

Paris, le 20 juin 2002

Département Finances Développement Economique
NL/CG/AR/CV

SYNTHESE
DU RAPPORT SUR LES FINANCES LOCALES
PRESENTE EN MARS 2002

I - LA REFORME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT

Trois éléments doivent être au cœur de la réforme des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales :

1. Il faut **garantir** aux collectivités locales des **ressources stables et prévisibles** et en assurer l'évolution. L'Etat doit s'assurer de la compatibilité des modalités d'évolution qui seront arrêtées avec ses propres objectifs, qui sont la diminution des prélèvements obligatoires et le retour à l'équilibre des finances publiques.
2. Il faut **accompagner** et **soutenir** financièrement les **réformes institutionnelles** en cours, telle que l'intercommunalité ou la décentralisation.
3. Il faut **clarifier** les différents **concours** dévolus aux collectivités locales tout en respectant **trois objectifs** :
 - stabiliser les financements,
 - mieux répartir les concours, selon les critères réels de chaque collectivité,
 - accroître la péréquation et assurer le financement de l'intercommunalité.

LE MAINTIEN D'UN MECANISME D'ENVELOPPE NORMEE ET SON AMENAGEMENT

L'enveloppe normée doit être maintenue, mais aménagée ...

Depuis 1996, les collectivités locales et l'Etat inscrivent leurs relations financières au sein d'une enveloppe normée permettant de faire évoluer chaque année les crédits globaux destinés à financer les concours de l'Etat.

...un principe qui a fait ses preuves...

Ce système permet aux collectivités de prévoir l'évolution de ce type de ressources et constitue pour l'Etat un outil de pilotage pour les finances publiques. Toutefois, le versement d'abondements exceptionnels au profit de l'intercommunalité depuis ces dernières années a faussé ce mécanisme.

Les collectivités regrettent, en ce qui concerne ce dispositif, que les dotations réunies dans cette enveloppe normée n'évoluent pas selon les mêmes indices. Aussi a-t-il fallu trouver une variable d'ajustement pour tenir compte des écarts d'évolution et rester néanmoins dans la fourchette prévue au sein de l'enveloppe normée.

☞ Sur ce sujet, l'Association des Maires de France a toujours regretté que le choix de la variable d'ajustement se soit porté sur la DCTP¹ et que l'indexation ne se situe pas au niveau des prix et à la moitié de la croissance du PIB.

...mais dont le maintien passe par un aménagement...

La mise en place de cette enveloppe normée a conduit toutefois à sécuriser les règles d'évolution des dotations. Or, compte tenu des difficultés émergentes constatées ces dernières années, au regard notamment de la DCTP, il est nécessaire, tout en conservant ce dispositif, d'en trouver des aménagements.

Deux hypothèses ont été envisagées :

- reconduction du dispositif, mais en changeant de variable d'ajustement,
- suppression de la variable d'ajustement et application d'un taux d'évolution uniforme entre toutes les dotations.

¹ Dotation de compensation de taxe professionnelle

L'Etat doit se préoccuper de l'équilibre financier et chercher à éviter les abondements exceptionnels.

☞ L'Association des Maires de France rappelle que c'est à l'Etat de donner les moyens financiers appropriés à l'accomplissement des réformes institutionnelles qu'il élabore.

On peut également aller au-delà du seul réaménagement de l'enveloppe normée et prévoir le réexamen des règles de régularisation de la DGF.

...accompagné d'un réexamen des règles de régularisation de la DGF ...

Les montants annuels de la DGF étant déterminés à partir d'indicateurs prévisionnels et non définitifs, il y a lieu de procéder à une régularisation, soit positive ou négative, afin que les crédits effectivement transférés aux collectivités au titre de la DGF soient bien ceux inscrits initialement en Loi de Finances.

Ce mécanisme de régularisation ne paraît pas satisfaisant, dans la mesure où, en cas de régularisation négative, celle-ci est imputée sur la DGF de la 2^{ème} année qui suit celle de la régularisation et, en cas de régularisation positive, il faut réouvrir des crédits.

Ce décalage conduit alors à des variations importantes par rapport au taux théorique d'évolution de la DGF et les crédits ouverts ne permettent qu'un saupoudrage des crédits. Il est donc évoqué l'idée d'un lissage sur 3 ans, permettant de prendre en compte les régularisations et atténuant les écarts d'une année sur l'autre. Ce dispositif rendrait toutefois encore plus complexe le mode de calcul de la DGF.

...et d'une prise en compte dans l'enveloppe normée.

Actuellement, on ne tient pas compte de la régularisation dans l'enveloppe normée. Celle-ci ne prend en compte que la DGF « théorique » et non celle inscrite en loi de finances qui intègre, elle, la régularisation quant elle est négative.

La prise en compte, dans le calcul de l'enveloppe normée, de la DGF inscrite en loi de finances initiale qui tient compte de la régularisation, impliquera une pression, à la hausse ou à la baisse, sur la variable d'ajustement. Cette hypothèse n'est à retenir que si l'on conserve une variable d'ajustement.

LA SIMPLIFICATION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT

La simplification des concours de l'Etat passe par ...

L'objectif général de cette simplification tend à améliorer la lisibilité des concours de l'Etat, mais aussi à dégager éventuellement des marges supplémentaires pour financer notamment la péréquation.

Deux options ont été envisagées, l'une correspondant à l'intégration de certaines dotations « autonomes » au sein de la DGF, l'autre consistant en une globalisation de certaines dotations d'équipement.

...l'intégration dans la DGF de dotations telles que :

S'agissant de l'intégration dans la DGF de certaines dotations existantes, l'intégration de la DSI, de la dotation élu local et de la dotation amendes de police et de circulation n'ont pas été envisagées. Celles-ci correspondent à des critères précis et servent à financer des opérations spécifiques.

L'intégration de la compensation de la part salaires de la TP en 2004 au sein de la DGF est déjà la marque d'une simplification de la DGF se basant sur la notion d'intégration.

DGF-DCTP

L'une des idées serait d'intégrer à la DGF : la DCTP, les compensations des pertes de DCTP et les compensations fiscales versées aux régions.

Ce point appelle deux observations : il faudra créer une DGF régionale et la DCTP ne pourra plus jouer son rôle de variable d'ajustement. Il conviendra en conséquence de modifier la structure de l'enveloppe normée.

DGF-DGD

Il est également proposé d'intégrer la DGD au sein de la DGF, dans la mesure où cette dotation de décentralisation évolue comme la DGF et constitue une ressource de fonctionnement libre d'emploi au même titre que la DGF.

Cette idée s'appuie sur le fait qu'une grande partie de la DGF versée aux départements correspond à la compensation d'allègements fiscaux.

Aussi, au même titre que l'intégration de la compensation de la suppression de la part salaires dans la DGF, il peut être légitime de procéder à l'intégration (DGD-DGF).

Toutefois, cette intégration ne devrait porter que sur les parties de la DGD correspondant aux transferts anciens.

Il demeurerait toujours nécessaire de suivre les financements destinés à garantir la compensation intégrale des transferts de compétences récents ou à venir.

De fait, la fusion entre le Comité des Finances Locales et la Commission Consultative d'Evaluation des Charges pourrait être envisagée, d'autant que dans la pratique la CCEC examine déjà des textes soumis à l'avis du CFL et les membres sont bien souvent les mêmes.

DGF-FNP

Enfin, il a été étudié la possibilité d'intégrer le FNP à la DGF. Deux raisons peuvent justifier ce mouvement :

- le financement du FNP n'est pas assuré à terme.
- le manque de lisibilité du FNP du fait de son emboîtement avec le FNPTP.

De plus, la répartition du FNP s'assimile davantage à celle de la dotation d'aménagement que du FNPTP.

Pour neutraliser cette intégration, l'Etat assumera un coût supplémentaire, qu'il financera par la perception du produit de cotisation nationale de péréquation et par la totalité de l'excédent de fiscalité locale de France Télécom (FT).

Plus précisément, la fiscalité de FT reviendra aux collectivités mais on réduira d'autant la compensation que les collectivités perçoivent au titre de la suppression de la part salaires.

Si le FNP est intégré dans la DGF, l'Etat financera directement le FNPTP et les moyens de péréquation ; le coût sera pris en charge par la réduction des montants alloués au titre de la compensation de la part salaires.

L'idée est d'intégrer dans la DGF les compensations de baisses de DCTP, de sortir la DDR du FNPTP et de ne conserver dans ce fonds que la compensation des pertes de bases de TP et de redevance minière.

Méthodes pour intégrer le FNP dans la DGF :

On ajoute « à côté » :

$$\boxed{\text{Dotation aménagement}} = \boxed{\text{FNP}} + \boxed{\text{DSU}} + \boxed{\text{DSR}}$$

On fusionne :

$\boxed{\text{FNP + dotation forfaitaire}}$: les collectivités auraient la garantie de toucher le FNP mais les masses consacrées à la péréquation seraient figées et la péréquation axée sur les flux serait réduite.

$\boxed{\text{FNP + DSU/DSR}}$: en fait, les sommes du FNP reviendraient à majorer les montants de la DSR et de la DSU des communes éligibles.

Il faut modifier les règles d'éligibilité et de répartition de la DSU, en s'inspirant de celles du FNP. Il s'agit de comparer les communes par rapport aux données moyennes de leur strate et non par rapport aux données moyennes de l'ensemble des communes de plus de 10 000 et de celles de 5 000 à 10 000 habitants.

Enfin, la modification des critères d'éligibilité et de répartition de la DSU et de la DSR doit conduire à l'accroissement de leur capacité péréquatrice.

...et la globalisation des dotations d'équipement telles que :

DDR-DGE

Ces deux dotations ont une nature différente, même si elles sont attribuées par le préfet. En effet, la DDR est un prélèvement sur ressources alors que la DGE est une dotation budgétaire.

L'intérêt de globaliser serait qu'une commission d'élus décide ; mais il faut tenir compte du caractère hybride de la DDR qui finance du fonctionnement et de l'investissement.

L'intégration de la DDR dans la DGF des EPCI (seuls ces derniers peuvent la percevoir) et plus particulièrement dans la DGF des communautés de communes pose le problème de la disparition du rôle du préfet pour impulser des projets. En effet, dans ce cadre là, cette nouvelle « DDR » serait libre d'emploi.

