous la présidence de Jacques Chirac, celui de Pierre Mauroy, « Refonder l'action publique locale », qui plaide pour « une remise à plat totale du mode de financement des collectivités locales » et suggère une spécialisation des impôts: la taxe d'habitation aux communes, la taxe professionnelle unique aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la taxe foncière aux départements et la taxe professionnelle aux régions.

2 Le principe d'une prise en compte de la valeur ajoutée dans le calcul de la taxe professionnelle remonte à la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, qui dispose que la taxe professionnelle acquittée par une entreprise ne peut excéder un pourcentage de sa valeur ajoutée. Pour un historique de la taxe professionnelle, voir, sur le site du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la fiche réalisée par la Commission de réforme de la taxe professionnelle (décembre 2004), téléchargeable au format pdf, « Historique de la taxe professionnelle » [NdE]:

http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/fonds_documentaire/min_afi/entreprise/fiscalite/rap_def/annexe_III/fiche1.pdf

3 Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 dite loi Aubry, Martine Aubry étant alors ministre des Affaires sociales.

4 La loi de finances de 1999 prévoyait la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle entre 1999 et 2003.

En 2004, Jacques Chirac et le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin annoncent la suppression de la taxe professionnelle sous certaines conditions (entre autres l'investissement sous dix-huit mois pour les entreprises). Mais les aménagements apportés sont tellement compliqués à comprendre que les journalistes non spécialistes n'en retiennent qu'une chose : la taxe professionnelle va être supprimée. Jean-Pierre Raffarin se retrouve avec ce projet encombrant sur les bras, qui représente un enjeu d'environ 30 milliards d'euros pour les collectivités. Il organise une commission de travail, la commission Fouquet, qui conclut une nouvelle fois à la nécessité de réformer la taxe professionnelle en prenant comme indicateur économique la valeur ajoutée. Les simulations montrent que Paris et les Hauts-de-Seine s'en sortent très bien, mais que ce n'est pas le cas pour les intercommunalités à fiscalité propre qui ont mis en place la taxe professionnelle unique (TPU)⁵.

Le gouvernement de Dominique de Villepin qui succède à celui de Jean-Pierre Raffarin en 2005 écarte ce dossier encombrant qui le confronte aux collectivités locales.

Nicolas Sarkozy, élu le 6 mai 2007, annonce – c'est du moins ce que la presse en retient – la suppression de la taxe professionnelle. La réforme programmée aboutit avec la loi de finances de 2009, d'une façon

très curieuse pour un pays démocratique : quasiment aucune négociation avec les associations d'élus qui représentent les 36 000 communes, les 100 départements, les 25 régions et toute l'intercommunalité à fiscalité propre ; un article de la loi de finances de soixante-dix pages publié au mois d'août et accessible sur le seul site du journal *Les Échos*...

Un bras de fer s'engage alors entre le gouvernement et les parlementaires de tous bords confondus, ceux-ci n'ayant pu prendre connaissance du texte à sa parution et n'ayant eu que quatre semaines pour se prononcer sans avoir en outre de simulations pour en mesurer les effets. La majorité gouvernementale vote cependant le texte en l'état.

L'histoire difficile du passage de la patente à la taxe professionnelle étant restée très présente dans la mémoire des responsables du ministère des Finances, le Sénat propose après débat un différé d'un an dans l'application de la réforme pour les collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions) qui, durant ce délai, vivront sous le régime de l'année précédente (avec une compensation équivalente à celle qu'elles avaient auparavant).

Pour les entreprises est mise en place une période de veille, le Parlement ayant inscrit dans la loi la clause dite « de revoyure » : au 1^{er} juillet 2010, sur la base des nouvelles simulations réalisées par le ministère des Finances, les ajustements nécessaires seront faits.

Le 1^{er} janvier 2010, la taxe professionnelle est supprimée pour toutes les entreprises. En prin-

cipe, au 1^{er} janvier 2011, la réforme s'applique aux collectivités locales.

On aménage la taxe professionnelle, on la supprime, mais par quoi la remplace-t-on ?

La taxe professionnelle, en 2009 :

- la part « foncier bâti » (valeur des locaux utilisés et du terrain), soit environ 20 % du montant total de la taxe (5,6 milliards d'euros),
- la part « investissement », basée sur les équipements, soit près de 80 % de la taxe,
- la part « recettes » (2 % du total de la taxe).

Avant la loi de 2010, la commune récupère entièrement la taxe payée par l'entreprise située sur son territoire ; près de 50 % des impôts perçus par les collectivités proviennent de la taxe professionnelle.

⁵ La TPU, appelée aussi taxe professionnelle d'agglomération, est créée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 puis réformée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999. Elle existe obligatoirement pour les communautés d'agglomération et sur option pour les communautés de communes. Elle se substitue à la TP des communes membres des EPCI. [Source Wikipedia]

DE LA TAXE PROFESSIONNELLE À LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE

Le principe général de la réforme

Le fond de la réforme de 2010 consiste à ne garder de l'ancienne taxe que la part basée sur le foncier (les bâtiments et les terrains), qui s'appellera désormais « cotisation foncière des entreprises » (CFE) et à mettre enfin en œuvre, pour permettre aux collectivités territoriales de conserver leurs recettes antérieures, la réforme prévue depuis 1980 : la taxation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La contribution économique territoriale (CET) qui remplace la taxe professionnelle est donc composée de deux cotisations :

- la cotisation foncière des entreprises – CFE (comprenant une CFE minimum),
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE.

