

ANNEXE IV

Éléments de cartographie des collectivités territoriales en France

SOMMAIRE

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. LES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AVANT LA REFORME | 1 |
| 1.1. La fiscalité directe locale est prépondérante dans les ressources fiscales globales des collectivités, en particulier pour le secteur communal..... | 1 |
| 1.2. Les ressources des départements et des régions ont augmenté substantiellement ces dernières années | 2 |
| 2. LES DISPARITES DE RICHESSE ENTRE COLLECTIVITES..... | 8 |
| 2.1. La richesse économique est répartie de manière inégale entre les régions et surtout les départements..... | 8 |
| 2.1.1. <i>Le contexte régional est marqué par de fortes spécificités locales et des dynamismes contrastés.....</i> | <i>8</i> |
| 2.1.2. <i>Les départements affichent des disparités importantes de richesse avec une forte concentration sur Paris et les Hauts-de-Seine</i> | <i>12</i> |
| 2.2. Avant la réforme, la richesse fiscale était concentrée sur les territoires économiquement riches et les territoires industriels..... | 15 |
| 3. LE DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE..... | 17 |
| 3.1. La plupart des communes sont membres d'EPCI à fiscalité propre, majoritairement à taxe professionnelle unique (TPU)..... | 17 |
| 3.1.1. <i>Régime fiscal.....</i> | <i>17</i> |
| 3.1.2. <i>Régime juridique.....</i> | <i>18</i> |
| 3.2. En contrepoint, à l'exception de la situation particulière de Paris, les communes isolées sont plutôt des collectivités rurales | 19 |

1. Les ressources fiscales des collectivités territoriales avant la réforme

Les recettes fiscales des collectivités reposent pour l'essentiel sur une fiscalité ancienne issue des « quatre vieilles » – taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxes foncières – à laquelle s'ajoute la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour le secteur communal.

Différentes taxes ont été progressivement allouées à l'échelon local au fur et à mesure des lois de décentralisation.

Ainsi, les départements ont reçu en contrepartie des compétences transférées :

- ◆ une partie des droits de mutation à titre onéreux¹ et la taxe différentielle sur les véhicules à moteur dite « vignette automobile » lors de la première loi de décentralisation² ;
- ◆ à la suite du deuxième texte de décentralisation³, une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) progressivement majorée compte tenu de l'extension des compétences départementales et de la suppression de la vignette automobile.

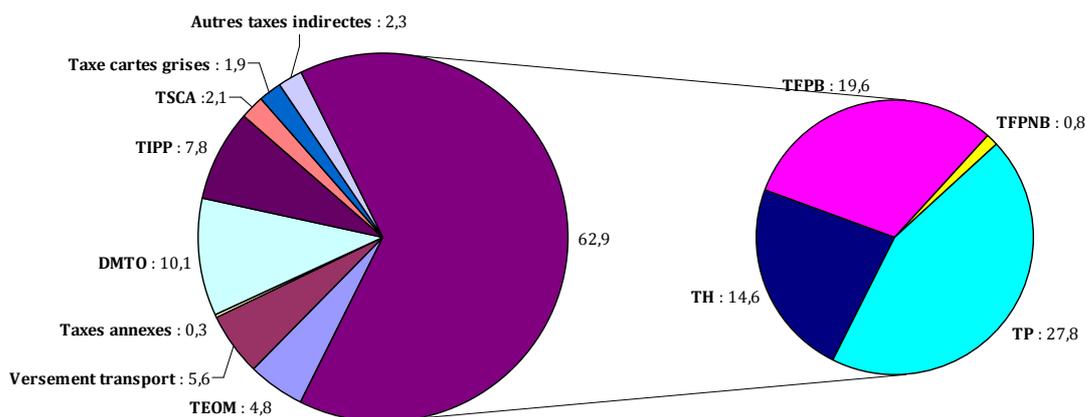
Les régions ont bénéficié successivement :

- ◆ de la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile et de la taxe sur les permis de conduire lors du premier mouvement de transfert de compétence ;
- ◆ puis d'une fraction de la TIPP lors du deuxième acte de décentralisation.

1.1. La fiscalité directe locale est prépondérante dans les ressources fiscales globales des collectivités, en particulier pour le secteur communal

L'importance de la fiscalité directe est illustrée par le poids des « 4 vieilles » au sein de la fiscalité locale : toutes collectivités confondues, ces dernières représentent en effet environ 63,5 % des recettes fiscales perçues en 2008, soit 65,7 Md€.

Graphique 1 : Les ressources fiscales des collectivités locales en 2007



Source : Guide statistique de la fiscalité directe locale 2008, DGCL, édition juillet 2009 d'après les sources DGFIP

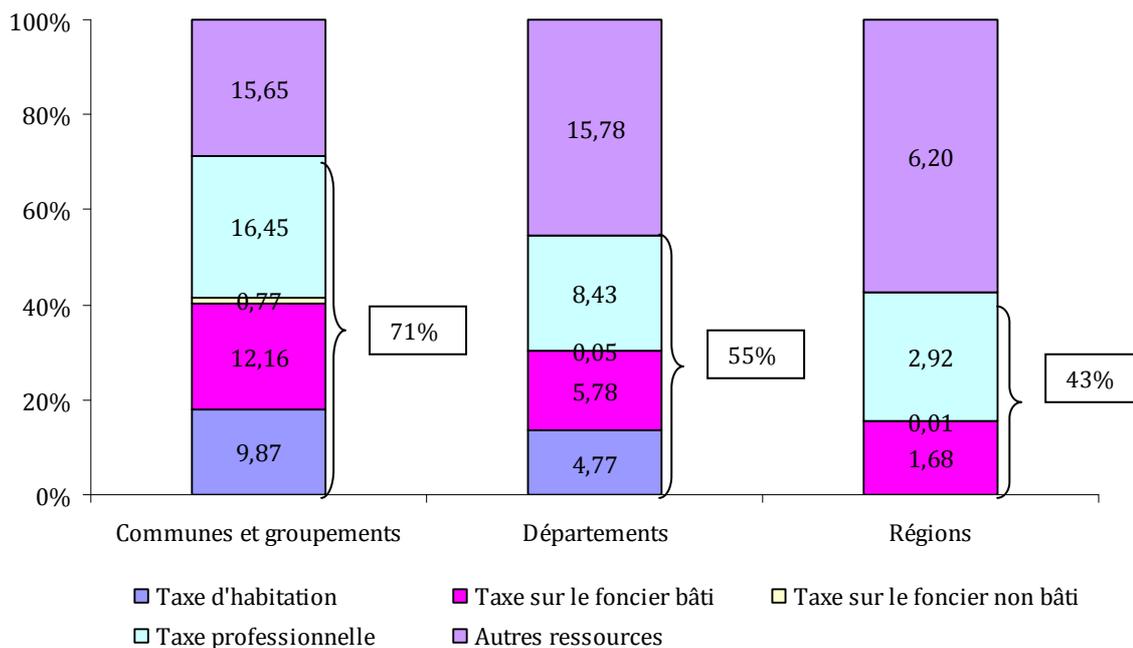
¹ DMTO : droits d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière.

² Loi du 7 janvier 1983.

³ Loi du 13 août 2004.

Les produits de ces quatre impôts directs locaux sont perçus par chacun des échelons d'administration locale, à l'exception de la taxe d'habitation dont la part régionale a été supprimée en 2001. La part des impôts directs locaux dans les recettes fiscales totales est nettement plus importante pour le bloc communal (71 %) que pour les départements et les régions (respectivement 55 et 43 %). Cette situation s'explique par la substitution de nouvelles ressources fiscales (DMTO et TIPP au profit des départements et TIPP et cartes grises au profit des régions) aux quatre impôts directs locaux historiques

Graphique 2 : Ventilation des ressources fiscales pour chaque collectivité - poids respectif de la fiscalité directe locale (2007)

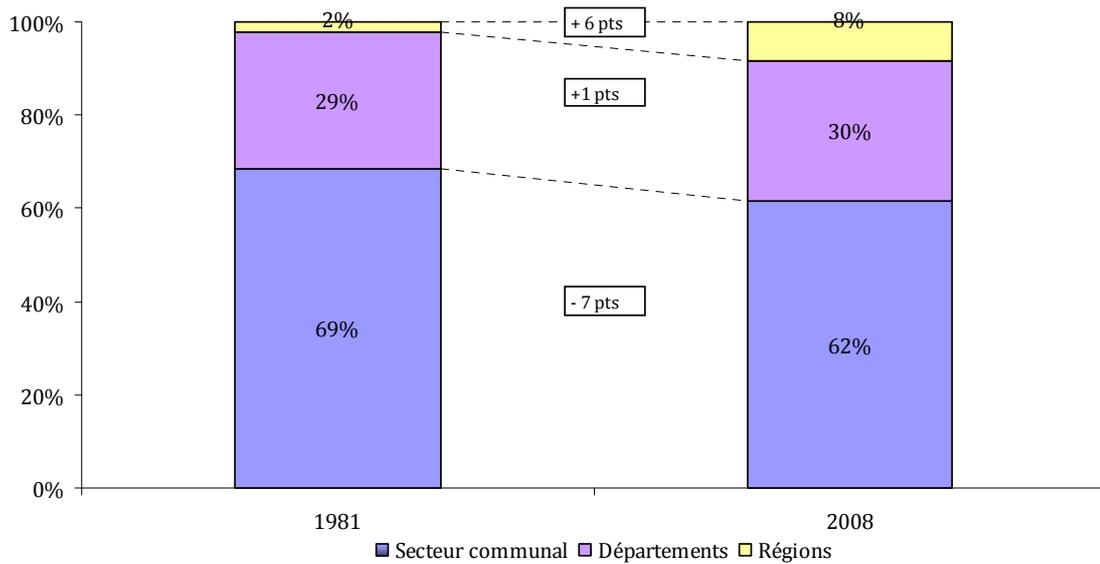


Source : Statistique de la fiscalité directe locale 2008, DGCL, édition juillet 2009 d'après les sources DGFIP

1.2. Les ressources des départements et des régions ont augmenté substantiellement ces dernières années

L'analyse de la répartition du seul produit global des « quatre vieilles » entre les différents échelons locaux témoigne de l'évolution de la structure de la fiscalité directe locale sur une longue période : alors que le secteur communal percevait près de 70 % des quatre impositions directes locales en 1981, sa part était en 2008 à peine supérieure à 60 %.

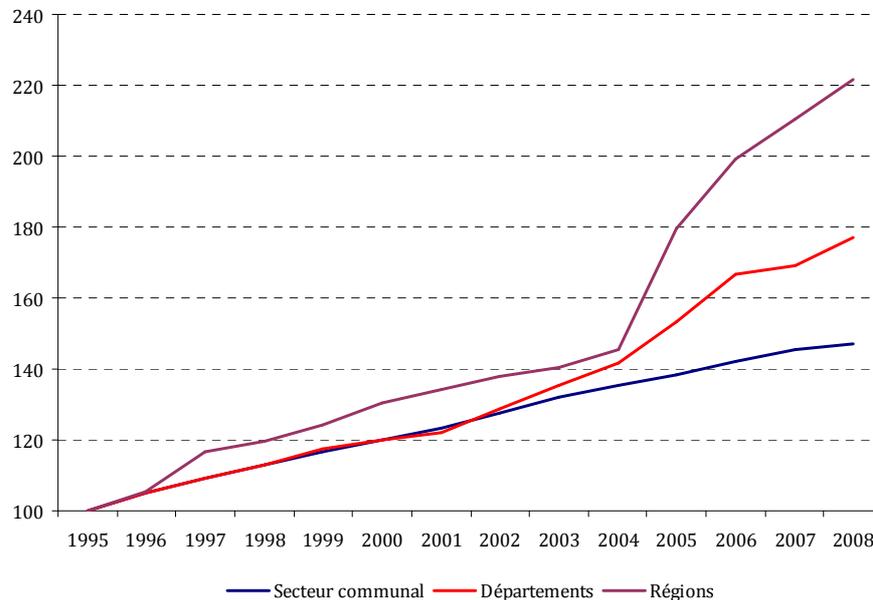
Graphique 3 : Evolution de la structure de la fiscalité directe locale (1981-2008)



Source : DGCL

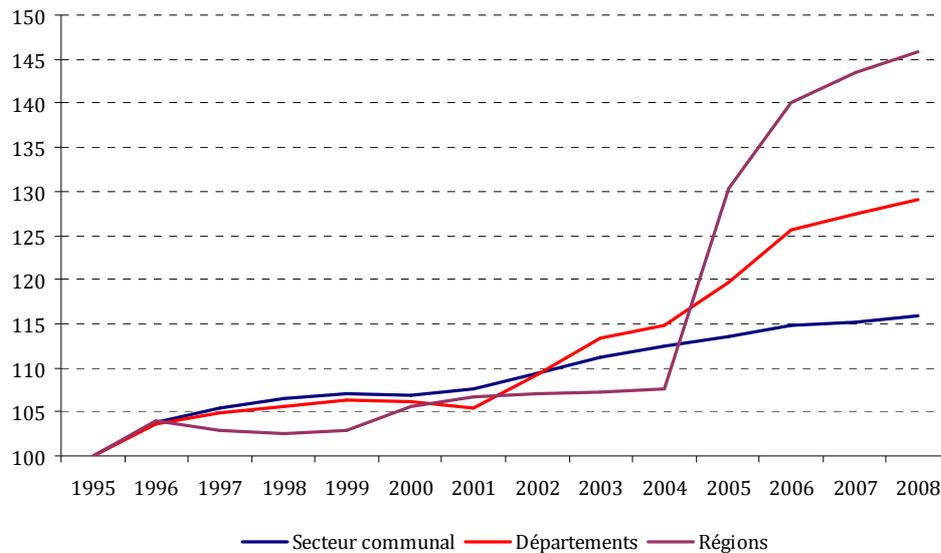
En effet, si les produits de la fiscalité locale ont évolué jusqu'en 2001 de manière relativement similaire pour les trois strates de collectivités, la progression de la fiscalité directe s'est accéléré pour les départements à compter de cette date, puis pour les régions à compter de 2004.

Graphique 4 : Evolution du produit des quatre impositions directes locales (base 100 = 1995)



Source : Données de l'Observatoire des finances locales 2009

L'évolution des taux moyens d'imposition témoigne en effet d'une politique de taux plus dynamique pour les départements et les régions.

Graphique 5 : Evolution des taux moyens d'imposition des « quatre vieilles » (base 100 = 1995)

Source : Données de l'Observatoire des finances locales 2009 (p.193)

L'examen plus fin des séries 2002-2009 fournies par la DGFIP confirme cette analyse.

Ainsi, pour les régions, les produits de fiscalité directe locale progressent de 71 % sur la période 2002-2009, essentiellement sous l'effet de la progression du taux moyen d'imposition (+39 %) et, dans une moindre mesure, en raison de l'évolution des bases nettes (+23 %). Les bases nettes de taxe foncière sur les propriétés bâties sont globalement plus dynamiques (+29 %) que celles de la taxe sur les propriétés non bâties (+17 %) ou la taxe professionnelle (+19 %). Corrélativement, les taux moyens de taxe professionnelle et des taxes foncières des régions connaissent une progression soutenue sur la période, respectivement +42 % et +34 %.

Tableau 1 : Evolution des taux moyens d'imposition de la fiscalité directe régionale

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| TFPNB | 4,86 % | 4,93 % | 4,98 % | 5,73 % | 6,17 % | 6,32 % | 6,45 % | 6,49 % | 34 % |
| TFPB | 1,98 % | 1,99 % | 1,99 % | 2,39 % | 2,54 % | 2,61 % | 2,64 % | 2,66 % | 34 % |
| TP | 1,98 % | 2,02 % | 2,03 % | 2,48 % | 2,68 % | 2,75 % | 2,80 % | 2,82 % | 42 % |
| Taux moyen | 2,0 % | 2,0 % | 2,0 % | 2,5 % | 2,6 % | 2,7 % | 2,7 % | 2,8 % | 39 % |

Source : DGFIP

Tableau 2 : Evolution des bases régionales de fiscalité directe locale (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| TFPNB | Bases | 189,7 | 191,7 | 195,4 | 200,5 | 205,6 | 210,9 | 217,6 | 222,4 | 17 % |
| | Dynamique | | 1,1 % | 1,9 % | 2,6 % | 2,5 % | 2,6 % | 3,2 % | 2,2 % | |
| TFPB | Bases | 54 262,1 | 56 183,7 | 58 028,5 | 60 176,9 | 62 465,3 | 64 650,5 | 66 816,2 | 69 773,0 | 29 % |
| | Dynamique | | 3,5 % | 3,3 % | 3,7 % | 3,8 % | 3,5 % | 3,3 % | 4,4 % | |
| TP | Bases | 96 751,2 | 95 353,5 | 97 851,1 | 100 408,4 | 103 590,8 | 106 442,9 | 110 262,6 | 115 498,6 | 19 % |
| | Dynamique | | -1,4 % | 2,6 % | 2,6 % | 3,2 % | 2,8 % | 3,6 % | 4,7 % | |
| Total | | 151 203,0 | 151 728,8 | 156 075,1 | 160 785,7 | 166 261,6 | 171 304,3 | 177 296,3 | 185 493,9 | 23 % |

Source : DGFIP

Tableau 3 : Evolution des produits de fiscalité directe locale des régions (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|-------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| TFPNB | Bases | 9,2 | 9,5 | 9,7 | 11,5 | 12,7 | 13,3 | 14,0 | 14,4 | 57 % |
| | Dynamique | | 2,5 % | 3,0 % | 18,0 % | 10,5 % | 5,0 % | 5,4 % | 2,9 % | |
| TFPB | Bases | 1 074,6 | 1 115,7 | 1 156,4 | 1 440,3 | 1 589,6 | 1 684,6 | 1 765,0 | 1 858,3 | 73 % |

Annexe IV

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|-------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| | Dynamique | | 3,8 % | 3,7 % | 24,5 % | 10,4 % | 6,0 % | 4,8 % | 5,3 % | |
| TP | Bases | 1 919,3 | 1 926,5 | 1 990,4 | 2 487,5 | 2 774,0 | 2 925,9 | 3 085,1 | 3 254,4 | 70 % |
| | Dynamique | | 0,4 % | 3,3 % | 25,0 % | 11,5 % | 5,5 % | 5,4 % | 5,5 % | |
| Total | | 3 003,2 | 3 051,6 | 3 156,6 | 3 939,4 | 4 376,3 | 4 623,8 | 4 864,2 | 5 127,1 | 71 % |

Source : DGFIP

Pour les départements, en comparaison des taux régionaux, la progression des taux sur la période est moins forte (+20 %), contribuant de manière moins significative à la hausse de l'imposition directe locale (+59 %) que l'évolution des bases nettes (+32 %). Comme pour les régions, le dynamisme des bases nettes départementales de taxe foncière sur les propriétés bâties est notable (+43 %), les autres bases connaissant des tendances plutôt comparables (entre 24 et 29 %). Ce phénomène peut expliquer une évolution des taux relativement plus contenue en matière de foncier bâti (16 %) que pour les autres taxes (autour de 21 % sur la période).

