

**SUJETS POUR LA REUNION DE LA COMMISSION DES FINANCES DU MARDI
17 NOVEMBRE 2009**

Éléments de cadrage

I. LA REPARTITION DES RECETTES FISCALES ENTRE NIVEAUX DE COLLECTIVITES

- **Faut-il poursuivre la démarche de l'Assemblée nationale afin de conforter le rôle du « bloc communal »** dans l'accueil des entreprises, en retrouvant un équilibre entre impôts ménages et impôts entreprises plus proche de ce qu'il était antérieurement à la réforme ?

Cette orientation pourrait amener à transférer au bloc communal, depuis les départements ou les régions, l'équivalent de 2 milliards d'euros supplémentaires de produit de cotisation sur la valeur ajoutée, « gagés » sur une diminution de sa part d'IFER, d'impôt foncier, voire de taxe d'habitation.

*Compte tenu des **objections** soulevées, notamment de la part des départements qui font valoir la nécessité de garantir des ressources évolutives face au dynamisme de leurs dépenses, et du **lien très fort entre cette question** de la répartition des ressources entre niveaux de collectivités territoriales **et celle de la répartition des compétences**, la commission des finances a opté, la semaine dernière pour **une alternative**.*

Elle proposerait deux schémas de répartition, que le Gouvernement devrait illustrer par des simulations. Le Parlement ne trancherait qu'au vu de celles-ci, à l'occasion d'un texte présenté sous six mois, après la réforme des institutions en se réservant la faculté d'ajuster le schéma retenu en fonction de la répartition définitive des compétences entre niveaux de collectivités.

II. LES CLES DE REPARTITION DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTEE

Faut-il retenir une clé micro pour le « bloc communal » et macro pour départements et régions ? La commission a donné son accord pour aller dans cette voie mais à **deux conditions** :

- il faut **neutraliser l'effet de la structure économique des entreprises** et sans doute retenir un dispositif consistant, pour déterminer les recettes de chaque collectivité, à appliquer à l'ensemble de la valeur ajoutée produite sur son territoire un taux moyen national, calculé en reportant le produit de l'impôt à l'ensemble des bases « valeur ajoutée »¹.

- il faut aussi **trouver les bons critères de répartition entre les départements et entre les régions** en évitant la trop grande complexité mais en insufflant un effet péréquisiteur. (population, % de personnes âgées, potentiel financier, effectif salarié ?).

III. LE GEL DE LA COMPENSATION DE LA REFORME AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

- **Faut-il que la compensation aux collectivités territoriales des pertes subies du fait de la réforme soit indéfiniment figée, en euros courants, à partir de l'année 2011 ?** Cela impliquerait parallèlement que le prélèvement aux collectivités territoriales « gagnantes » de leur gain sera parallèlement également figé.

Dans la version actuelle du texte, chaque collectivité territoriale « perdante » à l'issue de la réforme reçoit une compensation qui garantit, en 2011, la stabilité de ses ressources par rapport à 2010 et chaque collectivité « gagnante » est écrêtée de ses gains de telle sorte qu'elle se retrouve également avec des ressources identiques, en 2011, à celles de 2010. Or, ces écrêtements et reversements seraient figés, en euros courant, indéfiniment et quelle que soit l'évolution des bases fiscales des collectivités.

Cette situation risque d'aboutir, dans quelques années, à des prélèvements qui n'auraient plus aucun lien avec les bases fiscales réelles d'une collectivité. Dans ces situations devenues inacceptables, des aménagements ponctuels devraient être trouvés et conduiraient, à n'en pas douter, à compliquer de plus en plus le dispositif de compensation.

La version de l'avant-projet de loi du gouvernement proposait, pour éviter cette situation, une sortie « en sifflet » du dispositif de compensation : chaque écrêtement ou reversement aurait progressivement disparu, la réduction s'opérant sur 20 ans par réductions annuelles de 5 %.

Cette compensation pourrait soit être figée soit être progressivement réduite, sur une durée pouvant éventuellement excéder les vingt années prévues dans l'avant-projet de loi du gouvernement. Pour rendre acceptable une disparition progressive de la compensation, il pourrait être utile de prévoir parallèlement des outils de péréquation qui garantiront que la réforme de la fiscalité locale n'accroisse pas les écarts de richesse entre collectivités territoriales.

¹ Sur ce point, le projet de rédaction transmis par le Gouvernement le 16 novembre 2009 diffère du dispositif envisagé par la commission : il retient les seules bases des entreprises de plus de 500 000 euros de chiffre d'affaires alors que la commission envisage de prendre en compte la valeur ajoutée produite par toutes les entreprises, quel que soit le niveau de leur chiffre d'affaires. Le Gouvernement met en avant la lourdeur des obligations déclaratives auxquelles il faudrait astreindre les très petites entreprises pour rendre opérationnel le dispositif imaginé par la commission.

IV. QUELS DISPOSITIFS DE PEREQUATION A COMPTE DE 2011 ?

- **Faut-il remettre à 2010 la détermination des nouveaux outils de péréquation à adapter aux nouvelles ressources locales ?**

Il s'agit bien ici de créer des outils de péréquation horizontale, alimentés par les ressources mêmes des collectivités, afin de tirer les conséquences des changements majeurs que produit sur ces ressources la réforme qui nous est proposée.

Il paraît difficile de créer ex nihilo des dispositifs de péréquation horizontale opérationnels et efficaces dès la présente loi de finances en raison des incertitudes qui pèsent encore sur les paniers de recettes fiscales allouées à chaque catégorie de collectivités territoriales et sur les produits engendrés par les nouvelles impositions mises en place.