Sont assujettis à cette contribution économique territoriale : les activités non salariées, les entreprises, les artisans, les commerçants, les professions libérales... ; mais les exonérations sont nombreuses. L'ensemble des cotisations payées par l'entreprise est plafonné à 3 % de la valeur ajoutée (ce plafond ne s'applique pas à la cotisation foncière minimum).

ÉQUILIBRE FINANCIER AVEC RESSOURCES DE SUBSTITUTION	
Taxe professionnelle: 29,8 Mds d'€	Contribution économique territoriale: 29,8 Mds d'€
<p>Équipements et biens mobiliers</p> <p style="text-align: right;">23,4 Mds d'€</p>	<p>Ressources transférées par l'État</p> <p style="text-align: right;">6,2 Mds d'€</p> <p>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</p> <p style="text-align: right;">1,4 Mds d'€</p> <p>Cotisation sur la valeur ajoutée de l'entreprise (CVAE)</p> <p style="text-align: right;">15,5 Mds d'€ <i>dont 4 Mds d'€ payés par l'État</i></p>
<p>Foncier</p> <p style="text-align: right;">5,6 Mds d'€</p>	<p>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</p> <p style="text-align: right;">5,9 Mds d'€</p>
<p>Recettes</p> <p style="text-align: right;">0,8 Mds d'€</p>	<p>Recettes sur bénéfices non commerciaux (BNC) annulée et compensée par l'État</p> <p style="text-align: right;">0,8 Mds d'€</p>
<p><i>Le mode de répartition de la valeur ajoutée entre les différents établissements d'une entreprise établie sur plusieurs communes est basé sur le nombre de salariés de chaque établissement. Un décret publié au Journal officiel précise les règles de répartition de la cotisation sur les différents sites.</i></p>	

- Depuis 1999, la part « salaires » de la taxe foncière avait été progressivement supprimée.
- En revanche, la taxe sur les investissements perdurait, ce qui non seulement décourageait ces derniers, mais surtout surchargeait les industries investissant dans les machines, l'outillage, les véhicules, les ordinateurs... nécessaires à leur fonctionnement. François Mitterrand parlera même d'un « impôt imbécile », car décourageant l'emploi et les investissements. Les banques et les assurances, en revanche, ont largement profité de la suppression de la part salaires (jusqu'à voir parfois 80 % de leur impôt disparaître).
- La fraction recettes concernait les professions libérales. Ces dernières ayant très peu d'immobilisations et peu de salariés, la loi de 1980 prévoyait pour elles un système spécial : une taxation basée sur leur chiffre d'affaires.

Les nouvelles cotisations introduites par la réforme

La cotisation foncière des entreprises – CFE

Sont assujetties à la cotisation foncière des entreprises les personnes physiques ou morales et les sociétés non dotées de la personnalité morale qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée, ainsi que les activités de location ou de sous-location d'immeubles exercées à titre professionnel et dont les recettes brutes sont supérieures à 100 000 euros.

Cette cotisation est calculée sur la base de la valeur locative de biens passibles d'une taxe fon-

cière de chaque établissement. Les entreprises bénéficient d'un allègement de 30 % pour les immobilisations industrielles (qui ne s'applique pas à la taxe foncière sur les propriétés bâties) de ces mêmes entreprises.

Les bénéficiaires de la cotisation foncière des entreprises sont les communes et communautés qui votent le taux de cotisation foncière en respectant un certain nombre de règles (en lien avec les taux ménages notamment).

Quant à la cotisation foncière minimum, elle concerne les

entreprises dont la base d'imposition à la cotisation foncière est inférieure à la base minimum établie au lieu de leur établissement principal.

Cette cotisation minimum est établie à partir d'une base fixée par le conseil municipal ou communautaire comprise entre 200 et 2 000 euros. Le conseil peut réduire ce montant de moitié au plus pour les entreprises à temps partiel ou travaillant pendant moins de 9 mois par an. À défaut de délibération, le montant de la base minimum est égal à celui appliqué en 2009 (à partir d'un logement de référence).

Dans les communautés qui ont choisi le régime de la CET unique, c'est le conseil communautaire qui fixe la base minimum à la place des communes. En revanche, les communautés qui sont en fiscalité additionnelle ne bénéficient pas de la cotisation minimum : ce sont les communes qui délibèrent et qui l'encaissent.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE

La cotisation sur la valeur ajoutée concerne les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 152 000 euros.

Il existe cependant un certain nombre de dégrèvements :

- pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires compris entre 152 000 et 500 000 euros, le dégrèvement est total ;
- pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros, il est partiel, puisqu'elles bénéficient d'un abattement de 1 000 euros pour les chiffres d'affaires compris entre 500 000 et 2 millions d'euros.

