ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : Lettre de mission

ANNEXE II : Liste des personnes contactées

ANNEXE III : Le nouveau schéma de financement des collectivités territoriales après la réforme de la taxe professionnelle

ANNEXE IV : Eléments de cartographie des collectivités territoriales en France

ANNEXE V : Méthode de simulation des ressources des collectivités territoriales à 2015

ANNEXE VI : Effets de la réforme sur les ressources des collectivités territoriales

ANNEXE VII : Effets de la réforme en termes de péréquation

ANNEXE VIII : Impact économique de la réforme de la taxe professionnelle

ANNEXE IX : L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

ANNEXE I

Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'économie,
de l'industrie et de l'emploi

Ministère de l'intérieur,
de l'outre-mer et des
collectivités territoriales

Ministère du budget,
des comptes publics,
de la fonction publique
et de la réforme de l'Etat

Paris, le 20 JAN 2010

Le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat
Le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales

à

Monsieur le Chef de l'inspection générale des finances
Monsieur le Chef de l'inspection générale de l'administration

Objet : Préparation du rapport sur l'application de la réforme de la fiscalité locale

Depuis le 1er janvier, la taxe professionnelle est définitivement supprimée et remplacée par une contribution économique territoriale comportant une part foncière, la cotisation foncière des entreprises, et une part assise sur la valeur ajoutée, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

L'adoption définitive de la loi de finances, qui traduit l'engagement pris par le Président de la République le 5 février dernier, marque l'aboutissement d'un processus de concertation particulièrement intense, qui s'est échelonné sur près de 10 mois.

Cette réforme est majeure, à deux égards :

1. Sur le plan économique, tout d'abord, la suppression de la taxe professionnelle – impôt unique en Europe, qui pénalisait directement l'investissement productif – modifie profondément l'environnement fiscal des entreprises implantées sur le sol français, et lève un des principaux obstacles à l'investissement et à l'emploi. L'effort en faveur de la compétitivité des entreprises est sans précédent : leur charge fiscale sera allégée de 6,3 Md€/an (4,8 Md€ nets d'IS) à compter de 2011 ; en 2010, l'allégement sera encore plus important (12,3 Md€), ce qui prolongera les effets du plan de relance.

2. Du point de vue du financement et de la gouvernance des collectivités territoriales, ensuite, la réforme adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2010 aura également des conséquences majeures.

   Ainsi, à compter de 2011, chaque niveau territorial bénéficiera de nouvelles ressources fiscales, destinées à compenser le manque à gagner induit par la suppression de la taxe professionnelle. Ces ressources seront plus en phase avec les compétences de chaque niveau territorial. En outre, la concentration des impôts fonciers sur le bloc communal permettra d'aller vers un système fiscal local plus lisible pour les contribuables et plus responsabilisant pour les élus. Parallèlement, la solidarité entre territoires sera renforcée, avec la mise en place de mécanismes de compensation et de péréquation innovants.

*

A l'initiative des sénateurs de la majorité, le Parlement a souhaité organiser les conditions dans lesquelles le dispositif issu de la réforme pourra être réexaminé, afin que l'esprit de dialogue et de concertation qui a préludé à son adoption guide également ses évolutions futures. L'article 76 de la loi de finances pour 2010 prévoit ainsi que le Gouvernement transmette à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant le 1er juin 2010, un rapport mettant en évidence les conséquences de la réforme sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages.

En vue de cette échéance, nous souhaitons que l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration conduisent des travaux préparatoires, en approfondissant les analyses conduites lors de la phase préalable à l'adoption de la réforme, en particulier sur les trois sujets suivants :

- l'incidence des transferts d'impositions entre niveaux de collectivités territoriales et des critères de répartition du produit des impositions ;

- les effets des règles de péréquation, tant fiscale que budgétaire, et leur impact sur la politique d'aménagement du territoire ;

- la mise en œuvre du dispositif de garantie de ressources prévu par la loi.

Ces travaux devront notamment mettre en évidence les conséquences de la réforme sur la gouvernance des collectivités territoriales, sur leur autonomie financière à court et à long terme et sur l'adéquation de leurs ressources et de leurs besoins, compte tenu notamment de la dynamique des recettes fiscales.

Vous analyserez également les conséquences de la réforme pour les entreprises, et notamment ses conditions pratiques de mise en œuvre, son impact sectoriel et par catégorie d'entreprise, ainsi que ses effets prévisibles sur les décisions d'investissement et sur la compétitivité des entreprises implantées sur le territoire français. Vous étudierez tout particulièrement les différents prélèvements constituant la nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, ainsi que leur impact sur les entreprises concernées.

Vous pourrez proposer les ajustement législatifs ou réglementaires que vous jugerez nécessaires pour améliorer le texte adopté par le Parlement.

Vous pourrez vous appuyer sur la direction de la législation fiscale, la direction générale des collectivités locales, la direction générale des finances publiques, la direction générale du Trésor et de la politique économique et la direction générale du commerce, de l'industrie et des services. En particulier, vous aurez accès aux bases de données constituées par la DLF, la DGFIP et la DGCL ainsi qu'aux outils de simulation élaborés par ces directions afin de réaliser les simulations détaillées de recettes par catégorie de collectivités et pour chaque collectivité correspondant aux scénarios étudiés.

Nous attacherions du prix à ce que les conclusions de votre mission puissent nous être remises à la fin du mois d'avril.

