



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le

-- 8 FEV. 2012

Le Président,

Références à rappeler : Ph.F/ ROD II CUB.

Monsieur le Président,

Par lettre du 12 janvier 2011, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes des exercices 2006 à 2009 et à l'examen de la gestion, de 2006 jusqu'à la période la plus récente, de la communauté urbaine de Bordeaux. Il vous a alors été précisé que l'instruction avait été confiée à Mme Fabienne PASSICOT ainsi qu'à M. Philippe FAUSTIN qui devait, quant à lui, intervenir dans le cadre d'une enquête relative aux effets de la réforme de la fiscalité directe locale.

En ce qui concerne cette enquête, je vous ai fait connaître par lettre du 20 septembre 2011, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 13 septembre 2011. Je vous ai prié d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu le 7 novembre 2011.

Après avoir examiné le contenu de votre réponse, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 20 décembre 2011 les observations définitives qui vous ont été notifiées le 30 décembre 2011.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

Monsieur Vincent FELTESSE
Président de la communauté urbaine de Bordeaux
Hôtel de la communauté urbaine
Esplanade Charles De Gaulle

33076 BORDEAUX Cedex

1) Présentation sommaire de la réforme fiscale et des critères d'évaluation de son impact :

1-1) La contribution économique territoriale :

A compter du 1^{er} janvier 2010 pour les entreprises et du 1^{er} janvier 2011 pour le budget de la communauté urbaine, qui a ainsi, comme ses homologues, connu une période transitoire en 2010, la taxe professionnelle a été remplacée par une contribution économique territoriale (CET), plafonnée à hauteur de 3% de la valeur ajoutée de l'entreprise en vertu de l'article 1647 B sexies du code général des impôts et composée de deux cotisations.

Ce nouvel impôt économique se compose en premier lieu de la cotisation foncière des entreprises (CFE) sur laquelle sera, le cas échéant et sur réclamation de l'entreprise, imputé le plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée. Sachant que les équipements et biens mobiliers des entreprises ne figurent plus, depuis la réforme fiscale, dans l'assiette de l'impôt économique territorial, la CFE repose sur la valeur locative de biens immeubles assujettis à la taxe foncière. Le produit de cette CFE est déterminé par application à la base d'imposition ainsi constituée, d'un taux voté par le conseil communautaire. La seconde cotisation entrant dans la composition de la CET est la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux d'imposition est, en revanche, uniforme sur le territoire national et appliqué à une valeur ajoutée spécifiquement définie par l'article 1586 sexies du code général des impôts. Le taux d'imposition de la CVAE est en effet fixé à 1,5% par l'article 1586 ter II 2° de ce même code. Mais le taux net d'imposition tient compte du dégrèvement par ailleurs prévu par l'article 1586 quater I du code général des impôts. Ce dégrèvement est dégressif dans la mesure où il est total en faveur d'une entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur 500.000 € mais disparaît à partir d'un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros. Dans ces conditions, le taux net d'imposition de la CVAE passe, en application de cet article 1586 quater I du code général des impôts, de 0 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500.000 €, à 1,5% pour celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros.

L'article 1586 octies III du code général des impôts fixe en outre le mécanisme de répartition territoriale de la valeur ajoutée imposable lorsqu'un groupe possède des établissements installés sur le territoire de plusieurs communes ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale. Deux hypothèses se présentent alors. Dans la première, aucun établissement du groupe n'affiche une valeur locative de ses immobilisations industrielles supérieure à 20% de la valeur locative des immobilisations du groupe imposables à la CFE. Dans ce cas, la valeur ajoutée imposable est répartie entre les différentes communes ou établissements publics de coopération intercommunale au prorata des deux tiers du nombre de salariés exerçant leurs fonctions sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale et au prorata d'un tiers des valeurs locatives des immobilisations imposables à la CFE dans la commune ou dans l'établissement public de coopération intercommunale. Dans la seconde hypothèse, un ou plusieurs établissements affichent au contraire une valeur locative des immobilisations industrielles supérieure à 20% de la valeur locative des immobilisations du groupe imposables à la CFE. Dans ce second cas, la répartition de la valeur ajoutée imposable est effectuée aux mêmes proratas que dans la

première hypothèse mais l'effectif du ou des établissements concernés par un tel cas de figure est multiplié par 2 de même que les valeurs locatives des immobilisations imposables à la CFE. Le coefficient multiplicateur de 2 appliqué en présence d'immobilisations industrielles dont la valeur locative est ainsi supérieure à 20% de la valeur locative des immobilisations du groupe imposables à la CFE est par conséquent favorable aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui accueillent des industries.

La déclaration de la valeur ajoutée par les entreprises est par ailleurs régie par l'article 1586 octies II du code général des impôts aux termes duquel « *le montant de la valeur ajoutée fait l'objet, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1er mai de l'année suivant celle au titre de laquelle la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est due, d'une déclaration par les entreprises mentionnées au I de l'article 1586 ter auprès du service des impôts dont relève leur principal établissement.* » Il ressort donc de ces dispositions que les deux acomptes de 50%, versés pour le premier le 15 juin et pour le second le 15 septembre de l'année N, sont calculés sur le montant de la valeur ajoutée réalisée en N-1 et déclarée au plus tard le deuxième jour ouvré qui suit le 1^{er} mai de l'année N. Ce décalage dans le temps entre l'assiette et l'exigibilité de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises paraît de nature à compliquer les analyses prospectives.