MODIFICATIONS INDUITES PAR LE PASSAGE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (TP) À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES (CFE)	
TP avant 2010	Depuis la loi de finances pour 2010
Valeur locative foncière des constructions et immobilisations corporelles (environ 8 % du prix de revient des investissements)	Valeur locative foncière des constructions et immobilisations corporelles <i>Sans changement, sauf diminution de 30 % pour les valeurs des immobilisations industrielles et</i> <i>Cotisation minimum obligatoire fixée par délibération du conseil communal ou intercommunal sur une base comprise entre 200 et 2 000 €.</i>
+	
Valeur locative des équipements et biens mobiliers (machines, outils, matériels, installations, etc.) (environ 16 % du prix de revient des investissements compte tenu de leur durée de vie)	SUPPRIMÉE
-	
Abattement général de 16 % (on ne garde que 84 % de la base brute)	SUPPRIMÉ
=	=
BASE NETTE TAXE PROFESSIONNELLE	BASE NETTE DE LA CFE
x	x
Taux de TP (commune, EPCI, Département, Région)	Taux de CFE (commune, EPCI) x 0,84
=	=
PRODUIT DE TP	PRODUIT CFE

L'assiette de cette cotisation est la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires de l'entreprise, l'exercice de référence étant celui de la dernière année. Le taux de la cotisation est fixé par la loi à 1,5 %. Mais ce taux est progressif : l'entreprise paye 0,3 % pour un chiffre d'affaires de 500 000 euros, 0,5 % pour un chiffre d'affaires de 1 million d'euros, et c'est seulement quand elle a un chiffre d'affaires de 50 millions d'euros qu'elle acquitte une cotisation de 1,5 % !

La base du calcul est la valeur ajoutée de l'entreprise, recalculée et plafonnée :

- à 80 % du chiffre d'affaires pour les entreprises de moins de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires,
- à 85 % pour celles de plus de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Cette cotisation sur la valeur ajoutée est perçue par l'État et redistribuée aux communes et communautés et aux départements et régions, en fonction de critères tenant compte de la population, des effectifs salariés et de l'assiette foncière locale de l'entreprise.

Il s'agit pour l'État d'associer les collectivités à la conjoncture économique – comme lui, elles en bénéficient quand elle est bonne, comme lui, elles en subissent les effets quand elle est moins bonne – mais aussi à la loi de rigueur nationale.

Cette cotisation à taux fixe représente un véritable changement pour les collectivités qui ne connaissaient jusqu'à présent qu'une taxe professionnelle dont elles pouvaient modifier le taux pour faire face aux crises économiques.

La création de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et la suppression de la taxe professionnelle reposaient sur l'idée, portée par les organisations professionnelles, que cette taxe était contre-productive pour l'emploi, point de vue d'ailleurs souvent relayé par les élus. Remarquons cependant que la part des salaires dans la valeur ajoutée est double de celle observée dans la structure de la taxe professionnelle en 1998 (60 %, contre 35 % comme rappelé ici).

Pourtant, quand la taxe professionnelle était en vigueur, de nombreux sondages ont été faits sur la motivation des entreprises à s'installer à tel ou tel endroit. Il en est ressorti que les premiers critères d'implantation des entreprises étaient la proximité avec leurs clients et leurs sous-traitants, l'accessibilité à des nœuds de communication, la qualité de l'aménagement, l'accession à des restaurants d'entreprise, à des verdissements de zones, etc. C'est seulement après, à égalité de situation, que les entreprises prenaient en compte le coût de la taxe professionnelle – qui représentait donc ce que l'on appelle un « optimum de second rang ». Les délocalisations sont beaucoup plus motivées par des coûts en termes de salaires que par le coût de la taxe professionnelle.

Mais, quand le gouvernement a reçu les différentes branches professionnelles lors de l'été 2009, son objectif était d'alléger la charge du plus grand nombre d'entreprises possible. Chaque branche professionnelle a présenté les mesures qu'elle voulait voir appliquer dans le projet de loi de finances.

Cette cotisation sur la valeur ajoutée s'applique sur la base d'un barème, qui est le cœur de la réforme. L'avantage

pour les entreprises est que la cotisation n'est plus dépendante de leur lieu d'implantation : elles paieront dans tous les cas au maximum 1,5 % de leur valeur ajoutée. Il n'en demeure pas moins qu'une grande entreprise peut avoir intérêt à choisir l'endroit où elle va s'installer en fonction des avantages que lui propose la collectivité, par exemple des aménagements de proximité.

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) concerne les entreprises, majoritairement parapubliques, qui disposent d'un stock d'équipements très important – entre autres la SNCF, EDF, France Télécom, les antennes mobiles, les éoliennes terrestres, les hydroliennes... – et qui sont largement gagnantes dès lors que l'on décide de ne plus taxer les immobilisations.

De plus, ces entreprises ne sont pas délocalisables. Or, un des objectifs de cette réforme était de supprimer la taxe professionnelle pour garder des usines en France. Ces entreprises, n'étant pas délocalisables, allaient faire d'importants bénéfices avec le changement de base. Il était donc possible de les taxer : c'est l'IFER, qui rapporte 1,4 milliard d'euros.

