

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Réforme de la fiscalité locale

Réponses de l'Assemblée des Communautés de France
au questionnaire de la mission parlementaire chargée de préparer les
« clauses de revoyure »

-

Audition AMF, AdCF, ADF, ARF
14 avril 2010



- **Comment voyez-vous l'évolution de la fiscalité et des finances locales à l'horizon 2015 ?**

Réponse AdCF :

La prospective fiscale et financière à l'horizon 2015 est devenue beaucoup plus aléatoire compte tenu des incertitudes pesant sur les nouvelles assiettes introduites en remplacement de la taxe professionnelle.

Le rendement de la CVAE sera très dépendant du retour de croissance (PIB) et de la reprise économique. Sa corrélation à la dynamique du PIB est également encore incertaine compte tenu des moyens d'optimisation fiscale que peut offrir le barème progressif d'imposition des entreprises en fonction du chiffre d'affaires. L'AdCF reste attentive à l'efficacité des clauses anti-abus introduites dans la loi de finances.

Si l'évolutivité de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises – qui correspond à des assiettes bien connues – est mieux appréhendable, celle des IFER et de la Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) reste incertaine. En l'état actuel, les tarifs des IFER ne sont pas indexés ce qui laisse augurer d'un faible dynamisme. La TASCOM sera plus dynamique compte tenu du record d'ouvertures de grandes surfaces constaté en 2009 (cf. données publiées par la fédération PROCOS).

Malgré ces incertitudes, l'AdCF s'attend à une progression ralentie des bases du panier d'impôts du bloc communes-communautés ; ralentissement qui se combinera à une restriction non-négligeable du pouvoir d'action sur les taux (pouvoir nul sur la CVAE et les IFER, faible sur la TASCOM, très contraint sur la CFE compte tenu du retour à la liaison stricte des taux).

Les évolutions récentes

En 2009 et 2010, la progression des bases de taxe professionnelle (qui correspondait à plus de 90% de la fiscalité directe - hors TEOM - des intercommunalités) s'est avérée paradoxalement soutenue en période de crise. L'AdCF explique ce phénomène par l'effet contre-intuitif du plafonnement absolu des entreprises à 3,5% de leur valeur ajoutée introduit en 2007 et dont les effets sont entrés en vigueur pour les collectivités en n+2. Les entreprises, étant assurées du plafonnement de leurs cotisations à 3,5% de leur valeur ajoutée, étaient moins incitées à optimiser leurs bases (mise au rebut des équipements, cessions d'actifs...). La progression soutenue des bases peut s'expliquer par ce phénomène mais s'est traduite par des dégrèvements croissants de l'État.

En revanche, entre 2002 et 2008, les bases de taxe professionnelle étaient marquées par une évolution spontanée plus faible que les autres assiettes fiscales directes assises sur les valeurs locatives foncières (VLF). La bonne progression des VLF était liée au dynamisme exceptionnel de la construction.

Pour ce qui est du « bloc communes-communauté » la croissance des produits des impôts directs locaux « 4 vieilles », entre 2001 et 2007, a reposé à hauteur des deux tiers sur la croissance des bases (effet-base) et d'un tiers sur les augmentations de taux (effet-taux). La croissance globale des produits (effet-base + effet-taux) est demeurée proche de la croissance du PIB.

La progression des recettes fiscales locales est provenue en parallèle de l'instauration de la TEOM et de sa montée en puissance (plus de 5 milliards d'euros en 2010) mais aussi du versement transports (extension à de nouvelles AOT) et du rendement très soutenu des droits de mutation.

Pour les 5 prochaines années, l'AdCF fait l'analyse suivante :

- le **versement transports** a atteint presque partout son taux plafond et son rendement subit actuellement la contraction de la masse salariale (2009-2010),
- la **TEOM** s'est quasiment généralisée et atteint dans de nombreux territoires son niveau plafond (coût complet du service rendu).

Les marges de manœuvre des communautés sur ces recettes fiscales dédiées sont devenues quasi-nulles.

Une inconnue de poids : le calendrier et les modalités de la modernisation des valeurs locatives foncières ?

A partir de 2011, la part prépondérante des ressources fiscales directes des communes et intercommunalités reposera sur les valeurs locatives foncières. Ce sera le cas de la taxe d'habitation, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la TEOM. Le chantier de la modernisation sera donc déterminant mais également très sensible aussi bien pour les ménages que pour les collectivités.