La réforme fiscale introduit enfin une spécialisation fiscale des collectivités territoriales dans la mesure où la CFE est exclusivement perçue par le bloc communal, constitué des communes et des intercommunalités, alors que la CVAE est partagée par ce bloc communal, par les départements et par les régions.

1-2) L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux :

Certaines entreprises importantes des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications bénéficient cependant d'une forte diminution de charge à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. L'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, chargées de simuler les effets de la réforme fiscale et communément désignées sous le nom de *mission Durieux*, expliquent que « *compte tenu du caractère fortement capitalistique des entreprises de télécommunications, une application directe de la réforme de la taxe professionnelle aurait généré des gains substantiels pour le secteur, chiffrés à plus de 600 M€ en 2010* »¹. Pour éviter un tel allègement de charge, l'article 1635-0 quinquies du code général des impôts a donc instauré une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) perçue par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale mais aussi par les départements et les régions selon le type de matériel imposé.

1-3) L'imposition des ménages :

Hormis celles qui, créées avant la loi n°99.586 du 12 juillet 1999, ont rejeté la mise en place de la taxe professionnelle unique, les communautés urbaines accèdent à l'ensemble de l'imposition directe des ménages en vertu de l'article 1379-0 bis du code général des impôts, ce qui les autorise à lever la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe

¹ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation. Sur le fondement de cet article, les communautés urbaines qui recouvraient la taxe professionnelle unique perçoivent également aujourd'hui la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) créée au 1^{er} janvier 2011 par l'article 1519 I du code général des impôts afin de compléter le nouveau portefeuille fiscal. L'assiette de cette TATFNB est constituée de la valeur locative cadastrale des biens assujettis à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Le produit de la taxe additionnelle résulte de l'application à la base d'imposition ainsi déterminée de la somme des taux départemental et régional d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés non bâties votés en 2010. La somme de ces taux est enfin augmentée d'un coefficient multiplicateur de 1,0485 destiné à tenir compte de la réduction des frais d'assiette et de recouvrement par l'Etat. Le taux d'imposition ainsi obtenu pour l'année 2011 ne peut plus évoluer au cours des années suivantes.

1-4) La compensation financière des effets de la réforme fiscale :

La réforme de la fiscalité directe locale se traduisant globalement par un allègement de charge fiscale pour les entreprises en raison, depuis l'institution de la cotisation foncière des entreprises, de la non-imposition des équipements et biens mobiliers, l'Etat prend en charge les pertes de ressources pouvant être, de ce fait, enregistrées par les collectivités territoriales (régions, départements, communes ou établissements publics de coopération intercommunale disposant d'une fiscalité professionnelle unique). Il leur verse dans ce cas une dotation dite de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

L'impact de la réforme s'avère toutefois différent selon les collectivités territoriales, certaines pouvant en effet s'avérer « gagnantes » et d'autres « perdantes ». Les collectivités perdantes bénéficient de la DCRTP ainsi que d'un versement du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR). En revanche, les collectivités territoriales qui disposent de ressources fiscales supplémentaires du fait de la réforme voient leur produit fiscal écrêté à due concurrence via le versement d'une contribution au FNGIR qui peut ainsi compléter la DCRTP destinée aux collectivités territoriales subissant une perte de ressources. La dotation budgétaire de l'Etat, la contribution due au FNGIR ou, au contraire, le versement de ce dernier sont toutefois fixes et calés pour les années suivantes sur la situation arrêtée en 2011.

1-5) La péréquation :

L'article 125 de la loi de finances pour 2011 a créé à compter de 2012 à destination des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales qui doit bénéficier d'un prélèvement sur les recettes des communes et organismes de regroupement dont le potentiel financier par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel financier par habitant moyen (article 125-III). La loi de finances disposant cependant qu'avant « *le 1er septembre 2011, le Gouvernement remet au Parlement un rapport qui précise les modalités de répartition du Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales* », la mise en œuvre exacte de cette péréquation horizontale a suscité à l'échelon local de nombreuses incertitudes et ainsi compliqué, dans l'immédiat, l'analyse de l'impact réel de la réforme fiscale.

La base de calcul de cette péréquation, en l'occurrence le potentiel fiscal en vigueur au 1^{er} janvier 2012, mérite d'être signalée. La règle applicable figure en effet déjà en trois points à l'article L.5211-30 II du code général des collectivités territoriales. Le potentiel fiscal d'un établissement public de coopération intercommunale est ainsi, en premier lieu, déterminé par l'application aux bases d'imposition des taxes directes locales mentionnées à l'article 1379-0 bis², du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions. Le potentiel fiscal de chaque établissement public de coopération intercommunale est ensuite calculé par adjonction des potentiels fiscaux de chaque commune membre de l'organisme de regroupement au 31 décembre de l'année précédente. Ce potentiel fiscal est enfin majoré de la compensation des pertes de bases d'imposition pour devenir ainsi le potentiel financier de l'établissement public de coopération intercommunale.