Christine **LAGARDE**

Ministre de l'Économie,
de l'Industrie et de l'Emploi

Brice **HORTEFEUX**

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales

Éric **WOERTH**

Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

Alain **MARLEIX**

Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales

ANNEXE II

Liste des personnes contactées

PERSONNALITES QUALIFIEES

- Yves FREVILLE, ancien sénateur, professeur d'université
- Guy GILBERT, professeur à l'Ecole normale supérieure (ENS) de Cachan
- Alain GUENGANT, directeur de recherches au CNRS (CREM – université de Rennes I)

COMMISSIONS DES FINANCES DES ASSEMBLEES

Commission des finances du Sénat

- Isabelle VUGHT-PION, conseiller
- François-Régis BENOIS, administrateur principal
- Emmanuel TRIBOULET, administrateur principal
- Julien ROBINEAU, administrateur

Commission des finances de l'Assemblée Nationale

- Gilles CARREZ, rapporteur général
- Frédéric BREDILLOT, administrateur
- Xavier PLEE, administrateur

ASSOCIATIONS D'ELUS

Assemblée des régions de France (ARF)

- François LANGLOIS, délégué général
- Jean-Luc MERCADIER, directeur général des services du conseil régional d'Aquitaine

Assemblée des départements de France (ADF)

- Claudy LEBRETON, président
- Guillaume DENIS, directeur général par intérim

Association des maires de France (AMF)

- Philippe LAURENT, président de la commission des finances, maire de Sceaux
- Alain ROBY, responsable du département finances

MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ÉTAT

Direction générale des finances publiques (DGFiP)

- Philippe PARINI, directeur général des finances publiques
- Thierry DUFANT, sous-directeur missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques (GF3)
- Hélène PONCET, chef de bureau des études et statistiques fiscales (GF3C)
- Charles SIMMONET, conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local (CL2A)
- Laurence PEROT, adjointe au chef de bureau des études et statistiques fiscales (GF3C)

Direction du budget (DB)

- Philippe JOSSE, directeur du budget
- Vianney-Marie BOURQUARD, chef du bureau des collectivités territoriales

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

Direction de la législation fiscale (DLF)

- Marie-Christine LEPETIT, directrice de la législation fiscale
- Charlotte CHEVALIER, chef du bureau A
- Etienne DUVIVIER, chef du bureau B2
- Irène JURANVILLE, chef du bureau E2
- Guillaume TALON, chef du bureau C1
- Thierry VIU, chef de la section 1, bureau B2

Direction générale du Trésor (DG Trésor)

- Henri LAMOTTE, chef de service des politiques publiques
- Xavier BONNET, sous-directeur des politiques sectorielles (POLSEC)
- Anne EPAULARD, sous-directrice des politiques macroéconomiques (MACRO)
- Stéphane GUENE, sous-directeur finances publiques (FIPU)
- Hélène DURAND, chef de bureau politique économique France (MACRO 1)
- Stéphane LHERMITTE, chef de bureau études fiscales (FIPU 2)
- Gwenaëlle POILON, adjointe au chef de bureau politique économique France (MACRO 1)

Direction générale de l'INSEE

- Bernard MOREL, chef de département de l'action régionale
- Véronique PAQUEL, chef d'unité de la division statistiques régionales, locales et urbaines

Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

- Cécile DUBARRY, chef de service des technologies de l'information et de la communication (STIC)
- Xavier MERLIN, sous-directeur de la réglementation et des affaires européennes et multilatérales (SDRAM)

Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET)

- François CHOLLEY, ingénieur général des mines, président de section

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- Eric JALON, directeur général
- Jean-Christophe MORAUD, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- Patrick AMOUSSOU-ADEBLE, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- Michel AYMARD, chef du bureau de la fiscalité locale
- Françoise BOST, adjointe au chef du bureau de la fiscalité locale
- Matthieu SEINGIER, rédacteur fiscal
- Valérie CREANTOR, rédactrice fiscal
- Anne ARCHAMBAULT, chef du bureau des concours financiers de l'Etat
- Carole PUIG, adjointe à la chef du bureau des concours financiers de l'Etat
- Aurélien DEHAINE, rédacteur DGF
- Magali HOUERROU, adjointe au chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
- Brigitte BELLOC, chef du département des études et des statistiques locales
- François-Pierre GITTON, adjoint à la chef du département des études et des statistiques locales

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Direction du développement des médias

- Roland HUSSON, sous-directeur de la communication audiovisuelle

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

- Philippe GUILLARD, directeur adjoint de l'énergie
- Thierry DESCLOS, sous-directeur des services ferroviaires et des déplacements urbains
- Charles-Antoine LOUET, chef de bureau de la production électrique
- Hélène THIENARD, chargée de mission énergies renouvelables, commissariat général au développement durable

AUTRES ORGANISMES PUBLICS

Agence nationale des fréquences (ANFr)

- Marc DIZERBO, chef du département sites et servitudes
- Denis RAGUIN, directeur de la gestion nationale des fréquences

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

- Jean-Ludovic SILICANI, président
- Philippe DISTLER, directeur général délégué
- Nicolas DEFFIEUX, directeur des affaires économiques et de la prospective
- Matthieu AGOGUE, chef de l'unité coûts et tarifs
- Guillaume MEHEUT, chargé de mission auprès du président
- Laurent PERRIN, chef de l'unité nouvelles régulations, réseaux, collectivité et Europe

ENTREPRISES DU SECTEUR ENERGETIQUE

Électricité de France (EDF)