L'AdCF souhaite que ce chantier soit rapidement conduit et qu'il permette, à niveau constant de ressources, de réintroduire davantage d'équité dans l'estimation des VLF. L'AdCF s'est prononcée défavorablement à l'introduction de valeurs vénales. Celles-ci sont beaucoup trop « élastiques » pour asseoir le financement principal des services publics locaux.

Si les valeurs vénales doivent être prises en compte dans la fiscalité indirecte liée aux valeurs patrimoniales (taxation des plus-values, droits de mutation...), la fiscalité directe doit en revanche reposer sur le « flux » des revenus que l'on peut retirer d'un bien ; c'est la justification des valeurs locatives.

L'AdCF s'est également opposée à une réactualisation limitée aux seuls biens faisant objet d'une cession. Cette hypothèse figerait des iniquités injustifiables selon l'historique des biens. Il faudra par conséquent combiner des techniques déclaratives (pour apprécier le marché) et estimatives pour généraliser l'actualisation.

Un raisonnement à l'échelle de tout un bassin d'habitat semble à privilégier, ce qui supposerait d'étendre les prérogatives des commissions intercommunales des impôts directs aux valeurs locatives. De même, l'AdCF souhaite que soient ouvertes des possibilités nouvelles d'unification des taux d'imposition de certains impôts (fonciers notamment) au niveau intercommunal.

- **Comment voyez-vous l'articulation entre la réforme des collectivités territoriales et celle des finances locales ?**

Réponse AdCF :

Cette articulation demeure clairement inaboutie. Les choix opérés dans la répartition des assiettes fiscales entre niveaux de collectivités ne correspondent que très imparfaitement au souci de cohérence avec les compétences exprimé à la veille des réformes. La diversification du panier fiscal du « bloc communes-communautés » et le maintien d'une autonomie fiscale à ces échelles sont une bonne chose.

L'AdCF a en revanche déploré le choix d'affecter la majeure partie de la CVAE aux départements et de restituer la part départementale de taxe d'habitation aux communes et communautés. Ce « swap » de ressources a pour effet : de généraliser, sans débat local, la fiscalité mixte à toutes les intercommunalités, de réintroduire des taux superposés sur la taxe d'habitation aux échelles communales et intercommunales et de dégrader la part d'impôt économique dans les budgets locaux. Nombre de projets de territoires portés par l'intercommunalité sont pris à contre-pied. Les intercommunalités constituées à partir d'un profil de « développeur économique » doivent reconsidérer en profondeur leurs stratégies et les « retours sur investissements » de leurs projets. Les 5 milliards d'euros de taxe d'habitation transforment de fait en profondeur la carte des richesses fiscales et pénalisent excessivement les territoires très industrialisés.

A l'inverse, l'affectation aux conseils généraux d'une part prépondérante de la CVAE semble contradictoire avec leur « cœur de métier » social et le financement des politiques de solidarité.

La CVAE présentera une élasticité assez forte à la croissance, ce qui suscitera des effets de ciseaux avec l'évolution des dépenses sociales des départements. Une autre solution aurait dû consister à réaffecter les impôts à forte élasticité (CVAE, droits de mutation) aux niveaux territoriaux les plus centrés sur l'investissement afin d'assurer le financement des collectivités à fort ratio de dépenses de fonctionnement à partir d'impôts évolutifs mais moins élastiques.

L'AdCF avait proposé que soit maintenue la part départementale de la taxe d'habitation afin de faire évoluer cette dernière vers un impôt direct autonome sur les personnes physiques. L'assiette de cet impôt aurait pu être modernisée par une introduction progressive du revenu afin de tendre vers une assiette de type CSG. Cette option aurait allégé la part de la TH assise sur les valeurs locatives foncières, ce qui aurait facilité la modernisation de ces dernières.

- **Les pactes financiers entre l'Etat et les collectivités vous paraissent-ils tenables ? Comment anticipez-vous leur évolution ?**

Réponse AdCF :

Compte tenu des contraintes financières pesant sur l'Etat, l'AdCF s'attend à une faible indexation, voire d'un « gel en valeur », de ses concours budgétaires aux collectivités. La question sera celle du périmètre des concours « gelés ». L'AdCF considère qu'il sera impossible de préserver le FCTVA à l'intérieur de l'enveloppe « normée », ce qui constituerait une dénaturation totale de cette ressource. De même, les dispositifs de péréquation devraient être exclus de ce gel, notamment s'ils sont abondés à l'avenir par des prélèvements sur recettes locales (péréquation horizontale).