Les montants d'imposition sont fixés pas la loi. La commune, le département ou la région n'ont aucune marge de manœuvre fiscale, ils n'ont pas la possibilité d'augmenter, voire de baisser la recette. Les élus font actuellement pression pour réclamer que les tarifs soient revalorisés chaque année, au moins en fonction de l'inflation.

LES ENJEUX D'UN PROJET AUDACIEUX

La loi de 2010 entraîne deux changements majeurs :

- les collectivités n'ont quasiment plus de marge de manœuvre sur les taux, ceux-ci étant définis par la loi (CVAE et IFER) ;
- l'imposition est reportée pour un tiers des entreprises vers l'État (donc les ménages).

Les entreprises se sont concoctées une loi sur mesure : une entreprise ne paye la cotisation sur la valeur ajoutée qu'à partir d'un chiffre d'affaires de 500 000 euros ; or, très peu d'entreprises correspondent à ce critère. Celles qui ne sont pas assujetties à la taxe ne payent que la cotisation foncière sur la base de la valeur et de la surface de leurs locaux. Si ces locaux sont anciens, leur valeur foncière est très faible...

Cependant, le projet de loi est réellement novateur.

En effet, dans l'esprit de ce projet, la nouvelle taxe basée sur la valeur ajoutée n'avait de sens – et d'effet péréquateur – que si on la redistribuait sur des espaces vastes, la région ou le département (qui mêlent des zones avec peu de valeur ajoutée et des zones avec de fortes valeurs ajoutées). Plus l'espace est vaste, plus la péréquation peut être importante – c'est ce que fait l'Allemagne, où l'État perçoit l'équivalent de la taxe professionnelle qu'il redistribue aux *Länder*. Mais en France, les lobbies locaux sont montés au filet et ont appauvri d'emblée l'effet péréquateur qu'aurait eu cette redistribution.

L'État a également prévu que les taxes d'habitation et fon-

cière que percevaient le département et la région soient récupérées par les communes et les communautés, afin que ces dernières ne soient pas perdantes.

Le projet a en outre une certaine audace. Il va vers une spécialisation de la fiscalité locale réclamée depuis trente ans (et notamment, en 2000, par Pierre Mauroy, voir *supra*) : la taxe d'habitation au bloc communal, la taxe foncière au département ; et suppression de la part impôts locaux pour les régions.

Pour aller en ce sens, le gouvernement avait proposé que soit appliqué au département et à la région un type de fiscalité différent de celui appliqué aux communes et bénéficient de la cotisation sur la valeur ajoutée. Ce changement se faisait de manière brutale, puisqu'on répartissait la cotisation sur la valeur ajoutée en fonction de la population du département, de l'effectif salarié total et de la cotisation foncière. Même chose pour les régions.

La réforme devait donc aboutir à quelque chose d'extrêmement péréquateur, qui de surcroît ne lésait en rien les ressources du bloc communal qui récupérerait sensiblement ce qu'il avait auparavant.

Mais quand les communes ont compris que la cotisation sur la valeur ajoutée était la seule chose qui pouvait un jour être dynamique (quand la croissance reprendrait), elles ont demandé à en bénéficier.

Ainsi, si la loi prévoyait initialement 25 % de la cotisation sur

la valeur ajoutée pour la région et 75 % pour le département, aujourd'hui le bloc communal a réussi à en obtenir 26,5 % au détriment de la part du département.

Or, dès l'instant où l'on a commencé à affecter de la cotisation sur la valeur ajoutée aux communes, s'est posé le problème des petites communes qui n'hébergent pas d'entreprises assez grandes pour être assujetties à cette cotisation. Certains élus se sont en effet rendu compte qu'il n'y avait pas beaucoup d'entreprises sur leur territoire qui avaient 500 000 euros de chiffre d'affaires. Il a donc fallu introduire dans la réforme une notion de « territorialisation », c'est-à-dire de prise en compte du nombre de salariés sur un territoire donné, ce qui engendre des disparités très importantes ! L'Île-de-France – Paris et les Hauts-de-Seine en particulier – est la grande gagnante : elle percevait 20 % de la taxe professionnelle mais représente 30 % de la cotisation sur la valeur ajoutée... Si l'on appliquait le texte sans fonds de péréquation, Paris gagnerait 1 milliard d'euros. D'autres territoires, comme Bordeaux ou Dunkerque, s'effondreraient !

Les élus ont donc proposé que soit donné aux communes et communautés le montant « théorique » de la cotisation sur la valeur ajoutée que les entreprises ne payent pas mais que l'État assurera en fonction des entreprises installées dans la commune « X » ou « Y » qui ont plus de 152 000 euros de chiffres d'affaires. De fait, sur les 15 milliards de cotisations

sur la valeur ajoutée, il y en a 4 ou 5 qui sont à la charge de l'État. Aujourd'hui, n'importe quelle commune peut espérer demain toucher quelque chose de l'État avec son bar-tabac...

Ainsi, la réforme, qui avait sa logique dans le système initial, l'a perdue du fait de la revendication d'autonomie des communes, émanant principalement de l'Association des maires de France.