DDEC-DGE des départements

La fusion de la Dotation Départementale d'Équipement des Collèges (DDEC) et de la DGE des départements peut se justifier du fait qu'il s'agit des mêmes bénéficiaires et que l'ancienneté des critères de répartition et d'éligibilité nécessite une modernisation.

FCTVA-DGE

La complexité des règles d'attribution du FCTVA et l'objectif visant à simplifier et à renforcer le caractère péréquateur du soutien de l'État à l'investissement local conduisent ce dernier à proposer la fusion entre le FCTVA et la DGE.

Avant tout, il faut décider si le résultat de cette fusion donnera lieu à une dotation budgétaire ou un prélèvement sur recettes. Or ces deux ressources n'ont ni les mêmes finalités, ni les mêmes règles de calcul et d'attribution. De plus toutes les collectivités perçoivent le FCTVA, alors que seules certaines communes peuvent bénéficier de la DGE.

Il faudrait donc créer deux fractions de la DGE :

- l'une à destination de toutes les collectivités qui prendra la forme d'un taux de concours appliqué à l'ensemble des dépenses d'investissement (il y a un élargissement du champ par rapport à aujourd'hui),
- l'autre destinée à la péréquation pour les petites communes.

Le CFL devra déterminer dans une fourchette les parts de chacune de ces deux fractions.

En tout état de cause, il sera nécessaire d'accompagner cette réforme pour ne pas déséquilibrer les budgets locaux.

☞ Cette proposition emporte une opposition forte de l'AMF.

LA NECESSAIRE ACCENTUATION DE LA PEREQUATION

La simplification de la DGF doit être suivie par une accentuation de la péréquation...

L'accroissement de la dotation d'intercommunalité par rapport au poids constant de la dotation forfaitaire et les inégalités des crédits versés aux communes au titre de leur part forfaitaire entraînent le constat suivant : le dispositif global de la DGF est à bout de souffle.

Il faut donc modifier la DGF afin de dégager des ressources suffisantes pour accroître la péréquation et assurer le financement de l'intercommunalité.

LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES

Il faut passer par un examen de la dotation forfaitaire...

C'est d'ailleurs en commençant par le réexamen de la dotation forfaitaire, à travers notamment les modifications de son calcul, que l'on peut y parvenir.

Actuellement, la dotation forfaitaire est calculée selon le reflet de la situation des communes avant 1994. Existe-t-il alors encore une adéquation entre les besoins réels des communes et leur situation d'avant 1994 ?

La réponse est non et ce phénomène d'inégalité s'est accru avec la réforme des contingents communaux d'aide sociale. En effet, les montants appelés variaient d'un département à un autre. L'écart de dotation forfaitaire par habitant s'en trouve donc accentué.

L'une des solutions qui émerge est la mise en place d'une dotation uniforme, liée au seul critère de la population, déterminée en « euros par habitant ».

Toutefois, pour tenir compte du rapport entre le niveau de charges par habitant et de la population, cette dotation pourrait être progressive, les effets de seuils étant atténués par l'application à cette dotation d'un coefficient linéaire.

L'évolution de cette dotation serait symétrique d'une commune à une autre, en fonction de la variation de sa population et l'indexation de cette nouvelle dotation de base, au sein de la masse globale, peut s'appuyer sur deux hypothèses.

Cette dotation de base « en euros par habitant » serait complétée par une dotation compensatoire assurant à la fois la neutralité budgétaire de cette modification mais comblant aussi la différence par rapport à la dotation perçue avant la réforme. Cette dotation compensatoire ne serait pas indexée.

L'ensemble de ce dispositif, modalités d'indexation comprises, permettrait de dégager des marges de manœuvres au profit de la péréquation.

$$\boxed{\text{Ancienne dotation forfaitaire}} = \boxed{\text{dotation de base (€/hbt)} + \text{dotation compensatoire}}$$

L'ORDRE DE REPARTITION DE LA DGF

mais aussi, de l'ordre de répartition au sein de la DGF...

La DGF est nécessaire pour le financement de l'intercommunalité. Aussi doit-on réfléchir, afin de préserver les ressources nécessaires à la fois pour les communes et pour les groupements, à plusieurs hypothèses visant à modifier ou à conserver l'ordre de répartition des masses composant la DGF.

Si l'on **conserve l'ordre actuel** de répartition et que l'on veut tendre vers les objectifs fixés ; il faut envisager deux cas :

Cas 1 : gel de la part compensatoire de la dotation forfaitaire réaménagée. Cette hypothèse conduit, sur un terme de 10 années, à multiplier par 2,9 les dotations de péréquation, à assurer le financement de l'intercommunalité (prévisible) et à faire progresser la dotation de base (part de la dotation forfaitaire réaménagée).

Cas 2 : limitation de la progression de la dotation forfaitaire, éventuellement réaménagée, en s'appuyant sur une indexation basée sur la seule évolution des prix. Ici, sur un terme de 10 ans, les dotations de péréquation seront multipliées par 2,1.

Si l'on **inverse l'ordre actuel**, il faut évoquer 2 cas :

Cas 1 : servir en premier les dotations relevant de la péréquation, puis celle réservée à l'intercommunalité et enfin la part forfaitaire de la DGF, qui deviendrait alors le solde. La conséquence de ce réaménagement serait que l'intercommunalité ne pèserait plus sur la péréquation mais directement sur la dotation forfaitaire, qui serait fragilisée .

Des simulations montrent, qu'à l'horizon de 10 ans, la dotation forfaitaire continuerait de progresser et que le volume des dotations de péréquation serait multiplié par 2,7.

Cas 2 : l'intercommunalité serait servie en premier, puis la dotation forfaitaire. Ces deux dotations évolueraient de telle façon que le solde à destination de la péréquation s'en trouverait préservé. L'intercommunalité pèsera encore une fois sur la dotation forfaitaire, mais fera apparaître plus nettement les liens de solidarité entre les communes et les groupements.

A l'horizon de 10 ans, la dotation forfaitaire progressera toujours, et la péréquation pourra être multipliée par 2,9.

Dans les deux cas, il a été proposé de moduler l'évolution de la dotation de base des communes, soit selon leur degré de richesse, soit selon leur appartenance à un groupement. Cependant, ces hypothèses peuvent être source à nouveau d'inégalités et apparaissent complexes à mettre en œuvre.

L'ensemble de ces solutions semble préférable à la création d'une DGF autonome pour les EPCI. En effet, à la différence des départements, le nombre des groupements n'est pas encore fixe, ce qui pose irrémédiablement la question du financement. De plus, une telle situation méconnaîtrait les liens financiers entre les communes et les groupements.

LES DOTATIONS DE SOLIDARITE

enfin, réaménagement des critères de répartition de la DSU/DSR pour aller vers une péréquation

Concernant la DSU, il faut augmenter la pertinence des différents indicateurs déterminant la richesse d'une collectivité. Ceux-ci doivent coller avec la réalité des besoins de la collectivité et la capacité contributive des habitants.

On peut ainsi réfléchir sur le critère du logement social qui est redondant avec celui du nombre des bénéficiaires d'aides au logement.

Il faut également penser à renforcer « l'intensité péréquatrice » de la DSU en recentrant la répartition des crédits vers les communes les plus défavorisées.

S'agissant de la DSR, il faudrait réorienter sa part « péréquation » vers les communes rurales les plus défavorisées en modifiant les conditions d'éligibilité. Aujourd'hui, la DSR bénéficie à 33 700 communes sur les 36 800 du territoire. L'effet péréquateur s'en trouve donc diminué.

Si l'on ne retenait que les seules communes dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,5 fois voire 1 fois la moyenne de leur strate, seules 8 200 communes ne seraient plus éligibles à la DSR.

Cet aménagement ne déséquilibrerait que marginalement les budgets communaux et majorerait de près de 51 millions d'euros l'enveloppe de la DSR « péréquation », soit une augmentation de 26 %.

De plus, la suppression du critère du nombre d'élèves qui est proche de celui du critère de population, pourrait simplifier le recensement des données nécessaires à l'attribution de la DSR, sans pour autant avoir des conséquences sur la « caractérisation » des communes.

La mise en place d'un indice synthétique évaluant les ressources et les charges propres aux communes rurales pourrait être réalisée.

LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE

... de la réduction de la volatilité des dotations destinées à l'intercommunalité...

Avec des crédits correspondant à 1,6 milliard d'euros pour 2002, il est indéniable que l'intercommunalité pèse sur le financement de la péréquation.

L'instabilité des dotations attribuées à chaque groupement, qui provoque des variations au niveau de leurs ressources d'une part, et les abondements exceptionnels que l'Etat voudrait supprimer d'autre part, conduisent à réformer la dotation d'intercommunalité en s'orientant vers un réaménagement et une stabilisation du financement de l'intercommunalité.

Analyse du problème

Même si l'écart des dotations attribuées à chaque groupement peut être atténué par le jeu des garanties, le dispositif est en bout de course. D'un part, les élus ne comprennent plus ces inégalités entre les dotations par habitant et observent les limites du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui ne prend en compte que certaines recettes.

De plus, le mécanisme visant à la correction du CIF par la déduction des dépenses de transfert est devenu trop complexe et a perdu de son intérêt. L'idée serait de recentrer le choix des dépenses de transfert, entrant dans ce dispositif, et de n'en retenir que les plus importantes (attributions de compensation et dotations de solidarité communautaires).

La problématique est ici celle du financement de l'intercommunalité, eu égard notamment à ses conséquences sur les dotations de péréquation communales.

Renverser l'ordre de répartition de la DGF est l'une des solutions évoquées, mais l'impératif reste celui de la limitation de la progression de la dotation forfaitaire.

Il a également été envisagé d'établir un lien plus direct entre la dotation forfaitaire des communes et la dotation d'intercommunalité. Concrètement, à un niveau individuel, ce lien serait marqué par la réduction des attributions de dotation forfaitaire des communes membres d'un EPCI compte tenu des compétences transférées. Le risque est ici de freiner l'intercommunalité.

Par contre, à un niveau global, il faudrait plafonner l'évolution de l'enveloppe (dotation forfaitaire + dotation d'intercommunalité) et ajuster, soit en interne sur la dotation des communes, soit en décidant que la dotation forfaitaire des communes devienne le solde de la nouvelle DGF.

La « territorialisation » de la DGF consiste à attribuer une somme à chaque groupement, qu'il répartirait entre les communes membres et lui-même. Dès lors, on peut aussi créer un lien financier entre la dotation d'intercommunalité et les dotations de péréquation.

