Les mercredis de
l'INET à Paris
UN ÉVÉNEMENT DÉDIÉ AUX CADRES DE DIRECTION TERRITORIAUX



SYNTHÈSE

FISCALITE LOCALE ET ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE

> 30 mai 2012, à Pantin

SOMMAIRE

Introduction **3**
Luc-Alain VERVISCH
Directeur associé, KALYPS

Expériences territoriales : quelle adaptation des stratégies locales ?
Quel impact fiscal réel ? Des situations disparates **3**
Françoise FLEURANT-ANGBA
Chef de section de la fiscalité directe locale, Ville de Paris

Quelle évolution des politiques publiques :
des démarches partagées ou indépendantes ? Le cas de la Franche-Comté **6**
Olivier NICOLI
Directeur des affaires économiques, région Franche-Comté
Michel ESTIENNE 7
Directeur général délégué, département du Territoire de Belfort
Jérôme THEVENOT 7
Communauté d'Agglomération de Montbéliard

Échanges avec la salle **8**

Fiscalité locale et attractivité des territoires : éléments pour une approche européenne **11**
François ZARAGOZA
Conseiller spécial du Président de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe

Regards croisés sur la réforme deux ans après :
efficacité économique, iniquités territoriales ? **13**
Belkacem MEHADDI
Directeur général délégué, département du Territoire de Belfort
Alain LEVIONNOIS 13
Conseiller référendaire à la Cour des comptes, ancien président de la Chambre régionale des comptes de Picardie
Guy GILBERT 13
Professeur émérite, Ecole normale supérieure

Conclusion : quelles adaptations à envisager ? **17**
Philippe ADNOT Président du Conseil général de l'Aube

Les propos énoncés dans ce document n'engagent que la responsabilité de la personne citée.

Présentation de la journée / ouverture des travaux

Dominique LAGRANGE
INET

Bienvenue à tous. En étudiant les thèmes traités dans le cadre des mercredis de l'INET depuis le début de l'année, nous ne pouvons que constater que l'INET n'a de cesse de vous proposer, dans ses formations, des thèmes variés. La question fiscale qui nous réunit aujourd'hui n'est pas seulement une menace, mais aussi une opportunité pour les collectivités. La prochaine session du 20 juin, traitera des seniors et de l'intergénérationnel dans les pratiques managériales de nos collectivités.

Introduction

Luc-Alain VERVISCH
Directeur associé, KALYPS

Le devenir des réformes fiscales qui ont été menées est quelque peu incertain, par exemple celle de la taxe professionnelle. Cette incertitude explique l'absence de représentants du Gouvernement et des ministères au cours de notre journée de formation. Nous évoquerons aujourd'hui le nouveau contexte des financements locaux. Nous allons consacrer la matinée à la perception par les entreprises de leur nouveau contexte.

Expériences territoriales : quelle adaptation des stratégies locales ? Quel impact fiscal réel ? Des situations disparates

Françoise FLEURANT-ANGBA
Chef de section de la fiscalité directe locale, Ville de Paris

L'impératif économique de la réforme menée sur la taxe professionnelle était de restaurer la capacité des entreprises à investir, à embaucher et conquérir des parts de marché. Toutes les entreprises exposées à la concurrence internationale et à la délocalisation étaient visées par cette baisse de la fiscalité. Je vais réaliser un point sur les conséquences de cette réforme, consistant à remplacer la taxe professionnelle par la CET. Le bilan que je présente se fonde sur la mission commune d'information menée par le Sénat. Il apparaît que l'allégement global de fiscalité s'établit à 8,2 milliards d'euros. 20 % des entreprises sont perdantes, dans cette réforme, alors qu'un peu moins de 40 % sont gagnantes.

Sur le territoire parisien, la charge fiscale des entreprises progresse à l'occasion de cette réforme, en particulier pour les grandes entreprises. En effet, les entreprises les moins bénéficiaires de la réforme sont concentrées à Paris. Les services aux entreprises et aux particuliers, l'industrie et la construction sont les secteurs les plus bénéficiaires de la réforme. L'impôt des entreprises de l'énergie et du secteur financier n'est pas impacté favorablement par la réforme, alors qu'elles sont surreprésentées à Paris.

Ceci étant dit, les entreprises bénéficient des mécanismes limitant l'accroissement du prélèvement (plafonnement à 3 % de la valeur ajoutée produite, dégrèvement jusqu'en 2014 en cas d'accroissement significatif de la contribution). Des entreprises à établissements multiples pourraient bénéficier d'effets de vases communicants, des établissements versant peu compensant des établissements versant beaucoup.

Je vais à présent évoquer une deuxième étude, menée notamment par la Picardie, la Somme et la ville d'Amiens. La méthodologie n'est pas strictement la même que celle utilisée pour la Ville de Paris. Un parc d'attraction a gagné 600 000 euros de taxe professionnelle, contre 28 000 euros pour un supermarché ou encore une perte de 3 000 euros pour une entreprise de vente et de réparation de voitures. Globalement, sur l'ensemble des entreprises étudiées, les gagnantes bénéficient de 15 à 20 % de réduction de leur facture fiscale. Pour celles qui sont perdantes, le dégrèvement limite temporairement l'accroissement de la fiscalité.

Globalement, les PME sont fortement gagnantes. Les gains ne bénéficient pas qu'aux secteurs susceptibles d'être délocalisés, mais sont fonction de la taille et du type d'activités menées par les entreprises. L'industrie n'est pas le seul secteur gagnant de la réforme.

