



2010, année de tous les défis

Nous le savons tous, l'année 2010 sera à bien des égards une année décisive pour l'avenir de l'intercommunalité. Celle des derniers ajustements de notre futur régime fiscal, celle de la réforme des collectivités mais aussi celle de la mise en œuvre concrète des mesures du Grenelle de l'environnement qui influenceront en profondeur sur nos projets de territoires et nos responsabilités. Tout en souhaitant une excellente année à nos lecteurs et aux adhérents de l'AdCF, j'aimerais formuler un vœu. Celui d'une sérénité retrouvée au sein des relations entre l'État et les collectivités. Nous en avons plus que besoin. Nos territoires ressentiront encore durablement les effets de la crise économique et financière. Dans le même temps, nombre de chantiers seront à engager sur le terrain. Il nous faudra plus que jamais de la visibilité et de la confiance.

Nous avons eu, à l'automne, la satisfaction de voir le Parlement prendre ses responsabilités pour protéger l'autonomie financière des collectivités et réécrire substantiellement la réforme de la fiscalité locale. Sans avoir gain de cause sur toutes leurs revendications, les associations de maires et de communautés ont pu, par leur union, se féliciter d'avancées indiscutables. Nous ne sommes pourtant qu'au milieu du gué. L'examen des premières simulations met en évidence des incidences très douloureuses pour un certain nombre de territoires, notamment industriels. Des corrections au texte peuvent encore être apportées à travers les « clauses de revoyure ». Il faudra s'y employer. Les prochains mois seront également ceux de l'examen de la réforme des collectivités. Ses dispositions relatives à l'intercommunalité sont préparées depuis des mois, assises sur une large adhésion des diverses parties prenantes. Osons espérer que le Parlement confortera ses objectifs et ne reviendra pas au « moins disant ». Nous avons plus que jamais besoin d'intercommunalités fortes, cohérentes, lisibles de nos concitoyens. Faisons le vœu que cette ambition ne soit pas contrariée.

Daniel Delaveau,
président de l'AdCF

RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

L'acte I adopté

Validée en début d'année, après de nombreux coups de théâtre entre l'Assemblée nationale et le Sénat, la réforme de la taxe professionnelle peut mettre à profit un premier point positif : la modernisation de l'impôt économique local assis désormais sur la valeur ajoutée. En revanche, la nouvelle répartition de la fiscalité locale entre collectivités que le dispositif met en œuvre donnera lieu à des transferts de richesse entre territoires industriels et territoires résidentiels. Des « clauses de revoyures » prévues par le législateur devraient permettre, en 2010, d'améliorer cette « pâte encore molle ».

Depuis le 1^{er} janvier, la contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle. Elle représente, pour les intercommunalités, dix milliards d'euros de recettes. C'est au terme d'un parcours législatif mouvementé, et après une complète réécriture du projet initial proposé par le gouvernement, que le nouveau dispositif fiscal a été publié

au journal officiel, le 31 décembre dernier, dans le cadre de la loi de finances pour 2010. Ce dispositif met en œuvre une réforme qui dépasse le simple remplacement de la taxe professionnelle. Il retouche en profondeur la nature des recettes fiscales des collectivités locales et leur répartition.