Enfin, la répartition des dotations de péréquation pourrait se faire en tenant compte de l'ensemble des communes de l'EPCI, selon des critères moyens présents sur le territoire.

Compte tenu de la différence des charges transférées d'un groupement à un autre et des écarts d'intégration, le maintien d'une dotation par habitant différente d'une catégorie à une autre est légitime.

Par contre, au sein d'une même catégorie, il faut étudier la mise en place d'une dotation de base uniforme et d'une seconde dotation spécifique destinée aux EPCI les plus intégrés. Cette idée diminuerait le caractère instable de la dotation d'intercommunalité. Pour être complet, il faudrait d'ailleurs que le CIF, ou du moins son écart relatif par rapport à la moyenne de la catégorie, n'intervienne que dans le calcul de la seconde dotation.

On peut aussi prévoir la décomposition de la dotation d'intercommunalité en deux parts :

- une dotation d'intégration répartie en fonction du CIF,
- et une dotation de péréquation fixée selon le potentiel fiscal.

L'idée de forfaitiser les sommes attribués aux EPCI, en prévoyant une indexation sur un taux national et une évolution sur la population du groupement, permettrait d'intégrer les compensations (part salaires, DCTP) au sein de cette part forfaitaire des groupements.

LA DGF DES DEPARTEMENTS

...de l'aménagement de la DGF départementale et la création d'une part régionale...

L'aménagement de la DGF des départements pourrait conduire à accroître la péréquation entre ces derniers. Il faudrait alors remplacer l'actuelle DFM par une dotation de solidarité départementale.

Par ailleurs, la création d'une part régionale au sein de la DGF et de la DGE conduirait à simplifier les relations entre l'Etat et les régions et rationaliserait la péréquation entre régions. Cette création serait suivie d'une réforme des fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), par l'instauration d'une dotation de solidarité régionale.

L'AMENAGEMENT DU POTENTIEL FISCAL ET DES AUTRES CRITERES DE CALCUL DES DOTATIONS

...et enfin de la modification des critères utilisés pour la répartition des dotations.

Potentiel fiscal :

Compte tenu de la suppression de la part salaires et du développement TPU/TPZ, il est nécessaire d'aménager le potentiel fiscal (PF).

D'une part, l'intégration de la compensation part salaires dans le calcul du PF va à l'encontre de son utilisation. Il s'agit d'un outil permettant de déterminer quel aurait été le produit perçu par une collectivité si elle avait appliqué une politique fiscale moyenne. Or, la collectivité ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant à la fixation de la compensation de la part salaires.

D'autre part, l'émergence de la taxe professionnelle unique (TPU) diminue l'intérêt du maintien du calcul du PF en l'état. En effet, même s'il est cohérent de calculer des bases fictives de TP en fonction de la variation annuelle des bases du groupement, celui-ci est confronté aux difficultés liées aux modifications annuelles dans les périmètres des EPCI et à la répartition des variations de bases de TP selon un prorata de population.

Toutefois, cet aménagement ne doit pas conduire à le faire disparaître, au profit d'un indicateur comme le revenu par habitant. En effet, le revenu par habitant ne permet pas de mesurer les capacités financières des communes, car les entreprises sont exclues.

Parmi les aménagements possibles on peut retenir deux hypothèses :

Hypothèse 1 :
$$\boxed{\text{PF}} = \boxed{\text{PF (3 taxes ménages)}} + \boxed{\text{montant de TP}}$$

avec $\boxed{\text{montant de TP}}$ = attribution de compensation + dotation de solidarité communautaire + quote-part du solde de TP reversé par l'EPCI (en fonction du poids démographique).

But : supprimer le calcul annuel des variations de base de l'EPCI et rapprocher le PF des communes de celui qu'elle percevrait si elle pratiquait les taux moyens nationaux sur les trois taxes ménages.

Hypothèse 2 : Le PF doit converger vers la moyenne constatée au sein du groupement.

Il reste encore à s'interroger sur la problématique du calcul du PF tenant compte de la compensation part salaires et de l'intégration de cette dotation au sein de la DGF à l'horizon 2004. En effet, la suppression de cette compensation dans le calcul du PF ferait varier fortement les potentiels fiscaux et l'Etat n'est pas prêt à financer un tel déséquilibre.

Logement social

Il apparaît préférable de remplacer le critère du logement social par celui du nombre de bénéficiaires d'aide sociale. En effet, pour les collectivités intéressées, ce critère est plus pertinent, car il prend en compte toutes les personnes en difficulté. De plus, la définition du logement social n'est pas la même entre la DGF et celle de la loi SRU et l'option retenue par la loi SRU ne peut être envisagée, compte tenu de la nécessité de comparer des données homogènes entre les collectivités.

Nombre d'élèves

Dans la mesure où le critère du nombre d'élèves est assez proche de celui de population, utilisé pour la DSR, il est proposé de le supprimer.

II - L'AMELIORATION DES OUTILS DE PEREQUATION HORIZONTALE : PRIORITE A LA REFORME DES FONDS DEPARTEMENTAUX DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

- Il existe actuellement différentes formes de péréquation :
 - la **péréquation dite « verticale »**, correspondant à la répartition des concours financiers de l'Etat,
 - la **péréquation « horizontale »**, consistant à effectuer un prélèvement sur les collectivités disposant d'un niveau élevé de ressources fiscales pour le redistribuer,
 - la **péréquation « mixte »**, tel le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, qui est alimenté :
 - par des dotations de l'Etat,
 - par un prélèvement sur les entreprises situées dans les collectivités où les taux sont les plus faibles.
- D'autres **mécanismes spécifiques** existent, se rapprochant de la péréquation horizontale : les évolutions différentes de la diminution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle peuvent être considérées comme une forme de péréquation au sein de l'équilibre du contrat de croissance et de solidarité.

(voir tableau page suivante)

Schémas actuels des mécanismes de péréquation horizontale et mixte

MECANISME	COLLECTIVITES CONCERNEES	PERIMETRE DE PEREQUATION	REPARTITION	NATURE	MONTANT 2001
Dotations de solidarité communautaire	EPCI à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle unique	EPCI et éventuellement EPCI limitrophes	Critères nationaux décision de l'EPCI	- Mixte - sur TP et foncier bâti	N.C.
Dotations de coopération	SAN	SAN	Critères nationaux décision de l'EPCI	- Mixte - Sur TP	N.C.
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	Communes	France entière	Critères nationaux	- Mixte : dotation et prélèvement sur les entreprises des communes à faible taux	936 M€
Fonds départementaux de la taxe professionnelle (FDPTP)	Communes et EPCI à fiscalité propre	Département (un ou plusieurs)	Conseil général ou commission interdépartementale	-Péréquation horizontale - Sur TP	561 M€ (2000)
Péréquation des magasins de grande surface	Communes et EPCI	Spécifique (calculé par rapport à l'éloignement de l'établissement)	Affecté au FDPTP (mêmes règles)	-Péréquation horizontale - Sur TP	9 M€ (2000)
Fonds de compensation de nuisances aéroportuaires (FCNA)	Communes et EPCI (prélèvement sur le FDPTP)	Spécifique (zone d'exposition du bruit des aéroports)	Critères nationaux	-Péréquation horizontale - Sur TP	8,5 M€ (2000)
Fonds de solidarité pour la région Ile-de-France (FSRIF)	Communes et EPCI Ile-de-France	Région Ile-de-France	Critères nationaux	-Péréquation horizontale 1 ^{er} prélèvement : sur potentiel fiscal global 2 ^e prélèvement sur taxe professionnelle	121 M€ 17 M€
Dotations de fonctionnement minimale des départements	Départements	France entière	Critères nationaux	- Mixte : prélèvement sur dotation (DGF des départements)	135 M€
Fonds de correction des déséquilibres régionaux	Régions	France entière	Critères nationaux	- Péréquation horizontale - Sur potentiel fiscal	59 M€

- Dispositifs actuels de péréquation en matière de taxe professionnelle -

Il existe deux dispositifs de péréquation :

- une péréquation à travers laquelle les collectivités locales contribuent au profit du fonds départemental de péréquation. Il s'agit de l'écrêtement des bases exceptionnelles de taxe professionnelle et la péréquation des bases de commerce de détail compris dans des grandes surfaces.
- une péréquation à l'égard des entreprises bénéficiant d'une pression fiscale plus faible : la cotisation nationale de péréquation.

L'écrêtement des établissements exceptionnels en matière de taxe professionnelle : limité au niveau communal et intercommunal, il vise les bases des établissements exceptionnels excédant le double de la moyenne des bases par habitant constatée au niveau national de l'année précédente. Le produit de l'écrêtement est égal au produit des bases excédentaires par le taux de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale selon le cas (soit 561 M€ en 2000).

La péréquation des magasins de grande surface, introduite à compter de 1991, institue une péréquation intercommunale de la taxe professionnelle acquittée par les commerces de détail situés dans des communes ou cantons à faible densité démographique dont la population ne justifierait pas, en soi, l'existence d'un tel ensemble commercial de cette importance. Il a pour effet de répartir la taxe professionnelle des commerces de détail de grande surface et des ensembles commerciaux entre les communes de la zone de chalandise et d'affecter une part du produit au maintien d'une présence commerciale en zone rurale. Le produit de cette péréquation est très limité (environ 9 M€ en 2000).

La cotisation nationale de péréquation : instaurée en 1982, elle vise les entreprises qui sont implantées dans des collectivités à faible pression fiscale (taux global de taxe professionnelle inférieur au taux moyen national de l'année précédente). Elle vise à majorer le taux global d'imposition voté par l'ensemble des collectivités locales s'appliquant à chaque établissement bénéficiant d'un taux faible. Une partie du produit correspondant (352 M€ en 2001) est perçue au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Les taux de cette cotisation ont été relevés en 1998 puis dans le cadre de la loi de finances pour 1999 portant réforme de la taxe professionnelle.

Les ressources affectées au FNPTP et provenant de la cotisation nationale de péréquation représentaient 42 % en 1998, 40 % en 1999 et 38,27 % en 2000 des ressources totales du FNPTP. Le Comité des Finances Locales est chargé de répartir l'ensemble des ressources du FNPTP.

Le Fonds de Solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) constitue un mécanisme de solidarité financière intercommunale propre à la région Ile-de-France qui prend la forme d'un fonds de péréquation alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées.