Luc-Alain VERVISCH

Apparemment, la réforme a eu un effet inattendu : le fait qu'elle bénéficie à d'autres secteurs que l'industrie.

De la salle (ville de Sevran)

Le commerce et la distribution étaient censés, avec cette réforme, être davantage imposés.

Françoise FLEURANT-ANGBA

Tout à fait. L'impact de la réforme dépend de la configuration des territoires.

Luc-Alain VERVISCH

L'égalisation du taux au plan national a un impact positif sur certains territoires et négatif sur d'autres.

De la salle (Champigny-sur-Marne)

La Ville de Paris a dû bénéficier d'une hausse de ses ressources, avec cette réforme.

Françoise FLEURANT-ANGBA

Effectivement.

Jean-François BENON
Directeur du Comité d'expansion du Val d'Oise

Le Val d'Oise est un développement dynamique, qui bénéficiera des projets du Grand Paris. Son développement démographique est très important. Il dispose d'atouts économiques réels (proximité de Paris, réseau exceptionnel d'infrastructures, présence d'un pôle universitaire reconnu, tissu développé d'entreprises). Le Val d'Oise est un territoire en mutation, qui connaît aussi des difficultés : diversité de ses territoires économiques, concurrence forte du bassin parisien, inadéquation des emplois avec les compétences des demandeurs d'emploi, niveau inquiétant des migrations alternantes, image de marque indéfinie, nécessité de valoriser le territoire. Notre territoire présente un solde d'emploi net positif depuis 30 ans, mais des menaces pèsent sur certains de ses emplois – en particulier ceux d'Air France.

Je vous propose d'évoquer à présent la fiscalité. Nous recevons 400 à 500 dossiers par an en termes de recherche de sites d'implantation. Les délais de prise de décision des entreprises ont tendance à s'allonger, du fait notamment de problèmes d'accès au crédit. Les surfaces des parcs d'activité ont tendance à baisser. Nous n'avons que 200 hectares disponibles dans le Val d'Oise.

Nous sommes engagés dans une démarche de développement de « marques de territoires », pour valoriser notre image.

Il apparaît que les critères de sélection des sites d'implantation sont les suivants, pour les entreprises :

- image globale du territoire (en particulier pour fidéliser les salariés) ;
- qualité de la desserte ;
- existence de réseaux locaux et de filières économiques ;
- coût du foncier ou des locaux ;
- capacités d'accompagnement du projet ;
- disponibilité de compétences et d'établissements de formation ;
- présence d'équipements et de réseaux de télécommunication.

Je peux vous assurer que les entreprises ne font pas de la fiscalité une question centrale dans leur choix d'implantation. C'est ce que nous constatons sur le terrain. Nous constatons cependant une sensibilité plus forte sur les effets des taxes (bureaux, locaux etc.) que sur les éléments principaux de la fiscalité locale. Les entreprises ont le sentiment d'un lissage des niveaux de fiscalité au plan national. Les commercialisateurs et les professionnels de l'immobilier communiquent peu sur la fiscalité locale. Nous éprouvons de grandes difficultés à faire accepter des activités nuisantes, du fait du moindre apport de ces entreprises en termes de fiscalité. Les territoires pourraient être découragés d'accueillir des activités industrielles et logistiques, pour privilégier les activités tertiaires.

Face à ce contexte, nos réflexions sont les suivantes. Les responsables de collectivités territoriales sont attentifs non seulement à l'apport de fiscalité des entreprises s'implantant sur leur territoire, mais aussi à l'adéquation des emplois d'une entreprise avec les compétences présentes sur place, à l'activité de R&D des entreprises amenées à s'implanter ou encore à l'effet d'entrainement que pourrait avoir cette implantation sur d'autres entreprises. Les territoires peuvent aussi entrer dans une démarche de contractualisation des entreprises amenées à s'implanter sur un territoire, par exemple échanger un engagement de fiscalité soutenable contre un apport de responsabilité sociale et environnementale.

De la salle

Certains élus locaux veulent abandonner l'implantation d'entreprises pour se focaliser sur l'habitat et les recettes associées à ce dernier. Est-ce le cas dans le Val d'Oise ?

Jean-François BENON

L'Ile-de-France et le Val d'Oise sont confrontés à une réelle pénurie de logements. Nous constatons une tentation de se focaliser sur les entreprises tertiaires plutôt que sur l'industrie, en matière d'implantation d'entreprises. Les activités tertiaires sont plus simples à marier avec une proximité de logements que les activités industrielles.

Il est impératif d'accompagner la création d'emplois sur nos territoires par la création de logements – et inversement. 3 000 à 4 000 logements sont créés chaque année dans le Val d'Oise. Certaines communes sont bâtisseuses de logements alors que d'autres créent du développement économique. Il nous faut parvenir à un bon équilibre entre ces deux volontés.

Pour l'heure, dans le Val d'Oise, nous ne constatons pas de volonté de sacrifier des zones d'activité pour créer des logements. Nous sommes impliqués dans la modification du schéma directeur de l'Ile-de-France. Le triangle de Gonesse (800 hectares disponibles) suscite bien des convoitises, étant donné sa desserte par le futur métro automatique. La question qui se pose est l'éventuelle disparition de l'agriculture sur ce territoire.

Quelle évolution des politiques publiques : des démarches partagées ou indépendantes ? Le cas de la Franche-Comté

Olivier NICOLI
Directeur des affaires économiques, région Franche-Comté

Pour moi, les stratégies de développement économique n'ont pas vocation à créer de la fiscalité, mais de la richesse et de l'emploi sur le territoire. La suppression de la taxe professionnelle n'est qu'une stimulation parmi d'autres pour adapter les politiques économiques. La recherche d'efficacité dans un contexte économique et budgétaire tendu est l'aiguillon principal. Notre région est la plus industrielle de France, tant en emplois qu'en valeur ajoutée.