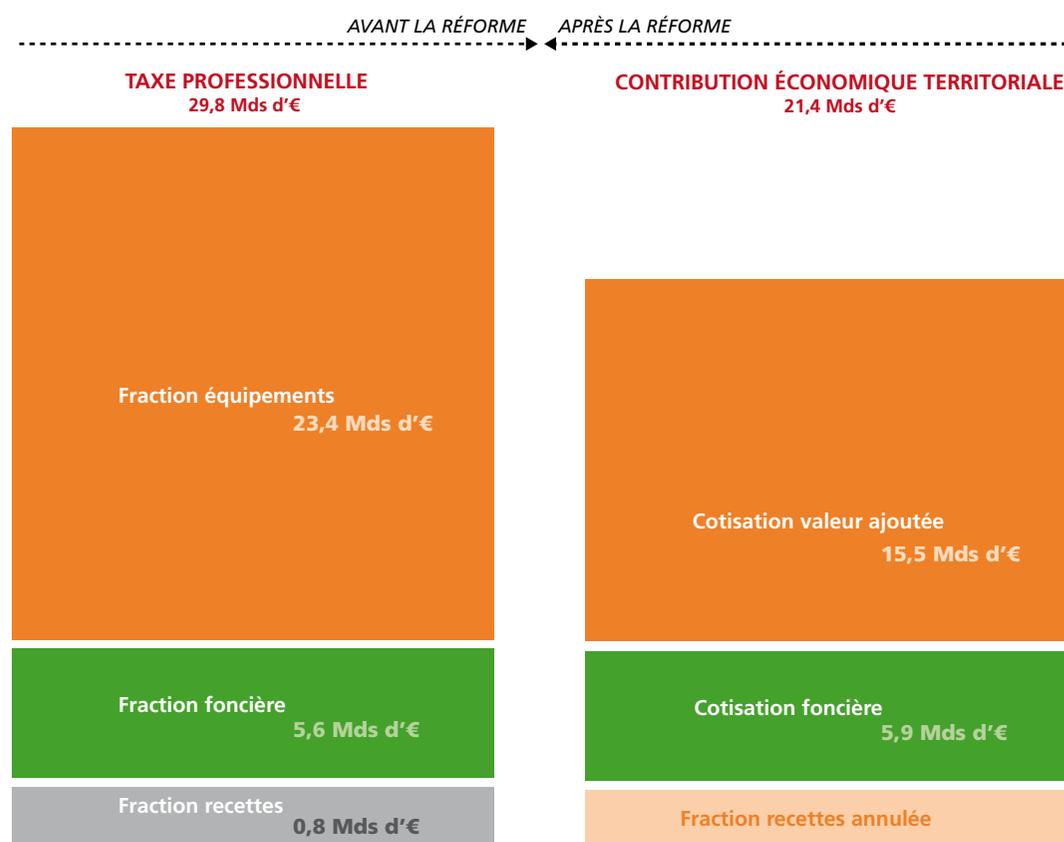
Deux cotisations distinctes

Applicable immédiatement pour les entreprises, la contribution

économique territoriale est composée de deux cotisations distinctes : la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée (CVA).

La cotisation foncière des entreprises correspond à l'ancienne fraction foncière de la taxe professionnelle. Elle repose sur les valeurs locatives foncières des entreprises et est exclusivement affectée aux collectivités du bloc communal, qui pourront en modifier le taux.

1 - DE LA TAXE PROFESSIONNELLE À LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE



La contribution économique territoriale se décline en une cotisation sur la valeur ajoutée qui en constitue la part dominante et en une cotisation foncière. Le Conseil constitutionnel a annulé, par décision du 29 décembre, la fraction recettes correspondant aux régimes spécifiques concernant des professions libérales et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés (BNC), taxés jusqu'alors sur leurs recettes (6%).

Disposant de bases foncières importantes, les établissements industriels bénéficient d'une réduction de 30 % de cette assiette, afin de respecter l'objectif du gouvernement d'alléger la charge fiscale pesant sur les entreprises de ce secteur. Un peu plus de dix mille entreprises pourraient bénéficier de cet allègement. Le phénomène devrait être concentré sur certains bassins d'emplois. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises constitue le grand enjeu de la réforme et sa composante principale (voir graphique 1). À défaut de trouver l'assiette idéale, la commission Fouquet, en 2004, avait déjà désigné la valeur ajoutée comme l'assiette offrant le meilleur profil: stabilité de la base, bonne corrélation avec la richesse nationale, relative neutralité économique. Notons également que cette assiette n'est pas vraiment nouvelle: en 2009, elle représentait 56 % des cotisations payées par les entreprises, en vertu des mécanismes de plafonnement et de cotisation minimale.

Colosse au pied d'argile?