La loi du 12 juillet 1999 a modifié ce dispositif en prévoyant un second prélèvement (*FSRIF2*) effectué sur les seules ressources de taxe professionnelle des communes d'Ile-de-France dont la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant excède 3,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national.

Ce prélèvement est éventuellement réduit du produit de l'écrêtement réalisé au profit du FDPTP.

Le produit du FSRIF2 en 2001 s'élève à 17,38 M€.

- L'ensemble des mécanismes de **péréquation horizontale** représente moins de **2 milliards d'euros** (soit moins de **9%** des recettes totales de **taxe professionnelle**).

Les **F.D.P.T.P.** sont alimentés par **1300 établissements exceptionnels** (0,1% des établissements soumis à T.P.), pour un produit de **561 millions d'euros** (sur un produit total de T.P. de 23,5 milliards d'euros), dont 411 millions d'euros au titres des bases communales (soit **3,67%** de la **T.P.** perçues par les communes et les EPCI).

II – 1 - LE DEVELOPPEMENT DE LA PEREQUATION HORIZONTALE

- **Quatre voies** pourraient être explorées pour **rénover** les outils de **péréquation horizontale** :
 - **élargissement** de l'**écrêtement** à la **totalité des bases de taxe professionnelle** d'une même collectivité :
 - par substitution à l'actuelle péréquation départementale d'une péréquation globale nationale,
 - ou par ajout à la péréquation départementale actuelle d'un autre mécanisme de péréquation (portant sur la totalité des bases et dont le produit serait affecté au niveau régional ou national).
 - **simplification** de l'**articulation** entre les dispositions relatives aux **écrêtements** et les mesures incitatives à l'**intercommunalité**,
 - **correction** des modalités de **répartition** des **ressources** de F.D.P.T.P. (ex : contrainte de versement d'un minimum de 60% aux communes défavorisées, définition de critères d'éligibilité),
 - **extension** éventuelle de la **péréquation** aux **départements** et aux **régions** (prélèvement si le potentiel fiscal T.P./ habitant est supérieur à un certain niveau) :
 - renforcement de la péréquation interrégionale (réforme du fonds de correction des déséquilibres régionaux , -actuellement 3 régions contributrices pour 13 régions bénéficiaires-),
 - création d'une péréquation interdépartementale (compatible avec le mécanisme de prélèvement sur la D.G.F).

⇒ **Dans tous les cas, il conviendra de ne pas affecter trop brutalement les budgets locaux (ex : plafonnement des prélèvements en fonction des dépenses réelles de fonctionnement).**

II – 2- LES REFORMES POSSIBLES DE L'ALIMENTATION DES FONDS DEPARTEMENTAUX DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Deux voies d'évolution apparaissent possibles :

- soit **supprimer** la **péréquation départementale actuelle**, assise sur la base des seuls établissements exceptionnels, en lui substituant une **péréquation globale**, assise sur la totalité des bases d'une commune,
- soit **conserver** la **péréquation départementale**, en y **ajoutant** un mécanisme de **péréquation** portant sur la **totalité des bases de taxe professionnelle** (dont le produit pourrait être affecté au niveau régional et national).

LA SUPPRESSION DE LA PEREQUATION DEPARTEMENTALE ET LA CREATION D'UNE PEREQUATION GLOBALE NATIONALE.

Il s'agirait d'un **changement de nature** du prélèvement, modifiant en profondeur le montant des fonds départementaux. Il serait nécessaire de créer un **mécanisme de garantie** pour les F.D.P.T.P. et d'examiner son évolution.

Plusieurs **conséquences** apparaissent :

- suppression du deuxième mécanisme d'alimentation du fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (F.S.R.I.F.),
- augmentation considérable des collectivités contributrices (notamment les communes urbaines et les EPCI à fiscalité propre),
- transfert important de ressources, qui devra être limité par un plafonnement des prélèvements (par exemple en fonction des dépenses de fonctionnement),
- remise en cause de la catégorie des communes « concernées », qui résulte de la notion d'établissement exceptionnel,
- gestion centralisée, par l'intermédiaire d'un fonds national, afin de financer la garantie des F.D..P.T.P. .

⇒ **Il est préconisé de prévoir plutôt des adaptations aux mécanismes actuels, pour redynamiser le régime des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.**

LE MAINTIEN DE LA PEREQUATION DEPARTEMENTALE ACTUELLE ET LA CREATION D'UN MECANISME DE PEREQUATION DES RESSOURCES DE TAXE PROFESSIONNELLE.

Il s'agirait de passer d'un écrêtement des seuls établissements exceptionnels à un **écrêtement de l'intégralité** (ou d'une partie –par exemple 75%-) des **bases de taxe professionnelle** de la commune, si ces bases/habitant excèdent un seuil (par exemple 2 à 3,5 fois la moyenne nationale de T.P.).

Le **rendement total** d'un écrêtement (à partir de deux fois la moyenne nationale des bases de TP/habitant) appliqué à la totalité des bases communales de T.P., sans plafonnement, serait de **412 millions d'euros**, pour **1277 communes contributrices**.

Les **effets** pouvant déséquilibrer les budgets de certaines collectivités contributrices, le dispositif pourrait être atténué :

- en fonction du seuil de déclenchement de l'écrêtement (2 fois ou plus la base moyenne nationale/habitant),
- sur le montant des bases excédentaires à écrêter (100%, 75% ...),
- par un plafond calculé en fonction des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité contributrice (ex :10%).

Cette péréquation pourrait consister à la mise en place d'un **écrêtement complémentaire**, de type « FSRIF2 », calculé sur la totalité des bases communales de T.P. (hors région Ile de France), déduction faite du prélèvement actuel du F.D.P.T.P..

Elle mobiliserait **peu de contributeurs** (entre 221 et 541 communes, selon l'hypothèse retenue) et fournirait un **produit important** (entre 41 et 177 millions d'euros).

Collectivités visées	Montant des bases écrêtées	Seuils	Nombre de communes concernées	Scénario avec plafonnement à 10% des DRF ^(*) (en M€)	Scénario sans plafonnement (en M€)
Avec l'Ile-de-france	100 %	2 fois la moyenne nationale des bases TP	1277	147	412
Sans l'Ile-de-france	75 %	2,5 fois la moyenne nationale des bases TP	541	81	177
Sans l'Ile-de-france	75 %	3,5 fois la moyenne nationale des bases TP	221	41	95

(*) : DRF : dépenses réelles de fonctionnement.

II – 3 - LA DELICATE ARTICULATION AVEC L'INTERCOMMUNALITE

La **situation** actuelle, que ce soit en matière d'alimentation ou de répartition des F.D.P.T.P, n'est **plus lisible** . Par exemple, de nombreux cas diffèrent :

- les communautés de communes issues de districts créés avant 1992 ne sont pas soumises à écrêtement (sauf en cas de majoration de leur taux de T.P.),
- l'écrêtement a été supprimé pour les communautés d'agglomération et urbaines levant la T.P.U, mais remplacé par un prélèvement (figé, sauf accord entre communauté et conseil général),

Une **simplification** des **règles de fonctionnement** des F.D.P.T.P. apparaît nécessaire.

Il serait **plus efficace**, en terme de péréquation, de prendre en compte les **EPCI** plutôt que les communes (mais en tenant compte de la totalité de la population de ces EPCI, et non de celle de la seule commune d'implantation des établissements exceptionnels).

Cette mesure se traduirait par une **réduction importante** du nombre d'**EPCI contributeurs** (85, au lieu de 284, avec une limite établie à 2 fois la moyenne nationale/ habitant), pour un rendement élevé (305 millions d'euros).

Il serait également possible de **moduler l'écrêtement** en fonction du **régime fiscal** de l'EPCI.

Montant des bases écrêtées	Seuils	Nombre de groupements contributeurs	Rendement * (en M€)
100 %	Bases totales >2 x la base moyenne nationale par hab. (pop de l'établissement public de coopération intercommunale)	85 au lieu de 284 actuellement	305
100 %	Bases totales >3 x la base moyenne nationale par hab. (pop de l'établissement public de coopération intercommunale)	43	130

II – 4 - LA NECESSAIRE REFORME DES REGLES DE REPARTITION

La répartition actuelle est essentiellement effectuée entre communes concernées et collectivités défavorisées. Or, le **renforcement** du rôle **péréquisiteur** est unanimement demandé.

Ainsi, le minimum attribué aux **communes défavorisées** pourrait être fixé à **60%**.

Un **nouveau type de répartition** doit être envisagé en cas de mise en place d'un écrêtement complémentaire.

Les **deux hypothèses** seraient les suivantes (en cas de non abondement des fonds départementaux) :

- le produit des écrêtements complémentaires est versé au FNPTP ou à un fonds spécifique, à répartir sur l'ensemble des collectivités, en fonction de critères objectifs et identiques définis par le Comité des finances locales,
- le produit est versé à un fonds créé au niveau des régions, qui répartiraient les ressources en fonction de critères définis par elles.

⇒ **Les propositions effectuées ne transforment pas totalement le paysage de la péréquation fiscale, mais tendent à renforcer l'efficacité des outils existants, en s'adaptant notamment aux évolutions de l'intercommunalité.**

II – 5 - L'ANALYSE DES SIMULATIONS EFFECTUEES

La réforme envisagée veut favoriser l'**adéquation des ressources fiscales** aux **dépenses des collectivités**. Dans cet objectif, **trois séries de simulations** ont été effectuées, portant sur les communes, les EPCI, les départements et les régions (seules les simulations relatives aux communes et EPCI sont ici présentées).

LA MODIFICATION DU SYSTEME D'ALIMENTATION ACTUEL

⇒ Communes

- 1^{ère} simulation :

- **suppression** des **FDPTP actuels** et du second mécanisme du FSRIF,
- **nouvel écrêtement** égal à la **totalité des bases** excédant le seuil retenu, multiplié par le taux de T.P. de la commune.

Les seuils d'écrêtement ont été fixés à 2 et à 3 fois la moyenne nationale des bases de T.P./ habitant, avec ou sans plafonnement par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement.

- seuil égal à **2 fois la moyenne** ⇒ **1381 communes concernées** pour un produit de **1,093 milliard d'euros** (sans plafonnement) et de **288 millions d'euros** (avec plafonnement à 10%).
- seuil égal à **3 fois la moyenne** ⇒ **785 communes** pour un produit de **703 millions d'euros** (sans plafonnement) ou de **177 millions d'euros** (avec plafonnement).