- Catherine DAMELINCOURT, directrice de la fiscalité
- Sophie DURAND, fiscaliste

EDF Énergies Nouvelles

- Yannick BOUCHILLOUX, directeur affaires fiscales groupe
- Stéphane DURUYNE, directeur adjoint affaires fiscales groupe

Électricité réseau distribution France (ERDF)

- Marc ESPALIEU, directeur général adjoint finances et stratégie
- François ERNST, chef du service fiscal

GDF-Suez

- Jeanne CORMY-AUBRY, responsable fiscal branche BEF

Neoen (groupe Direct Énergie)

- Xavier BARBARO, directeur général
- Sébastien MURCIA, responsable business planning et analyses

Poweo

- Christophe LAHON, directeur contrôle financier
- Ghislaine MATTINGER, directrice administrative et financière

Réseau de transport d'électricité (RTE)

- Philippe DUPUIS, directeur général adjoint en charge des finances
- Bruno LEGRAIS, chef du service comptable et fiscal
- Anne BOUCHARD, chef de mission fiscalité

SNET (groupe E.ON)

- Stéphane MOREL, secrétaire général E.ON France

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

- Jean-Philippe ROUDIL, délégué général

Union française de l'électricité (UFE)

- Nicolas BOULEY, délégué général

Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz (UNELEG)

- Ludovic ROUSSEL, conseiller du président

ENTREPRISES DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

Bouygues Telecom

- Emmanuel FOREST, vice-président, directeur général délégué
- Olivier GREVOZ, directeur comptabilité et fiscalité
- Eric HAENTJENS, directeur financier

Digicel

- Yann KEREBEL, président directeur général

Iliad-Free

- Maxime LOMBARDINI, directeur général
- Thomas REYNAUD, directeur financier et du développement

Numericable

- Jérôme YOMTOV, secrétaire général

Orange

- Christophe BRESSON, directeur fiscal groupe
- Eric DEBROECK, directeur des affaires réglementaires
- Jean-Yves LARROUTUROU, secrétaire général

Outremer Telecom

- Pierre ROY-CONSTANCIN, directeur juridique et réglementaire

SFR

- Pierre TROTOT, administrateur, délégué général
- Bernard BACCI, directeur fiscal du groupe Vivendi

ENTREPRISES DU SECTEUR DES TRANSPORTS

Réseau ferré de France (RFF)

- Jean-Louis ROHOU, secrétaire général

Société nationale des chemins de fers français (SNCF)

- Pierre CUNEO, directeur de la stratégie ferroviaire et de la régulation
- Marc AOUIZERATE, directeur adjoint aux affaires fiscales

Autres secteurs économiques

Fédération des entreprises de propreté

- Lydie LODIN, responsable des affaires économiques

Groupe ONET

- Gilles LAFON, directeur délégué, vice-président du conseil de surveillance

Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi (PRISME)

- Arnaud de la TOUR, président
- François ROUX, délégué général

Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES)

- Michel FERRERO, président

ANNEXE III

Le nouveau schéma de financement des collectivités territoriales après la réforme de la taxe professionnelle

SOMMAIRE

1. DIFFERENTS PRINCIPES DIRECTEURS ONT GUIDE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE 1

1.1. Le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales 1

1.2. La garantie du niveau des ressources des collectivités territoriales 2

1.3. Un partage plus lisible des impôts entre catégories de collectivités territoriales 2

2. LA COMPENSATION RELAIS VERSEE EN 2010 EST UN MECANISME DE TRANSITION DESTINE A NEUTRALISER POUR LES FINANCES LOCALES LES EFFETS DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE 3

3. LA FISCALITE LOCALE SERA REDESSINEE A COMPTER DE 2011 ET COMPLETEE PAR UNE GARANTIE GLOBALE DE RESSOURCES 7

3.1. Un nouveau schéma de financement se met en place à compter de 2011 7

3.2. Chaque collectivité bénéficie d'une garantie des ressources financée par une dotation budgétaire de l'État et un mécanisme de solidarité entre les collectivités 8

3.2.1. Le versement d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) 8

3.2.2. Un rééquilibrage organisé par des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) 9

3.3. Les composantes des différents paniers de ressources servent de référence au calcul de la DCRTP et au fonctionnement du FNGIR 9

1. Différents principes directeurs ont guidé la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle

La fiscalité locale présente trois caractéristiques : « *elle est à la fois un moyen de financer le développement, une voie d'accès privilégiée à une responsabilisation de la gestion publique et un élément clé de la démocratie locale* » [1]. La réforme de la taxe professionnelle et la modification de la fiscalité locale visent à préserver ces caractéristiques et reposent sur trois principes.

1.1. Le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales

Dans le prolongement du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, l'article 72-2 de la Constitution pose le principe de leur autonomie financière selon lequel : « *les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».*

En application de ce principe, l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que : « *la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* » soit un ratio minimum de 60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions.

Trois catégories de ressources correspondent à la définition constitutionnelle de la notion de ressources propres telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel[2] :

- des impositions de toute nature perçues directement par les collectivités qui en fixent, de manière encadrée, l'assiette, le taux ou le tarif. Sont concernées les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle ;
- des impositions de toute nature transférées par la loi qui en détermine le taux ou une part locale d'assiette. Les parts de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) transférées en 2004 aux départements ont, par exemple, la nature de ressources propres pour ces derniers alors que les bases d'imposition ne sont pas localisées et que les taux ou les tarifs ne peuvent être modulés. Pour la TIPP transférée aux régions, ces dernières n'ont plus la possibilité de moduler la part de leur prélèvement depuis le 31 décembre 2009 ;
- diverses ressources non fiscales : redevances pour services rendus, produits du domaine, participations d'urbanisme, dons et legs et produits financiers.