Tant en CVAE qu'en taxe professionnelle, 20 % des établissements représentent 80 % des recettes. Il existe une incertitude sur nos recettes CVAE, qui progressent de 6 %. Nous ne savons pas pourquoi !

Je cautionne ce qui a été dit précédemment sur l'attractivité, à savoir que les entreprises ne choisissent pas un territoire en fonction de la fiscalité mais surtout de la proximité des marchés et / ou de l'existence de ressources appropriées (capacité, travail, formation, infrastructures etc.). C'est le « marketing mix » du territoire (foncier, immobilier, main d'œuvre, R&D etc.) qui préside à la décision des entreprises en termes d'implantation.

S'agissant de la coopération économique, ce sujet est complexe car le rôle de coordination de la Région a été contesté par l'Etat depuis 2004. La Franche-Comté a néanmoins bâti des outils de coopération (portail des aides directes aux entreprises région / département / PMA, fonds régional d'innovation région / départements / 3 agglomérations).

Le renouvellement de la stratégie régionale de développement économique fait apparaître des tendances :

- mettre en valeur nos atouts plutôt qu'espérer des investissements directs de l'étranger, qui relativisent l'attractivité ;
- une gouvernance coopérative devenant une nécessité ;
- prééminence de la logique d'ingénierie financière, approche globale des besoins de financement des entreprises.

Nous avons stoppé les subventions à l'investissement matériel (36 millions de subventions distribuées entre 2007 et 2011), en remplaçant ce dispositif par un prêt à taux nul, dont le montant est multiplié par 2.

Luc-Alain VERVISCH

J'ai l'impression que vous souhaitez moins financer les machines car elles rapportent moins aux territoires. Ce choix de passer de subventions à des prêts va peut-être toutefois dans l'intérêt des entreprises.

Michel ESTIENNE
Directeur général délégué, département du Territoire de Belfort

Les entreprises de notre territoire réalisent une large partie de leurs ventes à l'export (General Electrics, Alstom notamment). Notre taux de chômage dépasse largement la moyenne nationale. La progression de l'emploi depuis 25 ans sur notre territoire s'est accompagnée d'une mutation de l'emploi. Les emplois supprimés étaient de faible qualification et ceux créés sont des postes d'ingénieurs et de cadres. Les personnes occupant ces postes créés ne sont pas celles dont les emplois ont été supprimés.

La suppression de la taxe professionnelle a eu un fort impact sur notre territoire, même si des compensations ont été instaurées. Des communes ont investi fortement et éprouvent désormais des difficultés. Le FTPMI avait pour tendance à amortir l'impact de la taxe professionnelle. Ce dispositif n'a plus de raison d'être, étant donné que la taxe professionnelle n'existe plus. Cela est plutôt positif, car il était notoirement inefficace.

Le territoire de Belfort est confronté aux mêmes problèmes de stagnation des recettes que les autres départements. Nous avons perçu davantage que prévu, mais personne n'est en mesure d'évaluer la manière dont ces recettes évolueront. La recette définitive n'est plus notifiée en mars mais en novembre, ce qui complique l'établissement du budget. Le FNGIR est une compensation de la moitié de la taxe professionnelle. Logiquement, il devrait augmenter comme le PIB alors que la taxe professionnelle progressait de manière plus élevée que le PIB.

Les recettes augmenteront moins rapidement que dans le passé. Les dépenses sociales (APA, APCH, RSA) croîtront plus vite que nos recettes, sans que nous ayons de réel levier fiscal pour les mettre en correspondance. Nous devons trouver d'autres leviers que les aides directes et les ventes de terrains à prix sacrifié. Il est délicat pour nous d'attirer des investisseurs dans l'immobilier ou dans le tertiaire d'entreprises. Nous avons augmenté nos capitaux propres au cours des dernières années, dans la société d'économie mixte. Nous rachetons de l'immobilier industriel, par exemple des locaux de 80 000 mètres carrés de Bull, que nous sommes parvenus à transformer et à occuper. Notre taux de rentabilité sur ce type d'opérations va de 6 % à 12 %. Notre société d'économie mixte a investi depuis ses débuts 150 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable par rapport aux investissements du Conseil général. Nous avons recours à des rachats de locaux d'entreprises, pour ensuite les leur louer. Cela leur permet d'abaisser leurs dépenses. Le crédit impôt-recherche est insuffisamment utilisé par les entreprises, alors qu'il a un impact déterminant sur les choix d'implantation des entreprises. Par exemple, General Electrics a décidé d'implanter un centre technologique, avec un millier d'emplois à la clé, du fait de ce crédit impôt recherche. Les entreprises peuvent faire réaliser des activités de R&D à des coûts proches de ceux de la Chine ou de l'Inde. L'immobilier d'entreprise est un élément déterminant dans les choix d'entreprises, bien davantage que la question de la taxe professionnelle. La crise de nos finances nous amène à dépenser moins et à davantage avoir recours à l'économie mixte, qui permet un réel effet de levier pour les entreprises.

Jérôme THEVENOT
Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard

Notre territoire est proche de celui de Belfort. Nous comptons 80 000 emplois pour 120 000 habitants. Nous rencontrons un problème d'économie résidentielle. L'automobile et l'énergie sont les deux activités les plus présentes sur le territoire. La stratégie économique a été revue en 2008 à l'arrivée de Pierre MOSCOVICI à la tête de l'exécutif, sur un projet d'agglomération mis en place de manière très participative.