De ces montants doivent être soustraits les produits actuels de F.D.P.T.P..

Conséquences :

Transfert important de charges entre départements, entre communes et forts changements par rapport au système actuel de péréquation départementale.

(ex : sur les 61 communes les plus fortement écrêtées, on constate que 21 ne sont actuellement pas écrêtées ; sur les 785 communes écrêtées, 190 ne le sont pas actuellement).

En cas d'application d'un plafonnement (qui paraît indispensable), les montants dégagés sont inférieurs au produit écrêté actuel.

- 2^{ème} simulation :

Nouvel écrêtement (complémentaire au FDPTP actuel), portant sur la **totalité des bases de TP** des communes, à l'exclusion de celles de la région Ile de France.

Les seuils d'écrêtement sont identiques à ceux des simulations précédentes :

- seuil égal à **2 fois la moyenne nationale** ⇒ **1277 communes** pour un produit de **412 millions d'euros** (sans plafonnement) ou de **147 millions d'euros** (avec plafonnement).
- seuil égal à **3 fois la moyenne** ⇒ **452 communes**, pour un produit de **209 millions d'euros** (sans plafonnement) ou **69 millions d'euros** (avec plafonnement).

Conséquences :

Dans cette simulation, le produit généré serait important mais concernerait de nombreuses communes (1277). Une réforme du FSRIF serait nécessaire, afin que la péréquation au sein de l'Ile de France soit en rapport avec la nouvelle péréquation nationale.

- **3^{ème} simulation :**

Nouvel écrêtement complémentaire, comparable au 2^{ème} prélèvement du FSRIF, appliqué à hauteur de **75%** des **bases excédentaires** et déduction faite du produit actuel de F.D.P.T.P :

- seuil égal à **2,5 fois la moyenne** ⇒ **541 communes**, pour un produit de **178 millions d'euros** (sans plafonnement) ou de **81 millions d'euros** (avec plafonnement).
- seuil égal à **3,5 fois la moyenne** ⇒ **221 communes**, pour un produit de **95 millions d'euros** (sans plafonnement) ou de **41 millions d'euros** (avec plafonnement).

Conséquences :

Dans les 2^{ème} et 3^{ème} simulations, les communes « prélevées » seraient logiquement les communes les plus riches situées en zone urbaine .

La 3^{ème} simulation mobilise un nombre relativement limité de contributeurs.

Constat : un écrêtement appliqué à la totalité des bases de T.P. :

- aurait une portée plus grande,
- et permettrait à la péréquation d'impliquer non seulement quelques communes rurales, mais un nombre étendu de communes dont la ressource globale de taxe professionnelle est importante (plutôt situées en zones urbaines et dans les départements fortement urbanisés).

⇒ **EPCI**

Deux hypothèses sont envisagées, à partir de **différents seuils de bases de T.P./habitant**. **Aucun plafonnement / dépenses réelles de fonctionnement** n'est appliqué, dans la mesure où certaines données n'étaient pas disponibles. Les chiffres fournis ne présentent donc qu'un caractère indicatif.

L'écrêtement concernerait toutes les catégories d'EPCI, quelle que la date de leur création.

- **1^{ère} simulation**

- **suppression** de l'écrêtement actuel,
- **nouvel écrêtement** pratiqué :
 - à **2 ou 3 fois la moyenne nationale** de T.P./habitant,
 - à **2,5 fois la moyenne**, sur **75% des bases excédentaires**.
 - concernerait respectivement **85, 43 et 52 EPCI**, pour un produit **305, 130 et 131 millions d'euros**.

Conséquences :

Un écrêtement appliqué à la totalité des bases opérerait un transfert de charge important.

Le produit prélevé à 2 fois la moyenne dégagerait une somme considérable (305 millions d'euros pour 148 actuellement), concentrée sur un nombre d'EPCI faible (85 au lieu de 284 actuellement).

Les deux autres écrêtements fournissent un produit inférieur au produit actuel.

Les EPCI à T.P. de zone connaîtraient une diminution de leur écrêtement.

- **2^{ème} simulation :**

- **nouvel écrêtement complémentaire** au système actuel, en fonction d'un seuil de bases de TP/habitant fixé :
 - à **2 ou 3 fois la moyenne nationale**,
 - à **2,5 fois la moyenne sur 75% des bases excédentaires**.
- concernerait respectivement **61, 30 et 32 EPCI**, pour un produit de **222, 91 et 89 millions d'euros**.

Conséquences :

Le produit prélevé à 2 fois la moyenne est largement supérieur au produit actuel (222 millions d'euros au lieu de 148).

Le produit des deux autres écrêtements serait essentiellement alimenté par les EPCI à fiscalité additionnelle .

Un seuil d'écrêtement spécifique pourrait leur être appliqué.

LA REPARTITION DES PRODUITS ECRÊTES DE TAXE PROFESSIONNELLE.

Il a été envisagé une **répartition** « en fonction de l'écart au **potentiel fiscal moyen / habitant** » (art.91 de la loi de finances pour 2001).

Deux hypothèses de simulations ont été effectuées en ce sens, sur un **département test (la Seine-Maritime)**.

- **1^{ère} simulation :**

Répartition des produits écrêtés en fonction de l'**écart du potentiel fiscal / habitant** par rapport au **potentiel fiscal moyen / habitant** de l'**ensemble** des **communes** du département.

- **2^{ème} simulation :**

Répartition en fonction de l'écart du **potentiel fiscal / habitant** par rapport au **potentiel fiscal moyen / habitant** du **groupe de strates** (- 3.500 h., de 3.500 à 9.999 h., et + 9.999 h.).

- dans les deux cas, ont été **exclues** de la répartition les **communes** dont le **potentiel fiscal / habitant** est au moins **supérieur à 2 fois le PFM** retenu.
- apparaissent dans les tableaux les **gains** ou les **pertes** constatés pour **chaque commune**.

⇒ **En conclusion, les hypothèses simulées montrent les opportunités et les difficultés d'un bouleversement d'ampleur.**

Le plafonnement des écrêtements (qui paraît indispensable) implique une limitation des sommes prélevées, qui risque de ne pas apporter la « valeur ajoutée » escomptée.

Par ailleurs, il convient de ne pas négliger les effets d'une éventuelle refonte de la répartition des FDPTP, telle qu'elle a été évoquée dans le rapport remis au Parlement en application de l'article 40 de la loi de finances rectificative 1999 : fixation par la loi d'une contrainte de versement d'un minimum de 60 % aux collectivités défavorisées et des critères d'éligibilité.

III - LA MODERNISATION DE LA FISCALITE LOCALE DANS LE CADRE DE L'ARCHITECTURE EXISTANTE

- L'**assiette des impôts locaux** a fait l'objet au cours de la précédente décennie de **plusieurs tentatives de modernisation** :

- révision des valeurs locatives engagée en 1990,
- remplacement de la taxe d'habitation départementale par une taxe départementale sur le revenu.

Ces réformes n'ont **pas** été **mises en œuvre** en raison de l'ampleur des **transferts** qu'elles provoquaient.

III -1 - LA DIFFICILE REVISION DES VALEURS LOCATIVES

- La **valeur locative** est la **valeur d'usage réelle** actuelle des biens dont le contribuable dispose (à titre de propriétaire ou d'occupant).

Elle est dite « **cadastrale** » lorsqu'elle est inscrite dans les **documents cadastraux** (qui servent à identifier la matière imposable à la taxe foncière dans chaque commune).

L'ANCIENNETE DES BASES ACTUELLES

- Les valeurs locatives sont actuellement déterminées en fonction de valeurs fixées :

- en **1961**, pour le **foncier non bâti**,
- en **1970**, pour la **taxe d'habitation** et **foncier bâti**.

- Des actualisations sont intervenues :

- en **1970**, pour le **non bâti**,
- en **1980**, pour l'**ensemble des propriétés**.

Depuis **1981**, seuls des **coefficients nationaux annuels** de revalorisation forfaitaire ont été appliqués.

⇒ **Les valeurs locatives sont désormais éloignées de la réalité du marché locatif immobilier, ce qui crée des iniquités.**

LES PRINCIPES DE LA REVISION GENERALE DE 1990

- La **loi du 30 juillet 1990** a fixé le principe d'une révision générale des valeurs locatives servant de base au calcul des impôts locaux, en retenant **trois grands principes** :
 - une **simplification des modalités d'évaluation** (rattachement de chaque propriété à un groupe, à un sous-groupe et à une catégorie - pour le foncier bâti - ou à une classe - pour le foncier non bâti -, tarif fixé par secteur d'évaluation - appliqué à une superficie réelle du local-, affectation d'un coefficient unique - tenant compte de la situation et de l'état de la propriété -),
 - une **participation active** des **élus locaux** et des **contribuables** aux opérations de révision,
 - une **neutralité globale** sur la **pression fiscale** (produit fiscal constant pour chaque taxe dans chaque collectivité).

LES RESULTATS DE LA REVISION DE 1990

- L'**intégration** des nouvelles évaluations cadastrales impliquait des **transferts de charges substantiels** entre contribuables.
- Plusieurs **correctifs** étaient envisagés mais s'avéraient **insuffisants** (classement des logements sociaux dans une catégorie à part, intégration des résultats sur 4 ans, intégration immédiate avec écrêtement des cotisations, dispositifs limitant définitivement les transferts de charge – et non pendant une période transitoire -).

UN STATU QUO NON SATISFAISANT

- La conservation des bases actuelles aboutit à une **répartition inégale des impôts locaux** entre contribuables, conduisant à des transferts cachés entre catégories, tandis que l'**évolution des valeurs locatives**, diverge chaque année davantage des **réalités économiques**.
- Le vieillissement des bases a également une incidence sur les **dotations** de l'**Etat**, qui tiennent largement compte du **potentiel fiscal** des collectivités.
- Le maintien du statu quo accroît la **contestation** de l'**impôt local** par les redevables.
- L'insuffisante évolution des bases entraîne également une **augmentation artificielle des taux apparents d'imposition**.
- L'absence de la mise à jour des bases risque de conduire l'Etat à assumer une **part croissante** de la **fiscalité directe locale** pour atténuer la charge des contribuables.

⇒ Il convient d'examiner des solutions nouvelles consistant :

- soit à rechercher de nouveaux éléments d'assiette,
- soit à reprendre la réflexion sur la révision, avec une approche décentralisée,
- soit à procéder à une actualisation plus systématique des bases de 1970.