Le Conseil constitutionnel a, en outre, précisé que les montants perçus à compter du 1er janvier 2011 par les régions et les départements au titre des fonds de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) constituent bien une ressource propre pour ces collectivités dans la mesure où « *les ressources ainsi perçues par les régions et les départements sont déterminées à partir d'une part locale d'assiette* »[3].

Dans le cadre de la réforme, le respect du principe d'autonomie financière interdisait de remplacer intégralement le produit de la taxe professionnelle par des dotations budgétaires de l'État. Pour le bloc communal par exemple, une telle substitution aurait conduit, sur la base des chiffres 2007, à un ratio d'autonomie financière de 47,5 %, c'est-à-dire un niveau inférieur au niveau minimum garanti par la Constitution.

---

[1] M. Bouvier et alii, *Finances publiques*, LGDJ, 2008.

[2] Décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004.

[3] Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, considérant n°62.

1.2. La garantie du niveau des ressources des collectivités territoriales

L'État s'est engagé à mettre en place un système assurant la compensation intégrale, pour chaque collectivité territoriale, de la perte de ressources résultant de la suppression de la taxe professionnelle. Cet objectif est assuré selon trois modalités :

- la création de nouveaux impôts sur les entreprises, affectés aux collectivités territoriales : la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le Parlement a décidé de territorialiser une large partie des bases de la CVAE[4] afin de préserver le lien entre territoires et entreprises et de garantir aux collectivités qui développent les activités économiques de bénéficier d'une augmentation de leurs recettes fiscales en retour ;
- le transfert d'impôts entre niveaux de collectivités et entre l'État et les collectivités (voir le détail *infra*) ;
- la mise en place de mécanismes de compensation et de garantie, qui assurent à chaque collectivité prise individuellement la préservation de ses ressources en 2010 (compensation relais) et dès la mise en œuvre de la réforme pour les collectivités en 2011 (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, fonds nationaux de garantie individuelle de ressources).

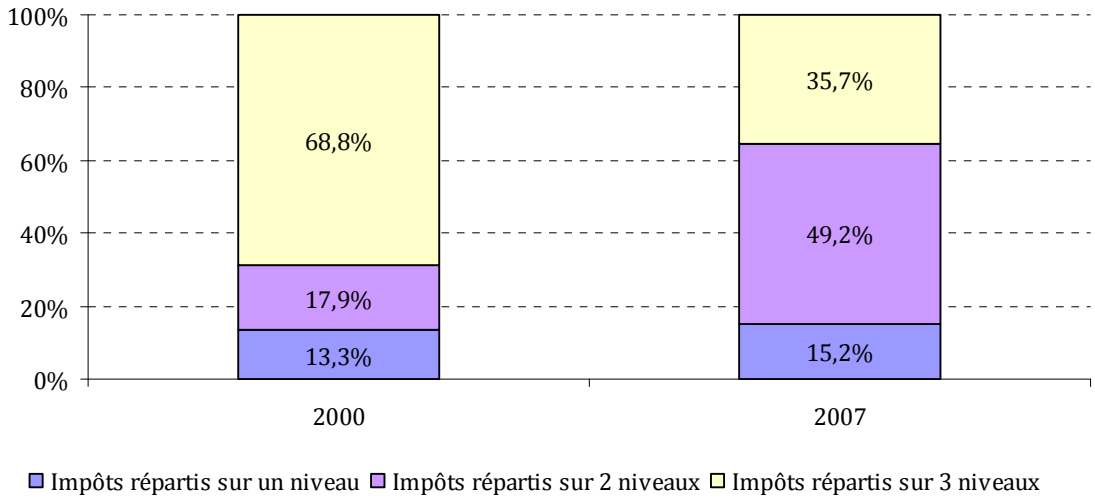
1.3. Un partage plus lisible des impôts entre catégories de collectivités territoriales

Le cumul de différents pouvoirs de taux sur les mêmes bases fiscales porte atteinte à la lisibilité du système fiscal local au détriment du lien démocratique entre les citoyens-contribuables et les collectivités. La suppression de la taxe professionnelle a été l'occasion d'une spécialisation accrue de la fiscalité locale dans le prolongement de celles déjà intervenues entre 2000 et 2007 :

- la part des impositions réparties sur les trois échelons locaux a été pratiquement divisée par deux suite à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux en 1999 et de la taxe d'habitation en 2001 ;
- la part des impositions spécialisées sur une seule collectivité locale s'établissait à 15,2 % en 2007, en légère progression par rapport à 2001. Parmi les impositions perçues par un seul niveau de collectivité peuvent être citées la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (communes), la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (départements) ou la taxe sur les cartes grises (régions).

[4] A l'exception de 25 % du produit de la CVAE des départements et des régions qui sont affectés à des fonds de péréquation.