Notre stratégie se fonde d'abord sur l'excellence de la filière automobile, mais aussi sur la diversification :

- La première source de diversification revient à faire travailler les sous-traitants de la filière automobile pour d'autres constructeurs, de manière à équilibrer leurs risques relatifs au succès d'un modèle, d'un constructeur ;

- Au-delà, il s'agit d'encourager les entreprises à être présentes dans d'autres secteurs d'activité que l'automobile, en valorisant les savoir faire et le niveau d'excellence industrielle auquel les a porté l'exigence automobile ;

- Enfin, nous devons nous tourner davantage vers les services et l'économie résidentielle, très sous-représentés sur l'agglomération.

Si la réforme a des conséquences extrêmement violentes sur les finances de la collectivité, jusqu'ici elle n'a pas eu d'impacts sur ces orientations. Notre stratégie n'a pas été remise en cause par cette réforme. Les agglomérations les plus industrielles ont été les plus impactées par cette réforme, profondément injuste et en contradiction avec la volonté de conforter des territoires de production industrielle.

Nous nous sommes impliqués très tôt dans les dispositifs régionaux, notamment dans le fonds régional d'innovation – une sorte de guichet unique pour les soutiens aux entreprises. Cela a le mérite de rendre ces aides plus lisibles, d'en rationaliser la gestion, d'en harmoniser les attributions. Nos élus n'ont pas souhaité passer instantanément aux avances remboursables, comme ce qu'a fait la Région Franche-Comté, pour finalement se laisser convaincre par l'intérêt de ce dispositif et d'y venir dès l'an prochain.

A mon sens, un projet d'agglomération constitue une bonne échelle pour agir. Au plan régional ont lieu trop de « querelles de clochers ». Par exemple, il semble incontournable que les territoires voisins de notre communauté d'agglomération se coordonnent sur les prix de l'immobilier, de manière à ne pas se livrer à une trop grande concurrence. Sur la durée, cette réforme risque de limiter fortement les efforts qui étaient faits jusque-là pour continuer à offrir aux entreprises ce dont elles ont besoin pour leur bon développement (ne serait-ce que la constitution de zones d'activités, coûteuse, et sans retour direct en recettes).

Échanges avec la salle

De la salle (département de la Drôme)

Les exemples présentés ce matin sont ceux de territoires plutôt riches. Je n'ai pas entendu parler des travaux de Laurent DAVEZIES sur la génération de la richesse et de la croissance. Il n'y a plus aucun lien entre la fiscalité et l'attractivité d'un territoire.

La fiscalité doit être équilibrée entre ménages et entreprises sur un territoire, selon moi. Beaucoup de collectivités se sont investies dans des sociétés d'économie mixte et ont rencontré des déconvenues au moment de la crise immobilière. Elles ne sont pas nécessairement un outil utile pour équilibrer les budgets. Ce ne sont ni la taxe professionnelle ni la CVAE qui financent les territoires mais les droits de mutation.

Je me demande si le séminaire d'aujourd'hui a un réel sens, étant donné que la fiscalité n'a rien à voir avec l'attractivité. J'aimerais que soit réalisé un bilan sur les zones franches.

Luc-Alain VERVISCH

Les logiques de développement économique ont été bâties pendant des années sur une logique de retour sur investissement fiscal. Il est vrai que cela est de moins en moins le cas. Nous constatons que l'action culturelle de territoires a également un impact économique positif sur ceux-ci. Il ne faut pas nécessairement rechercher, à travers les actions menées, une rentabilité immédiate de celles-ci.

Michel ESTIENNE

Une implantation d'entreprise génère de la recette fiscale, mais a moins d'impact que le RSA sur le budget d'une collectivité par exemple. Le coût du RSA est supérieur aux recettes de la CVAE.

De la salle (département de la Drôme)

Contrairement à ce que nous attendions, le nombre de bénéficiaires du RSA n'a pas progressé depuis quelques années.

Jérôme THEVENOT

La taxe professionnelle représente un coût de 250 euros par voiture (sur une valeur moyenne qui doit avoisiner les 20k€). Cela ne semble pas un élément déterminant dans la compétition internationale, d'autant plus en regard de l'évolution des prix de ces véhicules. Les entreprises souhaitent à la fois une baisse de la pression fiscale et des aides économiques de la part des collectivités, voire un soutien sur des projets innovants (y compris en matière de formation). La logique de contractualisation entre celles-ci et les entreprises me semblent être une bonne manière de procéder pour consolider des relations dans la durée, et des projets réussis.

Luc-Alain VERVISCH

Le partage de la CVAE n'a-t-il pas créé un manque de visibilité sur les bases ? N'aurait-il pas mieux fallu rester sur une répartition départementale / régionale ?

Michel ESTIENNE

A mon sens, il faut tenir compte des compétences économiques des collectivités. Ce sont les régions et les agglomérations qui sont compétentes dans ce domaine. Les entreprises sont davantage dans une logique d'optimisation fiscale que de développement du territoire dans leurs choix d'implantation. La CVAE risque de créer de l'instabilité fiscale.

François GIRAUD (Port maritime de Marseille)

Nous avons récemment subi une réforme menée par l'Etat. Nous sommes un aménageur, dont le rôle a été renforcé par la réforme. Nous aménageons une zone de 10 000 hectares. Nous avons engagé de lourds programmes d'investissements. Le port de Fos accueille trois principales activités : sidérurgie lourde, industrie pétrolière, logistique. Les entreprises qui ont choisi d'investir avec nous sont confrontées à une fiscalité très complexe. La réforme des bases locatives pose des difficultés, car nous ne parvenons pas à indiquer aux entreprises quelle fiscalité elles auront à régler. Ce problème sera-t-il évoqué aujourd'hui ? Quid du foncier bâti ?