La nouvelle loi permettrait cependant d'envisager, comme le font l'Allemagne, la Suède, l'Italie ou l'Espagne, un système de péréquation : mettre la totalité des produits de cette fiscalité dans un pot commun et construire, dans la mesure où le pot commun augmente parce qu'il y a de la richesse, une solidarité nationale. Les élus locaux voudront-ils s'engager dans cette voie ? Devra-t-on attendre que les communes soient complètement étranglées financièrement pour qu'elles se décident enfin à franchir le pas ?

Dès 2011, la part « département » de la taxe d'habitation est rapatriée du côté des communes et des communautés. Le département n'a plus que le foncier bâti, mais il récupère la part de la région.

La région, elle, n'a plus que la part valeur ajoutée.

NOUVELLE RÉPARTITION DES IMPÔTS LOCAUX				
	Commune	Communauté	Département	Région
Taxe d'habitation (TH)	Oui	Oui	Non	Non
Taxe sur le foncier bâti (FB)	Oui	Oui	Oui	Non
Taxe sur le foncier non bâti (FNB)	Oui	Oui	Non	Non
CFE	Oui	Oui	Non	Non
CFE minimum	Oui	Oui si en CFE U	Non	Non
CVAE	Oui (26,5 %)		Oui (48,5 %)	Oui (25 %)

OÙ EN EST-ON AUJOURD'HUI ?

La réforme s'est appliquée dès 2010 aux entreprises : elles acquittent la cotisation économique territoriale – cotisation foncière et cotisation sur la valeur ajoutée. Cette dernière est déclarative et comprend le nombre de salariés qu'elles emploient dans la ou les commune(s) où elles sont installées.

Mais les entreprises ont obtenu un report au 15 juin 2010 pour produire ces données. Du fait de ce report, l'État, qui s'était engagé devant le Sénat et le Parlement à produire des simulations en juillet 2010, a été en incapacité de le faire. *Idem* pour les clauses de revoyure prévues du côté des collectivités pour

connaître précisément les effets de cette réforme en termes de ressources et, surtout, savoir s'il fallait mettre en place des fonds de péréquation tels que le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), etc.

En 2010 une partie de la dotation globale de fonctionnement (DGF) reposait sur le potentiel financier, indicateur de richesse relative des collectivités territoriales⁶. C'est également le cas du Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France, système propre à cette région qui prend aux communes riches pour donner aux communes pauvres, ou encore des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Mais en 2011, avec la réforme, la question est d'établir qui est riche et qui est pauvre. Avec la taxe pro-

⁶ À la différence du « potentiel fiscal », qui ne prend en compte que la fiscalité de la collectivité locale, le « potentiel financier » prend en compte les dotations de péréquation. Ce passage du potentiel fiscal au potentiel financier pour calculer les dotations ont à nouveau désavantagé les collectivités locales pauvres qui bénéficiaient d'une dotation de péréquation, non prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal.

fessionnelle, on avait bâti des indicateurs qui permettaient de classer les 36 000 communes sur une échelle de richesse. Aujourd'hui, il faut rebâtir ces indicateurs en intégrant la multiplicité des recettes, certaines à taux fixe, d'autres à taux variables, d'autres étant de simples transferts de l'État. Le délai étant très court – la discussion sur la loi de finances démarre en octobre –, on peut effectivement imaginer que l'on va se donner une année supplémentaire pour discuter (avec le danger que ceux qui n'ont pas intérêt à ce que les choses bougent fassent traîner en longueur et bloquent le processus...).

Le projet du gouvernement était péréquateur, c'était un de ses grands objets. Jusque-là, le montant des péréquations était d'environ 2,5 milliards d'euros pour l'ensemble des communes sur une masse de près de 50 milliards répartie en dotations diverses : il n'était donc pas à la hauteur des disparités qui existent entre les collectivités locales.

L'enjeu « caché » du projet de loi était d'arriver à construire une péréquation du type FSRIF, descendant de la région ou du département, en jouant sur les masses dans le cas où le bloc communal serait hors jeu sur la fiscalité économique. Mais l'option close de revoyure tente de revenir sur ces systèmes de péréquation.

Le rapport Durieux-Subremon remis en mai 2010 au ministère des finances⁷ appelle à la constitution d'un grand fonds

de péréquation pour résoudre toutes ces questions de disparité entre collectivités. Mais l'État est aujourd'hui exsangue. Avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), il n'économise pratiquement rien, la situation budgétaire continue à se dégrader et il demande aux collectivités de participer à l'effort, alors même que la réforme de la taxe professionnelle représente au moins 4 milliards d'économie pour les entreprises (mais aussi 4 milliards de déficit pour l'État!). D'où la forte inquiétude des collectivités.

D'autre part, la modernité de cette réforme est entravée par notre système historique de répartition sur 36 000 communes, donc 36 000 pouvoirs locaux, par la clause générale de compétence, etc.

Une autre lecture de la loi consisterait à dire qu'il s'agit de contraindre la marge de manœuvre des collectivités afin qu'elles ne discutent plus de compétences supplémentaires, voire qu'elles restreignent celles qu'elles ont. Quoi qu'il en soit, la situation financière devrait contracter fortement les budgets et représenter peut-être paradoxalement une dynamique pour sortir des limites communales et pousser les transferts vers les intercommunalités. Le manque de ressources financières incitera sans doute les élus à inventer de nouveaux modes d'organisation territoriale.