III - 2 – LA MISE A JOUR PERMANENTE DES BASES ET LA REVISION D'INITIATIVE LOCALE

- L'**actualisation** des valeurs locatives cadastrales apparaît à tous les élus **indispensable**, dans un souci de justice fiscale, mais aussi de réalisme pour le calcul du **potentiel fiscal** des collectivités.
- Les **difficultés** liées à la **mise en œuvre** de la révision générale décidée en 1990 rendent délicate son application effective, d'autant que les bases qui en sont issues ont vieilli.

Par exemple, en Ile de France, les loyers des logements n'ont progressé que de 10% depuis 1990, alors que ceux des bureaux ont augmenté de 50%.

Certaines **zones d'habitation**, essentiellement rurales en 1990, ont connu une **urbanisation rapide**. Des **quartiers anciens** de centres urbains ont fait l'objet d'une **rénovation profonde**. Certains **découpages** ne sont **plus pertinents**.

- Le rapport estime que :
 - le choix de **révisions lourdes, générales et périodiques** a montré ses **limites**,
 - des **opérations ponctuelles d'évaluation des logements neufs** ou de **réévaluation** pilotées au niveau **local** interviennent régulièrement dans des **conditions relativement satisfaisantes**.

Deux voies sont envisagées :

PERMETTRE AUX ELUS D'OPTER POUR L'INTRODUCTION DES BASES ISSUES DE LA REVISION DE 1990, AVEC LA POSSIBILITE D'EN MODULER LES EFFETS (EN MODIFIANT LES SECTEURS D'EVALUATION ET EN APPLIQUANT DES TARIFS PAR SECTEURS LOCATIFS MOINS ELEVES).

- Cette faculté devra être encadrée par le législateur, afin de respecter les principes de l'article 34 de la Constitution.
- Ne seraient **pas modulables** localement :
 - les **principes généraux** concernant la nomenclature des groupes, sous-groupes, catégories et classes,
 - les **modalités de classement** des propriétés,
 - les **modalités de calcul** des **évaluations cadastrales** au **niveau individuel** (par les services fiscaux).
- En revanche, pourraient relever de l'**initiative locale** les éléments correspondant aux données collectives :
 - le **découpage** des **secteurs d'évaluation**,
 - la **fixation** des **tarifs** correspondants.

La clarification du choix de la collectivité ayant l'initiative de la révision.

- Il n'apparaît **pas possible** d'autoriser **chaque collectivité** à engager un **processus autonome** de révision des bases à son profit. Sinon, on pourrait constater, pour même local, autant de valeurs locatives que de collectivités...

Il convient de privilégier le principe d'**unicité** de la **valeur locative** et de définir un **niveau adéquat de collectivité** pouvant décider la mise en place de la révision :

- le **niveau régional**, qui paraît devoir être écarté (les régions perçoivent le plus faible produit des quatre taxes –et plus de taxe d'habitation-),
- le **niveau communal**, qui présente certaines difficultés, notamment avec la montée en puissance de l'intercommunalité.

Le dispositif engagé par les seules communes entraînerait des transferts entre communes sur les parts départementale et régionale, qu'il serait nécessaire de neutraliser par de complexes mécanismes.

- le **niveau départemental**, ce qui permettrait que la révision s'applique à tous les redevables d'un même département,
- le **niveau intercommunal**, à condition que l'ensemble des communes concernées représente une part significative des bases d'imposition du département.

⇒ **Une autre piste pourrait consister à renoncer définitivement à l'introduction de la révision de 1990 et à donner les moyens juridiques à l'administration de procéder à une actualisation « au fil de l'eau » des bases de 1970.**

METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE MISE A JOUR PERMANENTE DES BASES DE 1970, A L'INITIATIVE DE L'ADMINISTRATION FISCALE.

Ce dispositif pourrait comporter deux volets :

- donner les moyens juridiques à l'administration fiscale pour actualiser automatiquement les données individuelles,
- donner la possibilité aux collectivités locales de procéder à une actualisation des bases sur des données collectives (modulations des tarifs et du coefficient de situation des locaux).

Les moyens juridiques accordés à l'administration fiscale pour actualiser les bases.

- **prise en compte** des **travaux de révision** réalisés suite à la loi de 1990 (consistance et caractéristiques physiques de 3 millions de locaux),
- institution d'une **obligation déclarative** au titre des changements de caractéristiques physiques,
- **modernisation des modalités d'évaluation individuelles** :
 - suppression des locaux de référence pour l'évaluation des locaux d'habitation,
 - suppression des équivalences superficielles pour le calcul de la surface pondérée des locaux d'habitation,
 - modification de la limite de 10% pour prendre en compte les changements de caractéristiques physiques et d'environnement,
 - modernisation de la classification des locaux professionnels.

La possibilité pour les collectivités locales de procéder à une actualisation des bases portant sur des données collectives.

Une fois l'**actualisation des données individuelles** proposée au niveau communal par l'administration fiscale, des marges de manœuvre seraient confiées aux collectivités locales pour apprécier les **conditions d'application**, en leur permettant :

- de **moduler** les **tarifs** au sein de secteurs locatifs nouveaux, dès lors que l'administration constaterait un écart dépassant une certaine proportion, entre les valeurs locatives retenues en 1970 et les valeurs du marché,
- de **moduler** le **coefficient de situation des locaux**, afin de mieux apprécier la situation d'un immeuble dans une commune (situation générale du local et emplacement particulier).

⇒ L'**actualisation des bases « au fil de l'eau »** permettrait de moderniser les valeurs locatives et de les rendre plus équitables.

Cette actualisation, qui porterait sur des données individuelles, pourrait être complétée par une actualisation portant sur des données collectives locales, à laquelle les élus seraient associés.

Des mécanismes de lissage pourraient être mis en place en cas de transfert de charge trop élevés.

Ces mesures permettraient de préserver la base locative comme élément principal de l'imposition locale, assurant ainsi :

- la stabilité des bases,
- le maintien d'un lien entre l' élu et le contribuable.

III - 3 - LA RECHERCHE DE NOUVEAUX ELEMENTS D'ASSIETTE

SUBSTITUER LA VALEUR VENALE A LA VALEUR LOCATIVE

Avantages

- rapproche l'assiette de la TH de la valeur effective des biens immobiliers,
- améliore la prise en compte des capacités contributives des contribuables,
- pour les collectivités locales, permet de récupérer une partie de la plus-value engrangée par le propriétaire du fait des aménagements urbains réalisés.

Difficultés de mise en œuvre

- pour l'administration : la difficile connaissance des bases, qui supposerait la mise en place d'un système déclaratif, reposant sur le contribuable, et posant problème par exemple dans les zones géographiques où les mutations sont peu fréquentes,
- pour les collectivités locales : l'instabilité des bases d'imposition du fait des fluctuations du marché immobilier,
- pour les contribuables : les transferts de charges (hausse de l'impôt, par exemple pour les immeubles situés en centre ville).

LA TAXE D'HABITATION : INTRODUIRE DES ELEMENTS D'ASSIETTE PRENANT DAVANTAGE EN COMPTE LES CAPACITES CONTRIBUTIVES DE CHAQUE FOYER

Même si la prise en compte du revenu, pour l'assiette de la TH, a été renforcée en juillet 2000, celle-ci continue d'être critiquée car elle n'est pas assez représentative du revenu du contribuable (8,5 millions de redevables ont bénéficié en 2000 du nouveau dispositif de dégrèvement, dont 2,2 millions ont bénéficié pour la première fois d'un allègement).

Elargir les possibilités d'abattement laissées à l'initiative des collectivités locales

Donner la possibilité aux collectivités de prévoir de nouveaux abattements, notamment en fonction du revenu. Ces abattements, comme ceux existant actuellement, ne donneraient pas lieu à compensation. (En pratique, le nombre des collectivités ayant décidé de majorer les abattements existants est limité.)

Remplacer la part départementale de TH par une taxe sur le revenu

Adopté en 1991 par le Parlement (« taxe départementale sur le revenu »), ce projet n'a jamais été mis en œuvre en raison de ses inconvénients.

Inconvénients

- rendrait imposables des personnes qui ne payaient pas la TH jusqu'à présent (il y aurait ainsi 3 millions de nouveaux redevables) ;
- entraînerait des transferts entre contribuables, au détriment des redevables aux revenus élevés ...
- ... et des transferts entre communes, au détriment des moins de 5 000 habitants, ainsi que l'augmentation des écarts de richesse entre communes.

Introduire une part de revenu dans l'assiette de la TH

<i>Avantages</i>	<ul style="list-style-type: none"> - renforce la prise en compte de la capacité contributive des redevables, - donne aux collectivités locales un impôt plus moderne et plus dynamique, - évite la création de nouveaux redevables.
<i>Deux hypothèses</i>	<p>Le rapport a formulé deux hypothèses, consistant à ajouter à la valeur locative une fraction de revenu ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans la première hypothèse, la fraction de revenu prise en compte est fixée à 2 %, - dans la seconde, elle est de 10 %, mais le revenu fait l'objet d'abattements. <p>Les pourcentages et abattements ainsi retenus ont été fixés de manière à ce que les deux hypothèses se traduisent par une base de TH, constituée pour 15 % par le revenu, et pour 85 % par la valeur locative.</p>

Les principaux résultats des simulations sont présentés dans le tableau ci-après :

- . le pourcentage de redevables concernés par la baisse, la stagnation ou la hausse de leur cotisation ;
- . des éléments sur le niveau de revenu de ces redevables ;
- . les hypothèses de recyclage du gain pour l'Etat : ces deux hypothèses se traduisent en effet par un gain pour l'Etat (230 M€ pour la première, 610 M€ pour la seconde), car la réforme aboutit à diminuer les cotisations des redevables ayant les revenus les plus faibles et donc à réduire la part de cotisation prise en charge par l'Etat. Le rapport prévoit trois solutions de recyclage de ces gains, les deux premières concernant l'ensemble des redevables, la dernière ne concernant que les seuls perdants :
 - H1 : modérer les hausses de cotisation, par l'octroi d'un dégrèvement complémentaire de cotisation ;
 - H 2 : diminuer la base revenu de tous les contribuables ;
 - H 3 : plafonner les cotisations des redevables qui subissent les plus fortes hausses.