La cotisation sur la valeur ajoutée est obtenue en multipliant la valeur ajoutée de chaque entreprise par un taux unique national de 1,5 %, sans pouvoir de modulation par les collectivités locales. Mais la perception des cotisations est « localisée » et dépend donc de la valeur ajoutée produite sur le territoire. C'est notamment pour cette raison que le débat s'est en partie cristallisé autour du seuil d'imposition et de la progressivité du taux: les territoires disposant d'un tissu économique composé principalement de PME auraient perçu proportionnellement moins de cotisations que ceux disposant de grandes entreprises. Pour les entreprises multi-établissements, la loi prévoit une répartition de la valeur ajoutée au prorata des effectifs employés localement dans chaque établissement de l'entreprise.

Double barème

Le Sénat a proposé un ingénieux mécanisme de dégrèvement pour garantir une véritable territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée et pour assurer une neutralisation de la charge fiscale des entreprises. Au delà de 152 500 euros de chiffre d'affaires, toutes les entreprises seront imposées à raison de 1,5 % de leur valeur ajoutée. Celles réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros pourront néanmoins bénéficier d'un dégrèvement égal au produit calculé selon le barème progressif initialement proposé par le gouvernement. Au total, le montant de la cotisation sur

la valeur ajoutée représente un produit de 15,5 milliards d'euros, dont 11,5 milliards réellement acquittés par les entreprises et 4 milliards de dégrèvements pris en charge par l'État (qui prendra également à sa charge l'effet croissance de l'assiette valeur ajoutée dans le cadre des dégrèvements).

Ce dispositif permet de répondre aux attentes des élus locaux, mais il contient en germe une fragilité certaine, notamment sur l'incertitude de l'évolution des dégrèvements et de la pérennisation de leur prise en charge par l'État.

Ifer et Tascom, nouvelles ressources

Pour compenser la baisse de rendement du nouvel impôt économique, soit 21,4 milliards d'euros contre environ 30 milliards d'euros pour l'ancienne taxe professionnelle, le législateur a prévu de nouvelles impositions et des transferts d'impôts de l'État vers les collectivités. Les nouvelles impositions sont regroupées au sein de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (l'Ifer). Il s'agit de maintenir un niveau d'imposition significatif sur les grandes entreprises (énergie, ferroviaire, télécoms), largement bénéficiaires de la réforme en raison de la suppression de la taxation des immobilisations. Plusieurs types d'installations sont visées: les éoliennes, les installations de production d'électricité d'origine nucléaire, les transformateurs EDF, les stations radioélectriques, le matériel roulant de Réseau Ferré de France... Le rendement attendu est de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Les communautés

Pouvoir de taux et autonomie fiscale

La réforme a un impact direct sur l'autonomie fiscale des collectivités. Certes, elles perdent le pouvoir de voter l'impôt économique qui passe au niveau national (notons que de nombreuses communautés avaient déjà un taux de TP fortement plafonné), mais elles conservent un pouvoir de taux sur la cotisation foncière des entreprises et la taxe d'habitation récupérée des départements. Cette capacité à moduler les taux s'inscrit néanmoins dans la limite du plafonnement de la cotisation économique territoriale, dont le plafond est abaissé à 3 % de la valeur ajoutée. Par ailleurs, le législateur est revenu sur les possibilités de déliaison à la hausse des taux entre taxes ménages et cotisation foncière des entreprises. En revanche, les possibilités de déliaison à la baisse et de capitalisation de taux sont maintenues.

son bénéficiaires d'un tiers des Ifer, dont certaines composantes devraient être concentrées sur un nombre restreint de collectivités.