Tableau 4 : Evolution des taux moyens d'imposition de la fiscalité directe départementale

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| TFPNB | 20,25 % | 21,19 % | 21,44 % | 22,17 % | 23,19 % | 23,49 % | 23,22 % | 24,44 % | 21 % |
| TFPB | 8,48 % | 8,80 % | 8,90 % | 9,27 % | 9,76 % | 9,88 % | 9,04 % | 9,83 % | 16 % |
| TH | 6,08 % | 6,29 % | 6,37 % | 6,61 % | 6,89 % | 6,98 % | 7,06 % | 7,39 % | 22 % |
| TP | 7,02 % | 7,37 % | 7,46 % | 7,81 % | 8,22 % | 8,36 % | 8,03 % | 8,50 % | 21 % |
| Taux moyen | 7,12 % | 7,42 % | 7,52 % | 7,84 % | 8,23 % | 8,35 % | 8,04 % | 8,55 % | 20 % |

Source : DGFIP

Tableau 5 : Evolution des bases départementales de fiscalité directe locale (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| TFPNB | Bases | 180,1 | 183,3 | 186,9 | 192,9 | 198,6 | 205,4 | 218,5 | 223,3 | 24 % |
| | Dynamique | | 1,8 % | 2,0 % | 3,2 % | 3,0 % | 3,4 % | 6,4 % | 2,2 % | |
| TFPB | Bases | 48 809,8 | 50 594,3 | 52 319,3 | 54 322,2 | 56 433,6 | 58 467,3 | 66 834,9 | 69 757,6 | 43 % |
| | Dynamique | | 3,7 % | 3,4 % | 3,8 % | 3,9 % | 3,6 % | 14,3 % | 4,4 % | |
| TH | Bases | 57 395,7 | 59 204,8 | 61 460,5 | 63 790,4 | 66 247,6 | 68 713,1 | 71 151,8 | 73 993,9 | 29 % |
| | Dynamique | | 3,2 % | 3,8 % | 3,8 % | 3,9 % | 3,7 % | 3,5 % | 4,0 % | |
| TP | Bases | 90 180,5 | 89 513,4 | 91 970,2 | 94 777,7 | 97 918,5 | 100 831,7 | 110 285,8 | 115 560,1 | 28 % |
| | Dynamique | | -0,7 % | 2,7 % | 3,1 % | 3,3 % | 3,0 % | 9,4 % | 4,8 % | |
| Total | | 196 566,1 | 199 495,8 | 205 936,9 | 213 083,2 | 220 798,2 | 228 217,5 | 248 491,0 | 259 534,9 | 32 % |

Source : DGFIP

Tableau 6 : Evolution des produits de fiscalité directe locale des départements (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|-------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| TFPNB | Bases | 36,5 | 38,8 | 40,1 | 42,8 | 46,0 | 48,3 | 50,7 | 54,6 | 50 % |
| | Dynamique | | 6,5 % | 3,2 % | 6,7 % | 7,7 % | 4,8 % | 5,1 % | 7,6 % | |
| TFPB | Bases | 4 140,8 | 4 452,9 | 4 656,4 | 5 036,5 | 5 505,8 | 5 778,2 | 6 040,2 | 6 854,2 | 66 % |
| | Dynamique | | 7,5 % | 4,6 % | 8,2 % | 9,3 % | 4,9 % | 4,5 % | 13,5 % | |
| TH | Bases | 3 487,5 | 3 725,0 | 3 916,4 | 4 218,2 | 4 566,6 | 4 796,5 | 5 021,3 | 5 467,7 | 57 % |
| | Dynamique | | 6,8 % | 5,1 % | 7,7 % | 8,3 % | 5,0 % | 4,7 % | 8,9 % | |
| TP | Bases | 6 330,1 | 6 594,5 | 6 865,4 | 7 399,5 | 8 053,3 | 8 429,7 | 8 860,7 | 9 821,1 | 55 % |
| | Dynamique | | 4,2 % | 4,1 % | 7,8 % | 8,8 % | 4,7 % | 5,1 % | 10,8 % | |
| Total | | 13 994,8 | 14 811,3 | 15 478,3 | 16 696,9 | 18 171,7 | 19 052,7 | 19 972,9 | 22 197,6 | 59 % |

Source : DGFIP

Annexe IV

Pour le secteur communal, la progression du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation (respectivement 42 et 41 %) tient davantage de l'évolution des bases (environ 29 % pour les deux taxes) que des taux (respectivement 10 et 9 %). Sur la période 2002-2009, l'érosion des bases nettes sur le foncier non bâti résulte exclusivement de la forte diminution enregistrée en 2006 suite à la mise en œuvre d'une exonération de 20 % en faveur des terres agricoles. Cette exonération fait l'objet d'une compensation fiscale pour les communes et groupements. De la même manière, la diminution des bases nettes de taxe professionnelle observée sur la période s'explique par la suppression de la part salaires en 2003 – phénomène constaté également pour les régions et les départements –, ainsi que par le développement de l'intercommunalité, notamment des EPCI à TPU.

Tableau 7 : Evolution des taux moyens d'imposition de fiscalité directe communale (hors EPCI)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| TFPNB | 38 % | 38 % | 39 % | 39 % | 39 % | 40 % | 40 % | 40 % | 7,0 % |
| TFPB | 17 % | 17 % | 17 % | 18 % | 18 % | 18 % | 18 % | 18 % | 10,3 % |
| TH | 13 % | 13 % | 14 % | 14 % | 14 % | 14 % | 14 % | 14 % | 9,0 % |
| TP | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 13 % | 9,7 % |
| Taux moyen | 14 % | 15 % | 15 % | 15 % | 15 % | 15 % | 15 % | 16 % | 14 % |

Source : DGFIP

Tableau 8 : Evolution des bases communales de fiscalité directe locale hors EPCI (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evol. |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|
| TFPNB | Bases | 1 962,3 | 1 988,0 | 2 015,2 | 2 050,2 | 1 709,1 | 1 739,3 | 1 767,2 | 1 791,6 | -8,7 % |
| | Dynamique | | 1,3 % | 1,4 % | 1,7 % | -16,6 % | 1,8 % | 1,6 % | 1,4 % | |
| TFPB | Bases | 55 160,5 | 57 165,5 | 59 070,5 | 61 199,4 | 63 470,8 | 65 681,9 | 67 954,5 | 71 031,8 | 28,8 % |
| | Dynamique | | 3,6 % | 3,3 % | 3,6 % | 3,7 % | 3,5 % | 3,5 % | 4,5 % | |
| TH | Bases | 57 187,4 | 59 246,5 | 61 396,8 | 63 708,1 | 66 182,5 | 68 593,7 | 71 085,1 | 73 753,8 | 29,0 % |
| | Dynamique | | 3,6 % | 3,6 % | 3,8 % | 3,9 % | 3,6 % | 3,6 % | 3,8 % | |
| TP | Bases | 52 913,0 | 41 311,7 | 37 830,7 | 36 250,7 | 35 884,6 | 35 550,3 | 36 173,8 | 36 680,1 | -30,7 % |
| | Dynamique | | -21,9 % | -8,4 % | -4,2 % | -1,0 % | -0,9 % | 1,8 % | 1,4 % | |
| Total | | 167 223,2 | 159 711,7 | 160 313,1 | 163 208,4 | 167 247,0 | 171 565,1 | 176 980,6 | 183 257,3 | 9,6 % |

Source : DGFIP

Tableau 9 : Evolution des produits de fiscalité directe locale des communes hors EPCI (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evol. |
|-------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------|
| TFPNB | Bases | 739,6 | 759,4 | 777,3 | 797,9 | 674,0 | 688,4 | 705,0 | 722,5 | -2,3 % |
| | Dynamique | | 2,7 % | 2,4 % | 2,6 % | -15,5 % | 2,1 % | 2,4 % | 2,5 % | |
| TFPB | Bases | 9 169,0 | 9 780,0 | 10 253,1 | 10 744,2 | 11 234,2 | 11 657,2 | 12 152,4 | 13 017,6 | 42,0 % |
| | Dynamique | | 6,7 % | 4,8 % | 4,8 % | 4,6 % | 3,8 % | 4,2 % | 7,1 % | |
| TH | Bases | 7 445,8 | 7 933,3 | 8 340,8 | 8 730,9 | 9 127,6 | 9 468,8 | 9 872,1 | 10 467,6 | 40,6 % |
| | Dynamique | | 6,5 % | 5,1 % | 4,7 % | 4,5 % | 3,7 % | 4,3 % | 6,0 % | |
| TP | Bases | 6 099,6 | 4 905,8 | 4 550,7 | 4 389,1 | 4 361,1 | 4 321,3 | 4 449,5 | 4 636,4 | -24,0 % |
| | Dynamique | | -19,6 % | -7,2 % | -3,6 % | -0,6 % | -0,9 % | 3,0 % | 4,2 % | |
| Total | | 23 454,0 | 23 378,5 | 23 921,9 | 24 662,1 | 25 396,8 | 26 135,8 | 27 179,0 | 28 844,1 | 23 % |

Source : DGFIP

Annexe IV

L'analyse des tendances d'évolution s'avère plus complexe pour les EPCI en raison des variations importantes affectant les bases et les taux sur la période 2002-2009, avec un palier important en 2003 s'agissant des taux de taxe professionnelle.

Tableau 10 : Evolution des taux moyens d'imposition de la fiscalité directe intercommunale (EPCI)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------|
| TFPNB | 8,2 % | 8,6 % | 8,7 % | 9,0 % | 9,0 % | 9,3 % | 9,5 % | 9,6 % | 16,72 % |
| TFPB | 4,0 % | 3,7 % | 3,5 % | 3,4 % | 3,2 % | 3,3 % | 3,4 % | 3,3 % | -17,34 % |
| TH | 3,0 % | 2,5 % | 2,2 % | 2,3 % | 2,1 % | 2,2 % | 2,2 % | 2,2 % | -25,36 % |
| TP | 2,3 % | 13,0 % | 13,3 % | 13,5 % | 13,7 % | 13,8 % | 13,9 % | 14,1 % | 517,04 % |
| Taux moyen | 2,7 % | 10,5 % | 10,8 % | 10,8 % | 10,8 % | 10,8 % | 10,9 % | 10,7 % | 303,76 % |

Source : DGFIP

Tableau 11 : Evolution des bases intercommunales de fiscalité directe locale des EPCI (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evol. |
|-------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| TFPNB | Bases | 937,5 | 953,9 | 980,2 | 997,8 | 839,9 | 846,7 | 857,2 | 908,1 | -3,13 % |
| | Dynamique | | 1,8 % | 2,8 % | 1,8 % | -15,8 % | 0,8 % | 1,2 % | 5,9 % | |
| TFPB | Bases | 11 540,8 | 10 441,2 | 10 600,4 | 12 043,1 | 13 612,7 | 14 263,4 | 14 649,2 | 18 387,4 | 59,33 % |
| | Dynamique | | -9,5 % | 1,5 % | 13,6 % | 13,0 % | 4,8 % | 2,7 % | 25,5 % | |
| TH | Bases | 12 725,0 | 12 225,0 | 12 955,6 | 14 498,0 | 16 488,6 | 17 449,2 | 17 982,7 | 21 915,8 | 72,23 % |
| | Dynamique | | -3,9 % | 6,0 % | 11,9 % | 13,7 % | 5,8 % | 3,1 % | 21,9 % | |
| TP | Bases | 65 589,9 | 71 220,4 | 76 386,7 | 80 490,9 | 84 372,5 | 88 113,4 | 91 501,8 | 96 550,8 | 47,20 % |
| | Dynamique | | 8,6 % | 7,3 % | 5,4 % | 4,8 % | 4,4 % | 3,8 % | 5,5 % | |
| Total | | 90 793,2 | 94 840,4 | 100 923,0 | 108 029,8 | 115 313,7 | 120 672,7 | 124 990,9 | 137 762,2 | 51,73 % |

Source : DGFIP

Tableau 12 : Evolution des produits de fiscalité directe locale des EPCI (en M€)

| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evol. |
|-------|-----------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------------|
| TFPNB | Bases | 77,0 | 82,1 | 85,6 | 90,3 | 75,7 | 78,5 | 81,1 | 87,1 | 13,07 % |
| | Dynamique | | 6,6 % | 4,3 % | 5,4 % | -16,2 % | 3,8 % | 3,3 % | 7,3 % | |
| TFPB | Bases | 462,2 | 381,5 | 365,8 | 406,6 | 438,0 | 465,4 | 496,1 | 608,7 | 31,70 % |
| | Dynamique | | -17,4 % | -4,1 % | 11,1 % | 7,7 % | 6,2 % | 6,6 % | 22,7 % | |
| TH | Bases | 376,8 | 303,3 | 287,4 | 326,6 | 354,5 | 378,5 | 402,6 | 484,3 | 28,55 % |
| | Dynamique | | -19,5 % | -5,3 % | 13,7 % | 8,5 % | 6,8 % | 6,3 % | 20,3 % | |
| TP | Bases | 1 498,8 | 9 237,7 | 10 133,6 | 10 827,3 | 11 542,2 | 12 136,3 | 12 687,4 | 13 613,4 | 808,31 % |
| | Dynamique | | 516,4 % | 9,7 % | 6,8 % | 6,6 % | 5,1 % | 4,5 % | 7,3 % | |
| Total | | 2 414,7 | 10 004,7 | 10 872,4 | 11 650,8 | 12 410,3 | 13 058,7 | 13 667,2 | 14 793,5 | 512,63 % |

Source : DGFIP

2. Les disparités de richesse entre collectivités

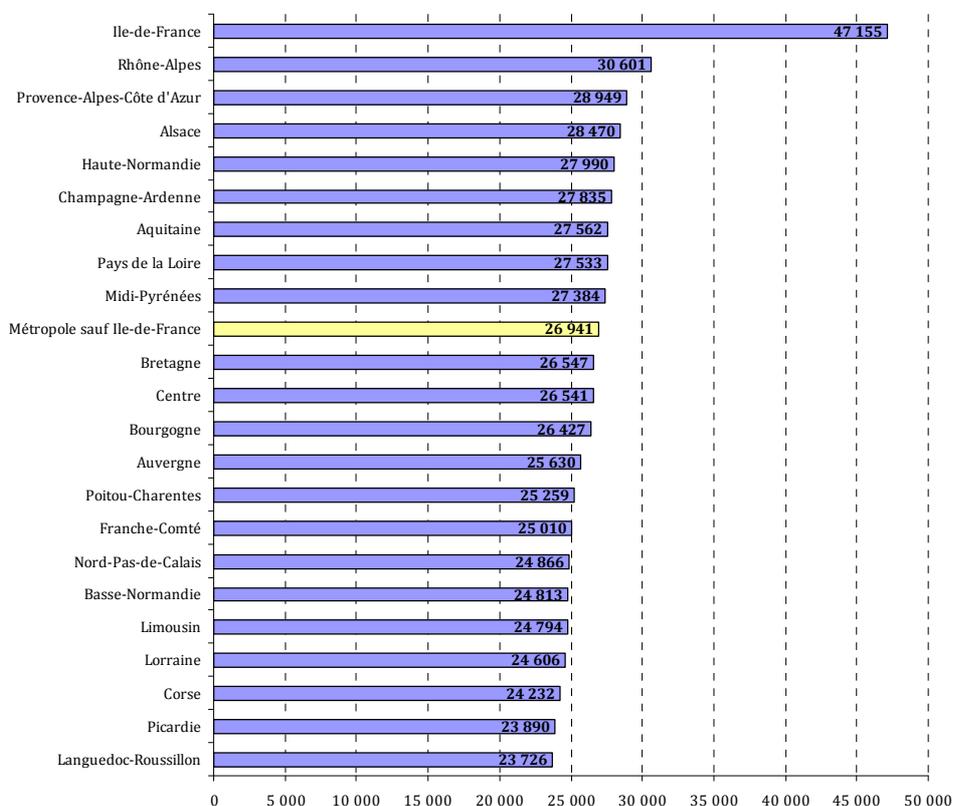
2.1. La richesse économique est répartie de manière inégale entre les régions et surtout les départements

2.1.1. Le contexte régional est marqué par de fortes spécificités locales et des dynamismes contrastés

2.1.1.1. Hors Île-de-France, les disparités de richesse régionale sont relativement faibles

Le PIB par habitant fourni par l'INSEE permet d'apprécier la richesse produite au niveau régional, à l'exception de l'Outre-mer pour lequel les données ne sont pas disponibles.