Françoise FLEURANT-ANGBA

La question des bases locatives a donné lieu à un rapport du Gouvernement en janvier. Le Sénat travaille sur ce sujet. Le groupe de travail a émis des propositions aux deux sénateurs. Un rapport est attendu pour le mois de juin, qui donnera lieu à des dispositifs correctifs.

Luc-Alain VERVISCH

Sur certaines catégories d'activité, la fiscalité potentielle progresse fortement.

Michel ESTIENNE

La principale difficulté rencontrée par les entreprises est de savoir ce qu'elles devront payer. La taxe professionnelle – ce qui est encore moins le cas du foncier bâti – n'est pas un problème prégnant pour les entreprises. Le levier fiscal ne permet pas de répondre aux besoins financiers des collectivités. Il faudrait, pour mettre en adéquation l'évolution des dépenses sociales et les recettes, faire progresser de 15 % à 20 % la fiscalité sur le foncier bâti. Cela constituerait une forme de « suicide politique ».

Fiscalité locale et attractivité des territoires : éléments pour une approche européenne

François ZARAGOZA
Conseiller spécial du Président de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe

L'Europe des territoires aujourd'hui est profondément variée et résulte de l'émergence du pouvoir local et régional depuis près de 50 ans. L'Europe compte des Etats fédéraux, des Etats régionaux ou encore des Etats unitaires et centralisés. La France n'est pas un pays de culture fédérale. Certains pays sont décentralisés, comme les pays du Nord. Il existe aussi des pays asymétriques, comme le Portugal par exemple.

Cette Europe des territoires très diversifiés est le résultat de mouvements (décentralisation, régionalisation etc.) visant à abaisser le poids de l'Etat. Ils ont donné lieu à des transferts de responsabilités et de moyens du central vers les niveaux local et régional, à une certaine autonomie de décision et d'action ainsi qu'à l'émergence d'un droit commun de l'autonomie locale en Europe. Le contrôle *a posteriori* a remplacé le contrôle *a priori*.

Dans les Etats européens existent un à trois niveaux de collectivités : un niveau communal présent sur tout le territoire européen, un niveau intermédiaire très diversifié, un niveau régional qui s'affirme. Les compétences attribuées à chacun de ces niveaux sont très variés, avec des moyens différenciés.

Une des caractéristiques de l'Europe des territoires est le secteur public local et régional dont le poids économique se traduit par une forte augmentation des dépenses (éducation, action sociale, santé, développement économique), qui passent de 1 390 milliards d'euros à 1 740 milliards d'euros en 5 ans.

La diversité que je viens de présenter est remise en cause, en Italie et en Espagne (rôle des provinces) ou encore aux Pays-Bas. Ce dernier pays, qui a abaissé son nombre de communes de 8 000 à 500 en quelques années, s'interroge beaucoup sur son organisation territoriale.

L'Europe est en pleine réflexion sur la manière de corriger les inégalités territoriales par la mise en place de solidarités. Cela pose la question de la péréquation.

Les ressources des collectivités locales et régionales ont donné lieu à une augmentation et à une diversification des ressources de celles-ci (redevances, dotations, recettes fiscales). Les dotations peuvent provenir de l'Etat mais aussi d'autres collectivités.

Pour ce qui concerne la fiscalité sur les activités économiques en Europe, son poids est variable selon les pays – tout comme son fonctionnement.

Certains pays (Autriche, Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Espagne, Pologne) bénéficient de ressources fiscales propres, alors que d'autres (Danemark, Portugal, Royaume-Uni) proviennent d'un impôt partagé. Dans ce dernier modèle, les recettes fiscales des collectivités sont négociées entre celles-ci et l'Etat.

Le poids de la fiscalité locale par rapport à l'ensemble de la fiscalité est par exemple de 91 % au Luxembourg, de 54 % en Italie, de 38 % en Hongrie.

En Europe a actuellement lieu un débat. L'impôt local sur les entreprises est perçu comme inégalitaire et préjudiciable à l'emploi et l'investissement. En période de crise économique, les recettes dégagées par ce type de fiscalité sont en baisse.

Entre 2009 et 2011, l'Italie s'est reformée, en mettant en place un mécanisme de fédéralisme fiscal. L'Etat a décidé de laisser les régions et les provinces se financer. Des fonds de péréquation ont été rénovés. Au Royaume-Uni, une réforme devrait être mise en œuvre en 2013 / 2014 sur les finances locales. L'objectif est de centraliser de nouveau le peu d'autonomie financière qui avait été concédée au Pays-de-Galle ou encore à l'Ecosse.

S'agissant de l'Allemagne, le mécanisme actuel est critiqué car trop tributaire des aléas de la conjoncture économique, trop sélective (ne reposant que sur les bénéfices commerciaux) et générant des inégalités territoriales de recettes.

Un économiste de renom estime que la taxe professionnelle ne fonctionne qu'en période de croissance. En Allemagne, plusieurs pistes sont envisagées, par exemple une taxe locale sur les entreprises dont chaque commune serait libre de faire varier le taux d'imposition. La fondation Marktwirtschaft propose des financements reposant sur plusieurs piliers : une taxe foncière, une taxe citoyenne (équivalent de la taxe d'habitation), une part communale sur ce qui est versé par les entreprises aux Länders sur les salaires.