Le « gel » des dotations de l'Etat ne pourrait être supportable qu'en cas de maintien d'une inflation faible ou très faible (inférieure à 2%). Un retour d'inflation plus soutenue asphyxierait les collectivités les plus tributaires des concours de l'Etat et de ses indexations.

Les intercommunalités sont très exposées au « gel » des dotations puisque leur modèle fiscal et financier est assis sur un « flux ». Elles restituent l'essentiel des richesses historiques à leurs communes membres sous forme de reversements (attributions de compensation). La dotation spécifique d'intercommunalité représente plus de 2 milliards d'euros. Les dotations de compensation salaires allouées aux seules intercommunalités ont dépassé les 4 milliards d'euros. La très faible indexation de ces dernières (au mieux 50% de la progression de la DGF) s'avère très pénalisante pour l'intercommunalité.

- **Le suivi des obligations déclaratives des effectifs locaux par les entreprises est-il une source de préoccupation ? Pensez-vous pouvoir participer à ce suivi ?**

Réponse AdCF :

L'AdCF est extrêmement soucieuse de la fiabilité des déclarations des entreprises pour « territorialiser » correctement la CVAE. Elle souhaite également que le critère des effectifs soit complété par un critère représentatif des superficies foncières occupées comme le préconisait la commission Fouquet en 2004. Cette disposition est nécessaire pour orienter une part de la CVAE sur les sites très capitalistiques mais peu intensifs en main d'œuvre (cf. ports, raffineries, logistique, usines automatisées...).

Concernant les effectifs, les obligations déclaratives doivent être simples mais contrôlables. La meilleure façon d'assurer le contrôle serait de permettre leur vérification par les organisations syndicales.

Les collectivités devraient avoir connaissance des cotisations individuelles versées par les entreprises installées dans leur territoire. Pour les groupes multi-établissements, les collectivités devraient avoir connaissance de la CVAE globale du groupe et de la quote-part répartie au profit des établissements installés dans leur territoire (avec la clef de répartition utilisée).

Les communautés ne seront pas toutes en mesure d'effectuer un suivi individuel des entreprises mais devraient en revanche pouvoir disposer d'une fonction d'alerte des services fiscaux en cas d'anomalie. Un travail collaboratif devra être maintenu entre collectivités et services fiscaux.

LA PEREQUATION

• Les dispositions de la loi de finances pour 2010 conduisent-elles à une dynamique péréquatrice adéquate ? Autrement dit, le système mis en place vous paraît-il suffisamment péréquateur ?

Réponse AdCF :

La loi de finances tend à ce jour à figer la situation *ex ante* en organisant la « neutralisation » des hausses et baisses de ressources par le mécanisme de compensation du FNGIR. Il ne pouvait en être autrement sans déstabiliser d'une année sur l'autre les budgets locaux.

La péréquation relève d'une autre logique et ne pourra être renforcée que par la montée en puissance, dans la durée, de nouveaux mécanismes à instaurer. L'AdCF considère que la loi de finances n'indique que des pistes ; la question de la péréquation devant être intégralement repensée.

Au titre de la péréquation, à ce jour la loi de finances prévoit deux dispositions :

Les prélèvements et versements du FDPTP sont préservés mais « figés ». Ils relèvent d'une logique proche du FNGIR. Ils ne seront plus alimentés car les « écrêtements » n'auront plus de justification avec les nouvelles assiettes. Ils n'ont donc plus aucune dynamique péréquatrice.

La loi de finances prévoit des prélèvements sur la croissance de la CVAE pour abonder à l'avenir des mécanismes de péréquation horizontale. Si cela peut avoir du sens pour les régions et départements pour lesquels la CVAE constituera une ressource prépondérante, il n'en va pas de même pour les communes et intercommunalités.

La réforme de la taxe professionnelle donne néanmoins de nouvelles opportunités pour repenser et renforcer la péréquation horizontale.

• Faut-il instaurer une péréquation de la fiscalité économique ? Doit-elle porter sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) ? Faut-il péréquer la fiscalité des ménages ?

Réponse AdCF :

Ces trois questions appellent une réponse groupée.