Graphique 6 : Le PIB par habitant des régions en 2008



Source : INSEE-non déterminé pour les ROM

Le PIB moyen de la métropole hors Île-de-France s'élevant à 26 941 € par habitant, il est possible de classer les régions en quatre groupes.

Tableau 13 : Classement des régions en fonction du PIB par habitant

| PIB par habitant supérieur à 28 K€ | PIB par habitant compris entre 27 et 28 K€ | PIB par habitant compris entre 25 et 27 K€ | PIB par habitant compris entre 23 et 25 K€ |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Île-de-France Rhône Alpes PACA Alsace | Haute Normandie Champagne Ardenne Aquitaine Pays de Loire Midi Pyrénées | Bretagne Centre Bourgogne Auvergne Poitou-Charentes Franche-Comté | Nord Pas de Calais Basse Normandie Limousin Lorraine Corse Picardie Languedoc Roussillon |

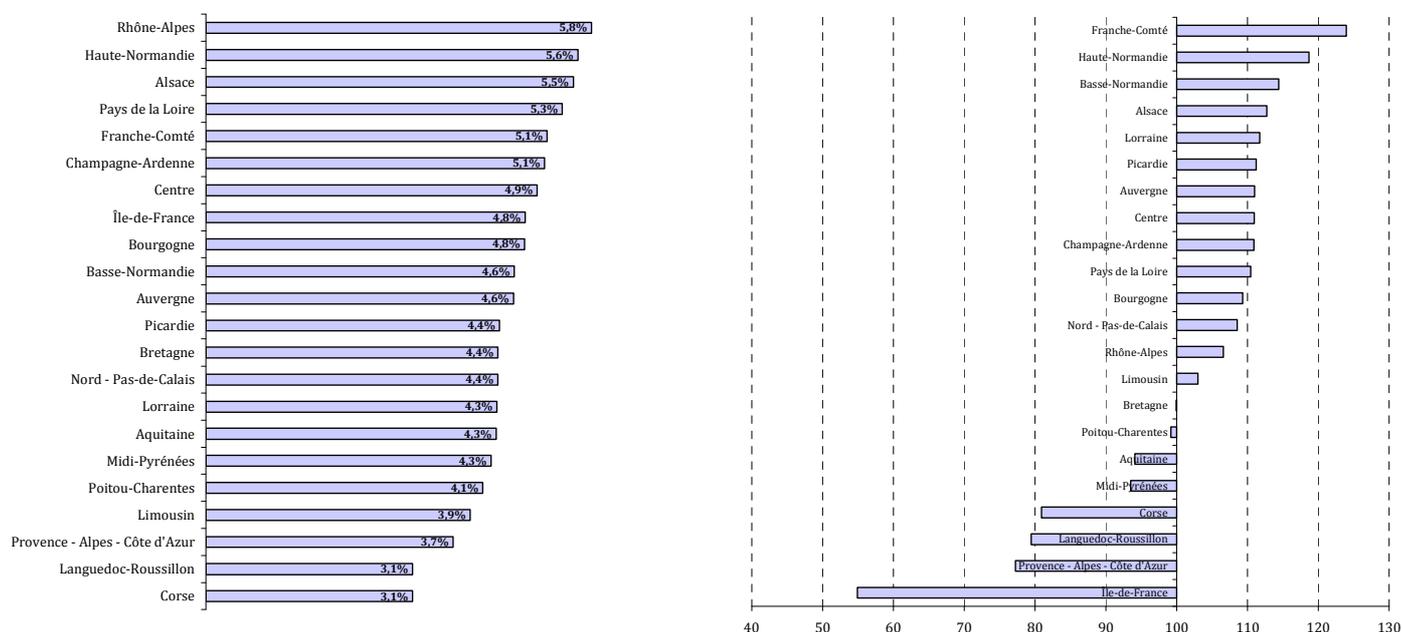
Source : Mission

2.1.1.2. L'origine de la valeur ajoutée produite atteste en revanche de spécificités régionales fortes

L'analyse des valeurs ajoutées régionales produites par l'INSEE permet de dresser quelques grandes caractéristiques de ces collectivités.

S'agissant des secteurs industriels, les cinq régions qui affichent en 2008 les valeurs ajoutées industrielles par habitant les plus élevées sont Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Alsace, Pays-de-Loire et Franche-Comté. La prépondérance de la production industrielle dans la valeur ajoutée régionale est plus marquée pour les régions Franche-Comté et Haute-Normandie, ainsi qu'en témoigne l'indice de spécificité industrielle.

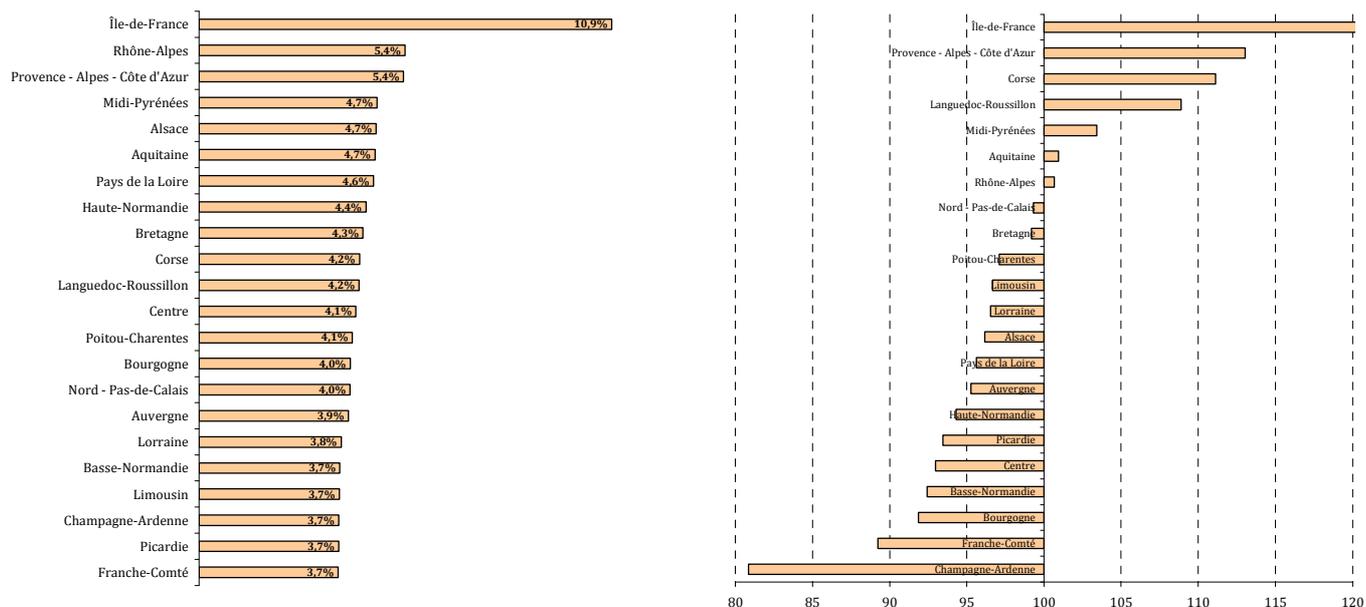
Graphique 7 : Valeur ajoutée industrielle par habitant (graphique de gauche) et indice de spécificité industrielle (graphique de droite)



Source : Mission à partir des données de l'INSEE – Valeurs ajoutées régionales industrielles 2008 par habitant – l'indice de spécificité industrielle est calculée de la manière suivante : $(VA \text{ industrielle régionale} / VA \text{ totale régionale}) / (VA \text{ industrielle France entière} / VA \text{ France entière})$

S'agissant du secteur des services, les cinq premières régions présentant les plus fortes valeurs ajoutées par habitant sont l'Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Midi-Pyrénées. Au sein de cet ensemble, l'Île-de-France se démarque plus particulièrement, en raison de la forte concentration des services aux entreprises, des banques et des assurances mais également de l'implantation de nombreux sièges sociaux. L'indice de spécificité de valeur ajoutée montre la prépondérance des services dans la valeur ajoutée régionale en Île-de-France et, dans une moindre mesure, en Corse, dans la région PACA et le Languedoc Roussillon.

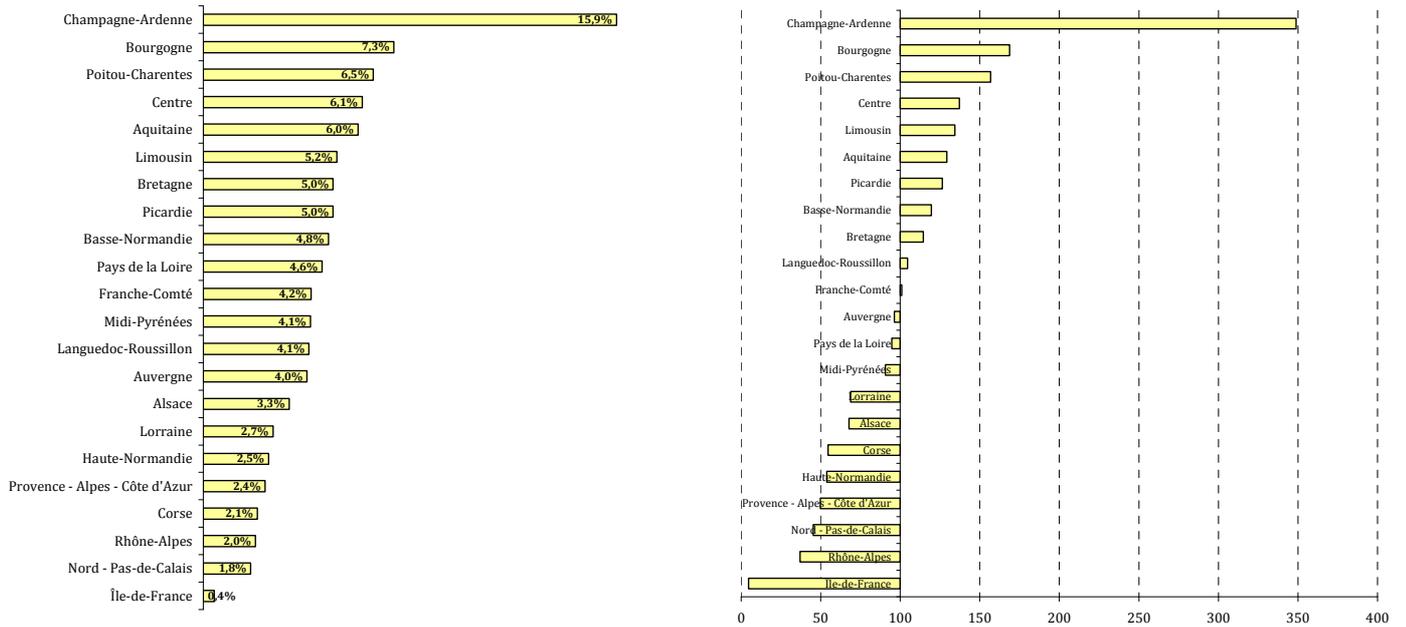
Graphique 8 : Valeur ajoutée par habitant du secteur des services (graphique de gauche) et indice de spécificité du secteur services (graphique de droite)



Source : Mission à partir des données de l'INSEE – Valeurs ajoutées régionales des secteurs de services 2008 par habitant – l'indice de spécificité du secteur des services est calculé comme suit : $(VA \text{ régionale du secteur des services} / VA \text{ totale régionale}) / (VA \text{ du secteur des services France entière} / VA \text{ France entière})$

S'agissant du secteur agricole, les premières régions en termes de valeur ajoutée agricole par habitant sont des régions viticoles, la Champagne-Ardenne et la Bourgogne, suivie par les régions Poitou-Charentes, Centre et Aquitaine. L'indice de spécificité agricole montre une forte disparité de situations selon les régions, cet indice allant de près de 5 pour l'Île-de-France (dont la valeur ajoutée agricole est très faible proportionnellement à sa valeur ajoutée totale) à 349 pour la Champagne-Ardenne loin devant la Bourgogne avec un indice de 169.

Graphique 9 : Valeur ajoutée agricole par habitant (graphique de gauche) et indice de spécificité agricole (graphique de droite)

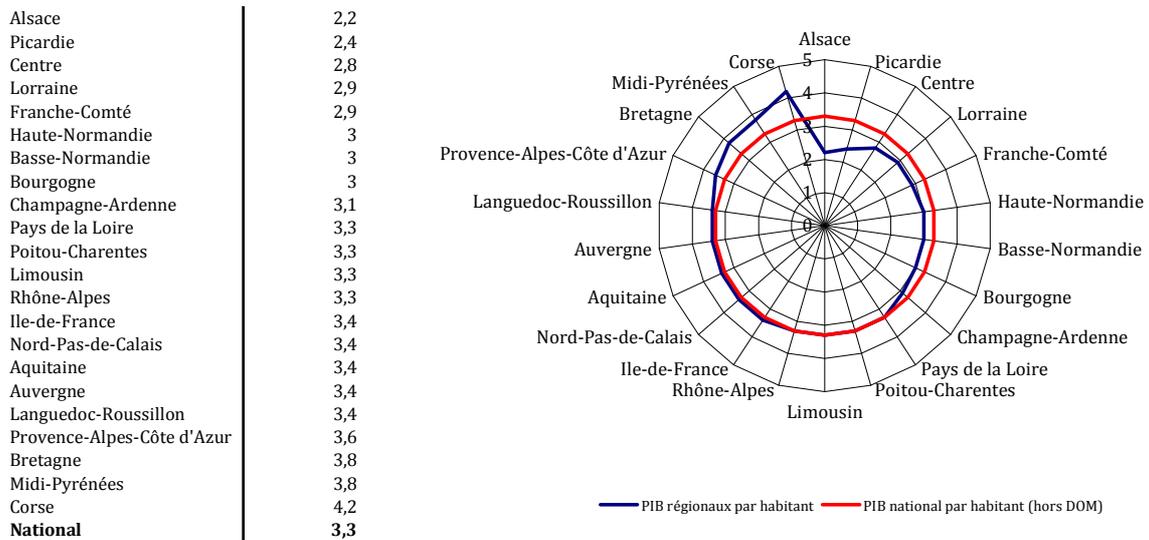


Source : Mission à partir des données de l'INSEE – Valeurs ajoutées régionales agricoles 2008 par habitant – l'indice de spécificité agricole est calculé en faisant comme suit : $(VA\ régionale\ agricole / VA\ totale\ régionale) / (VA\ agricole\ France\ entière / VA\ France\ entière)$

2.1.1.3. Les dynamismes régionaux sont par ailleurs contrastés

Appréciée sur la période 1996-2006, l'évolution du PIB régional par habitant montre des rythmes de croissance différenciés selon les régions. Ainsi, les régions Alsace, Picardie, Centre, Lorraine et Franche-Comté connaissent une croissance moins dynamique que la moyenne nationale, à l'inverse des régions PACA, Bretagne, Midi Pyrénées et Corse.

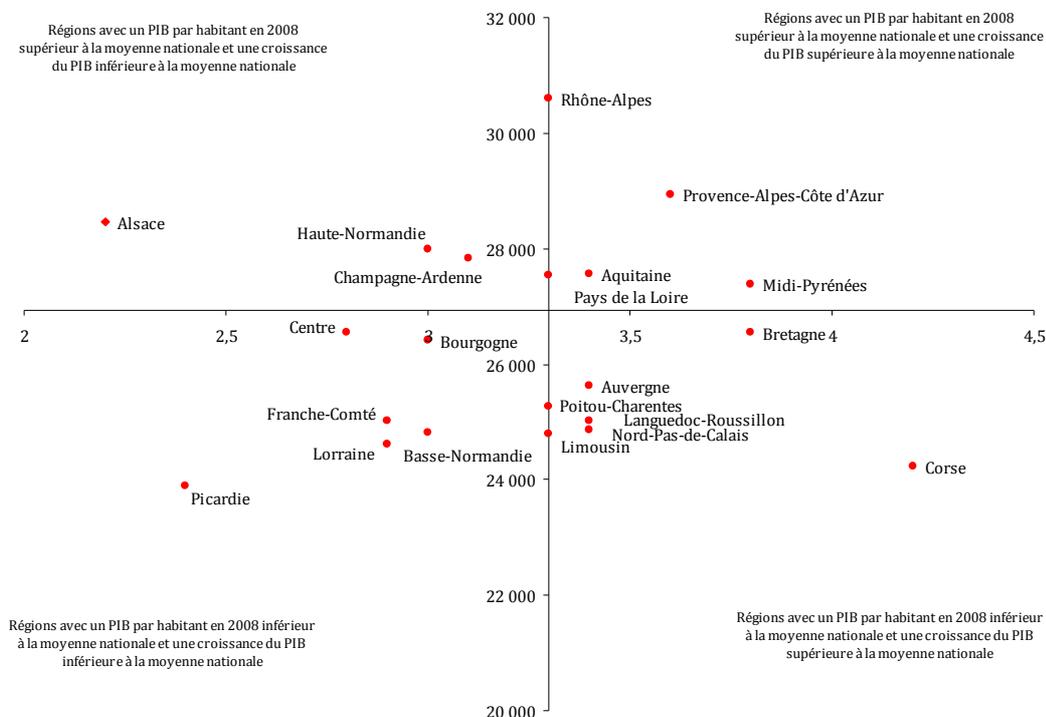
Graphique 10 : Evolution annuelle moyenne du PIB régional par habitant (1996-2006)



Source : DATAR-Observation des territoires

Le croisement du PIB régional par habitant et de la croissance régionale par habitant sur la période 1996-2006 permet d'identifier les régions affichant un PIB et un rythme de croissance les moins élevés par rapport à la moyenne nationale (hors Île-de-France) : Picardie, Lorraine, Franche-Comté et Basse-Normandie.