Graphique 1 : Répartition de la fiscalité locale entre les collectivités locales (en montants)



Source : Traitement mission à partir des données de la DGCL et de l'observatoire des finances locales (OFL)

La loi de finances pour 2010 améliore encore la lisibilité du système. Pour garantir aux collectivités un financement reposant sur un panier de ressources variées, le choix a été fait de ne pas procéder à une spécialisation stricte des impôts entre catégories de collectivités mais de poursuivre dans la voie d'un partage plus lisible (*cf. infra*). Ainsi :

- la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la cotisation foncière des entreprises seront désormais exclusivement perçues par le bloc communal ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ne sera plus désormais perçue que par les communes et les départements, ces derniers bénéficiant du transfert de la part régionale de cet impôt.

2. La compensation relais versée en 2010 est un mécanisme de transition destiné à neutraliser pour les finances locales les effets de la suppression de la taxe professionnelle

Le mécanisme de compensation relais est un dispositif de transition, valable pour la seule année 2010, dont l'objectif est double :

- compenser à l'euro près la suppression de la taxe professionnelle ;
- permettre aux communes et intercommunalités de bénéficier de marges dans la détermination de leur niveau de ressources grâce au vote des taux de CFE dès 2010.

La réforme se réalisera en deux temps : si l'année 2010 constitue une année de baisse de la fiscalité locale pour les entreprises par la suppression de la taxe professionnelle, il a été décidé d'en neutraliser l'impact pour les collectivités territoriales en leur garantissant un niveau de ressources *au minimum* égal à celui de 2009.

L'instauration de ce mécanisme de compensation relais rejoint la proposition formulée par le rapport Fouquet de 2004 de réaliser une année « blanche » la première année de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle.

La compensation relais de 2010 est limitée au champ de l'ancienne taxe professionnelle. En pratique, la garantie de ressources accordée en 2010 ne porte que sur la taxe professionnelle, les autres ressources des collectivités restant inchangées dans leur fonctionnement en 2010. Il ne s'agit donc pas d'une garantie globale de ressources : les trois catégories de collectivités voteront les taux de taxe d'habitation et des deux taxes foncières en 2010, et en percevront les produits dans les conditions habituelles.

La compensation relais sera partiellement financée par le transfert à l'État, pour cette seule année, du produit global de la contribution économique territoriale (CET)[5]. Le projet de loi de finances pour 2010 faisait état d'un montant global de compensation relais de plus de 31 Md€ pour 2010. Selon les simulations de la mission, ce montant devrait atteindre 31,6 Md€ et être réparti comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

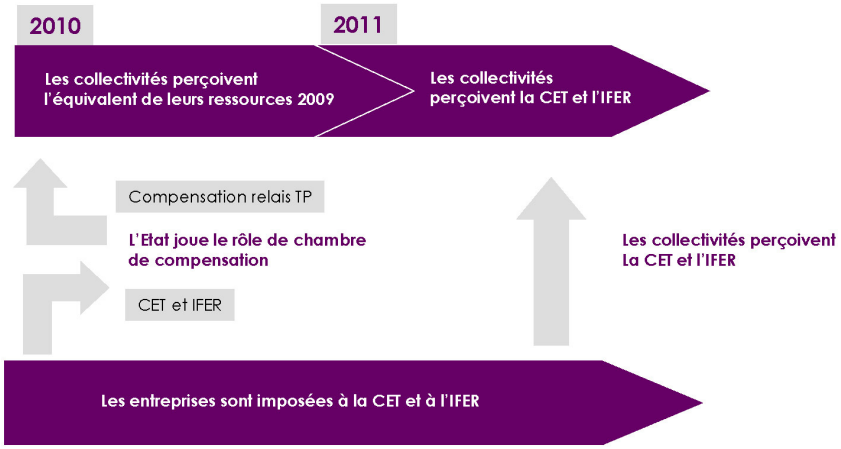
Tableau 1 : Estimation de la répartition du montant de la compensation relais de 2010

Collectivité territoriale bénéficiaire	Montants (M€)
Communes et EPCI	18 249
Départements	10 021
Régions	3 377
Total	**31 647**

Source : Simulations de la mission.

Afin de compenser partiellement ce coût budgétaire supplémentaire, la loi de finances pour 2010[6] prévoit l'affectation au budget général de l'État[7], pour cette seule année, de l'intégralité du produit de la CFE, de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)[8], de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises[9] et du produit communal ou intercommunal correspondant à un tiers des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) due par les usines nucléaires. Au titre de l'année 2010, l'État jouera donc le rôle de chambre de compensation vis-à-vis des collectivités locales.

Graphique 2 : Circuit de financement de la compensation relais pour 2010



Source : Présentation de la loi de finances pour 2010-communication du gouvernement

[5] Disposition codifiée à l'article 1640 B du CGI, en application de l'article 2, 4.1 de la loi de finances pour 2010.
[6] Article 2, 4.1 de la loi de finances pour 2010.
[7] Auquel s'ajoutent 3 % du montant des impositions de cette même CFE au titre des frais de gestion.
[8] Auquel s'ajoutent 1,5 % du montant des impositions au titre des frais de gestion.
[9] Taxe prévue à l'article 1600 du CGI.

La compensation relais bénéficiera aux différentes catégories de collectivité avec une part variable pour les communes et les EPCI . Codifiée à l'article 1640 B du code général des impôts[10], cette garantie de ressources se traduit par le versement aux collectivités territoriales, sur dotation budgétaire de l'Etat, d'une dotation nommée « compensation relais » égale au plus élevé des deux montants suivants : le produit de la taxe professionnelle de l'année 2009 de la collectivité territoriale ou de l'EPCI ; le produit de bases de taxe professionnelle théoriques de l'année 2010 par le taux de taxe professionnelle de l'année 2009, dans la limite du taux 2008 augmenté de 1 %.