Un prélèvement opéré sur la seule CVAE n'apparaît pas satisfaisant ; celle-ci étant d'un poids trop faible dans l'ensemble des ressources du « bloc communal ». Il en est de même pour certaines assiettes qui s'avèrent trop étroites pour supporter seules les contraintes de péréquation.

Pour atteindre son but et écrêter les ressources des collectivités les plus riches au bénéfice des territoires les moins bien pourvus, l'AdCF considère que la péréquation **ne doit pas être conduite impôt par impôt mais de manière globale.**

La péréquation doit s'appuyer sur la nouvelle géographie des richesses financières et fiscales qui sera issue de la réforme sous l'effet de la transformation des assiettes, du changement d'affectation des impôts entre niveaux institutionnels et des mécanismes de compensation.

Les inégalités « historiques » seront figées en 2011 par le FNGIR mais la dynamique fiscale des territoires sera ensuite très différente, plus soutenue dans les territoires résidentiels à valeurs locatives élevées que dans les territoires industriels.

Les très fortes disparités de richesses fiscales proviennent pour l'essentiel de l'inégale répartition sur le territoire des bases, notamment en matière de taxe professionnelle. Les politiques de taux ont pu accentuer certains écarts extrêmes (collectivités riches en bases avec taux élevés ou l'inverse) mais, de manière générale, l'amplitude des taux a au contraire permis d'atténuer les disparités des bases. Un territoire bien pourvu en bases peut se contenter d'un taux faible, alors qu'un territoire peu pourvu en bases fiscales sera contraint, à produit égal, de faire appel à des taux plus élevés. A l'avenir, la réduction du pouvoir de taux des collectivités limitera cette possibilité de correction des disparités de ressources. L'impératif de péréquation n'en sera donc que plus fort.

Comparativement aux bases fiscales « ménages » (taxe d'habitation par exemple) dont la répartition sur le territoire national est corrélée à la population et aux critères de charges, les bases de taxe professionnelle étaient très concentrées. Leurs modalités mêmes de calcul, qui reposaient sur les immobilisations évaluées à leur valeur historique, renforçaient cette concentration. Si la réforme fiscale ne corrige pas en année N les disparités de richesses historiques, il est possible de considérer que les nouvelles assiettes de la fiscalité économique ainsi que l'attribution d'une part plus importante des impôts ménages (part départementale de la taxe d'habitation, FAR, TFPNB) aux communes et communautés... leur offriront des bases fiscales moins concentrées. Il ne faut cependant pas sous-estimer la concentration des valeurs locatives foncières, assiette principale du bloc communes-communautés, et les effets de renforcement des disparités susceptibles de provenir de leur éventuelle modernisation.

• Une telle péréquation doit-elle se faire sur le stock ou sur le flux ?

Il est toujours difficile d'abonder les fonds de péréquation à partir du stock de richesses des collectivités. Le « stock » doit être naturellement pris en compte dans les critères de richesses des territoires mais il sera difficile d'effectuer des prélèvements sur le stock. La non évolutivité des dotations et compensations des territoires les plus riches en « stock » sera déjà très pénalisante.

L'abondement des mécanismes horizontaux de péréquation doit s'opérer pour l'essentiel sur le « flux » et la croissance des recettes fiscales. Pourraient être envisagées :

a/ la solution d'un prélèvement forfaitaire sur la croissance des ressources de toutes les collectivités (l'effet péréquateur n'intervenant qu'au travers des critères de reversement),

b/ la solution d'un prélèvement sur la croissance des ressources des seuls territoires les plus riches en « stock » (les écrêtements pourraient ne porter que sur la part de la croissance supérieure à la moyenne de la croissance nationale).

Il faudrait par conséquent combiner une analyse en « stock » et en « flux » pour apprécier la situation relative des collectivités. En revanche, les prélèvements ne devraient s'opérer que sur les « flux ».

• Que pensez-vous du FNGIR ? Peut-il servir de fonds de péréquation, sachant qu'il est alimenté par les collectivités locales ?

Le FNGIR a été créé pour « neutraliser » entre collectivités les impacts de la réforme. Ce n'est pas un instrument de péréquation. Toute dégressivité ou toute indexation uniforme du FNGIR serait donc contre-indiquée : des collectivités riches comme des collectivités pauvres peuvent être aussi bien contributrices que bénéficiaires du FNGIR. Par exemple, des collectivités rurales pauvres mais aussi la ville/département de Paris seront contributrices au FNGIR. Une dégressivité uniforme des contributions n'aurait de fait guère de sens.