Graphique 11 : Comparaison du niveau de PIB régional par habitant en 2008 et sa croissance régionale par habitant sur la période 1996-2006 (hors Île-de-France)



Source : Mission à partir des données INSEE et DATAR

A l'inverse, les régions Midi-Pyrénées et PACA affichent un PIB et un rythme de croissance plus élevés que la tendance nationale (hors Île-de-France).

L'Île-de-France affiche quant à elle le niveau de PIB par habitant le plus élevé (47 155) et une croissance par habitant dans la moyenne observée au niveau national (hors DOM soit 3,4%).

2.1.2. Les départements affichent des disparités importantes de richesse avec une forte concentration sur Paris et les Hauts-de-Seine

L'INSEE détermine tous les cinq ans des produits intérieurs bruts départementaux qui permettent des analyses structurelles. Les prochains PIB départementaux disponibles seront ceux de 2010, publiés dans le courant de l'été 2013. Les derniers PIB départementaux 2005 permettent d'apprécier le niveau de la richesse départementale produite même si leur précision est insuffisante pour permettre de dégager des tendances d'évolution.

Ainsi, Paris et les Hauts-de-Seine se distinguent par une richesse par habitant nettement supérieure à celle des autres départements français. Parmi les vingt premiers départements en termes de PIB par habitant figurent également d'autres départements d'Île-de-France (les Yvelines, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis et l'Essonne), ainsi que ceux abritant les agglomérations les plus importantes : Rhône, Haute-Garonne, Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes et Gironde.

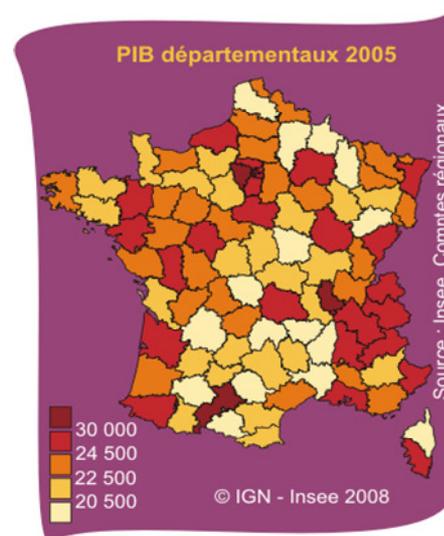
Tableau 14 : Classement des départements en fonction du PIB par habitant

Les 20 PIB départementaux les plus élevés

| | |
|-------------------|--------|
| Paris | 76 147 |
| Hauts-de-Seine | 73 331 |
| Rhône | 34 304 |
| Yvelines | 30 419 |
| Haute-Garonne | 30 208 |
| Savoie | 29 462 |
| Val-de-Marne | 29 404 |
| Marne | 29 379 |
| Loiret | 28 694 |
| Côte-d'Or | 28 325 |
| Bouches-du-Rhône | 28 095 |
| Ille-et-Vilaine | 27 972 |
| Alpes-Maritimes | 27 741 |
| Seine-Saint-Denis | 27 605 |
| Loire-Atlantique | 27 591 |
| Gironde | 27 545 |
| Haute-Savoie | 26 985 |
| Bas-Rhin | 26 852 |
| Essonne | 26 774 |
| Seine-Maritime | 26 571 |

Les 20 PIB départementaux les plus faibles

| | |
|---------------------|--------|
| Indre | 20 719 |
| Lozère | 20 682 |
| Pyrénées-Orientales | 20 635 |
| Aude | 20 622 |
| Gard | 20 494 |
| Meuse | 20 349 |
| Ardennes | 20 214 |
| Tarn | 20 084 |
| Aisne | 19 935 |
| Gers | 19 874 |
| Nièvre | 19 826 |
| Ardèche | 19 646 |
| Haute-Corse | 19 639 |
| Ariège | 19 635 |
| Haute-Loire | 19 547 |
| Cantal | 19 530 |
| Haute-Saône | 19 128 |
| Dordogne | 18 992 |
| Pas-de-Calais | 18 780 |
| Creuse | 18 572 |



Source : INSEE-PIB départementaux 2005

Les spécificités économiques départementales peuvent être appréciées à partir de la ventilation de la valeur ajoutée départementale 2005 par secteur (industrie, services, agriculture).

En ce qui concerne la valeur ajoutée industrielle, les Hauts-de-Seine se distinguent par une valeur ajoutée industrielle par tête nettement supérieure à celle des autres départements. L'indice de spécificité témoigne, par ailleurs, de la prépondérance de la valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée marchande pour les départements de l'Est de la France : Ardennes, Vosges, Jura, Haute-Saône, Doubs, Ain et Haute-Marne.

Tableau 15 : Départements à plus forte valeur ajoutée industrielle par habitant et indice de spécificité industrielle – départements les plus significatifs

Les 20 premières valeurs ajoutées industrielles

| | |
|-----------------------|-------|
| Hauts-de-Seine | 8 282 |
| Doubs | 5 404 |
| Loiret | 5 375 |
| Yvelines | 5 259 |
| Haut-Rhin | 5 242 |
| Seine-Maritime | 5 217 |
| Rhône | 5 214 |
| Paris | 5 061 |
| Bas-Rhin | 5 049 |
| Isère | 5 045 |
| Ain | 5 032 |
| Haute-Savoie | 4 969 |
| Jura | 4 846 |
| Vosges | 4 808 |
| Territoire de Belfort | 4 787 |
| Drôme | 4 778 |
| Ardennes | 4 748 |
| Puy-de-Dôme | 4 745 |
| Vendée | 4 682 |
| Charente | 4 681 |

Indice de spécificité industrielle (20 premières-20 dernières)

| | | | |
|-----------------------|-----|---------------------|----|
| Ardennes | 181 | Haute-Garonne | 85 |
| Vosges | 167 | Val-d'Oise | 83 |
| Jura | 159 | Savoie | 82 |
| Haute-Saône | 159 | Seine-Saint-Denis | 78 |
| Doubs | 159 | Vaucluse | 77 |
| Ardèche | 158 | Cantal | 77 |
| Haute-Marne | 157 | Hauts-de-Seine | 70 |
| Ain | 156 | Essonne | 69 |
| Haut-Rhin | 155 | Charente-Maritime | 67 |
| Eure | 154 | Gers | 66 |
| Territoire de Belfort | 153 | Aude | 63 |
| Charente | 150 | Alpes-Maritimes | 59 |
| Haute-Loire | 145 | Hérault | 53 |
| Seine-Maritime | 144 | Var | 48 |
| Moselle | 144 | Corse-du-Sud | 47 |
| Saône-et-Loire | 142 | Paris | 46 |
| Oise | 141 | Val-de-Marne | 45 |
| Eure-et-Loir | 141 | Hautes-Alpes | 43 |
| Puy-de-Dôme | 140 | Pyrénées-Orientales | 41 |
| Cher | 139 | Haute-Corse | 38 |

Source : Traitement mission à partir des données INSEE - Valeur ajoutée 2005 par habitant

Annexe IV

Dans le domaine des services, les départements de Paris et des Hauts-de-Seine se démarquent plus particulièrement en termes de valeur ajoutée par habitant. L'indice de spécificité est par ailleurs notable pour six départements franciliens et les départements du Sud de la France (arc méditerranéen et Corse).

Tableau 16 : Départements à plus forte valeur ajoutée par habitant dans le secteur des services et indice de spécificité industrielle – départements les plus significatifs

Les 20 premières valeurs ajoutées du secteur des services marchands

| | |
|-------------------|--------|
| Hauts-de-Seine | 52 608 |
| Paris | 51 267 |
| Rhône | 19 524 |
| Val-de-Marne | 18 959 |
| Savoie | 17 756 |
| Alpes-Maritimes | 17 375 |
| Yvelines | 17 312 |
| Haute-Garonne | 17 270 |
| Seine-Saint-Denis | 17 160 |
| Essonne | 16 559 |
| Val-d'Oise | 15 638 |
| Loire-Atlantique | 15 101 |
| Haute-Savoie | 15 040 |
| Bouches-du-Rhône | 14 996 |
| Ille-et-Vilaine | 14 849 |
| Hautes-Alpes | 14 826 |
| Gironde | 14 603 |
| Loiret | 14 438 |
| Côte-d'Or | 14 054 |
| Deux-Sèvres | 13 653 |

Indice de spécificité du secteur des services marchands (20 premières-20 dernières)

| | | | |
|---------------------|-----|----------------|----|
| Val-de-Marne | 117 | Saône-et-Loire | 86 |
| Paris | 117 | Haut-Rhin | 86 |
| Corse-du-Sud | 115 | Doubs | 85 |
| Hautes-Alpes | 114 | Aisne | 85 |
| Alpes-Maritimes | 114 | Eure | 85 |
| Haute-Corse | 113 | Haute-Loire | 85 |
| Hérault | 112 | Manche | 84 |
| Pyrénées-Orientales | 112 | Ardèche | 84 |
| Var | 112 | Cher | 84 |
| Hauts-de-Seine | 111 | Mayenne | 84 |
| Essonne | 111 | Orne | 83 |
| Seine-Saint-Denis | 109 | Charente | 82 |
| Val-d'Oise | 107 | Vosges | 82 |
| Savoie | 106 | Jura | 81 |
| Haute-Garonne | 106 | Aube | 81 |
| Charente-Maritime | 104 | Meuse | 80 |
| Aude | 103 | Haute-Marne | 80 |
| Vaucluse | 103 | Haute-Saône | 79 |
| Seine-et-Marne | 103 | Marne | 77 |
| Bouches-du-Rhône | 102 | Ardennes | 75 |

Source : Traitement mission à partir des données INSEE – Valeur ajoutée 2005 par habitant

Dans le secteur agricole, la Marne, le Gers et l'Aube affichent les valeurs ajoutées agricoles par habitant les plus élevées. L'indice de spécificité agricole des départements se répartit autour d'une diagonale Est-Ouest du département du Gers à celui de la Marne, en passant par les départements de l'Aube, de la Nièvre, du Cantal, du Lot et du Tarn-et-Garonne.

Tableau 17 : Départements à plus forte valeur ajoutée agricole par habitant et indice de spécificité agricole – départements les plus significatifs

Les 20 premières valeurs ajoutées agricoles

| | |
|---------------|-------|
| Marne | 3 635 |
| Gers | 2 397 |
| Aube | 2 208 |
| Landes | 1 617 |
| Creuse | 1 585 |
| Mayenne | 1 491 |
| Meuse | 1 470 |
| Cantal | 1 348 |
| Yonne | 1 309 |
| Côte-d'Or | 1 268 |
| Côtes-d'Armor | 1 256 |
| Deux-Sèvres | 1 241 |
| Manche | 1 229 |
| Nièvre | 1 213 |
| Aisne | 1 212 |
| Aveyron | 1 196 |
| Orne | 1 196 |
| Finistère | 1 190 |
| Vendée | 1 174 |
| Cher | 1 171 |

Indice de spécificité agricole (20 premières-20 dernières)

| | | | |
|-----------------|-----|-----------------------|----|
| Gers | 624 | Corse-du-Sud | 61 |
| Marne | 610 | Loire | 60 |
| Creuse | 486 | Moselle | 56 |
| Aube | 446 | Bouches-du-Rhône | 53 |
| Meuse | 396 | Seine-et-Marne | 53 |
| Cantal | 376 | Nord | 51 |
| Landes | 353 | Savoie | 45 |
| Nièvre | 319 | Haute-Savoie | 40 |
| Aisne | 311 | Isère | 39 |
| Lozère | 305 | Haute-Garonne | 33 |
| Mayenne | 299 | Rhône | 27 |
| Côtes-d'Armor | 295 | Territoire de Belfort | 26 |
| Yonne | 295 | Essonne | 14 |
| Orne | 292 | Val-d'Oise | 12 |
| Tarn-et-Garonne | 288 | Yvelines | 10 |
| Manche | 285 | Alpes-Maritimes | 9 |
| Lot | 275 | Val-de-Marne | 6 |
| Haute-Saône | 275 | Hauts-de-Seine | 0 |
| Cher | 270 | Seine-Saint-Denis | 0 |
| Aude | 269 | Paris | 0 |

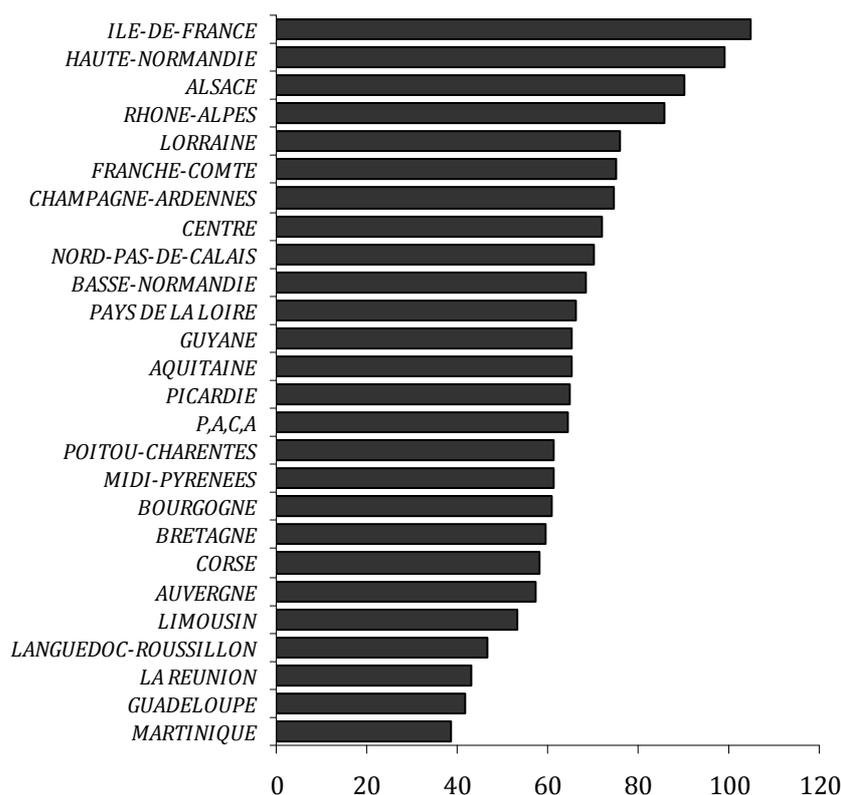
Source : Traitement mission à partir des données INSEE – Valeur ajoutée 2005 par habitant

2.2. Avant la réforme, la richesse fiscale était concentrée sur les territoires économiquement riches et les territoires industriels

L'examen du potentiel fiscal⁴ par habitant selon les territoires montre des disparités significatives, à l'instar des disparités économiques détaillées *supra*. Ces écarts recourent largement la géographie de la richesse économique et industrielle de la France.

Pour les régions, il apparaît que le potentiel fiscal par habitant est le plus élevé dans les régions qui concentrent le plus de richesses (Île-de-France, Haute-Normandie, Alsace, Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne) mais aussi dans les régions industrielles (Lorraine, Franche-Comté), en raison du poids de la taxe professionnelle dans les ressources des régions.

Graphique 12 : Potentiel fiscal par habitant en 2010 pour les régions



Source : Mission à partir des données DGFIP 2010

Concernant les départements, le potentiel fiscal par habitant le plus élevé se situe en Île-de-France et dans les territoires économiquement riches (les départements de Rhône-Alpes, de Haute-Normandie, d'Alsace). A l'inverse, les départements avec les potentiels fiscaux par habitant les plus faibles sont les départements d'Outre-mer et les départements ruraux (Gers, Creuse, Aube, Cantal, Lozère...).

⁴ Potentiel fiscal recalculé par la mission. Voir l'annexe relative à la péréquation pour une définition détaillée.