INTEGRATION D'UNE PART DE REVENU DANS LA TH - RESULTATS DES SIMULATIONS

	Hypothèse n° 1 : l'intégration de 2 % des revenus			Hypothèse n° 2 : l'intégration de 10 % des revenus		
	Les gagnants <i>(la cotisation diminue d'au moins 5 %)</i>	Les neutres <i>(la cotisation varie dans une fourchette +/- 5 %)</i>	Les perdants <i>(la cotisation augmente d'au moins 5 %)</i>	Les gagnants <i>(la cotisation diminue d'au moins 5 %)</i>	Les neutres <i>(la cotisation varie dans une fourchette +/- 5 %)</i>	Les perdants <i>(la cotisation augmente d'au moins 5 %)</i>
% de redevables	8,3 %	66,7 %	25 %	37,2 %	40,4 %	22,4 %
Indications sur les revenus	40 % ont un revenu inférieur à 7 265 €	36 % ont un revenu inférieur à 12 881 €	72 % ont un revenu supérieur à 20 830 €	57 % ont un revenu compris entre 12 880 et 24 276 €	La moitié a un revenu inférieur à 12 881 €	65 % ont un revenu supérieur à 28 965 €
H 1	14,1 %	66,6 %	19,3 %	67 %	16 %	17 %
H 2	16,3 %	67,3 %	16,4 %	43,8 %	41 %	15,2 %
H 3	8,3 %	67,3 %	25 % <i>(hausse limitée à 6 %)</i>	37,2 %	40,4 %	22,4 % <i>(hausse limitée à 28 %)</i>

Conclusion : l'hypothèse intégrant 10 % du revenu bénéficierait davantage aux petits revenus que celle intégrant 2 % des revenus, mais elle laisse persister une augmentation importante pour les hauts revenus.

Conclusion générale :

- l'intégration du revenu entraîne des transferts de charges, au détriment notamment de nombreux ménages à revenus moyens (5 millions de redevables verraient leur cotisation fortement augmenter la première année) ; ces transferts ne sont pas suffisamment atténués par les mécanismes de recyclage du gain de l'Etat ;
- la prise en compte du revenu au niveau local accentuerait les disparités de ressources fiscales entre collectivités au détriment des communes les plus pauvres ;
- pour réduire ces inconvénients, il serait nécessaire de procéder à un allègement de la TH lors de la mise en œuvre de la réforme, et de prévoir des mécanismes péréquateurs pour les communes.

MODIFIER L'ASSIETTE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

L'assiette de la TP est l'objet de critiques :

- elle est indifférente à la situation financière de l'entreprise et à la réalisation ou non d'un bénéfice ;
- pour des raisons économiques, elle est prise en charge, de manière croissante, par l'Etat (par le biais notamment de la suppression de la part salaires, et du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée).

La prise en compte de la valeur nette comptable des biens

Avantages une meilleure prise en compte de la dépréciation dans le temps des équipements et biens mobiliers, en incorporant progressivement les amortissements

Inconvénients retenir la valeur nette comptable des biens réduirait l'assiette imposable et conduirait les collectivités à augmenter leur taux, ce qui pénaliserait les entreprises qui investissent

La prise en compte du bénéfice ou de la valeur ajoutée de l'entreprise

L'objectif est de tenir compte de la situation économique et financière de l'entreprise.

La prise en compte du résultat

Inconvénients - transfert de charges au détriment des entreprises les plus profitables ;
- fragilisation des budgets locaux, car la nouvelle base de la TP serait très sensible à la conjoncture économique.

L'intégration de la valeur ajoutée (VA)

Avantages - la VA est moins sensible à la conjoncture économique que le bénéfice ou le résultat ;
- elle constituerait pour les collectivités un élément dynamique d'imposition.

Inconvénients - la VA est établie au niveau de l'entreprise entière et non par établissement ;
- constituée en partie par les salaires, son intégration dans les bases de TP paraît peu cohérente avec la suppression de la part salaires engagée depuis 1999 ...
- ... et constituerait une mesure défavorable à l'emploi, entraînant des transferts de charge importants, au détriment des activités de main-d'œuvre.

Deux solutions possibles L'intégration de la VA dans l'assiette de la TP peut prendre deux formes :
- la VA constitue le seul élément de la base TP, ce qui entraînerait des transferts de charge élevés (63 % des entreprises auraient une hausse de cotisation) ...
- ... ou la TP est constituée d'une assiette mixte dont la VA est l'un des éléments (permettrait de limiter les transferts de charge).

Modalités d'intégration de la valeur ajoutée - répartir la VA en fonction de la localisation actuelle des bases (le produit de TP serait réparti au profit des collectivités, qui continueraient d'en fixer le taux) ;
- faire de la TP un impôt régional (VA imposée au siège de l'entreprise, au taux régional) ;
- imposer la VA au niveau national selon un taux unique et en redistribuer le produit aux collectivités en fonction de critères objectifs (potentiel fiscal, population ...).

La taxation des actifs financiers et incorporels

Les biens incorporels, qu'il s'agisse des actifs immatériels (brevets, marques, licences, études, logiciels...) ou des immobilisations financières, ne sont pour l'heure actuelle pas inclus en tant que tels dans la base de TP. Certains élus critiquent cette inadéquation des bases de TP à la richesse réelle des entreprises.

<i>Intégrer dans la base de TP les investissements immatériels</i>	<ul style="list-style-type: none"> - risque d'évasion de l'assiette dans des structures juridiques indépendantes à l'étranger, - risque de décourager l'investissement dans ce domaine et de diminuer l'attractivité du territoire national dans les domaines de la recherche, du développement, des nouvelles technologies, - problème de localisation de la base (ces éléments ne peuvent être taxés qu'au siège).
<i>Imposer les actifs financiers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - problème de volatilité des bases (à cause de la fluctuation des soldes des opérations financières et possibilité de transfert à l'étranger), - risque de double imposition (les actifs financiers détenus par une entreprise représentent une part du capital social d'une autre entreprise, qui a utilisé ces fonds pour l'acquisition notamment de ses immobilisations, taxés via la TP).

III – 4 - LA FUSION DE LA TAXE D'HABITATION ET DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES POUR LES PROPRIETAIRES-OCCUPANTS

<i>Une réforme concernant les seuls propriétaires-occupants</i>	Proposition émanant du Comité des Finances Locales : création d'une nouvelle taxe unique sur les propriétaires-occupants qui se substituerait, pour ces redevables, aux deux taxes actuelles
Inconvénients	Les différences dans l'établissement de ces deux taxes (champ d'application, abattements...) rendent cette piste difficilement envisageable.

III - 5 - LA REFORME DES LIENS ENTRE LES TAUX D'IMPOSITION

Les règles actuelles de liaison entre le taux visent à répartir de manière équitable, entre les particuliers et les entreprises, l'évolution des taux des impositions locales, en évitant une pression excessive des taux de taxe professionnelle sur les entreprises.

Ces règles apparaissant complexes, la majorité des collectivités locales préfère adopter une variation uniforme des taux .

LES RISQUES SUPPOSES D'UNE DELIAISON DES TAUX

- **la suppression du lien entre taxe d'habitation et taxe professionnelle :**

Elle conduirait à ne retenir que le taux moyen des impôts ménages pour apprécier la variation possible du taux de T.P. .

Le risque estimé serait de voir le taux de la taxe foncière augmenter pour réduire celui de la taxe d'habitation.

- **l'assouplissement des conditions de recours à la majoration spéciale de la T.P. :**

La suppression de la condition relative au taux moyen pondéré des trois taxes ménages faciliterait l'augmentation de la pression fiscale sur les entreprises, sans justification apparente.

Par ailleurs, la proposition qui consisterait à donner la possibilité aux EPCI à fiscalité additionnelle de recourir à la majoration spéciale ne paraît pas opportune.

- **l'ouverture du droit à augmentation du taux de T.P.U en cas de diminution des bases du groupement :**

Il est estimé que n'est pas justifiée au regard de la situation financière des groupements levant la T.P.U. et qu'elle favoriserait une variabilité peu satisfaisante des taux d'imposition, au détriment de toute cohérence économique.

LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DE CERTAINES REGLES DE LIEN.

- **la substitution aux références actuelles des taux moyens des collectivités de même nature, par strate de population.**

Les taux de référence actuels (taux plafonds ou moyens) sont calculés au niveau national (voire départemental pour certains taux plafonds).

Or, le niveau de ces taux varie souvent, notamment selon l'environnement (urbain ou rural).

Il pourrait être envisagé la prise en compte de taux moyens par strate de population et/ou définis selon les types de groupements.

- **la création d'un « droit à récupération » en matière de taxe professionnelle.**

Lorsqu'une commune ou un EPCI a baissé son taux de T.P. sans y avoir été contraint par l'application des règles de lien, il pourrait bénéficier au cours des années suivantes (ex : pendant 5 ans) d'un droit à augmenter son taux de TP à due concurrence.

Le même dispositif pourrait s'appliquer aux hausses d'impôts ménages non accompagnées de hausse du taux de T.P..

- **l'assouplissement des règles applicables aux EPCI levant la TPU.**

Lorsque l'EPCI est compétent en matière de déchets et que le service était auparavant financé par les communes sur leur budget général, celles-ci baissent logiquement leurs impôts ménages.

Cette baisse n'entraîne pas systématiquement la baisse du taux de T.P. de l'EPCI (s'il utilise la possibilité de déliaison à la baisse), mais il ne peut l'augmenter.

Il paraît souhaitable de supprimer la règle consistant à plafonner pendant 2 ans la variation à la hausse de la T.P. (à 50% de l'augmentation normalement possible), afin de ne pas obérer les marges de manœuvre de l'EPCI.

IV - LA MODERNISATION DE LA FISCALITE LOCALE DANS LE CADRE D'UNE NOUVELLE ARCHITECTURE

IV - 1 - LA SPECIALISATION DES IMPOTS LOCAUX PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES LOCALES

Chaque impôt est levé au profit d'une seule collectivité.

Avantages

- une plus grande clarté pour le contribuable,
- un lien renforcé entre l'élu et le contribuable (le responsable d'une baisse ou d'une hausse d'impôt serait immédiatement identifiable).