L'AdCF s'interroge par ailleurs sur les évolutions du FNGIR à long terme. Les contributions et versements risquent d'être contestés chaque année au moment de l'examen des lois de finances. Il importe par conséquent de connaître précisément les ressources qui seront prélevées pour l'alimenter. Le prélèvement s'opèrera-t-il sur les recettes fiscales des collectivités contributrices ou sur les montants de dotations qu'elles perçoivent annuellement de l'Etat ? L'AdCF a considéré que les prélèvements devaient s'opérer en premier lieu sur les concours de l'Etat, notamment par un réajustement à la baisse des dotations de compensation (DCTP, Compensations salaires). Ces réajustements à la baisse seraient effectués en une seule fois « pour solde de tout compte » (en 2011) et ne susciteraient pas des contestations récurrentes à l'occasion des lois de finances. L'Etat abonderait alors directement le FNGIR.

Des simulations réalisées par l'AdCF montrent que dans la plupart des agglomérations contributrices au FNGIR, les montants de dotations de compensation permettent de couvrir les contributions du FNGIR. A de rares exceptions près, cette proposition permettrait de limiter le besoin de recourir à un prélèvement récurrent sur recettes fiscales.

• Faut-il réformer les fonds de péréquation actuels ?

Un nouveau fonds de péréquation « horizontal » doit être institué en dehors du FNGIR et non en son sein. Il devra se substituer aux anciens FDPTP et disposer d'une assiette plus large pour garantir une véritable efficacité. La commission finances de l'AdCF privilégie une assise nationale sous le contrôle du Comité des finances locales.

Les débats récents de la commission des finances du Sénat ont évoqué des fonds régionaux. La capacité péréquatrice de tels fonds risquerait d'être faible dans certaines régions (ex. Limousin, Auvergne...). Se poserait également la question de l'autorité de gestion d'un fonds régional (région ? CFL régional ?...) et des services administratifs capables de l'administrer.

• Quel regard portez-vous sur le fonctionnement du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) ?

Le mécanisme d'alimentation du FSRIF est également condamné par la réforme. Le FSRIF avait perdu de son intensité avec le succès de la TPU. La question de l'avenir du FSRIF dépendra des nouveaux outils de péréquation « horizontale » institués à l'échelle nationale. Si ceux-ci sont très efficaces, le FSRIF pourra perdre sa raison d'être. S'ils n'ont qu'une intensité péréquatrice faible, le FSRIF devra être repensé en articulation étroite avec les systèmes nationaux.

L'Ile-de-France et ses collectivités doivent en tout état de cause demeurer insérées dans les mécanismes nationaux de péréquation.

• Faut-il modifier les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement à la suite de la réforme de la fiscalité locale ?

La question des indicateurs de richesses et de charges mais aussi celle de leur pondération sont au centre de la problématique en matière de péréquation. Ce qui a prévalu à la construction du potentiel fiscal il y a maintenant plus de vingt ans, est aujourd'hui caduc : le pouvoir effectif de modulation des taux par les collectivités a évolué, la réforme a diversifié les bases fiscales et fait évoluer les assiettes et leur affectation entre niveaux de collectivités.

Du côté des ressources, la réforme de la fiscalité donne l'occasion d'une refondation des critères actuels d'évaluation des richesses. Le périmètre d'évaluation doit prendre en compte la richesse fiscale du territoire, son potentiel d'évolution, la capacité contributive des habitants (*cf. supra*).

L'appréciation des richesses des territoires devra être réalisée en intégrant l'ensemble de leurs ressources comme a commencé à le faire l'introduction du critère du potentiel

financier en 2005. Le nouveau calcul du potentiel financier devra notamment comprendre :

- le potentiel fiscal lié à des impôts locaux avec pouvoir de taux (taxe d'habitation, taxes foncières, CFE, TASCOM),
- les produits fiscaux provenant des impôts sans pouvoir de taux (IFER, CVAE),
- les différentes dotations (DGF forfaitaire, dotations d'intercommunalités, dotations de péréquation, dotations de compensations dont compensations salaires et FNGIR).