Tableau 18 : Potentiel fiscal par habitant en 2010 pour les départements

| 20 plus faibles | | 20 plus élevés | |
|------------------------|-----|-----------------------|-----|
| GUYANE | 153 | PARIS | 678 |
| LA REUNION | 181 | HAUTS-DE-SEINE | 654 |
| CREUSE | 191 | YVELINES | 472 |
| GUADELOUPE | 197 | SAVOIE | 405 |
| GERS | 203 | SEINE-MARITIME | 401 |
| MARTINIQUE | 216 | HAUTE-SAVOIE | 397 |
| CANTAL | 218 | RHONE | 396 |
| AUDE | 226 | ESSONNE | 390 |
| LOZERE | 228 | ISERE | 386 |
| TARN | 229 | VAL-DE-MARNE | 384 |
| COTES-D'ARMOR | 231 | DROME | 374 |
| HAUTE-CORSE | 241 | HAUT-RHIN | 372 |
| ORNE | 246 | ALPES-MARITIMES | 371 |
| LOT | 247 | AIN | 365 |
| DORDOGNE | 251 | BAS-RHIN | 362 |
| NIEVRE | 252 | LOIRET | 359 |
| LOT-ET-GARONNE | 254 | DOUBS | 353 |
| PAS-DE-CALAIS | 255 | MOSELLE | 352 |
| DEUX-SEVRES | 257 | BOUCHES-DU-RHONE | 351 |
| MAINE-ET-LOIRE | 258 | VAL-D'OISE | 350 |

Source : Mission à partir des données DGFIP 2010

3. Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre

3.1. La plupart des communes sont membres d'EPCI à fiscalité propre, majoritairement à taxe professionnelle unique (TPU)

3.1.1. Régime fiscal

Le développement de l'intercommunalité a été encouragé par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».

Le mouvement intercommunal s'est surtout construit avec les EPCI à fiscalité propre qui peuvent opter pour trois régimes fiscaux distincts⁵ :

- ◆ le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) : l'EPCI vote un taux unique de taxe professionnelle qui se substitue à ceux votés antérieurement par les communes. Ces dernières ne votent plus que les taux des taxes ménages ;
- ◆ la fiscalité additionnelle : l'EPCI vote des taux additionnels uniformes sur les « quatre vieilles » qui s'ajoutent à ceux votés par les communes ;
- ◆ la fiscalité mixte : l'EPCI vote et perçoit la taxe professionnelle unique mais peut aussi lever une fiscalité additionnelle au titre de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Au 1^{er} janvier 2009, la France compte 2 601 EPCI à fiscalité propre couvrant 93,1 % des communes et 87,3 % de la population.

Tableau 19 : Cartographie des EPCI à fiscalité propre

| Nature EPCI | Nombre | Nombre de communes | Population couverte (en millions d'habitants) |
|----------------------------------|--------------|--------------------|-----------------------------------------------|
| Syndicats (SAN) | 5 | 29 | 0,3 |
| Communautés urbaines (CU) | 16 | 409 | 7,6 |
| Communautés d'agglomération (CA) | 174 | 2 983 | 21,0 |
| Communautés de communes (CC) | 2 406 | 30 735 | 27,5 |
| Total | 2 601 | 34 166 | 56,4 |

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2009

Parmi les 30 premiers EPCI à fiscalité propre – 10 CU et 20 CA – on compte entre 6 et 85 communes regroupant entre 215 000 et 1 275 000 habitants.

Le poids des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) est significatif. Ils représentent les trois quarts de la population en intercommunalité (44 millions d'habitants) et près de la moitié des communes membres d'un EPCI (16 971 communes).

Tableau 20 : Cartographie fiscale des EPCI- poids des EPCI à TPU

| Nature EPCI | Nombre d'EPCI | Nombre d'EPCI à TPU | Population (en millions) | Nombre de communes |
|------------------------------------------|---------------|---------------------|--------------------------|--------------------|
| Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) | 5 | 5 | 0,3 | 29 |
| Communautés urbaines (CU) | 16 | 13 | 7,3 | 376 |
| Communautés d'agglomération (CA) | 174 | 174 | 20,6 | 2 983 |
| Communautés de communes (CC) | 2 406 | 1071 | 15,7 | 13 583 |

⁵ Au-delà des trois régimes principaux mentionnés ci-dessus, il existe également le régime de la taxe professionnelle unique de zone d'activités économiques (TPZ) et le régime de la taxe professionnelle afférente aux éoliennes terrestres.

| Nature EPCI | Nombre d'EPCI | Nombre d'EPCI à TPU | Population (en millions) | Nombre de communes |
|--------------|---------------|---------------------|--------------------------|--------------------|
| Total | 2 601 | 1 263 | 43,9 | 16 971 |

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2009

Le rapport de l'Observatoire des finances locales souligne la forte concentration départementale des EPCI à TPU :

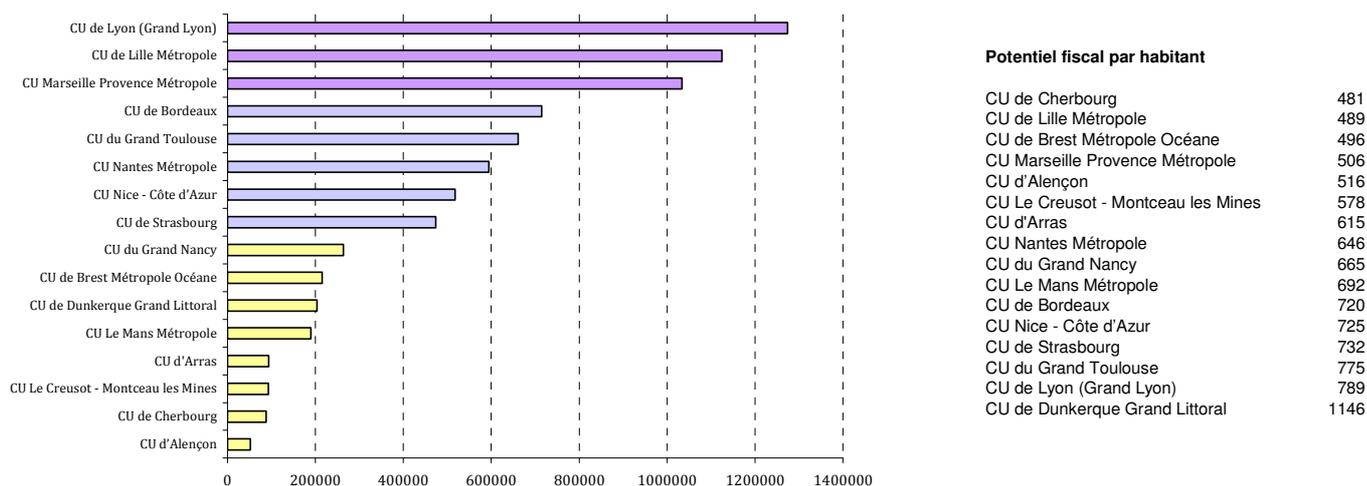
- ◆ trois départements sont totalement couverts par des EPCI à TPU : Bouches-du-Rhône, Guadeloupe et Pyrénées Orientales ;
- ◆ d'autres départements présentent un fort taux de couverture des EPCI à TPU (70 % des EPCI constitués) : les départements bretons, les départements du Nord-Pas-de-Calais et du Puy-de-Dôme, la Réunion, le Vaucluse, les côtes atlantiques et méditerranéennes, quatre départements de la région Centre et quatre départements franciliens ;
- ◆ en sens inverse, d'autres départements se caractérisent par une minorité d'EPCI à TPU : Haute-Marne, Marne, Orne, Manche, Vosges, Doubs, Yonne et Dordogne.

3.1.2. Régime juridique

L'intercommunalité à fiscalité propre s'appuie sur trois régimes juridiques principaux : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération et la communauté de communes.

Les communautés urbaines (CU) peuvent être classées en trois groupes différents au regard de la population couverte : trois CU de plus d'un million d'habitants, cinq CU entre 470 000 et 1 000 000 d'habitants et huit CU de moins de 270 000 habitants. A l'exception des communautés urbaines d'Alençon, du Mans et de Cherbourg, elles ont toutes opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique.

Graphique 13 : Caractérisation des communautés urbaines : population (gauche) et potentiel fiscal par habitant en 2009 (droite)



Source : Données DGCL

Au-delà de leur taille, il convient de souligner les fortes disparités de richesse au sein de cet ensemble. Ainsi, la communauté de Dunkerque affiche un potentiel fiscal par habitant près d'une fois et demi supérieur à celui de la CU de Lyon.

De la même manière, il est possible de classer les communautés d'agglomération en trois groupes distincts en termes de population, tout en mettant en perspective le poids de la taxe professionnelle dans les recettes globales de l'EPCI et des communes de rattachement.

Tableau 21 : Ventilation des communautés d'agglomération en fonction de la population couverte et de la part de la TP dans leurs recettes fiscales

| | Moins de 80 000 habitants | Entre 80 000 et 120 000 habitants | Plus de 120 000 habitants | Ensemble |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------|------------|
| Part de TP < 33 % | 20 | 11 | 12 | 43 |
| Part de TP entre 33 et 45 % | 29 | 17 | 32 | 78 |
| Part de TP supérieur à 45 % | 23 | 13 | 17 | 53 |
| Total | 72 | 41 | 61 | 174 |

Source : Données DGCL

Le potentiel fiscal par habitant des communautés d'agglomération s'étage de 270 à 1 760 € par habitant, avec 25 CA présentant un fort potentiel fiscal par habitant lié au poids important de la TP dans leurs recettes fiscales.

Tableau 22 : Niveau de potentiel fiscal par habitant et structure de la fiscalité

| Niveau de potentiel fiscal par habitant | Poids TP équivalent à celui des impôts ménages | Faible poids TP | Fort poids TP | Total |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------|---------------|------------|
| Bas | 11 | 7 | 1 | 19 |
| Moyen | 63 | 31 | 36 | 130 |
| Elevé | 4 | 5 | 16 | 25 |
| Total | 78 | 43 | 53 | 174 |

Source : Données DGCL

Contrairement aux deux précédents EPCI, urbains et majoritairement à TPU, les communautés de communes (CC) se sont développées sur la base des communes du monde rural, ces dernières privilégiant plutôt le régime de la fiscalité additionnelle.

Tableau 23 : Classement des communautés de communes en fonction de leur taille et de leur caractère urbain ou rural

| | CC TPU | CC fiscalité additionnelle | Ensemble |
|--------------|--------------|----------------------------|--------------|
| Périurbain | 259 | 342 | 601 |
| Rural | 454 | 709 | 1 163 |
| Non classé | 358 | 284 | 642 |
| Total | 1 071 | 1 335 | 2 406 |

Source : Données DGCL

3.2. En contrepoint, à l'exception de la situation particulière de Paris, les communes isolées sont plutôt des collectivités rurales

Les communes isolées sont aujourd'hui peu nombreuses et regroupent :

- ◆ un peu moins de 7 % des communes françaises avec 2 516 communes isolées ;
- ◆ un peu moins de 13 % de la population totale avec 8,2 millions d'habitants concernés.

Hors Paris et la petite couronne, 2 454 communes isolées sont recensées regroupant 3,6 millions d'habitants.

La majorité des communes isolées sont de petite taille :

Tableau 24 : Cartographie des communes isolées

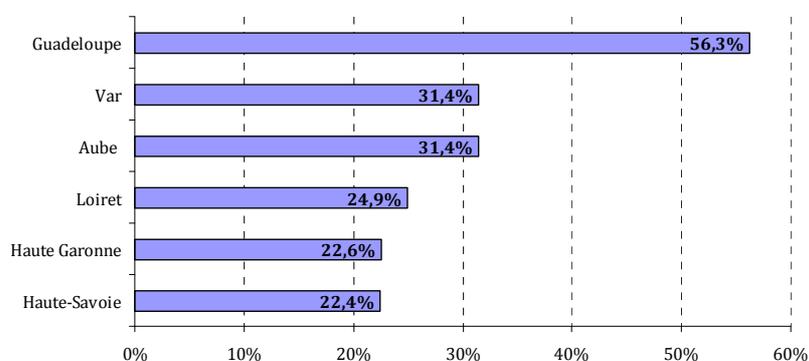
| | Moins de 700 habitants | Plus de 10 000 habitants |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Communes hors EPCI à fiscalité propre | 66,9 % des communes et 5,3 % de la population totale des communes hors EPCI | 4,8 % des communes et 74,8 % de la population totale des communes hors EPCI |

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales 2009

Les territoires hors EPCI à fiscalité propre sont essentiellement localisés dans deux régions : l'Île-de-France (389 communes non regroupées dont Paris) et la Corse (160 communes isolées essentiellement en zone de montagne).

En dehors des départements de l'Île-de-France et de la Corse, six départements comptent 20 % de communes hors EPCI à fiscalité propre :

Graphique 14 : Départements présentant plus de 20 % de communes hors EPCI à fiscalité propre (hors Île-de-France et Corse)



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales 2009

Par ailleurs, ces communes isolées sont pour plus de la moitié d'entre elles rurales :

Tableau 25 : Caractérisation des communes urbaines et rurales

| | moins de 500 habitants | de 500 à moins de 3 500 habitants | de 3 500 à moins de 20 000 habitants | plus de 20 000 habitants | Total |
|--------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|--------------|
| Urbain | 4 | 55 | 84 | 80 | 223 |
| Périurbain | 483 | 448 | 46 | 4 | 981 |
| Rural | 980 | 297 | 35 | - | 1 312 |
| Total | 1 467 | 800 | 165 | 84 | 2 516 |

Source : Données DGCL

Pour 455 communes isolées, les recettes de taxe professionnelle représentent plus de 45 % des recettes fiscales totales.

Tableau 166 : Ventilation par taille des communes isolées présentant un poids de TP supérieur à 45 % de leurs recettes totales

| | moins de 500 habitants | de 500 à moins de 3 500 habitants | de 3 500 à moins de 20 000 habitants | plus de 20 000 habitants | Total |
|---------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|-------|
| Fort TP | 209 | 175 | 53 | 18 | 455 |

Source : Données DGCL

ANNEXE V

Méthode de simulation des ressources des collectivités territoriales à 2015

SOMMAIRE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. LES SIMULATIONS A 2015 REPOSENT SUR UN SCENARIO DE REFERENCE, ASSIS SUR LES HYPOTHESES JUGEES LES PLUS PROBABLES | 1 |
| 1.1. En termes de périmètre, l'étude porte sur le panier des seules ressources directement concernées par la réforme | 2 |
| 1.2. En termes de données, les simulations sont assises sur les données fiscales individuelles les plus récentes..... | 3 |
| 1.2.1. Pour 2010, la compensation relais et les autres produits fiscaux peuvent être évalués à partir des bases prévisionnelles..... | 3 |
| 1.2.2. A compter de 2011, les nouvelles ressources fiscales sont estimées à partir des simulations réalisées par la DGFIP sur l'année 2009..... | 4 |
| 1.3. En termes d'hypothèses, la mission a travaillé à partir des tendances historiques constatées sur les bases fiscales les moins fluctuantes et sur des prévisions économiques pour les autres bases..... | 8 |
| 1.3.1. Taxes foncières et taxe d'habitation..... | 8 |
| 1.3.2. Cotisation foncière des entreprises | 11 |
| 1.3.3. Valeur ajoutée..... | 11 |
| 1.3.4. Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux | 12 |
| 1.3.5. Droits de mutation nouvellement transférés dans le cadre de la réforme | 12 |
| 1.3.6. Taxe spéciale sur les conventions d'assurance nouvellement transférée..... | 13 |
| 2. PLUSIEURS VARIANTES PERMETTENT DE COMPLETER L'ANALYSE..... | 14 |
| 2.1. Variantes sur les bases..... | 14 |
| 2.1.1. Sur l'évolution de la valeur ajoutée..... | 14 |
| 2.1.2. Sur l'évolution de la TSCA..... | 14 |
| 2.2. Sur l'évolution des taux d'imposition | 14 |
| 2.3. Variantes sur la répartition de la fiscalité..... | 15 |
| 2.3.1. La répartition de la TSCA en fonction du taux de perte simulé des départements..... | 15 |
| 2.3.2. Le transfert d'une part de CVAE communale aux départements..... | 15 |
| 2.3.3. Le maintien d'une part de taxe d'habitation aux départements..... | 15 |
| 2.3.4. Le transfert de la CVAE communale vers les départements en contrepartie d'une attribution aux communes et EPCI de l'intégralité de la TFPB..... | 15 |
| 2.3.5. Le maintien au profit des régions de la TFPNB en contrepartie d'une allocation aux départements d'une part de CVAE..... | 15 |
| 3. LA FIABILITE DES PROJECTIONS INDIVIDUELLES DEPEND ETROITEMENT DES DONNEES DISPONIBLES..... | 16 |

La mission a été chargée d'évaluer les conséquences à moyen terme de la suppression de la taxe professionnelle sur les ressources financières des collectivités territoriales. Pour ce faire, la nouvelle situation fiscale des collectivités, telle qu'issue de la loi de finances pour 2010, a été projetée jusqu'en 2015 à partir d'hypothèses d'évolution des bases fiscales dans le cadre d'un scénario de référence, qui est complété par l'analyse de variantes.

1. Les simulations à 2015 reposent sur un scénario de référence, assis sur les hypothèses jugées les plus probables

Par définition, la simulation des effets à moyen terme d'une réforme suppose de faire des hypothèses, parfois conventionnelles, sur les évolutions économiques à venir. Les seules données fiscales existantes ne permettent pas de décrire avec précision et certitude l'évolution future des ressources fiscales des collectivités territoriales. Il est donc nécessaire de prendre des hypothèses sur les différents paramètres qui conditionnent cette évolution, à savoir principalement les bases fiscales et les taux d'imposition.