La fiscalité locale a un impact direct en Europe sur les citoyens. Il est important que les collectivités territoriales soient consultées le jour où sera mise en place une réflexion à l'échelle européenne.

Luc-Alain VERVISCH

Il n'y a donc pas de modèle parfait en Europe.

François ZARAGOZA

Les pays du Nord sont plutôt satisfaits de leur modèle.

Regards croisés sur la réforme deux ans après : efficacité économique, iniquités territoriales ?

Belkacem MEHADDI
Directeur général délégué, département du Territoire de Belfort

Pour moi, la réforme qui a été menée a été trop radicale. Annoncée en février, elle a été mise en œuvre au 1er janvier de l'année suivante. Elle a créé de nombreuses incertitudes. Dans le Territoire de Belfort, la taxe professionnelle représentait une ressource de 28 millions d'euros, pour un budget de 140 millions d'euros. En mai 2011, les services fiscaux ont annoncé un montant prévisionnel de 15,7 millions d'euros de CVAE. La notification définitive n'a été fournie qu'en novembre 2011, ce qui a empêché toute anticipation budgétaire. *In fine*, le montant de la CVAE a été de 18,1 millions d'euros.

Nous avons vécu une période de changements incessants, ce qui a nui à l'élaboration d'une stratégie. L'évolution moyenne de la taxe professionnelle dans le Territoire de Belfort (effet bases) était de 5 %. Elle est de 2 % pour la CVAE. La modification du panier fiscal des collectivités crée par ailleurs des incertitudes. La question du devenir des compensations est une autre source d'inquiétude.

Face à cette situation, quelle stratégie mettre en place ? Il est difficile de répondre à cette question, car nous n'avons plus de levier fiscal sur le Territoire de Belfort. Le foncier bâti est le dernier levier qu'il nous reste. L'augmentation de 1 point de la fiscalité représente 220 000 euros de ressources supplémentaires. Il n'est donc pas possible de se fonder sur cette fiscalité du foncier bâti pour compenser les baisses de ressources liées à la taxe professionnelle.

A mon sens, la solution consiste à lier la dépense et l'assiette, mais cela ne dépend pas que des collectivités. Il serait logique qu'une dépense nationale soit financée par une ressource nationale. Il existe une différence de 18 millions d'euros entre ce que nous payons et ce qui nous est versé au titre des allocations individuelles de solidarité (APA, PCH, RSA). Il faut redonner un pouvoir de taux à nos élus.

Luc-Alain VERVISCH

Faut-il recentraliser une partie de la dépense ?

Alain LEVIONNOIS
Conseiller référendaire à la Cour des comptes, ancien président de la Chambre régionale des comptes de Picardie

Le choix réalisé par le législateur a supprimé *de facto* le pouvoir de modulation du taux par les élus locaux. Saisi sur ce sujet, le Conseil constitutionnel a souligné qu'il n'existait pas d'autonomie fiscale des collectivités mais une autonomie financière. Ce sujet est clos au plan juridique.

Guy GILBERT
Professeur émérite, Ecole normale supérieure

Sur le plan économique, toute augmentation du produit des impôts résulte soit d'une hausse des taux soit d'une hausse des bases soit d'une combinaison des deux. La logique de la réforme de la taxe professionnelle consistait à assainir l'assiette et à limiter au moins

partiellement le pouvoir de taux. Pour moi, je considère qu'il n'est pas possible de décentraliser sans donner aux collectivités un pouvoir de taux sinon intégral du moins suffisamment perceptible par le contribuable qui doit pouvoir rapprocher l'évolution du taux d'impôt de toute modification du panier de services collectifs locaux offert. Mais pour que cela ait un sens économique, encore faut il que l'impôt soit assis sur des bases saines. La combinaison entre assiettes et taux me semble être relever du bon sens.Luc-Alain VERVISCH

N'est-il pas illogique de ne pas accorder un pouvoir de taux sur un dispositif dont l'assiette a été rénovée ?

Guy GILBERT

Tout à fait. Ce point n'a pas été pris en considération par le Gouvernement de l'époque, qui n'a pensé qu'à réduire la fiscalité sur les entreprises confrontées à la concurrence internationale.

Le système allemand se base sur une assiette dont le taux d'imposition peut être modulé par les collectivités territoriales. En France, le fait que le système se fonde sur la valeur ajoutée rend très difficile la modulation des taux.

Alain LEVIONNOIS

La taxe professionnelle est un impôt critiquable, car antiéconomique et coûteux pour l'Etat. 80 % de l'assiette portaient sur les investissements. Cet impôt était payé en partie par l'Etat (47 % en 2008). Sur la dernière décennie, nous constatons un découplage entre la « part ménages » de l'impôt et la fiscalité sur la production. La taxe professionnelle surtaxait l'investissement des entreprises. Sa part foncière (17 % de la base) taxait outre mesure les immobilisations des établissements industriels. Pour le calcul de la CFE, les valeurs locatives comptables des immeubles industriels ont été l'objet d'une réfaction de 30 %.

Je vous propose de passer à un point sur les effets de la réforme sur les collectivités locales. La réforme a induit une spécialisation de la fiscalité. Exceptées dans les régions, la part « ménages » de la fiscalité a progressé au détriment de la fiscalité des entreprises dans toutes les collectivités.