1-6) Méthode d'analyse de la réforme fiscale par la chambre régionale des comptes :

La réforme de la fiscalité directe locale constitue un enjeu très important pour la communauté urbaine de Bordeaux dans la mesure où, à la clôture de l'exercice 2009, le produit de la taxe professionnelle unique, net des versements fiscaux destinés aux communes membres, représentait 53% des produits de gestion courante non financière (produits de la section de fonctionnement diminués du montant des produits financiers et des produits exceptionnels).

La chambre a analysé la nouvelle donne fiscale en prenant en considération l'impact différencié d'une réforme qui, si elle engendre globalement des pertes ou des gains de ressources dans l'immédiat nivelés par les mécanismes non indexés de compensation et d'écêtement, peut, à terme, infléchir de manière significative les stratégies fiscales jusqu'alors mises en œuvre à l'échelon local. Les bases d'imposition qui structurent le nouveau portefeuille fiscal n'évolueront pas, en effet, de façon homogène.

La chambre a également pris en considération l'allègement global de la charge fiscale des entreprises et le risque de transfert de charge qui peut en résulter au moment où, grâce à l'institution automatique d'une fiscalité mixte, l'établissement public de coopération intercommunale accède à son tour à l'imposition des ménages.

La chambre a enfin considéré que l'entrée en vigueur de cette fiscalité mixte impliquait que la base d'imposition des ménages soit désormais partagée au sein de la sphère communale constituée des communes regroupées et de l'organisme de regroupement. Ainsi induit par le nouveau dispositif fiscal, l'élargissement du spectre de l'analyse à l'ensemble du bloc communal a par ailleurs été dicté par l'adjonction, dès 2012, du potentiel fiscal des communes au potentiel financier de l'organisme de regroupement de façon à prendre en considération dorénavant la richesse consolidée de toute la sphère communale en vue de la mise en place d'un mécanisme de péréquation de type horizontal.

² CFE, CVAE, IFER, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe additionnelle à la taxe sur les propriétés non bâties et taxe d'habitation.

C'est donc au regard de ces différents éléments de réflexion que la chambre a souhaité solliciter l'analyse de la communauté urbaine, cette dernière ayant toutefois été invitée à porter, si nécessaire, la discussion sur des sujets qui n'auraient pas été mis en lumière ou simplement évoqués dans l'approche thématique ainsi définie.

2) Approche de l'impact financier de la réforme fiscale pour la communauté urbaine :

2-1) Données disponibles au premier trimestre de l'exercice 2011 :

Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a simulé, pour l'ensemble du territoire national, l'impact de la réforme fiscale en retenant des taux d'imposition d'une valeur constante à partir de 2009 et en calculant l'évolution des bases fiscales à partir des progressions constatées sur la période 2002-2009. Interrogée par la chambre dans le courant du premier trimestre de l'année 2011, la communauté urbaine a indiqué le 14 mars 2011 que les communautés urbaines avaient alors « *récemment pu mesurer les écarts qui pouvaient exister entre les simulations mises en ligne en juillet 2010 et les premières informations fiscales territorialisées transmises par la direction générale des finances publiques en décembre 2010* ». Les interrogations suscitées par les simulations disponibles jusqu'au mois de décembre 2010 ont effectivement été exprimées à l'échelon national lors de l'audition du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat par la commission des finances du Sénat le 26 janvier 2011. De sensibles variations ont alors été mises en évidence, notamment sur le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le ministre a, en ces circonstances, indiqué qu'il serait nécessaire d'attendre la fin de l'exercice 2011 pour mieux cerner cette cotisation sachant que les entreprises pouvaient avoir anticipé les effets de la réforme fiscale.

La communauté urbaine souligne en outre que le produit prévisionnel de la CVAE transmis par la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'appuie sur les déclarations faites par les entreprises au mois de mai 2010 au titre de la valeur ajoutée de l'exercice 2009 mais ne tient pas encore compte, pour ce qui concerne les établissements d'un même groupe, de la nouvelle répartition de la valeur ajoutée fixée par la loi de finances pour 2011, en l'occurrence un tiers au prorata des valeurs locatives des immobilisations imposables à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et deux tiers au prorata de l'effectif employé. A l'échelon national, la DGFIP a de son côté confirmé au début de l'exercice 2011 que le montant de la CVAE serait précisé au cours de l'année 2011 en fonction des dernières déclarations des entreprises. Vous soulignez que le montant de la CVAE versée à la communauté urbaine au titre de l'exercice 2011 vous a été notifié par les services de la direction générale des finances publiques au mois d'octobre et que ce montant est de 10,25% inférieur à celui qui vous avait été notifié au mois d'avril 2011 au moyen de l'état de notification des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2011.