Le nouvel indicateur de ressources devra de fait être un indice composite reposant d'une part sur les recettes fiscales avec pouvoir de taux et, d'autre part, sur les autres ressources fiscales et financières. Le « potentiel fiscal » de la taxe professionnelle, pris en compte pour apprécier la richesse des intercommunalités, n'aura plus de sens.

Il faudra également « neutraliser » les effets du plafonnement à 3% de la valeur ajoutée de la CET dans le calcul de ce potentiel. Le potentiel fiscal de la CFE doit prendre en compte les produits fiscaux dont disposerait effectivement la collectivité en cas d'application du taux moyen national (cela impose de déduire le « ticket modérateur » qu'acquitteraient les collectivités si elles appliquaient dans les faits le taux moyen national).

Enfin, le système de péréquation à mettre en place **devra intégrer la révision attendue des valeurs locatives** et ses impacts considérables sur les ressources locales dans la mesure où 72 % de la fiscalité directe du bloc local va reposer désormais sur les valeurs locatives.

Péréquation : quelle unité de base ?

La question de l'échelle à retenir pour la péréquation et l'appréciation des critères de charges doit prendre en compte les conclusions des travaux des universitaires Guy Gilbert et Alain Guengant. Dans le cadre d'une étude réalisée pour le compte de l'AdCF, ces derniers ont évalué l'effet péréquateur opéré par l'intercommunalité. En effet, actuellement, l'appréciation des charges est principalement réalisée à l'échelle communale sans tenir compte des effets directs et indirects de mutualisation et de redistribution opérés par l'intercommunalité. L'appréciation des différents niveaux de charges, se doit d'intégrer une échelle territoriale cohérente et homogène pour apprécier la réalité des conditions d'emploi, de déplacement, de logement, de niveau de services sur un bassin de vie... L'intercommunalité, notamment dans la perspective actuelle d'achèvement et de rationalisation de la carte, constituera une bonne échelle de référence pour comparer des réalités plus homogènes. Elle devrait ainsi devenir l'unité de base des futurs outils de péréquation nationaux ; à charge pour les intercommunalités d'opérer en leur sein les politiques de solidarité fiscale et financière adaptées à leur situation particulière et à leur projet.

Dans cette perspective, l'AdCF propose que les critères de richesses et de charges soient évalués en prenant en compte un agrégat consolidant le bloc communes / communauté. C'est d'ailleurs dans cet objectif que s'inscrit la DGF territoriale soutenue de longue date par l'AdCF et retenue récemment dans le cadre du projet de réforme territoriale. Le rapport récent des sénateurs Jacques Mézard et Rémy Pointereau, fait au nom de la délégation des collectivités territoriales du Sénat, (février 2010 « Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche de la solidarité territoriale ») propose également de généraliser cette approche.

L'INTERCOMMUNALITE

- **Les dispositions de la loi de finances pour 2010 vous paraissent-elles suffisamment incitatives à la poursuite des regroupements ?**

La réforme fiscale peut conduire certains territoires à accélérer les regroupements ou les fusions de communautés comme d'autres à préserver le statu quo. Les nouvelles assiettes fiscales diminuent les « rentes » que pouvait engendrer l'ancienne taxe professionnelle pour certaines communes, rétives à rejoindre l'intercommunalité. Dans le même temps, l'instabilité actuelle rend difficile la conclusion de nouveaux pactes financiers et fiscaux entre communes.

La loi de finances pour 2010 n'introduit pas d'incitations spécifiques en faveur de l'intercommunalité. Elle réorganise en revanche les partages de ressources entre communes et communautés.

- **Modifient-elles les relations entre l'intercommunalité et les communes membres ?**

La fin de la « spécialisation fiscale » recherchée avec la taxe professionnelle unique en 1999 est programmée. La fiscalité mixte est de fait généralisée à l'ensemble du territoire. Certaines communautés auront une fiscalité économique unifiée (CVAE, CFE, TASCOM) et d'autres non. Mais les impôts « ménages » seront partagés entre les deux niveaux. Ceci a pour effet de supprimer les différents « gels » qui étaient prévus auparavant. La loi de finances « dégèle » les dotations de solidarité communautaire et ouvre la voie à la révision des attributions de compensation à la majorité qualifiée (et non plus à l'unanimité).