La mission a retenu un scénario de référence d'évolution des bases fiscales et a complété son analyse par variantes. L'évolution des ressources fiscales des collectivités dépend de nombreux paramètres (croissance économique, croissance de la population, politique de taux...), qui présentent un degré d'incertitude plus ou moins important. Certains paramètres, comme la croissance des bases de taxes foncières ou de taxe d'habitation, suivent des tendances historiques lourdes, qu'il est possible de projeter avec un bon niveau de confiance. En revanche, d'autres variables, comme la croissance de la valeur ajoutée, sont plus volatiles et soumises, à long terme, à des aléas substantiels. Dans ce cas, la mission a retenu les hypothèses qu'elle a jugées les plus probables et a complété l'étude avec des variantes¹.

Le travail a été réalisé à législation constante. Pour estimer les effets de la réforme prévue dans la loi de finances pour 2010, une stricte application du nouveau régime fiscal est nécessaire. Pour cela, les bases et barèmes d'imposition du nouveau dispositif sont considérés comme des éléments permanents de la réforme. Par ailleurs, les changements prévus dans les temps à venir ne sont pas anticipés, qu'il s'agisse de la révision des bases cadastrales, de l'évolution des compétences des collectivités territoriales, des modifications dans le système de concours financiers de l'État et de leurs conséquences sur la gouvernance des collectivités. Ces changements sont potentiellement d'une ampleur telle que leur prise en compte brouillerait l'étude de l'effet de la seule réforme votée en loi de finances initiale pour 2010.

Le scénario de référence prend en compte l'évolution des bases fiscales et suppose les taux d'imposition constants. Ce choix résulte de la difficulté à projeter dans le temps la politique de taux des collectivités locales et à anticiper les comportements suite à la réforme de la taxe professionnelle. Par ailleurs, il est nécessaire de faire une analyse distincte de l'effet de la réforme sur les bases fiscales, leur dynamique et leur répartition territoriale, et sur l'évolution des taux. Pour cela, seule l'évolution des bases est intégrée dans le scénario de référence, la question des taux étant traitée sous forme de variante.

¹ Une méthode élaborée est celle dite de Monte-Carlo qui consiste à affecter une distribution de probabilités aux principales variables de l'évaluation et à procéder à un grand nombre de tirages aléatoires dans ces distributions pour déterminer le profil d'incertitude du résultat. En l'absence de données solides pour décrire la distribution des principaux paramètres (croissance de la valeur ajoutée, évolution des taux d'imposition, etc.), la mission a défini un scénario de référence, jugé le plus probable, et a testé la sensibilité du résultat de ses évaluations aux hypothèses économiques de ce scénario.

1.1. En termes de périmètre, l'étude porte sur le panier des seules ressources directement concernées par la réforme

Pour la détermination des mécanismes de compensation et de garantie de ressources, la loi de finances pour 2010 définit les recettes fiscales qui sont prises en compte avant application de la suppression de la taxe professionnelle (en 2010 les collectivités continuent de percevoir l'équivalent des anciennes ressources fiscales) et après suppression (dès 2011). Les simulations ont été réalisées sur cette base et ne prennent donc pas en considération l'ensemble des ressources des collectivités (les transferts de l'État ou les recettes financières ne sont pas intégrées) ni même l'ensemble des recettes fiscales (les droits de mutation à titre onéreux déjà transférés aux départements ou la part de taxe intérieure sur les produits pétroliers confiée aux régions et départements ne sont pas impactés par la réforme et ne sont pas pris en compte).

Tableau 1 : Ressources prises en compte dans les simulations des effets de la réforme

| | 2010 (ancienne fiscalité) | 2011-2015 (nouvelle fiscalité) |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Régions | <ul style="list-style-type: none"> - TFNB - TFPB - Compensation relais - Participation PVA 2009 | <ul style="list-style-type: none"> - CVAE - Péréquation sur stock - Péréquation sur flux (2012) - IFER - DCRTP et FNGIR |
| Départements | <ul style="list-style-type: none"> - TFNB - TFPB - Compensations d'exonération - TH - Compensation relais - Participation PVA 2009 | <ul style="list-style-type: none"> - TFPB - Compensations d'exonération - CVAE - Péréquation sur stock - Péréquation sur flux (2012) - IFER - TSCA (part additionnelle) - DMTO (part additionnelle) - DCRTP et FNGIR |
| Bloc communal | <ul style="list-style-type: none"> - TFNB - TFPB - Compensations d'exonération - TH - Compensation relais - Participation PVA 2009 - Prélèvement France Télécom - Prélèvements, écrêtements FDPTP - Reversements FDPTP (à l'exclusion des reversements pour collectivités défavorisées) | <ul style="list-style-type: none"> - TFNB - TFPB - TH - Compensations d'exonération - CVAE - CFE - IFER - DCRTP et FNGIR |

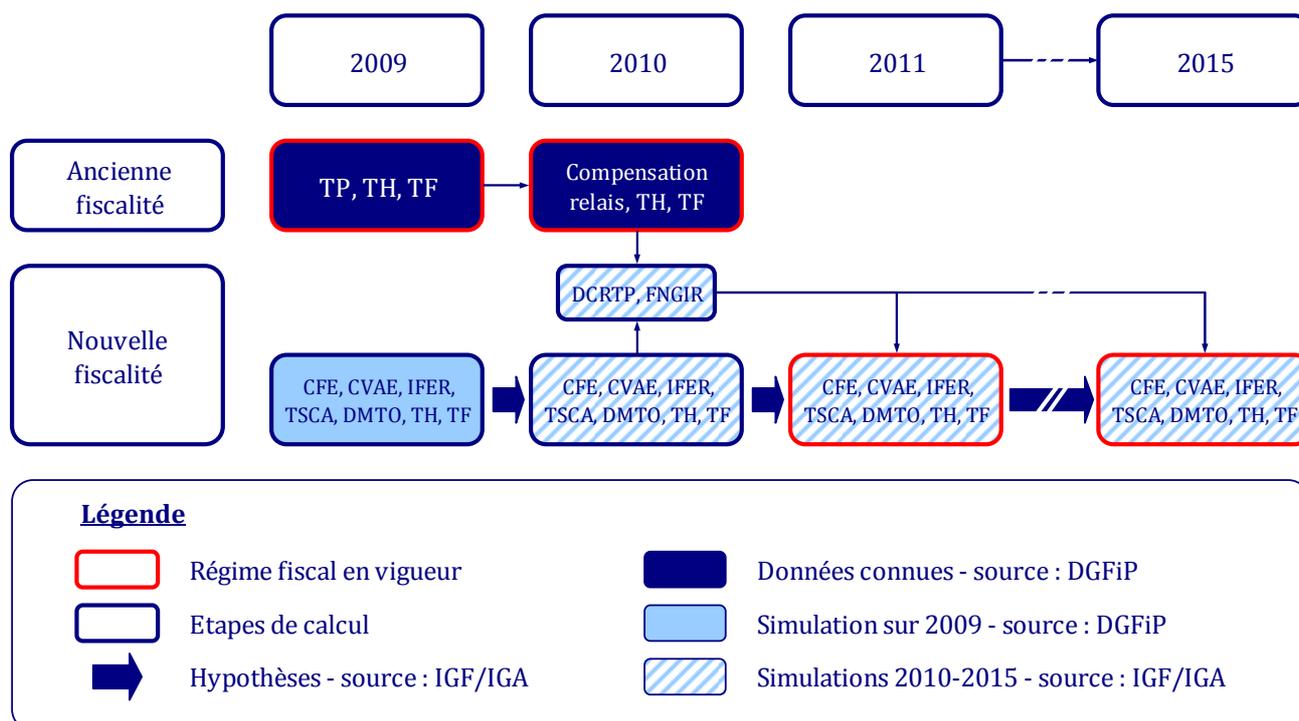
Source : Loi de finances pour 2010

Note : TFNB (taxe foncière sur les propriétés non bâties) ; TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties) ; TH (taxe d'habitation) ; PVA (plafonnement sur la valeur ajoutée) ; CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) ; CFE (cotisation foncière des entreprises) ; IFER (imposition forfaitaire des entreprises de réseaux) ; DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) FNGIR (fonds national de garantie individuelle de ressources) ; TSCA (taxe spéciale sur les conventions d'assurance) ; DMTO (droits de mutation à titre onéreux) ; FDPTP (fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle).

1.2. En termes de **données**, les simulations sont assises sur les données fiscales individuelles les plus récentes.

Les dernières informations disponibles dans les services fiscaux ont été utilisées, à savoir les bases prévisionnelles 2010 récemment notifiées aux collectivités territoriales pour l'estimation de l'année 2010 (ancien régime fiscal) et la simulation réalisée par l'administration fiscale sur les données 2009² pour l'estimation des années 2011 à 2015 (nouveau régime fiscal), simulation à laquelle la mission a appliqué ses hypothèses d'évolution. Les travaux de projections ont été faits sur des données individuelles pour chaque collectivité figurant dans les bases fiscales en 2009 (à savoir 26 régions, 100 départements, 36 678 communes et 2 601 groupements à fiscalité propre).

Graphique 1 : Données utilisées pour l'estimation des effets de la réforme à 2015



Source : Mission

1.2.1. Pour 2010, la compensation relais et les autres produits fiscaux peuvent être évalués à partir des bases prévisionnelles

Pour 2010, en remplacement de la taxe professionnelle, les collectivités bénéficient du versement, sur dotation budgétaire de l'État, 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 %.

Pour le calcul de la compensation relais, les données suivantes peuvent être déterminées :

- ◆ les impositions TP 2009 disponibles à partir des relevés d'éléments d'imposition (REI) ;

² A l'exception des collectivités non concernées par la réforme (communes membres de groupements à fiscalité propre à taxe professionnelle unique) pour lesquelles les ressources 2010 sont utilisées dans les projections de leur situation financière à 2015. Par ailleurs, la valeur ajoutée est celle de 2008 actualisée sur l'année 2009 à partir des données de comptabilité nationale par secteur d'activité.

- ◆ les bases prévisionnelles TP 2010 notifiées aux différentes collectivités concernées en mars 2010 ;
- ◆ les taux de TP 2008 et 2009 connus pour chaque catégorie de collectivités.

Encadré 1 : Source des bases prévisionnelles 2010 de fiscalité directe locale

Les bases prévisionnelles 2010 sont issues de l'entrepôt national de données fiscales FIDELIO (Fiscalité DirEcte Locale Interactive et Opérationnelle) dans lequel est centralisée quotidiennement une partie des données gérées dans l'application FDL (Fiscalité Directe Locale). Cette dernière application permet d'élaborer les états de notification (états dits 1259).

L'application FIDELIO est nouvelle et a été mise en production pour la première fois le 9 mars 2010.

Le traitement a été effectué le 16 mars 2010 pour le bloc communal. Tous les états de notification 1259 ayant, à cette date, été adressés aux communes, le taux de renseignement sur cette catégorie de collectivités est très élevé. Les données transmises peuvent donc être considérées comme quasiment exhaustives. Les bases prévisionnelles de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties ainsi que les bases prévisionnelles de cotisation foncière des entreprises (CFE) sont également mentionnées dans les états de notification 1259.

Pour les besoins des simulations, ces bases prévisionnelles ont été retraitées afin d'être présentées à périmètre 2009 pour les communes et EPCI.

Les données relatives aux départements et aux régions sont issues de l'entrepôt national de données fiscales « FIDELIO » suite à une extraction effectuée le 22 mars 2010.

Les données non encore disponibles dans l'entrepôt FIDELIO à la date du traitement ont été extraites directement de l'application « FDL » et intégrées manuellement.

Concernant les départements et les régions, aucune modulation de cette compensation relais n'est prévue par la loi, ceux-ci n'ayant pas possibilité d'agir sur les deux nouvelles impositions créées en remplacement de la taxe professionnelle : la cotisation foncière des entreprises (CFE) revient entièrement aux communes et EPCI et le taux de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est fixé au niveau national.

En revanche, pour les communes et EPCI cette compensation relais comportera dès 2010 une part variable liée à la perception de 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 TP voté par cette même commune ou ce même EPCI en 2009, multiplié par un coefficient de 0,84.

1.2.2. A compter de 2011, les nouvelles ressources fiscales sont estimées à partir des simulations réalisées par la DGFIP sur l'année 2009

En janvier 2010, ont été mises en ligne des simulations d'impact de la réforme de la taxe professionnelle. Ces estimations ont été réalisées à partir des données 2008. En mars 2010, la DGFIP a procédé à une actualisation de ces premières simulations à partir des données 2009. Ces travaux ont servi de cadre de référence à la mission afin d'évaluer l'impact du nouveau schéma de financement à compter de 2011.

1.2.2.1. Les données de base utilisées dans le cadre des nouvelles simulations

Cette opération de rafraichissement des bases a été conduite à partir des données 2009, pour la plupart disponibles, à l'exception de la valeur ajoutée des entreprises, des effectifs salariés et de l'IFER.

Tableau 2 : Niveau de disponibilité des données 2009 pour le rafraîchissement des bases

| | Disponibilité de l'information au 31/12/2009 | Source informatique |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------|
| Taxe professionnelle | Oui | Relevé des éléments d'imposition (REI) |
| Taxe d'habitation | Oui | Relevé des éléments d'imposition (REI) |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties | Oui | Relevé des éléments d'imposition (REI) |
| Taxe foncière sur les propriétés non bâties | Oui | Relevé des éléments d'imposition (REI) |
| Taxe sur les surfaces commerciales | Oui | INDIA-LOLF |
| Taxe sur les conventions d'assurance | Oui | MEDOC |
| Droits de mutation à titre onéreux | Oui | MEDOC |
| Taxe additionnelle à la taxe INB | Non | Fichier Autorité de sûreté nucléaire |
| Valeur ajoutée | Non | FNDP |
| DADS 1 | Non | Fichier URSSAF |
| IFER | Non | s-o |

Source : DGFIP

La valeur ajoutée des entreprises et les effectifs salariés sont des données essentielles pour le calcul de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises :

- ◆ la valeur ajoutée produite par l'entreprise permet d'asseoir la CVAE et de l'affecter aux différentes catégories de collectivités : bloc communal, départements et régions ;
- ◆ les effectifs salariés sont nécessaires pour procéder à la ventilation de la valeur ajoutée et de la CVAE lorsque la société redevable est une entreprise multi-établissements.

Au cas particulier, à la date des simulations réalisées par l'administration fiscale, ces deux informations ne sont pas disponibles au titre de l'année 2009 :

- ◆ la valeur ajoutée 2009 ne pourra être établie qu'à partir des liasses fiscales déposées en mai 2010 ;
- ◆ les effectifs salariés 2009 ne pourront être déterminés qu'à partir des déclarations annuelles de salaires (DADS1) déposées en avril 2010.

Les simulations 2009 ont donc été effectuées à partir des effectifs salariés au 31 décembre 2008 recensés par les DADS1 déposées en mai 2009 (*cf. infra*).

Quant à la valeur ajoutée 2009, elle a été estimée par application à la valeur ajoutée 2008 des évolutions de la comptabilité nationale observées en 2009 par secteur d'activité (NES 16)³.

Enfin, l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau a été établie à partir des déclarations des entreprises produites dans le cadre de la précédente simulation. Ces déclarations portent sur les immobilisations recensées au 31 décembre 2009 (voir l'annexe correspondante).

1.2.2.2. Si les simulations conduites sur 2009 permettent globalement une meilleure approche des paniers de ressources, elles demeurent perfectibles

Malgré la fiabilisation des données et la prise en compte des évolutions les plus récentes de la dynamique des ressources entre les simulations sur 2008 et celles sur 2009, les données fournies par le DGFIP ne sont pas exhaustives. C'est la raison pour laquelle la mission a procédé à des compléments d'informations sur ces données.

³ D'après les statistiques de l'INSEE, un coefficient global d'évolution de -2,99% est observé entre la valeur ajoutée nationale 2008 et 2009.

Des informations ont été fiabilisées par rapport aux premières estimations en ligne

- ◆ la fiabilisation des critères de péréquation sur stocks : la loi prévoit un mécanisme particulier de répartition de la CVAE à hauteur du quart de son montant afin d'organiser une péréquation sur stocks :
 - pour les départements, le quart de la CVAE est réparti en fonction des critères de population, du nombre de bénéficiaires de minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la longueur de voirie ;
 - pour les régions, le quart de la CVAE est réparti en fonction des critères de population, du nombre de lycéens et stagiaires de la formation professionnelle et de la superficie.

Dans le cadre des premières simulations réalisées sur la base des données 2008, les différents critères de charges ont été établis à partir des informations fournies par la DGCL, à l'exception du deuxième critère qui méritait d'être affiné tant pour la répartition départementale que régionale. Dans le cadre des secondes simulations réalisées à partir des données 2009, les critères de charges retenus ont été déterminés conformément au texte législatif :

- les données relatives à la population, à la superficie et à la longueur de voirie sont celles utilisées pour la répartition de la DGF (données au 1^{er} janvier 2009) ;
 - les effectifs scolarisés du second degré sont ceux établis par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale (données au 31 décembre 2008) ;
 - les effectifs de stagiaires de la formation professionnelle sont déterminés à partir des données de la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES) du ministère du travail pour les contrats en alternance, les contrats de professionnalisation et les contrats d'apprentissage (données au 31 décembre 2008) ;
 - le nombre de Rmistes et de titulaires de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) est issu des statistiques de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé (données au 31 décembre 2008).
- ◆ la répartition de la taxe sur les surfaces commerciales : la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) est attribuée désormais au bloc communal. Dans le cadre des premières simulations mises en ligne, la répartition territoriale de la taxe a été réalisée sur la base des codes postaux des redevables, méthode pouvant conduire à des erreurs d'affectation lorsque l'adresse du redevable et celle de l'implantation commerciale diffèrent. A la date de la mission, des travaux importants de fiabilisation étaient entrepris afin de préparer le transfert du recouvrement de cette taxe des réseaux du régime social des indépendants (RSI) à ceux de la DGFIP :
 - validation par les services de l'INSEE du numéro SIRET transmis par le RSI pour chacun des établissements mentionnés dans le fichier initial ;
 - recherche dans les applicatifs de la DGFIP, à partir du numéro SIRET certifié, de la localisation géographique exacte pour chaque redevable.