La chambre observe en conséquence que les incertitudes relatives au montant exact de la CVAE pour l'exercice 2011 ont mécaniquement différé le calcul du versement définitif du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) et ainsi maintenu un élément d'instabilité dans l'analyse de la nouvelle donne fiscale. La chambre relève aujourd'hui que les modalités de détermination, de répartition et de versement du produit de la CVAE aux collectivités territoriales ont été précisées par le décret n° 2011-1232 du 3 octobre 2011. Le ministre de l'Intérieur avait en effet indiqué dans une circulaire en date du 26 août 2011 qu'il était nécessaire d'attendre la première quinzaine d'octobre 2011 pour disposer, après les ultimes retraitements, de données définitives concernant la CVAE. Le ministre avait en outre précisé que les modalités de répartition entre les collectivités territoriales de la CVAE étaient initialement issues de la loi de finances pour 2010 et ne tenaient pas compte par conséquent des modifications apportées par la loi de finances pour 2011 alors que les nouvelles règles de répartition étaient applicables aux données relatives à l'année 2010 et déclarées au mois de mai 2011³.

Dans un tel contexte, la chambre souligne en conséquence qu'une appréciation exacte de l'impact de la réforme fiscale nécessitera forcément plus de recul et que la mise en place éventuelle de stratégies fiscales sera, quant à elle, probablement tributaire de délais de réflexion plus substantiels.

La communauté urbaine estime en tout état de cause qu'avec l'entrée en vigueur de cette réforme fiscale de même que dans la perspective de la révision des valeurs locatives des locaux dédiés à l'activité économique, l'obtention d'une information fiscale exhaustive est indispensable. C'est dans cette optique qu'elle indique que dans l'impossibilité d'obtenir en 2010 le fichier de la taxe d'habitation, elle n'a pu procéder aux simulations préalables à la mise en place d'une politique d'abattements. Elle ajoute que le défaut de communication par l'administration fiscale des équipements et biens mobiliers pris en compte dans le calcul de la taxe professionnelle mais exclus de l'assiette de la CFE ne lui a pas permis de s'assurer du calcul de la DCRTP et du versement du FNGIR. La communauté urbaine observe encore à la fin du premier trimestre de l'année 2011 que le fichier des principaux contributeurs de la CFE n'est pas disponible depuis la réforme fiscale dans les applications informatiques de la DGFIP, ce qui a, selon elle, compromis le suivi, qu'elle parvenait jusqu'alors à assurer, des bases fiscales des entreprises.

La chambre relève donc un besoin d'information manifeste. Ainsi que le confirment par ailleurs les débats du conseil de la communauté urbaine, le budget primitif de l'exercice 2011 mais aussi le programme pluriannuel d'investissement de l'établissement ont ainsi été adoptés en présence de nombreuses incertitudes quant aux conséquences véritables de la réforme fiscale.

La chambre a toutefois utilisé les simulations réalisées en 2010 par le ministère du budget chaque fois que celles-ci permettaient de cerner les principales caractéristiques financières de la réforme fiscale pour la communauté urbaine et lorsque les points de repère

³ Source : circulaire du ministre de l'Intérieur n°COT/B/11/17305/C du 26 août 2011.

ainsi mis en évidence restaient cohérents au regard des constatations faites en propre par l'établissement. Elle a bien évidemment tenu compte de l'écart très nettement défavorable à la communauté urbaine entre le produit de la CVAE finalement versé par l'administration fiscale au titre de l'exercice 2011 et le produit notifié par cette dernière au mois d'avril 2011, même si cet écart est compensé, notamment par un ajustement du versement du FNGIR.

2-2) Effet négatif de taux :

Les recettes fiscales de la communauté urbaine se réduisent de façon significative en passant du régime de la taxe professionnelle unique à celui de la nouvelle fiscalité directe locale. Cette perte de ressources est donc compensée par la DCRT ainsi que par une contribution du FNGIR.

Avant sa compensation, l'impact négatif de la réforme fiscale ne s'avère pas spécifique à la communauté urbaine de Bordeaux dans la mesure où une large majorité de communautés urbaines bénéficie comme elle en France, selon les simulations du ministère du budget, des interventions de l'Etat et du FNGIR. La mission Durieux explique l'essentiel des pertes de ressources ainsi enregistrées par les communautés urbaines de Bordeaux, Toulouse, Lille, Lyon, Marseille ou encore Nantes par un effet négatif de taux prédominant. La mission précise que cet effet négatif de taux résulte du nivellement provoqué par l'institution d'un taux national d'imposition pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de sorte que « les collectivités qui avaient des taux de taxe professionnelle supérieurs à la moyenne vont connaître l'effet de l'égalisation de leur taux à la baisse et perdre des ressources fiscales⁴. De fait, si le taux d'imposition de la taxe professionnelle unique arrêté par la communauté urbaine de Bordeaux a pu être stabilisé à 25,52% pendant plusieurs années jusqu'en 2009, le taux moyen s'établissait la même année dans l'ensemble des communautés urbaines à 21,8% selon le ministère du Budget⁵. La communauté urbaine de Bordeaux souligne cependant que son taux de 25,52% s'explique par l'agrégation, lors de la mise en place de la taxe professionnelle unique le 1^{er} janvier 2001, du taux d'imposition communautaire de 11,79%, constant depuis 1997, et du taux moyen pondéré de 13,73% des communes regroupées.