Les pouvoirs de taux sont nuls pour les régions. Ils sont de 46 % pour les départements. Selon la mission Durieux Subremont, le rythme d'évolution des bases de la CVAE devrait être comparable à celui de l'ancienne taxe professionnelle. Depuis la réforme, la dynamique des nouvelles bases est inférieure à ce qui était prévu (3,4 milliards d'euros de DRCIP, contre 2,5 milliards d'euros dans les prévisions initiales de la loi de finances pour 2010). Le produit des IFER en 2010 serait de 1,2 milliard d'euros, contre 1,6 milliard d'euros escomptés.

Luc-Alain VERVISCH

Globalement, la logique de la réforme ne paraît pas totalement infondée. Elle génère aujourd'hui de réelles inquiétudes.

Alain LEVIONNOIS

Cela est le propre de toute réforme, dont chacune entraîne des effets négatifs et positifs. A titre personnel, je pense qu'elle a permis de franchir un cap. Personne n'envisage aujourd'hui de revenir à la taxe professionnelle. Le choix réalisé de sélectionner la valeur ajoutée présente le

mérite de ne pas désavantager les entreprises fortement capitalistiques, qui sont susceptibles de se délocaliser.

Guy GILBERT

La taxe professionnelle n'a eu qu'un but : alléger la charge nette des entreprises. De ce point de vue, elle a réussi. Elle a été réalisée à coût fiscal décroissant pour les entreprises, ce qui a emporté leur adhésion. Mais pour qu'elle soit acceptable par les collectivités, celles ci ont été placées sous « sous anesthésie financière » à court terme, recevant l'année postérieure à la réforme les ressources fiscales dont elles disposaient antérieurement. Avec cette réforme, l'Etat entendait également abaisser sa contribution à la taxe professionnelle – ce qui ne n'aura pas été finalement le cas. Toutefois, toute réforme comporte un volet fiscal mais aussi un volet territorial. Les ajustements qui ont été réalisés pour en ajuster les effets territoriaux l'ont été dans un premier temps à l'aveugle. Et la péréquation qui a été mise en place pour compenser les effets territoriaux a été mal pensée, et le reste aujourd'hui sur des aspects fondamentaux. Sa réforme s'impose de mon point de vue.

Si l'on compare les recettes fiscales avant et après réforme, on constate que pour les régions, les écarts sont importants (Ile-de-France est fortement bénéficiaire). Pour ce qui concerne les départements, ces appariements sont plus satisfaisants. Ils sont très variables pour les communes et communautés. ceci s'explique aisément. Les recettes de TP abondaient dans les territoires accueillant des EBM, donc en gros les établissements industriels, alors que la CVAE sera répartie en fonction principalement des emplois. Par ailleurs, le potentiel de croissance des ressources locales de CVAE, est délicat à estimer. La base valeur ajoutée est plus sensible à l'évolution de la conjoncture que la base EBM de la défunte TP.

En conclusion, je pense que la base d'imposition a été partiellement assainie par la réforme, mais que les effets territoriaux ont été mal pris en compte. Et le déséquilibre en faveur des zones rurales d'une part et des collectivités de la région francilienne d'autre part est trop accentué pour qu'il ne soit pas corrigé, ce qui n'est pas encore le cas en raison des errements actuels de certains dispositifs de péréquation.

Luc-Alain VERVISCH

Je vous propose d'en venir à une analyse sur le sujet de la péréquation.

Belkacem MEHADDI

Par le simple effet de la réforme, le Territoire de Belfort a été considéré comme « plus riche ». Si rien ne change, nous perdrons ainsi 4,1 millions d'euros du fonds national de péréquation des droits de mutation. La péréquation n'est évidemment pas un jeu à somme nulle. Elle bénéfice à certains et nuit à d'autres : la question est donc celle de l'indicateur ! La modification du mode de calcul du potentiel fiscal est une vraie préoccupation.

Alain LEVIONNOIS

Dans la mesure où la fiscalité a été changée, le mode de calcul du potentiel financier se devait aussi de l'être. Je ne suis pas certain qu'il aurait été possible de procéder autrement.

Guy GILBERT

Non, le mode de calcul ne doit pas être modifié, seulement les éléments à prendre en compte. La première erreur du législateur en matière de péréquation a consisté à apprécier le potentiel financier de chaque collectivité après versement (ou contribution) au FNGIR et après DCRTP. Or ces dispositifs consistaient à ramener le *produit fiscal* au niveau antérieur. En intégrant la totalité

de ces éléments dans le potentiel financier, on majore le potentiel financier de collectivités dont le produit fiscal était élevé parce qu'elles avaient fait l'effort d'accroître les taux avant la réforme, et on minore le potentiel de collectivités qui ont fait le choix inverse. Il faut donc sortir du calcul du potentiel financier l'effet taux (et seulement celui-là) du FNGIR et DCRTP. Il est regrettable que l'analyse de la commission Durieu-Subremon n'ait pas été suivie. Cette confusion entre potentiel et produit est d'abord conceptuellement une hérésie. Elle a aussi des effets concrets très importants. Elle devrait donc être corrigée d'urgence.

La seconde erreur a consisté à ne pas intégrer dans le calcul le degré d'intégration communautaire. La correction est techniquement possible.

La troisième erreur a consisté à retenir des « indices de ressources et de charges » incohérents avec les indices retenus à cet effet dans des dispositifs préexistants de péréquation (DSU, DSR).

Ces erreurs sont d'autant plus manifestes que les fonds de péréquation sont désormais ouvertement horizontaux, opposant frontalement les collectivités contributrices et bénéficiaires.