Aucune modulation de cette compensation relais ne sera possible pour les départements et les régions qui ne peuvent pas agir sur les deux nouvelles impositions créées en remplacement de la taxe professionnelle : la CFE revient entièrement aux communes et aux EPCI et la CVAE est calculée selon un taux national unique.

En revanche, pour les communes et EPCI cette compensation relais comporte une part variable correspondant à la CFE. Ainsi, la compensation relais définie ci-dessus est augmentée du produit des bases communales ou intercommunales de CFE par la différence, si elle est positive, entre le « taux relais » voté par la commune ou l'EPCI en 2010 et le taux de taxe professionnelle voté par cette même commune ou ce même EPCI en 2009, multiplié par un coefficient de 0,84.

[10] Article 2, 4.1 de la loi de finances pour 2010.

Encadré 1 : Schéma récapitulatif du mécanisme de compensation relais applicable en 2010

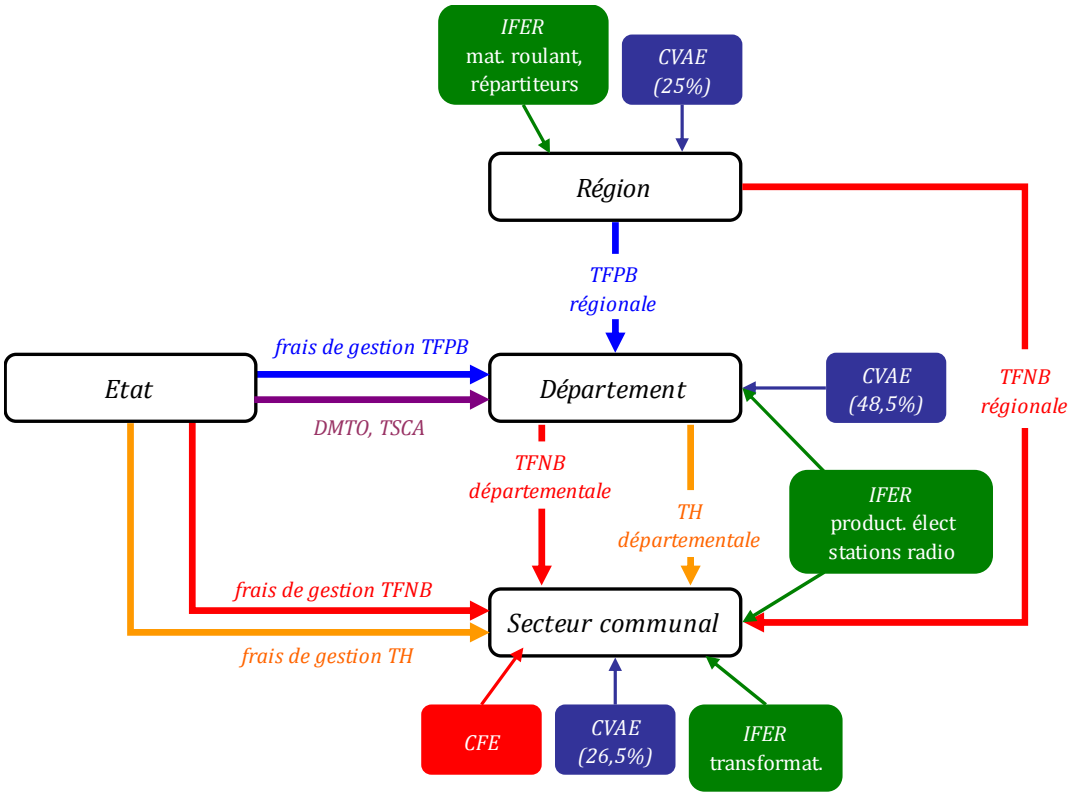
3. La fiscalité locale sera redessinée à compter de 2011 et complétée par une garantie globale de ressources

3.1. Un nouveau schéma de financement se met en place à compter de 2011

A compter de 2011, la réforme devient effective pour les collectivités locales avec un nouveau schéma de financement qui repose sur :

- une répartition de nouvelles impositions constituées par les différentes composantes de la contribution économique territoriale (CET) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- une réallocation des impôts locaux existants : taxe d'habitation et taxes foncières avec le transfert des frais de gestion associés ;
- un transfert de ressources fiscales existantes : taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et droits de mutation à titre onéreux (DTMO).

Graphique 3 : La fiscalité locale après réforme de la taxe professionnelle



Source : Mission d'après les dispositions de la loi de finances

3.2. Chaque collectivité bénéficie d'une garantie des ressources financée par une dotation budgétaire de l'État et un mécanisme de solidarité entre les collectivités

Pour garantir le niveau de ressources de chaque collectivité avant et après la réforme, deux mécanismes ont été mis en place :

- une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) financée par l'État ;
- la garantie individuelle de ressources (GIR) fonctionnant par abondement d'un fonds par les collectivités qui ont davantage de ressources fiscales après réforme au profit des collectivités qui en ont moins.

3.2.1. Le versement d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

Ce nouveau mécanisme est codifié aux articles 78 1.1 à 1.3 de la loi de finances pour 2010. L'article 78 1.1 porte sur les communes et les EPCI, l'article 78 1.2 sur les départements, l'article 78 1.3 sur les régions.