En tout état de cause, le phénomène de nivellement provoqué par la fixation d'un taux national pour la CVAE est accentué par l'application d'un taux également uniforme à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) mise à la charge des entreprises des secteurs de l'énergie et du transport ferroviaire, présentes sur le territoire communautaire, sur le fondement des dispositions de l'article 1635-0 quinquies du code général des impôts. Il s'avère par conséquent qu'au total, l'effet défavorable de nivellement des taux d'imposition est plus particulièrement prononcé pour la communauté urbaine de Bordeaux selon les

⁴ Source : Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'Administration, mai 2010.

⁵ Source : ministère du Budget, *la fiscalité directe locale des groupements à fiscalité propre en 2009*.

constatations de la mission Durieux⁶. Ces constatations sont du reste corroborées par les simulations du ministère du budget qui révèlent en effet que la DCRTP et le versement du FNGIR destinés à la CUB ne sont en principe inférieurs qu'aux compensations à recevoir à ce double titre par les communautés urbaines de Dunkerque, de Lyon et de Lille. Le produit effectif de la CVAE, très nettement inférieur au produit notifié au mois d'avril 2011, a mécaniquement pour effet d'amplifier l'intervention du FNGIR en faveur de la CUB.

La réduction très sensible des impôts modulables à l'échelon local rend donc bien compte de la sensibilité de la communauté urbaine de Bordeaux à l'uniformisation des taux applicables à la CVAE et à l'IFER, ce que l'établissement souligne aussi de son côté en indiquant que la perte du vote local des taux d'imposition combinée à la contraction de la base locale provoquée par l'exonération fiscale des équipements et biens mobiliers des entreprises conduit à la perte de produit fiscal constatée.

La communauté urbaine s'interroge en outre sur l'exacte prise en compte, dans le cadre de la réforme fiscale, du produit qu'elle recevait, sous le régime de la taxe professionnelle, de la compensation par l'Etat des dégrèvements ordonnancés dans le cadre du plafonnement de cette taxe à hauteur de 3,5% de la valeur ajoutée des entreprises. Elle constate en effet que ce plafonnement représentait 50,28% des bases d'imposition de la taxe professionnelle. Elle observe donc que le montant des dégrèvements alors pris en charge par l'Etat ne lui est pas connu et elle estime dans ces conditions que le produit fiscal qui en résultait « *n'est pas réintroduit en tant que tel dans l'équilibre de la réforme* ».

2-3) Effet positif de taux :

Si la fixation de taux d'imposition d'application nationale pour la CVAE et l'IFER crée le nivellement défavorable précédemment décrit, la mission Durieux souligne cependant que « *L'effet taux joue également, [mais] de manière opposée, sur les transferts des autres recettes de fiscalité directe (taxe d'habitation et taxe foncière sur le non bâti pour le secteur communal et taxe foncière sur le bâti pour les départements)* »⁷. La communauté urbaine bénéficie elle aussi d'un tel effet de taux.

2-4) Effet positif de base :

La mission Durieux relève également l'incidence positive pour la communauté urbaine de Bordeaux de l'accès aux bases d'imposition des ménages.

C'est dans ce contexte que la chambre relève sur la base d'un recensement effectué en 2006 par la direction générale des impôts, une proportion de foyers fiscaux imposables de 56,90% sur le territoire communautaire contre 54,44% dans le département de la Gironde.

⁶ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

⁷ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'Administration – mai 2010.

La communauté urbaine relève de son côté qu'en 2009, 56,95% des bases nettes de taxe d'habitation du département de la Gironde étaient concentrées sur le territoire des 27 communes regroupées. Elle explique également ces données favorables par un phénomène d'attractivité qu'elle impute aux abattements pratiqués, selon elle, de façon globalement plus avantageuse par les communes qu'elle regroupe. L'accroissement de la base d'imposition de la taxe d'habitation a, en outre, pu être évalué par l'établissement à 2,03% entre 2010 et 2011⁸.

2-5) Dynamisme potentiel de la CVAE :

2-5-1) Problématique d'ensemble :

Les simulations publiées au mois de juillet 2010 par le ministère du budget présentent, selon ses indications, *« des limites méthodologiques en raison des hypothèses qui sont retenues et des données utilisées. Concernant les hypothèses, les principales concernent les taux d'imposition, pris constants au niveau de 2009 sur toute la période étudiée, et l'évolution des bases fiscales, prise égale à l'évolution constatée sur la période 2002-2009. Concernant les données, les informations nécessaires à la réalisation des simulations ne sont pas toutes disponibles avec un bon degré de fiabilité : les données concernant les FDPTP et la territorialisation de la CVAE sont ainsi largement lacunaires. Si les résultats présentés à une échelle territoriale large (régions ou départements) sont plus robustes, ces lacunes affectent très fortement les projections au niveau le plus fin (communes et groupements). Au total, les résultats présentés doivent être analysés avec la plus grande précaution »*.