Les résultats de cette campagne de fiabilisation ne pouvant être produits pour les besoins de la mission, la ventilation territoriale a été opérée à partir des estimations réalisées par le bureau GF3C qui a procédé à un rapprochement des fichiers de recouvrement RSI avec le fichier « établissement » de la DGFIP.

Toutefois, à la différence des premières simulations, cette territorialisation de la TASCOM n'est plus intégrée dans le calcul du panier de ressources après réforme pour le bloc communal. La loi prévoit en effet que la TASCOM est prélevée sur la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 ou de la dotation de compensation prévue à l'article L.5211-28-1 du code général des collectivités locales. Cette dernière ne participe donc pas à la détermination de la DCRTP et du FNGIR et est présentée pour mémoire dans le cadre des simulations 2009.

- ◆ la détermination des droits de mutation à titre onéreux : à l'occasion des travaux de rafraîchissement de bases, il est apparu que le montant global de DMTO transférés dans le cadre de la réforme s'élèvent à 490 M€ et non 700 M€ pour 2008. Cet ajustement a pour effet de majorer le montant de la DCRTP versé par l'Etat aux départements.
- ◆ La détermination des IFER : le montant de l'IFER a été actualisé, pour certaines composantes, en fonction des nouvelles données transmises par les entreprises concernées (voir l'annexe correspondante).

Néanmoins toutes les modifications de fond n'ont pas été prises en compte pour se conformer au calcul des paniers de ressources avant et après réforme

Dans le cadre des simulations réalisées à partir des données 2009, l'administration fiscale a procédé à différentes actualisations par rapport aux premiers chiffrages établis sur 2008. A ce titre, le calcul du prélèvement spécifique France Télécom institué au niveau de l'échelon communal est calculé à partir des bases 2009, les simulations en ligne étant réalisées sur les bases 2003.

Par ailleurs, des modifications de périmètres ont été apportées afin de se conformer aux dispositions contenues dans la loi de finances 2010, notamment celles relatives au contenu des paniers de ressources avant et après réforme :

- ◆ les impositions de taxe professionnelle, de taxe d'habitation et de taxe foncière sont appréciées hors taxes spéciales d'équipement. Ces modifications affectent les chiffrages des ressources des trois catégories de collectivités ;
- ◆ les compensations d'exonération ont été intégrées pour le calcul de la DCRTP des départements et du bloc communal ;
- ◆ la cotisation nationale de péréquation a été retenue dans la base de la cotisation foncière des entreprises par intégration de taux.

En revanche, les simulations 2009 fournies à la mission n'intègrent pas le mécanisme du fonds départemental de péréquation de taxe professionnelle (FDPTP) qui impacte le panier de ressources 2010 avant réforme du bloc communal. Ce dernier sert de référence pour le calcul de la DCRTP et de la garantie individuelle de ressources.

La mission a complété les simulations 2009, notamment pour intégrer les prélèvements et reversements du FDPTP

La DCRTP versée au bloc communal et la garantie individuelle de ressources prennent en compte l'impact des FDPTP. Le panier de ressources 2010 avant réforme utilisé pour leur calcul modifie en effet le montant de compensation relais perçue en 2010 :

- ◆ en la minorant des écrêtements et des prélèvements versés par les communes et les EPCI ;
- ◆ en la majorant des reversements perçus par les communes concernées (situées à proximité et les communes d'implantation des barrages retenues et barrages réservoirs)⁴;

⁴ 2° du II de l'article 1648 A dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009.

- ◆ en la majorant des reversements perçus par les EPCI au titre du prélèvement prioritaire, à l'exception des communes et collectivités défavorisés.

Ainsi, une commune antérieurement écrêtée ou prélevée voit son panier de ressources avant réforme diminuer ; une autre qui percevait un versement le voit augmenter. En revanche, le panier de ressource 2010 après réforme n'intègre aucune référence aux sommes prélevées ou écrêtées au titre des FDPTP ou aux versements perçus de ces fonds. Ce mécanisme peut donc aboutir au final à majorer le montant de la DCRTP et de la garantie individuelle de ressources perçues par les collectivités participant au mécanisme du FDPTP. Cette garantie ne joue cependant que s'il s'agissait de communes concernées : les communes défavorisées ne seront donc pas garanties par la DCRTP ou le FNGIR. Les informations relatives aux écrètements et reversements du FDPTP ont été communiquées à la mission par l'intermédiaire de la DGCL qui a sollicité les préfetures de départements et également par la DGFIP à partir d'extractions comptables. A la date des travaux de la mission, ces informations n'étaient pas exhaustives.

Pour intégrer les FDPTP dans ses simulations, la mission a croisé les données comptables de la DGFIP et les données recueillies dans les préfetures par la DGCL. Les principes suivants ont été retenus :

- ◆ la mission s'est appuyée sur les données comptables 2009 en prélèvement, écrètement et en reversement ;
- ◆ la distinction des reversements entre collectivités concernées, prioritaires ou défavorisées a été déterminée pour chaque commune et chaque EPCI sur les données DGCL en 2009 (ou à défaut, sur 2008) ;
- ◆ cette répartition a été appliquée aux données comptables. Pour les communes et EPCI qui figurent dans les données comptables mais pas dans les données de la DGCL, il a été fait application de la répartition moyenne en 2009 entre type de collectivités (concernées, prioritaires, défavorisées).

Par ailleurs, la taxe additionnelle à la taxe des installations nucléaires de base a été déterminée à partir des estimations de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

1.3. En termes d'hypothèses, la mission a travaillé à partir des tendances historiques constatées sur les bases fiscales les moins fluctuantes et sur des prévisions économiques pour les autres bases.

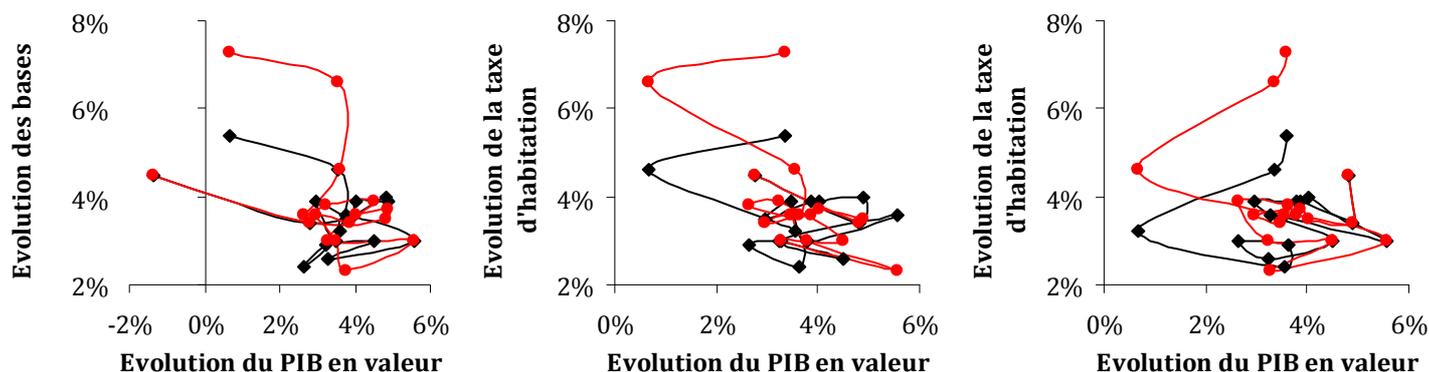
1.3.1. Taxes foncières et taxe d'habitation

Concernant les bases de taxes foncières et de taxe d'habitation, il a été fait le choix d'extrapoler leur évolution des années passées, à législation constante, sur la période 2010-2015 pour chaque collectivité⁵. Ce choix est justifié à deux titres :

- ◆ il est difficile de trouver un lien formel entre l'évolution des bases de taxes foncières et de taxe d'habitation avec les paramètres macroéconomiques habituels (croissance du produit intérieur brut, évolution de la population, etc.) (voir le graphique *infra*) ;

⁵ Concrètement, les taux de croissance annuels moyens nationaux en valeur courante à législation constante sur la période 2002-2009 des bases de taxes foncières et de taxe d'habitation présentés dans le rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales ont été retenus. Pour chaque collectivité (région, département, commune) a été calculé l'écart moyen à la moyenne de l'évolution de chacune des bases nettes sur 2002-2009. Ces écarts moyens ont été appliqués aux taux de croissance moyens nationaux pour déterminer une hypothèse individuelle de croissance des bases pour la période de projection 2010-2015.

Graphique 2 : Evolution des bases de taxe d'habitation (en noir) et de taxe foncière sur le bâti (en rouge) à législation constante à prix courants en fonction de l'évolution du PIB en valeur – 1993-2009 – évolution constatée (gauche), décalée d'un an (milieu) ou de deux ans (droite)

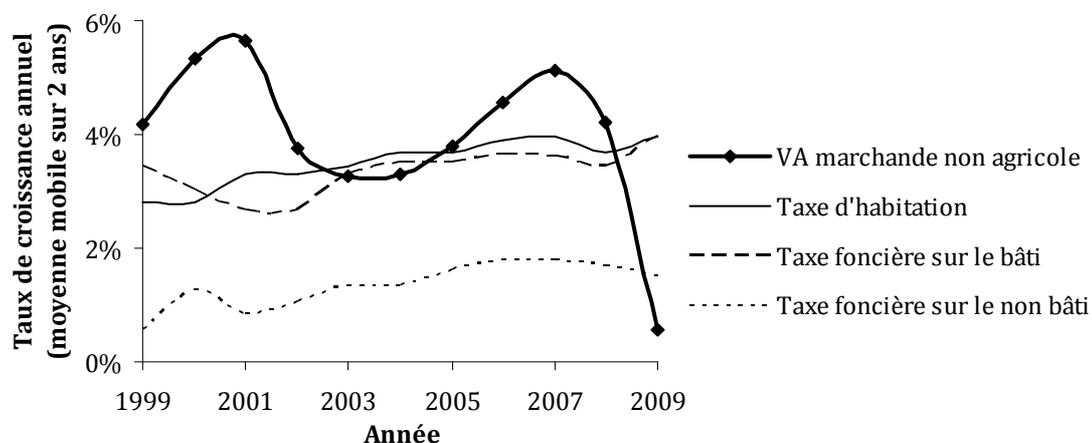


Source : données INSEE, Comptes nationaux (produit intérieur brut) et rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales (taxe d'habitation)

Note : taxe d'habitation : évolution des bases fiscales à législation constante en euros courants pour la France métropolitaine

- ◆ les bases de taxes foncières et de taxe d'habitation évoluent de manière peu volatile dans le temps, contrairement à la valeur ajoutée. Quelle que soit la position dans le cycle économique, les bases de taxe foncière sur les propriétés non bâties croissent de 1 à 2 % par an tandis que les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation progressent de 3 à 4 % par an (voir le graphique *infra*). La poursuite des tendances passées semble donc légitime pour ces impôts.

Graphique 3 : Evolution comparée de la valeur ajoutée marchande non agricole à prix courants et des bases d'imposition de la fiscalité locale – 1999-2009



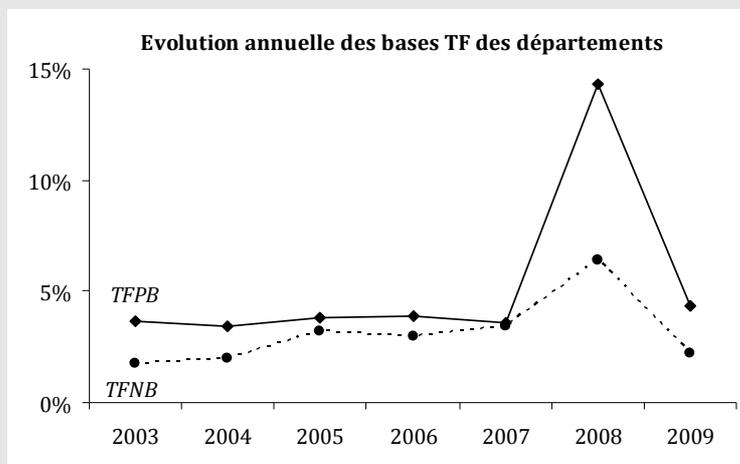
Source : données INSEE, Comptes nationaux (valeur ajoutée) et rapports 2008 et 2009 de l'Observatoire des finances locales (impôts locaux)

Note : valeur ajoutée à prix courants hors agriculture, éducation, santé et administration – impôts locaux : évolution des bases fiscales à législation constante en euros courants pour la France métropolitaine

Les évolutions des bases de taxes foncières et de taxe d'habitation peuvent donc être déterminées de manière individuelle à partir des séries de la DGFIP (période 2002-2009). Néanmoins, ces dernières sont extrêmement sensibles aux modifications législatives et ne permettent pas de dégager des tendances certaines.

Encadré 2 : Exemple d'évolution des bases de taxe foncière des départements

L'examen de l'évolution des bases départementales de taxes foncières sur la période 2003-2009 montre un pic de croissance en 2008 (en raison d'un changement d'assiette). Il n'est pas possible de tracer une tendance temporelle fiable.



Il est donc nécessaire de raisonner à **législation constante**. En la matière, le rapport de l'Observatoire des finances locales publie chaque année des évolutions de bases en neutralisant d'une année sur l'autre les changements législatifs. L'analyse des données de l'Observatoire des finances locales montre :

- ♦ la pertinence de retenir par convention des évolutions de bases identiques pour le secteur communal, les départements et les régions. En l'absence d'exonération spécifique importante, les bases des trois taxes sont en effet similaires pour chaque catégorie de collectivité ;
- ♦ le caractère opérationnel du référentiel communal, compte tenu du poids de la recette communale dans la fiscalité directe locale (voir l'annexe relative à la cartographie des collectivités locales).

Sur la période 2002-2009, l'évolution des bases communales, à législation constante et en euros courants, montre une croissance annuelle moyenne de 3,7 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, de 1,6 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de 3,9 % pour la taxe d'habitation.

Tableau 3 : Evolution des bases de taxe foncière et de taxe d'habitation du secteur communal à législation constante et en euros courants (période 2002-2009)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| TFPB | +3,0% | +3,6% | +3,4% | +3,6% | +3,7% | +3,5% | +3,4% | +4,5% | +3,7% |
| TFPNB | +1,4% | +1,3% | +1,4% | +1,8% | +1,8% | +1,8% | +1,6% | +1,4% | +1,6% |
| TH | +3,0% | +3,9% | +3,5% | +3,9% | +3,9% | +4,0% | +3,4% | +4,5% | +3,9% |

Source : Rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales

Afin de déterminer des évolutions différenciées pour chaque collectivité, les projections ont été réalisées sur la base de cette dynamique nationale mais en prenant en compte également les écarts à la moyenne nationale constatés pour chaque collectivité sur la période 2002-2009. Cet exercice ne peut toutefois être réalisé de manière pertinente pour les EPCI compte tenu des importantes modifications de périmètre intervenues sur la période⁶. Pour l'évolution des bases de TH et TF des EPCI, la mission a donc retenu les taux de croissance annuels moyens observés pour les communes membres des EPCI en 2009⁷. Par ailleurs, les cas aberrants (évolution annuelle moyenne supérieure à 10 % ou inférieure à -10 %) ont été neutralisés en appliquant la moyenne nationale.

1.3.2. Cotisation foncière des entreprises

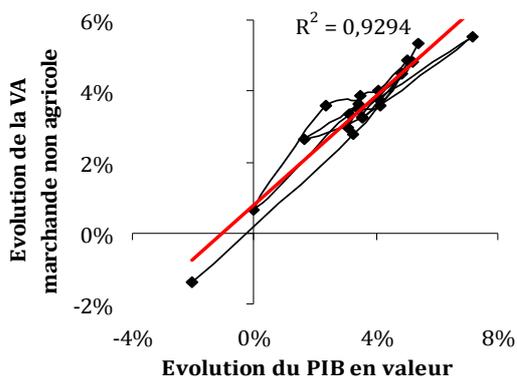
Concernant les bases de cotisation foncière des entreprises, il a été fait le choix d'extrapoler l'évolution des années passées de la part foncière de la taxe professionnelle. En l'absence de données à législation constante et en raison de la plus grande volatilité, au niveau local, de cette assiette par rapport à celles de taxes foncières et de taxe d'habitation, les taux de croissance moyens départementaux ont été appliqués au niveau du secteur communal autour de la moyenne nationale égale à 3,9 % sur la période 2002-2009.