Toutefois, un certain nombre de questions de principes pourront être tranchées par la commission des finances sur les futurs dispositifs de péréquation à créer dans le courant de l'année 2010.

- **Quels principes pourraient de péréquation pourraient être fixés dès la présente loi de finances ?**
- **Une péréquation sur le stock ou sur le dynamisme des ressources fiscales ?**

Faut-il des dispositifs de péréquation qui seraient alimentés non seulement par les hausses de ressources fiscales de certaines collectivités mais également par des prélèvements sur le stock des ressources fiscales des collectivités les plus « riches » ?

A titre d'exemple, les actuels fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) portent bien sur le stock des ressources fiscales et non sur leur augmentation puisqu'ils sont alimentés par les bases d'imposition des établissements exceptionnels qui, divisées par le nombre d'habitants d'une commune, excèdent deux fois la moyenne des bases par habitant au niveau national.

A l'inverse, l'article 2 bis du présent projet de loi de finances proposait un dispositif de péréquation départementale des droits d'enregistrement fondé uniquement sur le dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Or, ce dispositif conduisait à prélever des recettes fiscales sur des départements qui pouvaient s'avérer avoir les recettes fiscales les moins élevées.

- **Quelles recettes fiscales de référence pour une péréquation juste et efficace ?**

*Se pose également la question des ressources fiscales devant servir de base aux dispositifs de péréquation. En effet, **une péréquation fondée sur une seule recette, par exemple la future cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte la richesse réelle de la collectivité qui peut, par ailleurs, bénéficier ou non d'importantes ressources parallèles : impôts ménages, cotisation foncière des entreprises, IFER, etc.***

- **Quel niveau et quel périmètre pour les dispositifs de péréquation ?**

*Les actuels FDPTP sont des outils de péréquation horizontale entre communes et intercommunalités, dans le périmètre du département. Or, la perspective la suppression de la taxe professionnelle et l'affectation d'une part de cotisation sur la valeur ajoutée aux intercommunalités, sur la base d'une répartition territorialisée, devrait conduire à aggraver les disparités géographiques en termes de ressources fiscales. **Faut-il prévoir un dispositif similaire à celui des FDPTP mais portant sur une assiette fiscale plus large que la seule cotisation sur la valeur ajoutée ?***

- **Faut-il élargir le périmètre de la péréquation et prévoir qu'elle se fera non au sein d'un département mais au sein d'une région, voire entre les intercommunalités de l'ensemble du pays ?**
- **Quels critères choisir pour la répartition « macro » ? Quel équilibre trouver entre les critères de charge et les critères liés strictement aux ressources fiscales ?**

En ce qui concerne la péréquation entre les départements et les régions, le choix d'une répartition dite « macro » de la cotisation sur la valeur ajoutée permet d'intégrer ex ante un lissage des disparités régionales. En effet, d'après les simulations qui ont été fournies par la direction de la législation fiscale, une répartition strictement territorialisée de la cotisation sur la valeur ajoutée ne bénéficierait, au niveau des régions, qu'à la région Ile-de-France, qui verrait ses ressources fiscales augmenter de 400 millions d'euros entre les deux hypothèses. Au niveau des départements, deux d'entre eux verraient leurs ressources fiscales augmenter très fortement entre une répartition « macro » et une répartition « micro » : Paris, qui gagnerait environ 500 millions d'euros et les Hauts-de-Seine environ 580 millions d'euros.

Le caractère plus ou moins péréquateur de la répartition « macro » de la cotisation sur la valeur ajoutée résultera des critères de répartition qui seront choisis et de leur pondération. Un arbitrage devra être fait entre une plus grande péréquation et un maintien plus strict de la territorialité de la cotisation sur la valeur ajoutée.

En effet, plus les critères de répartition s'éloigneront des réalités économiques – par la prise en compte, par exemple, du nombre de bénéficiaires de minima sociaux ou du nombre de personnes âgées – plus la répartition de la ressource fiscale sera éloignée d'une stricte territorialisation.

Toutefois, quel que soit le mode de répartition choisi pour la cotisation sur la valeur ajoutée, des dispositifs de péréquation interdépartemental et interrégional pourront être mis en place pour permettre une péréquation ex post entre ces collectivités territoriales. Les mêmes questions que celles soulevées précédemment devront être tranchées.

Sur l'ensemble de ces points, des simulations détaillées devront être établies, en 2010, conjointement par la direction générale des collectivités locales et par la direction de la législation fiscale, afin de garantir que les dispositifs soient opérationnels et efficaces et de limiter les effets pervers pouvant surgir de dispositifs élaborés trop rapidement.

V. IFER

- Faut-il relever le tarif de l'IFER sur les éoliennes et le photovoltaïque ?

*Outre la question de la répartition du produit, qui relève de la seconde partie, il a été évoqué par la commission un relèvement du tarif de l'IFER, qui dans le texte est de 2.200 € par mégawatt de puissance installée. Comme précisé dans le rapport, le produit de la nouvelle taxe serait, selon le Gouvernement, cinq fois inférieur à celui actuellement perçu par les communes au titre de la taxe professionnelle, **dans la mesure où ce dernier excède fréquemment le plafond de 3,5 % de la VA**, la différence étant prise en charge par l'Etat. **L'IFER est donc « calée » sur le montant que les exploitants acquittent actuellement après plafonnement**, et non sur le montant perçu par les communes.*

*Dans un objectif de neutralité entre modes de production d'électricité, il pourrait être envisagé d'aligner ce tarif sur celui de l'IFER des centrales nucléaires, à flamme et hydrauliques, soit **2.913 €** par mégawatt.*