La chambre constate au mois d'avril 2011 au vu de l'état de notification des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2011, c'est-à-dire avant les calculs d'ajustement alors annoncés par la direction générale des finances publiques, que la part du produit de la CVAE revenant à la communauté urbaine se monte à 62.523.163 euros, ce qui s'avère inférieur de 539.256 euros au montant initialement estimé par le ministère du budget et constitue ainsi sur ce point un taux d'erreur limité. Le produit effectivement versé à la CUB en 2011 au titre de la CVAE s'avère cependant très sensiblement inférieur au produit notifié au mois d'avril 2011, une fois prises en compte les modalités de répartition arrêtées par la loi de finances pour 2011,

Les premières simulations effectuées en 2010 par le ministère du budget révélaient qu'un effet positif de base était susceptible de se manifester à l'horizon 2015, en partie grâce au dynamisme potentiellement plus élevé de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Une simulation ultérieurement mise en ligne présente cependant une évolution indifférenciée de la CVAE et de la CFE ce qui, au-delà des incertitudes relatives à la localisation de la valeur ajoutée, se justifie par les aléas de la situation économique nationale. La mission Durieux relève en effet que la valeur ajoutée est très sensible à l'évolution du cycle économique. Cette sensibilité particulière a ainsi soumis la valeur ajoutée réalisée par les entreprises à des fluctuations très importantes entre 1999 et 2009, ces variations s'avérant

⁸ Source : Délibération du conseil de la communauté en date du 29 avril 2011.

sans commune mesure avec celles des bases d'imposition des ménages⁹. Si les fluctuations annuelles de la valeur ajoutée sont également plus sensibles que les variations des bases d'imposition de la taxe professionnelle, il reste que sur la période 1998 – 2008, ramenées en base 100, la valeur ajoutée et les bases de la taxe professionnelle évoluent à un rythme similaire. La valeur ajoutée décroît cependant en 2009 lors de l'entrée du pays en récession économique alors que les bases d'imposition de la taxe professionnelle continuent d'augmenter.

Il apparaît ainsi que les collectivités territoriales sont désormais un peu plus exposées aux fluctuations économiques de sorte que l'arrêt de la croissance économique française au deuxième trimestre de l'année 2011 risque, s'il se confirme globalement au 31 décembre 2011, d'altérer au préjudice du produit fiscal la constitution de la valeur ajoutée des entreprises. En ce qui concerne la communauté urbaine de Bordeaux, la chambre relève toutefois que comme à l'échelon national, la compensation des effets négatifs de la réforme fiscale par la DCRTP et par le FNGIR serait appelée à jouer un rôle d'amortisseur puisqu'elle se maintiendrait à son niveau initial même si le tissu économique devait s'appauvrir. C'est, du reste, ce que fait observer sur un plan général la mission Durieux dans son évaluation des effets de la suppression de la taxe professionnelle.

La chambre relève en outre que nonobstant les incertitudes de nature économique, il a pu être observé que *« sous le régime de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les services, plus intensifs en emplois, deviennent des contributeurs relativement plus importants, l'assiette se déplaçant en conséquence des territoires à spécialisation secondaire vers les territoires à spécialisation tertiaire »*¹⁰. Elle considère en conséquence qu'il est utile de s'intéresser à l'échelon local au fait générateur de la CVAE.

2-5-2) Données locales :

En procédant à une brève analyse de l'actuel tissu économique local, la chambre a souhaité prendre la mesure du dynamisme potentiel de la CVAE sur le territoire communautaire. Elle relève donc en premier lieu que selon un recensement effectué par l'INSEE en 2006, 85,34% des entreprises implantées sur ce territoire relevaient du secteur tertiaire de l'économie contre 71,23% en moyenne dans le département de la Gironde. A partir du répertoire des entreprises et établissements (SIRENE), l'INSEE a également pu mesurer la création d'activités économiques en 2009. L'analyse de ces données permet ainsi de constater que 83% des activités créées dans les communes regroupées au sein de la communauté urbaine relevaient du secteur tertiaire¹¹.

⁹ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

¹⁰ Source : Alain Guengant, *Conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales*, Revue française de finances publiques, n°111 septembre 2010, p.182.

¹¹ Source : INSEE, création d'activités économiques en 2009, données par communes dans le département de la Gironde, ces communes ayant été regroupées en fonction de leur appartenance à la communauté urbaine pour les besoins de l'enquête.

Or selon l'analyse des comptes nationaux par l'INSEE, le secteur tertiaire a dégagé en 2008 la plus forte valeur ajoutée. Au sein de ce secteur, les services marchands ont à eux seuls réalisé 982 milliards d'euros sur les 1.752 milliards obtenus par l'ensemble des branches d'activité, les services administrés¹² venant en seconde position avec 377 milliards d'euros. Selon la même source, parmi les services marchands, ce sont les services aux entreprises qui ont réalisé en 2008 à l'échelon national la plus forte valeur ajoutée en dégageant près de 301 milliards d'euros, soit un peu moins du tiers de la valeur ajoutée réalisée par toutes les catégories de services marchands. Le commerce s'inscrit en troisième position dans l'ordre décroissant d'importance services marchands avec une valeur ajoutée de 174 milliards d'euros.