Ainsi, le projet de loi comporte un nouvel outil, « la commune nouvelle », une fusion de communes à l'échelle de la communauté, c'est-à-dire une fusion en une seule commune de communes appartenant à une communauté de communes ou à

une communauté d'agglomération, les communes et la communauté disparaissant. Ce projet connaît une certaine hostilité du Sénat et de l'Association des maires de France, mais sur le terrain, cinq ou six « communes nouvelles » sont déjà prêtes (dans l'Orne, les Hautes-Alpes, la Manche, la Charente, l'Ille-et-Vilaine...) et n'attendent que la parution du texte de loi pour se mettre en place.

D'autre part, il ressort des enquêtes conduites par le cabinet Mairie conseil que l'ambition des élus face à des populations de plus en plus en difficulté est de maintenir l'offre de service public : les élus sont culturellement dans la dynamique de l'intérêt général. Certaines collectivités font des économies sur les grands dossiers. Lorient par exemple s'est attaqué aux fuites du réseau d'eau potable en installant des systèmes à ultrasons puis a changé le système d'installation de l'ensemble des équipements publics de la ville pour ne plus avoir de robinets qui fuient. Outre le fait de sensibiliser la population, la différence entre la dépense et l'économie réalisée est très largement positive. Dans d'autres villes, c'est la chasse aux fuites thermiques par l'amélioration de l'isolation des bâtiments publics et des diagnostics gratuits pour les particuliers, ou encore une priorité donnée au chauffage solaire, au photovoltaïque et aux éoliennes dans les bâtiments publics. D'autres ont choisi de faire des économies sur leurs contrats d'assurance, qui sont nombreux et quelquefois anciens, en les réunissant et en lançant un appel d'offres, ou encore d'améliorer la gestion des cantines sans réduire la qualité des repas ou le nombre

⁷ Bruno Durieux, inspecteur général des finances, et Patrick Subremon, inspecteur général de l'administration, « Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises ».

d'enfants accueillis, tout en maintenant les tarifs. Dans toutes ces initiatives prévaut l'optimisation de la gestion sans réduction des services rendus aux habitants.

Ces politiques de gestion nouvelle des communes sont à rappeler alors que sévit, en particulier dans les ministères, un discours accusant les élus de ne pas savoir gérer leurs collectivités. L'optimisation des ressources des collectivités pour les années à venir est en effet la question qui se pose.

DOCUMENT

« PÉRÉQUATION ET FINANCES LOCALES »

Extrait de l'AVIS PARTIEL du Conseil national des villes adopté par le Bureau du CNV du 9 juillet 2010 dans le cadre de la saisine ministérielle du 2 mars 2010

[...] LES TROIS GRANDES PROPOSITIONS DU CNV : POUR LA PÉRÉQUATION AUJOURD'HUI

Dans le contexte mouvant actuel, marqué notamment par l'engagement de « la clause de revoyure » liée à la réforme de la TP [taxe professionnelle] et par les réflexions en cours engagées au sein du CFL [Comité des finances locales], la position du CNV² peut se résumer en 3 propositions-phares, dont les 2 premières s'inscrivent dans l'urgence :

1°) Rétablir les dispositifs restés en suspens dans la réforme de la TP : FSRIF et FDPTP.

La réforme de la TP conduit à repenser les mécanismes constitutifs du Fonds de Solidarité de la Région Île-de-France et des Fonds Départementaux de Péréquation de la TP. Cette mutation est un préalable nécessaire pour rétablir le niveau de péréquation antérieur à la réforme. Cela concerne environ 600 millions d'euros : 200 M d'euros équivalents à l'ex-FSRIF (Fonds spécial de la Région Île-de-France) et 400 M d'euros équivalents aux anciens FDPTP (Fonds départementaux de Répartition de la Taxe Professionnelle). Puisqu'ils reposaient sur la taxe professionnelle, ces fonds actualisés pourraient être alimentés par « le panier de ressources » qui remplace la TP : CVAE, CFE, IFER, TH départementale...

2°) Renforcer la péréquation à l'intérieur même des concours de l'État.

Le gel en faveur des dotations de l'État aux collectivités locales en 2011, – et probablement sur l'ensemble du budget triennal jusqu'en 2013 –, doit s'accompagner d'un véritable renforcement de la péréquation verticale :

- maintien de la DSU à son niveau de 2010³, avec fléchage sur les communes du haut du classement, celles ayant les plus faibles ressources et les plus fortes charges,
- écrêtement des dotations de compensation pour alimenter la péréquation, afin de garantir aux communes les plus en difficultés une progression en volume des transferts de l'État et de consolider leur capacité financière.

3°) Au niveau de la péréquation horizontale, garante d'une véritable solidarité nationale, créer, dans le cadre de la réforme de la TP, de nouveaux dispositifs d'ampleur, permettant de régler structurellement et durablement la question des inégalités de ressources et de charges du bloc communal.