Les transferts d'impôts nationaux concernent, d'une part, le transfert partiel des frais de gestion de la fiscalité locale et, d'autre part, la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) attribuée aux collectivités du bloc communal. La Tascom vise les surfaces commerciales de plus de 400 m², ayant un chiffre d'affaires supérieur à 460 000 euros. Les départements et les régions bénéficient respectivement du transfert de la taxe additionnelle aux droits de mutation et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Une compensation relais en 2010

En lançant la réforme, le chef de l'État s'était engagé auprès des collectivités à une compensation intégrale du manque à gagner lié à la suppression de la fraction équipement de l'ancienne taxe professionnelle. Ainsi, en 2010, l'État versera à chaque collectivité locale une « compensation relais » dont les modalités de calcul ont finalement été tranchées, le 29 décembre, par le Conseil constitutionnel. La compensation relais,

en 2010, sera égale au plus important des deux produits suivants:

- le produit de taxe professionnelle perçu en 2009,
- ou le produit résultant de l'application des bases fiscales 2010 et du taux de 2009, dans la limite d'une évolution du taux de 2008 plafonnée à 1 %.

À noter que les rôles supplémentaires devraient être intégrés dans le calcul de la compensation relais qui fera l'objet d'actualisation pour le calcul du fonds de garantie.

26,5 % de la CVAE affectés au bloc local

La possibilité d'être affectataire d'une fraction significative du nouvel impôt économique, associée à une redistribution reflétant étroitement la richesse économique des territoires, constituait un point de revendication majeur des élus locaux, et notamment des intercommunalités principales bénéficiaires de l'ancienne taxe professionnelle. La version initiale du projet de loi excluait totalement les collectivités du bloc local du bénéfice de l'impôt économique sur la valeur ajoutée. Cette position avait été jugée inacceptable, notamment par l'AdCF. L'Assemblée nationale avait ouvert une première brèche en affectant

2 - NOUVELLE RÉPARTITION DE LA FISCALITÉ LOCALE ENTRE COLLECTIVITÉS - En milliards d'euros

	Bloc local		Départements		Régions		Ensemble des collectivités	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Taxes ménages (TH, FB, FNB)	25,6	31,2	12,4	8,7	1,9		39,9	39,9
Taxe professionnelle	18		9,1		2,9		30	
Contribution éco. territoriale (CFE + CVA)*		10		7,5		3,9		21,4
Ifer		0,4		0,3		0,7		1,4
Recettes transférées	2,2	3,7	10,4	15,1	0,2	0,2	12,8	19
Dotations et autres compensations		0,5		0,3		0,2		1
TOTAL	45,8	45,8	31,9	31,9	5	5	82,7	82,7
Poids TP/CET + Ifer sur les ressources fiscales en %	41 %	24 %	42 %	36 %	60 %	96 %	43 %	33 %

* Dont 4 milliards de dégrèvements

Une compensation intégrale du manque à gagner, lié à la suppression de la fraction équipement de l'ancienne TP, constituait le mot d'ordre de la réforme. Les éléments chiffrés remis au Sénat par l'administration fiscale permettent, en année zéro et à ce stade, de le vérifier. À terme, il faudra néanmoins suivre de près le rendement effectif des nouveaux impôts. La situation avant/après présentée ici permet de visualiser la redistribution des taxes sur les ménages entre les différents niveaux de collectivités.

SOURCE: AMF, AMICF, SÉNAT

2,3 milliards de cotisation sur la valeur ajoutée au bloc local, position renforcée par le Sénat, puis par la commission mixte paritaire.

Finalement, les 15,5 milliards d'euros de recettes, issues de la cotisation sur la valeur ajoutée, se répartissent de la façon suivante :

- collectivités du bloc local : 26,5 %, soit 4,1 milliards d'euros
- départements : 48,5 %, soit 7,5 milliards d'euros
- régions : 25 %, soit 3,9 milliards d'euros

Fiscalité mixte généralisée

Réforme dans la réforme, le nouveau dispositif fiscal modifie en profondeur la répartition des ressources entre niveaux de collectivités locales (cf. encadrés 2 et 3). Dans sa version finale, l'impôt économique est partagé entre les trois niveaux de collectivités. Le foncier bâti régional est affecté aux départements, tandis que ces derniers cèdent au bloc communal leur taxe d'habitation. Les régions perdent, du coup, tout pouvoir sur les taux et, au sein du bloc local, les impôts ménages et économiques sont partagés entre communes et communautés (à l'exception de la cotisation foncière exclusivement affectée au niveau communal pour les anciens groupements à TPU). Avec le transfert de la taxe d'habitation départementale, la nouvelle répartition entraîne une généralisation de la fiscalité mixte à l'ensemble des groupements à TPU, et rend plus ténue la distinction entre les anciennes communautés à fiscalité unique et celles à fiscalité additionnelle.