Au sein des services administrés, ce sont les services d'éducation, de santé et d'action sociale qui ont réalisé sur le plan national en 2008 la plus forte valeur ajoutée avec 241 milliards d'euros sur les 377 milliards d'euros réalisés par l'ensemble des services administrés.

Au regard donc des performances nationales des services marchands d'une part (en premier lieu des services aux entreprises et ensuite du commerce) et des services administrés d'autre part (essentiellement des services d'éducation, de santé et d'action sociale), la chambre relève en premier lieu que selon l'INSEE, 20,27% des entreprises du territoire communautaire exerçaient leur activité dans le commerce en 2006 contre 18,07% dans le département de la Gironde et que 18,27% intervenaient dans les services aux entreprises contre 13,17% en Gironde.

La chambre relève en second lieu que selon la même source, 15,96% des entreprises du territoire communautaire assuraient des services d'éducation, de santé et d'action sociale contre 12,79% dans le département de la Gironde.

Au total, commerce, services aux entreprises et services d'éducation, de santé et d'action sociale occupaient près de 55% des entreprises du territoire communautaire.

En présence de données qui se révèlent ainsi favorables au territoire communautaire, la chambre observe également sur la base des études réalisées par l'INSEE qu'en 2006, dans les fonctions liées aux prestations intellectuelles, à la conception-recherche, au commerce interentreprises, à la gestion, à la culture et aux loisirs, l'aire urbaine¹³ de Bordeaux se signalait au sein de l'ensemble des aires urbaines d'Aquitaine, par la plus forte proportion de cadres avec un taux de 9,5%¹⁴. Selon la même source, l'aire urbaine de

¹² Education, santé, action sociale d'une part, administration d'autre part.

¹³ Définition de l'aire urbaine par l'INSEE : Une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

¹⁴ Taux toutefois nettement inférieur au taux de 14% relevé dans les aires urbaines de Grenoble et de Toulouse.

Bordeaux enregistre en outre depuis 1999, avec une progression de 1,9 point, la plus forte augmentation du nombre de cadres exerçant de telles fonctions.

Au mois de janvier 2010, l'INSEE a enfin pu relever que parmi les communautés urbaines de France, la communauté urbaine de Bordeaux se distinguait avec celle de Nantes par un indice de spécificité élevé dans le commerce interentreprises¹⁵. L'intensité de ce type de commerce avait, du reste, été antérieurement attestée par d'autres données statistiques publiées par l'INSEE et qui révélaient en effet qu'en 2006, dans les fonctions liées aux prestations intellectuelles, à la conception-recherche, au commerce interentreprises, à la gestion, à la culture et aux loisirs, le commerce interentreprises occupait déjà 14% des cadres exerçant leurs compétences dans l'aire urbaine de Bordeaux, ce qui constituait la plus forte proportion enregistrée sur l'ensemble des aires urbaines d'Aquitaine.

C'est donc dans un contexte visiblement favorable au secteur tertiaire de l'économie qu'une opération d'intérêt national dénommée Bordeaux-Euratlantique a en outre été créée par le décret n°2009-1359 du 5 novembre 2009 sur le territoire des communes de Bordeaux, Bègles et Floirac afin de développer à l'horizon 2030 un quartier d'affaires sur 500.000 m² de bureaux en profitant de la réalisation de la ligne ferroviaire à grande vitesse devant, à terme, relier Paris et Madrid.

La chambre considère que l'ensemble de ces constatations accrédite le dynamisme potentiel de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sur le territoire communautaire. Elle ne mésestime pas pour autant les difficultés d'ordre économique de nature à expliquer que si le taux de survie à quatre ans des entreprises créées en 2000 dans le département de la Gironde est de 60,2%, il n'est plus dans cette zone géographique que de 52,6% pour les entreprises de commerce contre 56,2% à l'échelon régional¹⁶ ce qui, sur le plan prospectif, incite à la prudence au regard de la dégradation actuelle de la situation économique nationale et internationale. Mais l'INSEE a globalement pu observer en Aquitaine pendant la crise économique et financière des années 2008 et 2009 qu'avec le secteur de la construction, « *les secteurs "éducation, santé, action sociale, administration" (et) "services aux entreprises" (...) ont le plus contribué, en 2008, à la croissance du PIB* ». L'INSEE précise en effet que « *leurs valeurs ajoutées respectives sont en hausse de 3,8 % (et de) 5,3 % (...) en un an* »¹⁷. Les constatations ainsi faites à l'échelon régional sont étayées à l'échelon national par l'Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales (CEIL) qui relève en effet au début de l'année 2010 que cette crise économique et financière « *a frappé surtout les activités de production matérielle mais semble avoir encore épargné les secteurs de tertiaire supérieur et de nouvelles technologies* »¹⁸. En tout état de cause, l'année 2010 ayant finalement permis de

¹⁵ Source : INSEE Première, n°1333, janvier 2011.