Le CNV est persuadé que la réduction des écarts de ressources par la prise en compte des charges spécifiques est la condition nécessaire, – même si elle n'est pas suffisante –, pour assurer l'optimisation des dispositions prévues dans le cadre de la politique de la ville. Celle-ci doit s'inscrire dans le cadre d'une péréquation horizontale qui opère le transfert d'une partie des ressources fiscales des collectivités les plus riches vers les collectivités les plus pauvres :

- au moyen de la création d'un grand fonds national, sur le modèle du FSRIF⁴ : à l'image des fonds déjà votés par le Parlement en faveur des départements et des régions, ce grand fonds national pourrait rendre l'ensemble des collectivités territoriales à la fois contributrices pour 1/4 de leurs ressources, et attributaires pour une partie d'entre elles, selon trois critères différenciés. À cet égard, le CNV propose de s'orienter vers les critères suivants : population (seuils démographiques), revenu par habitant et part des jeunes dans la population, la progression de ce mécanisme vertueux étant assurée par la réduction progressive conjointe, à due proportion, des dispositifs de garantie actuellement en vigueur ;
- par la création de fonds régionaux : ces nouveaux fonds remplaceraient les actuels FDPTP et FSRIF pour l'Île-de-France, selon les modalités précisées au 1°.

Au final, l'objectif à poursuivre pour la solidarité financière pourrait être le doublement des crédits de péréquation à l'horizon de 10 ans.

Le Conseil National des Villes précise que cet avis est encore partiel et ne saurait répondre, dans son état actuel, à l'ensemble des questions qui se posent.

En particulier, trois incertitudes demeurent qui n'ont pas encore pu être tranchées à ce stade :

- la question du choix entre le potentiel financier ou le potentiel fiscal, s'agissant des critères à prendre en compte pour la détermination des ressources des communes,
- le choix de la commune ou de l'agglomération s'agissant de la définition du périmètre le plus pertinent,
- l'échelle optimale pour la péréquation, à savoir la commune ou l'agglomération.

C'est essentiellement à la résolution de ces questions que le groupe de travail du CNV va maintenant s'attacher pour y répondre dans le cadre d'un prochain avis complémentaire.

² Préoccupé par la conjoncture économique générale qui pèse encore plus fortement sur les communes et intercommunalités fragiles qui ont, en plus, à gérer des charges socio-urbaines plus lourdes que la moyenne.

³ Lors de la séance d'installation du CNV du 25 mai 2010, le Premier Ministre avait indiqué que la DSU, dont la fonction péréquatrice ne saurait être contestée, serait maintenue au même niveau en 2011.

⁴ Ainsi que l'a préconisé le récent rapport de M. Bruno DURIEUX.

VERS PLUS D'ÉGALITÉS DANS LES SERVICES RENDUS AUX CITOYENS ?

La collecte de la nouvelle contribution économique par l'État et son reversement aux collectivités peut apparaître comme un coup d'arrêt à la décentralisation. Mais quelles seraient les autres solutions puisque les entreprises ne sont pas installées de façon homogène sur le territoire? L'Allemagne fonctionne sur ce système de prélèvement et de répartition, et c'est un État fédéral. Cette réforme est clairement une copie du système de répartition allemand.

Avec un déséquilibre très important entre certaines zones très riches et d'autres qui se sont appauvries et n'ont pour seule ressource que la taxe d'habitation et la taxe foncière, il n'y a pas d'autre solution qu'une redistribution avec des systèmes de péréquation. C'est un problème d'aménagement du territoire.

Cette réforme peut-elle pour autant réduire les inégalités sociales et territoriales et aller vers plus d'égalité dans les services publics ?

Dans les travaux de simulation préparatoires à la réforme, les chiffres sur les départements et les régions ont montré une explosion des disparités en Île-de-France, notamment en faveur de Paris et des Hauts-de-Seine. Il a donc été prévu dans la loi que, là où les recettes de droits de mutation (DMTO pour les départements) ou de CVAE (pour les départements et les régions) progresseraient plus vite que la moyenne, la moitié donnerait lieu à une redistribution.

En revanche, la loi ne prévoit rien pour les communes et les intercommunalités. Aussi peut-on imaginer cette même explosion des disparités sur certains territoires. Les communes situées à l'ouest de Paris, qui sont favorisées en termes de sièges sociaux, de tertiaire, etc., vont voir leurs recettes progresser de manière très importante, contrairement aux territoires plutôt industriels, et notamment une partie de la Seine-Saint-Denis. Il faut donc un système de péréquation qui aille bien au-delà du Fonds de solidarité de la région Île-de-France.

En Île-de-France en effet, il semble impossible de déconnecter la péréquation d'une réforme des collectivités locales. L'organisation de la collectivité territoriale « Région Île-de-France », qui compte 12 millions d'habitants, soit 20 % de la population française, est en panne. Elle devrait sans doute avoir des pouvoirs renforcés par rapport aux autres régions, et l'essentiel de la fiscalité économique en main. Mais on se heurte ici aux pouvoirs locaux...

Actuellement, la péréquation de l'État ne fonctionne que sur les flux, avec l'accroissement des richesses dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), généralement actualisée tous les ans et pour laquelle le Comité des finances locales accepte de faire une part plus ou moins importante de péréquation. Mais le partage d'une partie du flux ne suffit évidemment pas. Le prochain système de péréquation se fera sur le

stock, qui est plutôt dans la péréquation transversale: celle du Fonds de solidarité de la région Île-de-France, celle des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, etc., donc un transfert des communes riches vers les communes pauvres.