Ces erreurs cumulées ont pour conséquence de rendre incomparables les potentiels financiers des collectivités avant et après réforme donc de rendre incohérents entre eux des dispositifs de péréquation donc de gaspiller des ressources budgétaires. C'est aujourd'hui qu'il faut corriger ces erreurs car les effets n'apparaîtront que progressivement et il sera alors trop tard. Se souvenir en effet que les dispositifs de péréquation fonctionnent à « ciseau ouvrant ». Ils ne sont efficaces que dans la durée.

Il est donc urgent de « calmer le jeu », donc de réduire la voilure budgétaire à court terme, en matière de péréquation, le temps de redonner de la cohérence aux nombreux dispositifs mis en place depuis 2010. Sinon le risque est grand de voir les dispositifs en question violemment remis en cause et que la péréquation soit évincée au bénéfice de mécanismes de garantie qui en sont la négation.

Belkacem MEHADDI

Il existe, selon moi, un risque que les mécanismes de garanties viennent figer la situation et qu'au final la péréquation soit réduite.

Guy GILBERT

Les dispositifs antérieurs de péréquation continuent de produire leurs effets.

De la salle (Ivry-sur-Seine)

Dans le fonds de péréquation, notre ville va contribuer à hauteur de 4 à 5 millions d'euros. Nous allons aussi contribuer au fonds de péréquation spécifique à l'Ile-de-France. Notre budget en est transfiguré.

Olivier WOLF

Pour moi, cette réforme de la TP est davantage un point de départ qu'un point d'arrivée. Je m'attends à une refonte de cette réforme dans les années à venir.

Conclusion : quelles adaptations à envisager ?

Philippe ADNOT
Président du Conseil général de l'Aube

Je suis président du Conseil général de l'Aube depuis 10 ans, sénateur depuis 1989 et membre de la commission des finances.

La part de la CVAE n'a pas compensé la taxe professionnelle, puisque la compensation a intégré d'autres impôts (taxe d'habitation versée aux communes et non plus aux départements). La réforme de la taxe professionnelle est perfectible mais était nécessaire.

J'étais opposé au fait que la péréquation se fonde davantage sur les flux que sur les stocks. Je ne partage pas les opinions qui ont été exprimées sur le potentiel fiscal et le potentiel financier. Ils sont, pour moi, deux éléments nécessaires. L'autonomie fiscale est indispensable car elle responsabilise le politique et le citoyen. Lorsque la fiscalité d'une réforme ne crée pas un rapport entre celui qui paie l'impôt et celui que le lève, cette réforme n'est pas adaptée.

Il faudra au pouvoir politique le courage de s'attaquer à la maîtrise des dépenses publiques. Pour y parvenir, les collectivités doivent être davantage autonomes. Je prône une autonomie fiscale encadrée pour les collectivités. Certaines ont abusé de leur liberté par le passé, par exemple sur les vignettes automobiles.

Pour qu'un impôt soit pérenne, il doit être juste, avoir une base large, être faible et concerner toutes les catégories (ménages, entreprises). A mes yeux, la spécialisation de la fiscalité était un faux débat. La lisibilité des feuilles d'impôts locaux ne s'est pas améliorée.

Je considère que l'impôt sur les revenus doit être strictement national, de manière à permettre à l'Etat de réaliser de la péréquation. Les impôts locaux ne doivent pas être basés sur les revenus, car les ménages déménageraient là où ils seraient les moins élevés.

La TIPP n'a jamais bridé l'utilisation par les particuliers de leur voiture. En revanche, le durcissement de la législation sur la vitesse a eu un impact très important sur la consommation d'essence. Il est préférable de mettre en place des obligations et des interdictions qu'une fiscalité pour faire évoluer les comportements.

Pour moi, l'avenir est à la péréquation. Aucune ne donne une satisfaction unanime. Celui qui reçoit considère que cela est juste. Celui qui paie ne considère pas que cela soit justifié. Selon moi, la péréquation doit être réalisée au plan national car c'est le seul niveau permettant une bonne visibilité de la situation.

A mon sens, des erreurs de gestion ont été commises dans les collectivités, par exemple celles qui ont opté pour des taux d'intérêt variables. Les collectivités ne doivent pas nier leurs responsabilités ou les reporter sur les autres.

De la salle

Le fait de mettre en place un impôt redistributif au plan local n'est pas antinomique avec un impôt redevance.

Philippe ADNOT

Une taxe d'habitation élevée en milieu rural, sans services associés, inciterait les habitants à déménager dans une commune où les services sont plus nombreux.

Je crois à la vertu de l'impôt. Celle-ci n'existe que lorsque le citoyen sait à quels services correspond à l'impôt qu'il paie. La perte d'autonomie financière est regrettable tant pour les régions que pour les départements. Avec Bale 3, les banques n'ont plus de garantie sur la viabilité des collectivités car elles ne peuvent plus lever d'impôts – sauf l'impôt foncier.

Il y a trois ans, nous avons lancé un plan de maîtrise de la dépense. Nous n'avons pas augmenté les impôts et avons rétabli l'autofinancement. Les marges de manœuvre sont énormes, mais des instruments de pilotage sont nécessaires.

Luc-Alain VERVISCH

Les collectivités ont eu 30 ans de facilités fiscales.

Philippe ADNOT

La contrainte est souvent bonne conseillère !

François ZARAGOZA

Pourquoi ne pas réfléchir à une fiscalité européenne ?

Philippe ADNOT

Il ne faut pas lancer un projet qui serait irréalisable, car trop ambitieux, mais engager une convergence. Il existe des fonds de péréquation européens, avec les fonds structurels. Un bon élu doit veiller à corriger les déséquilibres et assumer ses choix. Nous avons ainsi maintenu un fonds départemental de taxe professionnelle.