Pour chaque catégorie de collectivité, le panier de ressources 2010 avant réforme - comprenant notamment la compensation relais (*cf. supra*) - est comparé avec le panier de ressources 2010 après réforme, ce qui permet de déterminer les collectivités « gagnantes » et « perdantes ». Cette comparaison s'effectue au titre de la même année afin de conserver le même périmètre. Si la somme algébrique de ces différences dégage une perte **nette** globale, l'Etat verse une dotation de compensation de la réforme TP. Elle est ensuite répartie entre les collectivités perdantes de la catégorie de collectivités en cause au prorata de leur poids respectif dans le volume total des pertes enregistrées par l'ensemble des collectivités perdantes dans cette catégorie[11]. Dans le cas contraire, aucune DCRTP n'est déterminée.

Tableau 2 : Conditions de mise en œuvre de la dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle (DCTRP)

1ère hypothèse

Panier de ressources avant réforme	Panier de ressources après réforme	Variation
100	80	-20
40	70	30
50	25	-25
60	65	5
	Total	**-10**

↓

DCRTP

2ème hypothèse

Panier de ressources avant réforme	Panier de ressources après réforme	Variation
100	80	-20
40	70	30
50	25	-25
60	85	25
	Total	**10**
		aucune DCRTP

Source : Mission

[11] Pour le bloc communal, la répartition de la DCRTP est réalisée dès lors que la différence entre les deux termes de comparaison est positive et supérieure à 50 000€.

Tableau 3 : Répartition de la DRCTP entre les collectivités perdantes

Panier de ressources avant réforme	Panier de ressources après réforme	Variation	Pertes des collectivités perdantes	Répartition de la DCRTP au prorata des pertes		Pertes nettes après DCRTP
100	80	-20	-20	(-20/-45)*10	4, 40	-15,6
40	70	30				
50	25	-25	-25	(-25/-45)*10	5, 60	-19,4
60	65	5				
	Total	**-10**	**-45**	**DCRTP**	**10**	**-35**

Source : Mission

3.2.2. Un rééquilibrage organisé par des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)

Ce nouveau mécanisme est codifié aux articles 78 2.1 à 2.3 de la loi de finances pour 2010. L'article 78 2.1 porte sur les communes et les EPCI, l'article 78 2.2 sur les départements, l'article 78 2.3 sur les régions.

Un fonds de garantie individuelle de ressources est institué au sein de chaque catégorie de collectivités (régions, répartements, communes). Ces trois fonds sont abondés par prélèvement auprès des collectivités gagnantes de l'excédent constaté entre le panier de ressources avant et après réforme. Ces fonds sont ensuite réattribués aux collectivités perdantes, qui ont le cas échéant déjà bénéficié d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Chaque collectivité perdante se voit allouer un reversement à hauteur de sa perte, à laquelle est appliqué un coefficient multiplicateur destiné à assurer l'exacte correspondance entre la somme des prélèvements et le montant global des reversements transitant par le fonds.

Tableau 4 : Fonctionnement du FNGIR

Panier de ressources avant réforme	Panier de ressources après réforme	Variation	Pertes des collectivités perdantes	Répartition de la DCRTP au prorata des pertes	Pertes nettes après DCRTP	**Prélèvements sur FNGIR**	**Reversements sur FNGIR**
100	80	-20	-20	4, 40	-15,6		15,6
40	70	30				30	
50	25	-25	-25	5, 60	-19,4		19,4
60	65	5				5	
	Total	**-10**	**-45**	**10**	**-35**	**35**	**-35**

Source : Mission

3.3. Les composantes des différents paniers de ressources servent de référence au calcul de la DCRTP et au fonctionnement du FNGIR

La comparaison des paniers de ressources consiste à mettre en perspective les ressources effectivement perçues en 2010 avec celles qui auraient été dégagées si la réforme avait été appliquée sur cette même année. Pour ce faire, une répartition fictive des nouvelles ressources est effectuée au titre de 2010 au regard du nouveau schéma de financement applicable à compter de 2011.

Tableau 5 : Comparaison des paniers de ressources avant après réforme pour le bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre)

	Panier de ressources 2010 avant réforme		Panier de ressources 2010 après réforme
	Imposition TH 2010 (bases 2010 x taux communal voté 2010)		Bases nettes d'imposition TH 2010 x taux de référence 2010 agrégé du bloc communal et départemental)
+	Imposition TFPNB 2010 (bases 2010 x taux communal voté 2010)	+	Bases nettes d'imposition TFPNB 2010 x taux de référence 2010 agrégé de la commune et des parts départementale et régionale)
+	Compensation relais versée en 2010 minorée des prélèvements FDPTP ou majorée des reversements FDPTP réalisés en 2010	+	Bases nettes d'imposition CFE 2010 x taux de référence 2010 de la CFE
+	Compensations d'exonérations de TH, TFPNB, TFPB et TP versées en 2010	+	CVAE perçue en 2010 (VA 2009 * 1,5%)
-	Prélèvement France Télécom	+	Bases nettes d'imposition TFPNB x taux de référence 2010 agrégé part départementale et régionale (taxe additionnelle TFPNB)
-	Part ticket modérateur PVA calculé au titre de 2009	+	IFER perçues en 2010
		+	Taxe additionnelle perçue en 2010 sur les installations nucléaires et de stockage
		+	Compensations d'exonérations de TH, TFPNB, TFPB et TP versées en 2010 (régime 2011)