C'est cette marche qu'il reste à franchir, à savoir que la péréquation se fasse sur un volume plus important: pas le flux (la part d'accroissement de la richesse) mais le stock (le montant de la richesse).

Quant aux collectivités de la politique de la ville, leur situation dépend de l'évolution de la péréquation.

Quand on analyse la situation des 150 collectivités locales qui touchent la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de développement urbain (DDU), c'est-à-dire les communes les plus pauvres, on voit que tous les crédits qu'elles reçoivent les amènent seulement à environ la moyenne des dépenses de l'ensemble des communes nationales. Cela signifie que leurs charges exceptionnelles, spécifiques, liées à leurs difficultés urbaines et sociales, ne sont pas financées. Si, par la péréquation, par la solidarité nationale, la remise à niveau des budgets de ces collectivités est garantie, alors les crédits de la politique de la ville suffiront, sans avoir à les augmenter, pour traiter tous les problèmes de charges que ces communes connaissent par ailleurs. ■

DOCUMENT

CONCLUSIONS DE L'APPEL LANCÉ AUX ASSISES DE LA PÉRÉQUATION DU 1^{ER} AVRIL 2010
par les associations Ville & Banlieue, AMGVF (Association des maires des grandes villes de France)
et ACUF (Association des communautés urbaines de France)

1. Reconnaître l'enjeu du développement urbain durable en termes d'aménagement du territoire et de cohésion sociale et territoriale.
2. Renforcer la péréquation financière et les solidarités territoriales.
 - 2.1 - Assurer une véritable efficacité péréquatrice des fonds de péréquation nationaux, régionaux et départementaux.
Renforcer la prise en compte de :
 - L'importance des charges assumées par certaines collectivités, et en particulier par les collectivités urbaines.
 - L'importance de la pression fiscale, particulièrement élevée dans les collectivités urbaines et qui menace, dans les quartiers, l'objectif de maintien d'une certaine mixité sociale.
 Produire un rapport gouvernemental annuel sur l'efficacité de la péréquation et l'évolution des inégalités de charges et de ressources entre les collectivités (et leurs groupements).
 - 2.2 - Développer la solidarité intercommunale.
 - Rationaliser les périmètres intercommunaux: intercommunalités de projet et non d'opportunité financière, nécessaire intégration des territoires les plus en difficulté pour une véritable solidarité territoriale.
 - Affirmer le rôle de l'intercommunalité comme garant d'une véritable solidarité financière et territoriale à l'intérieur de son périmètre: réflexion sur les critères de répartition des Dotations de Solidarité Communautaire, renforcement de la solidarité par les projets communautaires (grands projets d'équipements structurants, désenclavement des quartiers...) et par les transferts de compétences (poursuite de la mutualisation des charges), meilleure prise en charge de la politique de la ville par les intercommunalités.
3. Préserver les dispositifs actuels tant que le système de péréquation n'aura pas été réformé.
 - Moratoire sur la réforme de la dotation de la solidarité urbaine: maintien du dispositif en vigueur depuis 2 ans, qui cible l'augmentation annuelle de la DSU sur les communes les plus en difficulté.
 - Maintien du FSRIF et des FDPTP: engagement d'une réflexion commune sur l'évolution de ces fonds de péréquation et de leurs abondements.

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES DISPONIBLES À PROFESSION BANLIEUE

- AESCHLIMANN Manuel, **Rapport d'information sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales**, Assemblée nationale, 2009.
- BONELLI Laurent, PELLETIER Willy, **L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse**, La Découverte, 2010.
- CONSEIL NATIONAL DES VILLES, **Avis partiel « Péréquation et finances locales »** adopté par le bureau du CNV du 9 juillet 2010 dans le cadre de la saisine ministérielle du 2 mars 2010, 2010.
- CONSEIL NATIONAL DES VILLES, **Avis sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)**, 2007.

- DURIEUX Bruno, SUBREMON Patrick (dirs), **Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises**, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, 2010.
- JOYEUX Patrick, **La Réforme de la dotation de solidarité urbaine**, Profession Banlieue, coll. « Les Après-midi », n° 2, 2005.

Revues

- « Collectivités locales : quelle réforme ? », **Regards sur l'actualité**, n° 351, mai 2009.
- « De fortes disparités de richesses au cœur de l'agglomération francilienne », **INSEE Île-de-France à la page**, n° 273, novembre 2006.
- « Les finances des collectivités locales en 2009. État des lieux », **La Gazette des communes**, n° 40/2002, octobre 2009.
- « L'intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France. État des lieux au 1^{er} janvier 2007 et perspectives », **Note rapide gestion locale - IAURIF**, n° 436, septembre 2007. ■

PROFESSION
BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES
15, rue Catulienne
93200 Saint-Denis
Tél. : 01 48 09 26 36
Fax : 01 48 20 73 88
profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

- La Préfecture de l'Île-de-France
- L'Acse
- Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis
- Les villes de la Seine-Saint-Denis
- La Caisse des dépôts