L'AdCF conteste à cet égard la disposition qui prévoit que la DSC peut être modifiée sur délibération concordante du conseil communautaire et d'une majorité qualifiée de conseils municipaux. La DSC est financée par les ressources de la communauté et doit dépendre de son seul organe délibérant. L'AdCF interviendra pour que cette scorie, qui semble anti-constitutionnelle, soit corrigée.

De nouvelles conditions de révision des attributions de compensation (AC), à la majorité qualifiée, ont également été introduites par la loi de finances. Cette orientation vise à faire évoluer, à la hausse ou à la baisse, les compensations des richesses historiques (« stocks »). Même si cette disposition est dans la logique de la réforme (disparition de l'assiette EBM), il est nécessaire d'offrir un minimum de garanties aux communes dont les AC, sans leur consentement, seraient révisées à la baisse. Il serait souhaitable que cette révision à la baisse soit encadrée par le législateur et réponde à une analyse objective de la situation (évolution des charges de la commune, potentiel financier supérieur à la moyenne...).

La réforme va imposer de repenser en profondeur les pactes financiers et fiscaux communautaires. Il sera utile de donner de nouvelles libertés aux communes et à leur communauté pour les réaménager. L'AdCF plaide dans le cadre de la réforme des collectivités pour que les communes soient habilitées à unifier tout ou partie de leurs impôts directs à une échelle intercommunale. Cette unification devrait être possible a minima sur les taxes foncières et la TASCOM. En sens inverse, la taxe d'habitation provenant des départements devrait pouvoir être rétrocédée aux communes.

Le contexte de la réforme mais aussi des finances publiques va imposer de nombreuses évolutions au bloc communes-communauté. Les chantiers de la mutualisation et de la péréquation vont imposer de renforcer les coordinations

financières. L'AdCF se félicite des nouveaux outils proposés par la DGFIP afin de faciliter les agrégations des comptes entre communes et communautés. Ces agrégations offriront une vision plus objective des ressources et des charges.

▪ **Faut-il envisager une péréquation entre les EPCI et si oui, comment ?**

Cette péréquation est déjà largement effective puisque le critère de potentiel fiscal est pris en compte dans 70% de la dotation d'intercommunalité. De fait, la dotation d'intercommunalité présente une forte intensité péréquatrice comme l'ont mis en évidence les travaux de Guy Gilbert et Alain Guengant.

L'autre critère de répartition de la dotation d'intercommunalité est celui du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui encourage la prise de compétence. L'AdCF considère que le poids relatif de ce critère va perdre en intensité avec la convergence progressive des intercommunalités vers un niveau satisfaisant d'intégration. Une fois atteint un certain degré d'intégration fiscale, le critère du CIF ne devrait plus être pris en compte (principe de CIF plafond). Cette option conduirait à renforcer progressivement le poids du critère de péréquation au sein de la dotation d'intercommunalité.

Au demeurant, la dotation d'intercommunalité reste d'un montant faible au regard de l'ensemble des dotations de l'Etat. L'AdCF préconise de fait une consolidation territoriale de l'ensemble des dotations à l'échelle des intercommunalités. Cette consolidation devrait permettre, en liaison avec les recettes fiscales, d'évaluer un nouveau potentiel financier « territorial » intégrant l'ensemble des ressources des communes et de leur communauté.

▪ **Comment, dans cette hypothèse, traiter le cas des communes isolées ?**

La réforme des collectivités prévoit l'achèvement de la carte intercommunale à l'horizon 2014. L'AdCF et l'AMF demandent l'avancement de la date butoir au 31 décembre 2012. Les communes isolées ne doivent être traitées que par des dispositions transitoires.

Demeurera au-delà le cas singulier de la ville de Paris qui dispose également d'un statut de département. Dans l'attente des conclusions des débats sur le « Grand Paris », la ville de Paris pourrait équivaloir à une intercommunalité.

Il est en revanche absolument fondamental de réintégrer la ville de Paris dans la catégorie des communes et intercommunalités au sens de la loi organique sur les lois de finances.

La loi de Finances pour 2010 a en effet inclus Paris dans la strate des départements ce qui semble à l'AdCF exposé à la censure du juge constitutionnel.

En matière de péréquation comme de compensation (FNGIR), Paris doit demeurer contributrice aux différents fonds prévus pour le secteur communal, à due concurrence des services publics, compétences et ressources de nature communale gérés par la ville.

Utiliser la capacité contributrice de Paris à la seule péréquation inter-départementale revient à pénaliser fortement les communes et intercommunalités.