Source : Mission d'après les dispositions de la loi de finances pour 2010 (article 78)

Tableau 6 : Comparaison des paniers de ressources avant après réforme pour les départements

	Panier de ressources 2010 avant réforme		Panier de ressources 2010 après réforme
	Imposition TH perçue en 2010 (bases 2010 x taux départemental voté 2010)		Bases nettes TFPB 2010 x taux de référence 2010 agrégé : départementale et régionale (y compris installations nucléaires)
+	Imposition TFPNB perçue en 2010 (bases 2010 x taux départemental voté 2010)	+	CVAE perçue en 2010 (VA 2009 * 1,5%) diminuée du prélèvement ou majorée du reversement au titre du fonds de péréquation départemental de la CVAE
+	Imposition TFPB perçue en 2010 (bases 2010 x taux départemental voté 2010)	+	Taxe sur les conventions d'assurances perçue en 2010
+	Compensation relais versée en 2010	+	Taxe additionnelle 2010 des DMTO
+	Compensations d'exonérations de TFPB versées en 2010	+	IFER perçues en 2010
-	Part ticket modérateur PVA calculé au titre de 2009	+	Compensation d'exonération de TFPB versées en 2010 (régime 2011)

Source : Mission d'après les dispositions de la loi de finances pour 2010 (article 78)

Tableau 7 : Comparaison des paniers de ressources avant après réforme pour les régions

	Panier de ressources 2010 avant réforme		Panier de ressources 2010 après réforme
	Imposition TFPNB perçue en 2010 (bases 2010 x taux régional voté 2010)		CVAE perçue en 2010 (VA 2009 * 1,5%) diminuée du prélèvement ou majorée du reversement 2011 prévue au titre du fonds de péréquation régionale CVAE
+	Imposition TFPB perçue en 2010 (bases 2010 x taux régional voté 2010)	+	IFER 2010 sur le matériel ferroviaire roulant
+	Compensation relais versée en 2010	+	IFER 2010 sur les répartiteurs principaux
-	Part ticket modérateur PVA calculé au titre de 2009		

Source : Mission d'après les dispositions de la loi de finances pour 2010 (article 78)

Les ressources fiscales sont réparties de la manière suivante :

- en fonction de l'assiette territoriale de l'immobilisation taxée pour les impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières et CFE) et les IFER avec une répartition en fonction des sillons-kilomètres pour l'IFER ferroviaire ;
- en fonction des pertes de ressources fiscales enregistrées par les départements pour la taxe sur les conventions d'assurance ;
- en fonction du lieu d'implantation des entreprises pour la part communale de la CVAE et 75 % des parts départementales et régionales. Pour les entreprises multi-sites – sur le territoire de plusieurs communes – une répartition entre les communes d'implantation est réalisée en fonction des effectifs salariés avec un doublement des effectifs localisés au sein d'établissements industriels ;
- en fonction de critères de charges propres à chaque catégorie de collectivité pour les 25 % restants des parts départementale et régionale de la CVAE (voir l'annexe relative à la péréquation).

La lecture de la loi appelle toutefois différentes observations qui pourront conduire à en préciser la rédaction actuelle :

- s'agissant de l'IFER portant sur les éoliennes, l'article 77-2.1.1 dispose que les communes et EPCI perçoivent la moitié de cette imposition, cette dernière étant répartie à hauteur de 30 % au bénéfice de la commune d'implantation et de 70% au profit de l'EPCI auquel appartient la commune d'implantation. A défaut, si la commune d'implantation est isolée, cette part revient au département. Toutefois, l'article 77-2-2 ne mentionne pas de manière explicite que les départements reçoivent l'autre moitié de l'IFER éolienne. En l'état actuel du texte, ces derniers sont donc attributaires de la seule part communale de l'IFER éolienne lorsque la commune d'implantation n'appartient pas à un EPCI ;

- l'article 77 1.2.2 fixe les modalités de transfert aux départements du solde de la taxe sur les conventions d'assurance perçue jusqu'alors par l'État codifiée à l'article L.3332-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article prévoit deux modes différenciés de répartition qui ne sont pas strictement équivalents :
  - une répartition fondée sur le taux de perte enregistré par chaque département calculé sur les paniers de ressources 2010 avant et après réforme, la TSCA étant ensuite ventilée entre les départements au prorata des pertes excédant 10 % du panier de ressources avant réforme ;
  - une répartition réalisée selon un barème fixé dans la loi.
- les compensations d'exonération sont prises en compte dans les paniers de ressources avant et après réforme selon les modalités suivantes, résultant de la lecture combinée des articles 77 et 78 de la loi de finances pour 2010 :
  - pour les collectivités transférant une imposition à un autre niveau de collectivités dans le cadre de la réforme[12], les compensations d'exonération ne sont pas prises en compte dans les paniers de ressources avant et après réforme, ces sommes relevant désormais d'un mécanisme budgétaire prévu à l'article 77 alinéa 7.2.9 paragraphes XVIII et XIX ;
  - pour les collectivités recevant une nouvelle imposition dans le cadre de la réforme, les compensations d'exonération sont également transférées et prises en compte dans les paniers de ressources avant et après réforme ;
  - les dispositions de l'article 77 ne visent pas en l'état de sa rédaction les allocations compensatrices relatives à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

[12] Taxe d'habitation pour les départements transférée au bloc communal, taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les départements et les régions transférées au bloc communal et taxe foncière sur les propriétés bâties pour les régions transférées aux départements