La loi prévoit ainsi d'attribuer aux collectivités du bloc local l'intégralité :

- de la cotisation foncière des entreprises (ancien taux communautaire de TP ou de TPU + taux de la région et du département)
- de la taxe d'habitation des départements
- du foncier non bâti des départements et des régions
- de la taxe sur les éoliennes
- de la taxe sur les surfaces commerciales ainsi qu'une fraction des Ifer (la moitié des Ifer portant sur l'énergie et les deux tiers de l'imposition sur les installations de production d'électricité).

Échange impôt dynamique contre fonds de garantie

La réforme fiscale donnera lieu à des transferts de ressources entre collectivités. Les mouvements les plus attendus concernent les collectivités à caractère résidentiel, qui bénéficieront d'un « effet taux » sur leur fiscalité ménages (qu'elles soient anciennement à TPU ou à fiscalité additionnelle), et les collectivités au territoire industriel qui prendront de plein fouet la disparition de la fraction équipement de l'ancienne taxe professionnelle. Ces dernières vont « échanger » une ressource qui a connu une certaine dynamique contre un versement du fonds de garantie.

Des situations très variées et contrastées pourraient se dessiner sur le territoire : certaines communautés industrielles bénéficieront d'Ifer en quantité importante, d'autres de taxes sur les surfaces commerciales. C'est un pari sur l'avenir.

Le nouveau dispositif fiscal introduit une diversification de l'assiette fiscale, dont les différentes composantes connaîtront des évolutions distinctes. Il impose une remise à plat des stratégies de solidarité financières et fiscales au sein du couple communes-communauté.

Dispositif de compensation

L'année 2011 sera la première année d'application du nouveau dispositif. Les collectivités disposeront de leur nouvelle fiscalité : cotisation sur la valeur ajoutée, cotisation foncière et taxe d'habitation récupérée des départements, et le cas échéant Ifer, Tascom... Pour neutraliser le passage entre l'ancien et le nouveau système, la loi prévoit un double mécanisme de compensation et de garantie des ressources des collectivités fonctionnant de la façon suivante :

- Versement par l'État d'une dotation nationale de compensation de la réforme de la taxe professionnelle à toute collectivité dont les ressources issues du nouveau dispositif fiscal sont inférieures aux ressources fiscales précédant la réforme.
- L'institution d'un fonds individuel de garantie (FNGIR) : à compter de 2011, les ressources fiscales des collectivités du bloc local seront, chaque année, diminuées d'un prélèvement au profit du fonds ou augmentées d'un versement des ressources de ce même fonds, selon la différence entre :
 - > les ressources fiscales de 2010 (compensation relais + produit de la fiscalité ménages et cotisation foncière 2010 le cas échéant)
 - > et les nouvelles ressources fiscales : fiscalité ménages (dont la part départementale de TH), cotisation foncière et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dotation nationale de compensation.

Si la différence est positive, la collectivité reçoit un versement ; si elle est négative, la collectivité est écartée à hauteur de cette différence.

Un des points clés de la réforme est bien de trouver l'équilibre entre une compensation intégrale d'une fiscalité économique passée (prenant en compte une péréquation de la ressource) et la nouvelle distribution de la richesse fiscale au sein du territoire. Un équilibre encore fragile qui devrait être mieux défini dans le cadre des futures « clauses de revoyure ».