L'AFFECTATION DE LA TP AUX EPCI ET DE LA TH AUX COMMUNES

Proposition de la commission pour l'avenir de la décentralisation (octobre 2000)

La répartition des impôts se ferait de la manière suivante :

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Impôt principal	TH	TP	TFPB	TP
Autres impôts	TFPNB	- Maintien de la TH pour les EPCI à fiscalité additionnelle - Possibilité de recourir à la fiscalité mixte		

L'impact financier serait le suivant :

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Différence de produit fiscal avant spécialisation et après spécialisation	- 58 % [plus de 80 % d'entre elles voient leurs produit fiscal baisser, dans des proportions importantes (plus de 50 % de baisse pour un quart)]	+ 253 %	+ 1 %	- 67 %

Inconvénients :

- Transferts de ressources entre catégories de collectivités et entre collectivités elles-mêmes : même si, pour les départements, la situation est neutre au niveau national, les évolutions sont très hétérogènes entre départements ; de même, si ce schéma de spécialisation aboutit à une forte hausse des produits fiscaux pour les EPCI, il entraîne l'accroissement des disparités fiscales entre EPCI.

Ce scénario supposerait la mise en place de mécanismes de correction.

- Sensibilité accrue aux aléas d'une seule base d'impôt : il faudrait prévoir des dispositifs corrigeant les effets de l'inégale dynamique des bases (à titre d'exemple, entre 1990 et 1999, les bases de TH ont connu une progression de 30 %, les bases de TP de 55 %, celles de TFPB de 60 %).

L'AFFECTATION DE LA TP AUX EPCI ET DE LA TH AUX COMMUNES, AVEC MAINTIEN DE LA PART COMMUNALE DE TP

La répartition des impôts se ferait de la manière suivante :

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Impôt principal	- TH - TP communale	TP	TFPB	TP
Autres impôts	TFPNB	- Maintien de la TH pour les EPCI à fiscalité additionnelle - Possibilité de recourir à la fiscalité mixte		

L'impact financier serait le suivant* :

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Différence de produit fiscal avant spécialisation et après spécialisation	- 20 %	- 11 %	+ 1 %	- 33 %

*Ces résultats ne tiennent pas compte du produit départemental de TP, qui n'a pas été affecté.

Inconvénients Transferts importants entre les différentes catégories de collectivités

L'affectation de la part départementale de TP

Deux variantes ont donc été envisagées dans le rapport, afin de répartir le produit fiscal correspondant.

- *Affectation à un fonds de péréquation au bénéfice des collectivités (pas de simulation)*
- *Ventilation entre les collectivités, par l'intermédiaire de la modulation individuelle des taux (les communes et les EPCI peuvent augmenter leur taux de TP d'une partie du taux de TP du département).*
Les simulations présentées dans le rapport donnent les résultats suivants.

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Différence de produit fiscal avant spécialisation et après spécialisation	- 6 %	+ 17 %	+ 2 %	+ 0 %

Conséquences

- Les transferts sont alors moins élevés que dans les hypothèses précédentes, mais ils ne préjugent pas des variations qui pourraient avoir lieu entre collectivités de même catégorie.
- Perte d'autonomie fiscale, notamment pour les communes membres d'un EPCI à TPU.

LA SPECIALISATION PAR COUPLE DE COLLECTIVITES LOCALES

La répartition des impôts et l'impact financier seraient les suivants :

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Impôt principal	TP + TH		TFPB	
Différence de produit fiscal avant spécialisation et après spécialisation	2,9 millions d'€		2,9 millions d'€	

Ces résultats en masse globale cachent des différenciations selon le type de collectivités concernées :

- concernant le couple communes-EPCI, le gain est sensiblement plus élevé dans les départements urbains (car le produit de TP est supérieur à celui des départements ruraux) ;
- dans les départements ruraux, ce scénario se traduirait, pour le couple communes-EPCI, par une perte de produit ;
- parmi les communes isolées ou membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle, toutes les tranches sont gagnantes, sauf les communes de plus de 100 000 habitants ;
- pour les communes membres d'un EPCI à TPU, les gains seraient élevés pour les communes de moins de 20 000 habitants, mais globalement neutres pour les autres strates.

Le rapport présente des solutions pour atténuer les transferts de ressources entre les deux couples de collectivités :

- concernant le bloc communes-EPCI, la solution pourrait consister en une baisse du taux global de TH et de TP afin de maintenir le produit fiscal total constaté au niveau national, en agissant sur le taux de TH et/ou le taux de TP ;
conséquences : des transferts importants entre collectivités, qui nécessiteraient la mise en place de mécanismes péréquateurs ;
- concernant le bloc départements-régions, deux solutions sont envisagées :
 - la hausse du taux de TFPB, corrélativement à la baisse des taux de TH et de TP ;
conséquences : transferts de charge entre contribuables ;
 - l'affectation d'une nouvelle ressource, fiscale ou budgétaire.

Conclusion : le scénario de spécialisation par couple de collectivités est relativement équilibré, mais présente deux inconvénients :

- les variations dans le niveau de ressources revenant à chaque collectivité,
- les mécanismes de péréquation à mettre en place.

IV – 2 - L'INTRODUCTION D'UNE FISCALITE DE SUBSTITUTION AU PROFIT DES COLLECTIVITES LOCALES

Trois pistes sont étudiées dans le rapport :

- la transformation d'un impôt national en un impôt local,
- la création d'un nouvel impôt local,
- le partage du produit d'un impôt national.

Pour les deux premières pistes, plusieurs conditions doivent être réunies :

- l'impôt retenu doit traduire le lien entre l'élu et le contribuable local (l'assiette de l'impôt doit être localisable et rattachable au territoire de la collectivité concernée) ;
- l'assiette de l'impôt doit être équitablement répartie entre collectivités, de manière à ne pas accentuer les inégalités de richesse fiscale ;
- l'assiette de l'impôt doit être stable, voire suffisamment dynamique ;
- le taux de l'impôt doit être modulable au niveau local pour permettre à chaque collectivité d'en ajuster le produit.

LA TRANSFORMATION D'UN IMPOT NATIONAL EN IMPOT LOCAL

La taxe sur la valeur ajoutée

Obstacles Impossible de la transformer en impôt local, du fait des directives européennes, qui imposent que la TVA s'applique de manière identique sur l'ensemble d'un territoire national (donc selon le même taux).

La taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Transformer la TIPP en une imposition locale dont chaque région ou département pourrait faire varier le montant dans des limites fixées par le Parlement, ou créer une taxe additionnelle à la TIPP perçue au niveau local

Obstacles

- l'application de taux différenciés de TIPP par région ou département serait contraire à la législation communautaire en matière d'accises ;
- l'accroissement des disparités régionales en matière de recettes fiscales : la TIPP est due lors de la mise à la consommation des produits, c'est-à-dire essentiellement à la sortie des raffineries (la législation européenne interdit de la rendre exigible aux lieux de consommation) ;
- le produit recouvré est très inégalement réparti (la TIPP encaissée dans le Bas-Rhin est 300 fois supérieure à celle encaissée dans les quatre départements de la Franche-Comté) et la collectivité percevant la recette ne serait pas celle de la consommation effective du produit.

D'autres recettes fiscales de l'Etat ont été examinées

Entre autres impôts : impôt sur le revenu (création d'une taxe additionnelle), contribution sociale généralisée, impôt sur les sociétés, taxe sur les salaires, impôt de solidarité sur la fortune, droits de consommation sur les tabacs.

Obstacles Leur transformation en impôt local est rendue impossible du fait des difficultés soulevées ; ces difficultés ont trait, pour tous ces impôts, à l'inégale répartition géographique des bases, et pour certains d'entre eux, à un problème de localisation, voire de volatilité de l'assiette.

Quant aux droits sur les tabacs, ils sont désormais affectés à la sécurité sociale ; de plus, des taux différenciés risqueraient de provoquer une concurrence entre collectivités et des trafics spéculatifs.

LA CREATION DE NOUVEAUX IMPOTS AU PROFIT DES COLLECTIVITES LOCALES

Le Comité des finances locales a proposé deux pistes de réflexion : une taxation sur le gaz et l'institution d'une taxe sur les télécommunications.

Contraintes européennes

Dans les domaines du gaz, des télécommunications et des consommations d'énergie, la création de nouveaux impôts doit respecter les règles communautaires, qui prévoient que les Etats peuvent créer des taxes additionnelles, à condition qu'elles poursuivent une finalité spécifique et qu'elles ne soient pas créées dans un but budgétaire.

La création d'une taxe sur le gaz au niveau local

Piste proposée

Le gaz naturel est actuellement soumis à une taxe intérieure de consommation, due par certaines entreprises au-delà d'un certain seuil de consommation.

La solution pourrait consister à élargir le champ d'application de cette taxe aux ménages, par le biais d'un prélèvement sur les factures, sur la base de taux votés par les collectivités locales dans des limites fixées par la loi.

Inconvénients

- impôt contradictoire avec les objectifs de développement durable ;
- impôt peu cohérent avec le processus d'harmonisation communautaire de la taxation des produits énergétiques.

La création d'une taxe sur les télécommunications

Une taxation nationale sur le chiffre d'affaires des opérateurs téléphoniques (fixe ou mobile)

Le produit ainsi levé pourrait alimenter un fonds national et serait réparti entre les collectivités selon des critères péréquateurs.

Inconvénient ne répond pas à la volonté de renforcer la responsabilité des élus

Une taxation sur la facturation des communications téléphoniques (fixes ou mobiles)

- Inconvénients
- risque de freiner le développement des réseaux de télécommunications, malgré les effets bénéfiques prometteurs pour l'économie de l'investissement dans ce domaine ;
 - risque de fragiliser le financement du service universel des télécommunications ;
 - risque de pénaliser les opérateurs européens par rapport à leurs concurrents internationaux.

LE PARTAGE DU PRODUIT D'UN IMPOT D'ETAT AU BENEFICE DES COLLECTIVITES LOCALES

Le partage de la TIPP

Piste proposée par le Comité des finances locales
 Cette réforme pourrait prendre la forme de l'attribution aux régions d'une partie du produit de TIPP voté au niveau national. La part du produit de TIPP reversé aux collectivités locales évoluerait en fonction de l'assiette fiscale. Mais en contrepartie de l'affectation d'une ressource aux bases dynamiques, l'Etat introduirait une plus grande modération de l'évolution des concours financiers versés aux collectivités.

Avantages La TIPP se prête bien à une affectation locale (car rendement élevé et constant).

Inconvénients Cette piste s'éloigne du principe de la responsabilité fiscale des élus locaux.