1.3.3. Valeur ajoutée

Concernant la valeur ajoutée utilisée pour la CVAE, plusieurs conventions ont été retenues :

- ◆ l'évolution de la valeur ajoutée fiscale (c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble des régimes d'exonération, des mécanismes de plafonnement, etc.) n'étant pas connue, il a été fait le choix d'appliquer l'évolution de la valeur ajoutée économique au sens de la comptabilité nationale sur le périmètre des secteurs d'activité marchands non agricoles (les secteurs non marchands et agricoles ne sont pas taxés à la CVAE) ;
- ◆ l'évolution de la valeur ajoutée marchande non agricole est prise égale à celle du produit intérieur brut. Ce choix est justifié par la forte corrélation entre les deux grandeurs, vérifiée par exemple sur la période 1990-2009 (voir le graphique *infra*)⁸ ;

Graphique 4 : Evolution de la valeur ajoutée marchande non agricole à prix courants en fonction de l'évolution du PIB en valeur - 1990-2009



Source : données INSEE, Comptes nationaux

Note : valeur ajoutée à prix courants hors agriculture, éducation, santé et administration

⁶ Intégration de communes au sein d'EPCI à fiscalité additionnelle qui font apparaître des augmentations de bases de TH ou TF au sein de l'EPCI, sans modifier par ailleurs les bases communales

⁷ TCAM de chaque commune membre pondéré par les bases

⁸ Le coefficient de détermination est égal à près de 0,93.

- ◆ la croissance du produit intérieur brut dans les années à venir est donnée par le programme de stabilité 2010-2013⁹ présenté par le gouvernement à la Commission européenne en janvier 2010 (soit une progression du PIB en valeur de 2,5 % en 2010, de 4 % en 2011 et de 4,3 % en 2012 et 2013) ;
- ◆ en l'absence de données permettant de faire des projections, la territorialisation de la valeur ajoutée, selon les effectifs salariés (pour les entreprises multi-établissements) comme prévu par la loi de finances, est supposée constante au cours du temps et repose sur les dernières informations disponibles à savoir les déclarations annuelles de salaires (DADS) de 2008.

A partir des hypothèses nationales, des projections individualisées ont été réalisées sur la base des évolutions de valeur ajoutée observées sur série longue pour chaque collectivité :

- ◆ pour les régions, la valeur ajoutée par grands secteurs est déterminée de manière annuelle par l'INSEE. A partir des séries disponibles sur la période 2002-2009, il est possible de dégager des taux de croissance annuels moyens différenciés par région et des écarts à la moyenne nationale¹⁰. Ces écarts de croissance observés ont été appliqués aux hypothèses de croissance nationale du pacte de stabilité afin de dégager des projections par région ;
- ◆ pour les départements, les valeurs ajoutées par grands secteurs ne sont déterminées que tous les cinq ans, la dernière production datant de 2006. Les simulations ont donc été conduites sur la base de ces informations (sur la période 1996-2006) et selon la même méthode que celle retenue pour les régions ;
- ◆ pour le bloc communal, aucune information sur la valeur ajoutée n'est disponible. Il a donc été fait application des taux de croissance départementaux pour toutes les communes et groupements d'un même département.

1.3.4. Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

Concernant les différentes composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, il a été nécessaire de travailler avec les autorités de régulation, les opérateurs économiques et les syndicats professionnels des secteurs concernés (production électrique, transport ferroviaire et télécoms) pour déterminer l'évolution des assiettes physiques taxées et les prévisions d'investissement (voir l'annexe correspondante).

1.3.5. Droits de mutation nouvellement transférés dans le cadre de la réforme

La part résiduelle de DMTO transférée aux départements correspond essentiellement à la taxe proportionnelle perçue au profit de l'État en addition de la taxe de publicité foncière ou aux droits d'enregistrement perçue actuellement par les départements en application de l'article 1594 et 1594 B du code général des impôts.

Tableau 4 : Détail de la part résiduelle des DMTO transférés aux départements

| Libellé | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Autres mutations (article 683 du CGI) | 3 | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 | 7 | 5 |
| Taxe additionnelle à 0,20% sur les droits d'enregistrement | | | | | 325 | 294 | 356 | 263 |

⁹ La croissance prévue en 2013 est prolongée jusqu'en 2015.

¹⁰ Calculs réalisés sur la valeur ajoutée marchande non agricole

Annexe V

| Libellé | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|------------|------------|------------|------------|
| Taxe à 0,60% (articles 678, 692, 693, 694, 695, 698 bis, 705, 706, 707, 712, 715, 810 IV du CGI) | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Taxe additionnelle à 0,10% à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement | | | | 0 | 100 | 92 | 124 | 87 |
| Total des droits transférés | 4 | 3 | 3 | 5 | 429 | 391 | 489 | 356 |

Source : Etat R90-MEDOC-en M€

Pour apprécier le dynamisme de cette nouvelle ressource des départements, il est donc pertinent de réaliser les projections individualisées par collectivité à partir des évolutions observées sur les DMTO d'ores et déjà transférés. Ces tendances ont été dégagées par département sur la période 2002-2009 ainsi que les écarts observés à la moyenne nationale, égale à 2,4 % par an sur la période. Les écarts à la moyenne nationale observés sur la période 2002-2009 ont été appliqués à la trajectoire nationale pour déterminer des projections individualisées par départements.

1.3.6. Taxe spéciale sur les conventions d'assurance nouvellement transférée

Cette ressource est attribuée aux départements après la réforme mais n'est pas territorialisée puisqu'elle est affectée au prorata des pertes constatées. Pour évaluer les ressources futures générées par la part résiduelle de TSCA transférée, la mission a retenu l'évolution nationale constatée sur le produit de cet impôt sur la période 2002-2009, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,8 %.

2. Plusieurs variantes permettent de compléter l'analyse

Le scénario de référence est complété par différentes variantes, certaines d'entre elles répondant également à des demandes particulières de la commission des finances du Sénat. C'est le cas notamment des variantes sur les nouvelles répartitions des ressources fiscales.

2.1. Variantes sur les bases

2.1.1. Sur l'évolution de la valeur ajoutée

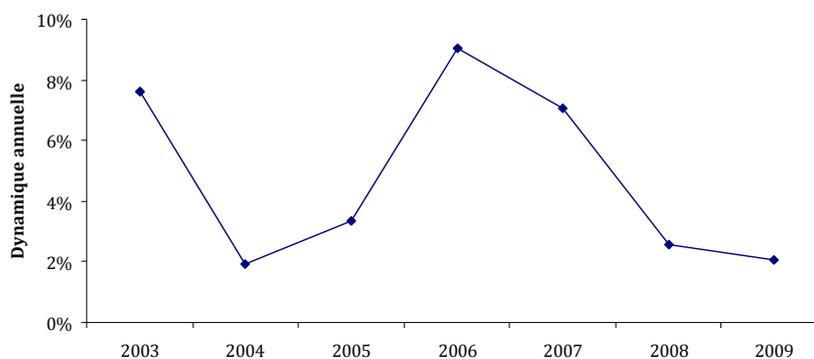
Des scénarios différents d'évolution de la valeur ajoutée marchande non agricole ont été testés en faisant varier les hypothèses d'évolution du PIB telles que prévus dans le programme de stabilité (*cf. supra*).

La mission a ainsi simulé les effets de taux de croissance annuels moyens sur la période 2010-2015 compris entre 0 à 5% afin d'en analyser l'impact sur le calcul de la dotation versée par l'Etat et la dynamique des ressources des collectivités.

2.1.2. Sur l'évolution de la TSCA

Les évolutions de la part résiduelle de TSCA transférée s'avérant particulièrement volatiles, la mission a également simulé les effets d'une évolution de la TSCA comprise entre 1 et 10%.

Graphique 5 : Dynamique annuelle de la part résiduelle de TSCA transférée (période 2002-2009)



Source : Données DGFIP

2.2. Sur l'évolution des taux d'imposition

La mission a testé des scénarios d'évolution différenciés avec des hypothèses de croissance des taux comprises entre 0 et 5%.

2.3. Variantes sur la répartition de la fiscalité

2.3.1. La répartition de la TSCA en fonction du taux de perte simulé des départements

L'article L.3332-2-1 du code général des collectivités territoriales créé par l'article 77 de la loi de finances pour 2010 prévoit deux modes de répartition différenciés : le premier (au II de l'art. L.3332-2-1) pose le principe d'une répartition en fonction du taux de perte enregistré par chaque département sur les paniers de ressources 2010, le second (au III de l'art. L.3332-2-1) fait application d'un barème de répartition, normalement déterminé sur les principes du premier mode. Ce barème repose toutefois sur les estimations réalisées pour la préparation du projet de loi de finances 2010 et pourrait donc fait l'objet d'une mise à jour. Cette mise à jour nécessiterait probablement l'insertion d'un nouveau barème actualisé dans une loi de finances car, selon l'usage, le barème voté dans la loi de finances pour 2010 s'applique car il est plus précis que le principe général de répartition.

La mission a testé les conséquences d'une TSCA répartie entre les départements selon les termes du III de l'art. L.3332-2-1 du code général des collectivités territoriales.

2.3.2. Le transfert d'une part de CVAE communale aux départements

La Commission des finances du Sénat souhaite tester un transfert de CVAE du secteur communal aux départements. La nouvelle répartition de la CVAE serait de 55 % pour les départements (contre 48,5 % dans le régime de la loi de finances) et 20 % pour le secteur communal (contre 26,5 % dans le régime de la loi de finances), sans changement pour les régions.

2.3.3. Le maintien d'une part de taxe d'habitation aux départements

La Commission des finances du Sénat souhaite tester le maintien d'une part de TH au niveau des départements. Pour réaliser cette variante, il a été fait le choix de laisser la moitié de la part départementale aux départements et de transférer l'autre moitié au secteur communal.

2.3.4. Le transfert de la CVAE communale vers les départements en contrepartie d'une attribution aux communes et EPCI de l'intégralité de la TFPB

Ce scénario a été réalisé par la mission afin de tester une répartition des ressources permettant une plus grande spécialisation des impôts locaux.

2.3.5. Le maintien au profit des régions de la TFPNB en contrepartie d'une allocation aux départements d'une part de CVAE

Ce scénario a été testé afin de conserver aux régions une recette fiscale avec pouvoir de taux,. Il ne dégrade pas le niveau de spécialisation de la fiscalité locale tel qu'il ressort de l'application de la loi de finances pour 2010.

3. La fiabilité des projections individuelles dépend étroitement des données disponibles

Au-delà des évolutions macroéconomiques de la fiscalité locale induites par la réforme, il serait souhaitable de donner à chaque collectivité de la visibilité sur l'évolution de ses ressources financières à compter de 2011 (l'année 2010 étant une période de transition durant laquelle les collectivités continuent de percevoir l'équivalent des recettes de l'ancien régime fiscal).

Au niveau des régions et des départements, les simulations à 2015 donnent des résultats vraisemblables. A ces échelles territoriales relativement agrégées, les données économiques et fiscales sont connues avec une bonne précision. C'est le cas particulièrement de la valeur ajoutée, qui est territorialisée dans la comptabilité nationale jusqu'au niveau départemental. Les séries historiques de valeur ajoutée comme de bases fiscales locales permettent ainsi de faire des projections individualisées pour chaque département et chaque région.

Au niveau communal, les simulations sont en revanche affectées par les incertitudes ou lacunes des données leur servant de base. Plusieurs raisons se cumulent pour rendre incertaines les projections fiscales faites au niveau le plus fin.

En niveau, deux éléments conduisent à relativiser la fiabilité de la simulation des ressources des collectivités dans le nouveau régime fiscal :

- ◆ le principal élément d'incertitude concerne la simulation des effets, à court terme comme à long terme, de la généralisation de l'assiette valeur ajoutée (voir *infra*) ;
- ◆ certaines données ne sont pas disponibles dans les systèmes d'information des services de l'État. C'est le cas des mouvements financiers sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), dont la connaissance est pourtant nécessaire pour les simulations¹¹. Une enquête spécifique a été conduite par le réseau des préfetures qui a permis de recueillir l'essentiel de l'information nécessaire. Pour autant, des lacunes demeurent et les données ne sont pas exhaustives.

En évolution, les hypothèses qui sont retenues ne peuvent prendre en compte la trajectoire individuelle de chaque collectivité. En particulier, l'évolution des bases de CFE et de CVAE est déterminée au niveau départemental : tous les groupements et communes d'un même département se sont donc vus appliquer la même dynamique sur 2010-2015. Même si la CET représente une part minoritaire des ressources au niveau communal, les simulations faites pour 2015 ne sauraient par conséquent décrire précisément les perspectives de recettes de ces collectivités.

A défaut de régime déclaratif spécifique, les modalités de simulation de la CVAE affectent la pertinence de la ventilation de cet impôt :

- ◆ en premier lieu, l'estimation de la valeur ajoutée des entreprises comporte nécessairement des imprécisions. La CVAE 2009 des entreprises a été évaluée à partir des évolutions de valeur ajoutée observées en 2009 par secteur d'activité (*cf. supra*). Les déclarations définitives pourront différer sensiblement de ces simulations, notamment au plan local. De plus, les exonérations temporaires de valeur ajoutée n'ont pas été simulées, ces dernières correspondant aux délibérations spécifiques des collectivités ou aux anciennes exonérations de taxe professionnelle liées par exemple aux différents dispositifs locaux de zonage ;

¹¹ Les prélèvements et écrêtements des FDPTP ainsi que les reversements aux communes et groupements, à l'exclusion des collectivités défavorisées, sont pris en compte dans le panier des ressources avant réforme.

- ◆ par ailleurs, les données relatives aux effectifs sont peu fiables et introduisent des biais, notamment dans la territorialisation de la CVAE des sociétés multi-établissements. L'article 1586 *octies* du code général des impôts prévoit que le montant et les éléments de calcul de la contribution sur la valeur ajoutée feront l'objet d'une déclaration spécifique. Cette dernière devra notamment mentionner le nombre de salariés employés pour chaque établissement. Lorsque les salariés travaillent plus de trois mois hors de l'entreprise qui les emploie, ils seront rattachés physiquement à leur lieu de travail effectif. Cette donnée est notamment essentielle pour procéder à la répartition de la CVAE produite par des sociétés multi-établissements au niveau communal, qui structure ensuite la ventilation de la CVAE départementale et régionale¹². Dans l'attente de la mise en place effective de cette nouvelle obligation déclarative, les simulations relatives à la territorialisation de la CVAE doivent nécessairement être conduites à partir des seules informations disponibles, à savoir les déclarations annuelles de salaires (DADS1). Ainsi, les premières simulations en ligne sur le site du ministère des finances ont été réalisées à partir des DADS1 2007. La mission a retenu la même démarche à partir de données plus récentes fournies par la DGFIP (DADS 1 millésime 2008 disponibles en mai 2009). Toutefois, l'utilisation des DADS 1 présente plusieurs biais qui peuvent affecter la pertinence de la ventilation estimée de la CVAE nationale :
 - la quantification du nombre de salariés est incomplète. Ainsi, la ventilation de la CVAE est réalisée sur la base de 12 millions de salariés recensés dans les fichiers DADS1 2008. Or, l'effectif global des salariés hors fonction publique ressort à près de 15 millions en 2008 selon les statistiques INSEE, soit un taux de chute de 20% ;
 - le recours à des salariés intérimaires peut également perturber les simulations de répartition. Ces derniers sont en effet juridiquement employés par la société d'intérim et, en tant que tels, intégrés dans la DADS 1 déposée par la société, indépendamment de leur lieu de travail effectif.

¹² La valeur ajoutée des entreprises mono-établissement est par construction localisable géographiquement.

Annexe V

Tableau 5 : Recours à l'intérim et effets sur la répartition de la CVAE simulée à partir des effectifs déclarés sur DADS1

| | | Chantiers de la société X : commune A et commune B | | Société d'intérim : commune C | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------|-----|
| Valeur ajoutée globale | | 150 000 | | | 100 000 | |
| CVAE communale | | 596 | | | 398 | |
| Effectifs permanents | | 25 | Effectifs permanents | | 10 | |
| <i>dont commune A</i> | | <i>10</i> | Effectifs temporaires | | 70 | |
| <i>dont commune B</i> | | <i>15</i> | <i>dont MAD commune A</i> | | <i>45</i> | |
| | | | <i>dont MAD commune B</i> | | <i>25</i> | |
| | | | | | | |
| Simulations : territorialisation des effectifs à partir des DADS | Commune A | <u>CVAE</u> : 40% des effectifs DADS1 | 238 | Commune C | <u>CVAE</u> | 398 |
| | Commune B | <u>CVAE</u> : 60% des effectifs DADS1 | 358 | | | |
| | Total | | 596 | | | |
| Régime réel : territorialisation des effectifs à partir de la déclaration du lieu de travail effectif (option économique) | Commune A | <u>CVAE</u> : 58% des effectifs réels de l'entreprise (10+45/95) | 346 | C+H70 commune C | <u>CVAE</u> | 398 |
| | Commune B | <u>CVAE</u> : 42% des effectifs réels sur le site (15+25/95) | 250 | | | |
| | Total | | 596 | | | |
| Régime réel : territorialisation des effectifs à partir de la déclaration du lieu de travail effectif (option juridique) | Commune A | <u>CVAE société X</u> : 40% des effectifs réels | 238 | Commune C | <u>CVAE Interim</u> : 12,5% des effectifs réels | 50 |
| | | <u>CVAE Interim</u> : 56,25% des effectifs réels | 224 | | | |
| | Commune B | <u>CVAE société X</u> : 60% des effectifs réels | 358 | | | |
| | | <u>CVAE Interim</u> : 31,25% des effectifs réels | 124 | | | |
| | Total | | 944 | | | |

Source : Mission