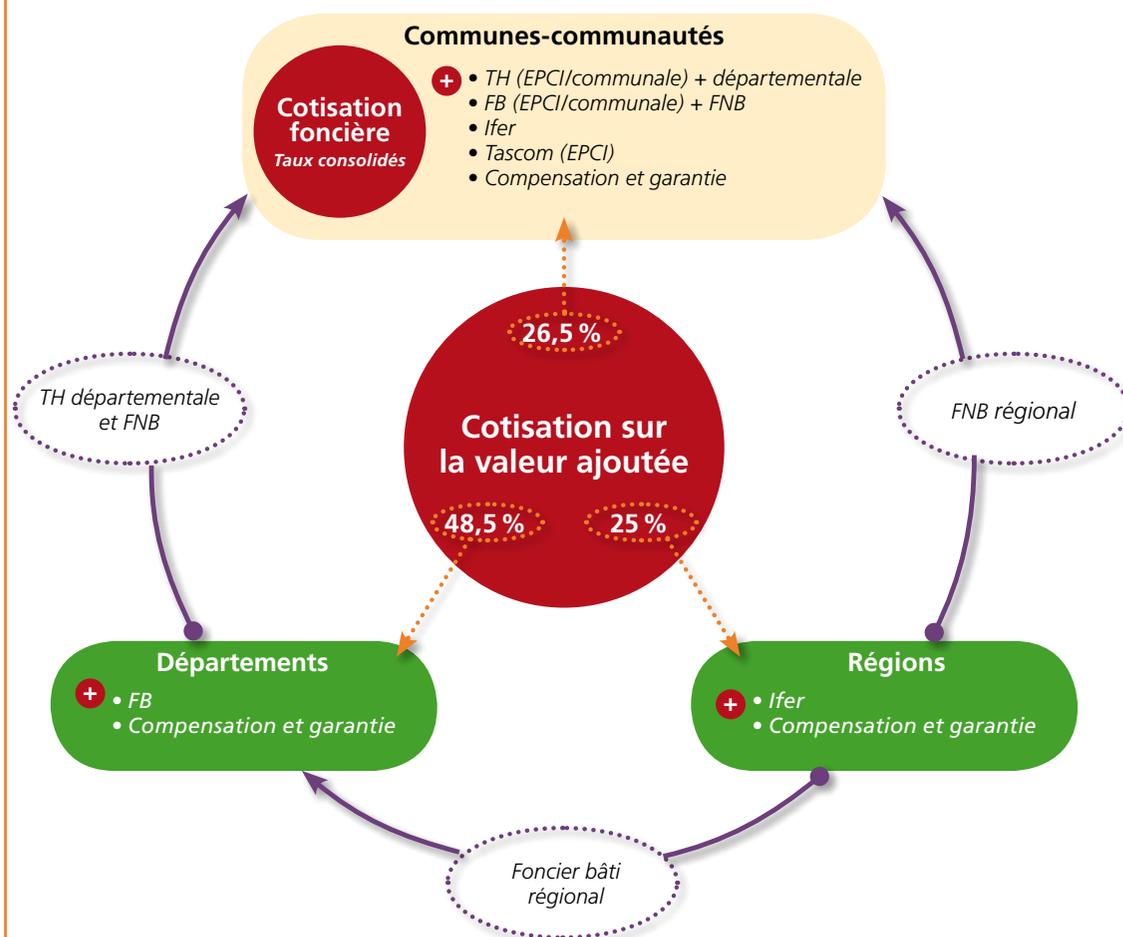
«Clauses de revoyure»

Les sénateurs ont introduit des « clauses de revoyure » prévoyant que, d'ici au 31 juillet 2010, les parlementaires, sur la base de simulations remises par le gouvernement, puissent proposer des ajustements en matière de « transferts d'impositions entre niveaux de collectivités et de critères de répartitions des produits, d'évolution des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, d'évolution du dispositif de garantie individuelle de ressources ». Ces modifications proposées pourraient être introduites dans les prochaines lois de finances.

Si la loi de finances pour 2010 a jeté les premières bases, un travail plus fin reste à conduire au cours de l'année. Par ailleurs, la réforme fiscale devra prendre en route le train de la réforme territoriale prévu pour le printemps... La réforme fiscale ne fait que commencer.

Claire Delpech

3 - LA RÉFORME ORGANISE UN JEU DE CHAISES MUSICALES DES IMPÔTS LOCAUX



SOURCE : MINEFI