¹⁶ Source : INSEE, répertoire des entreprises et établissements (SIRENE), taux calculés dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services.

¹⁷ Source : INSEE Aquitaine, effets de la crise : le PIB aquitain progresse moins vite en 2008.

¹⁸ Source : Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales « *La crise et nos territoires : un bilan provisoire* », mars 2010.

renouer avec la croissance¹⁹, ce n'est pas la situation économique mais l'exacte prise en compte du mécanisme de répartition de la CVAE qui explique rétrospectivement que la recette fiscale finalement obtenue par la CUB au mois d'octobre 2011 soit inférieure au produit notifié par l'administration fiscale au mois d'avril 2011.

2-6) Importance de la CFE dans le nouveau portefeuille fiscal communautaire mais perte de base d'imposition par rapport à la taxe professionnelle :

L'état de notification des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2011 indiquait au mois d'avril 2011 que le produit fiscal de référence (ou de base) de la CFE s'élevait à 93.282.593 euros contre 86.065.702 euros pour la taxe d'habitation à partir du taux d'imposition transféré par le département de la Gironde. Au regard de ces chiffres, la chambre doit ici à nouveau constater que le produit finalement versé à la communauté urbaine au titre de la CVAE ne s'élève en 2011 qu'à 56 millions d'euros sachant qu'en tout état de cause, vous restez encore, aux termes de votre réponse, en attente d'informations sur l'analyse des composantes du nouveau panier fiscal.

La chambre explique quant à elle l'importance de la CFE dans ce nouvel éventail de ressources par la présence sur le territoire communautaire d'importants groupes industriels, notamment dans les secteurs de la pharmacie, de l'aéronautique, de l'électromécanique, de la chimie ou encore de la construction navale.

Selon l'INSEE, trois établissements relevant de l'industrie pharmaceutique comptent ainsi plus de 500 salariés en Aquitaine²⁰. La présence d'un établissement de 680 salariés sur le territoire de la commune d'Ambarès-et-Lagrave confère donc d'emblée à l'industrie pharmaceutique une place importante au sein des activités économiques qu'abrite la communauté urbaine.

Mais l'INSEE confirme surtout l'importance du secteur aéronautique et spatial dans l'aire urbaine de Bordeaux après y avoir recensé une dizaine d'établissements en 2008. Ce secteur bénéficie en outre de l'implantation dans la ville-centre de l'un des quatre ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) dont la France s'est dotée après la création, le 1^{er} janvier 2008, du service industriel de l'aéronautique (SIAé). Selon le ministère de la défense, pour faire face au plan de charge de l'AIA de Bordeaux, celui-ci a bénéficié de plus de la moitié des recrutements effectués en 2008 par le SIAé. Le secteur spatial réunit ainsi sur les communes du Haillan et de Saint-Médard-en-Jalles quatre établissements principaux comptant de 350 à 1.000 salariés. De nombreuses PME de sous-traitance travaillent également pour l'ensemble du secteur aéronautique et spatial, ce qui renforce la production électromécanique au sein du territoire communautaire.

La chambre relève par ailleurs dans ce même territoire la place notable du secteur de la construction. Selon une étude de l'INSEE, la ville de Bordeaux se signalait déjà en Aquitaine sur la période 1996-1999 par le taux le plus élevé de création d'entreprises dans ce

¹⁹ Source : INSEE, département des comptes nationaux, analyse des comptes de la Nation en 2010.

²⁰ Source : INSEE Aquitaine, situation au 1^{er} janvier 2009.

secteur²¹. Or les données recueillies par l'INSEE à partir du répertoire des entreprises et des établissements (SIRENE), ont plus récemment révélé qu'en 2009, 13% des créations d'activités sur le territoire communautaire concernaient encore la construction, ce qui plaçait alors ce secteur d'activité après les activités scientifiques et techniques, après les activités de commerce également, mais avant les activités de services non liées au commerce pour ce niveau de création²². L'UNEDIC a de son côté observé dans le département de la Gironde que de 1999 à 2006, le secteur de la construction a connu la plus forte progression du nombre d'emplois après le secteur des services aux entreprises²³.

La chambre relève enfin la confirmation récente des activités d'un constructeur automobile implanté sur le territoire communautaire, grâce au maintien de 955 emplois et à la mise en place d'un programme d'investissement de plus de 100 millions d'euros²⁴.

C'est donc en présence d'un tissu économique consistant que le conseil communautaire a, eu égard à l'exonération fiscale des équipements et biens mobiliers des entreprises, logiquement pu constater le 8 avril 2010 que le vote local du taux d'imposition des entreprises, désormais limité à la cotisation foncière des entreprises (CFE), s'appliquait à une base d'imposition dont la valeur ne représentait plus que 18,08% des bases théoriques d'imposition de la taxe professionnelle communiquées au titre de l'exercice 2010 par l'administration fiscale. Cette perte de base relativise ainsi singulièrement l'effet positif de base qu'offre malgré tout l'accès communautaire à l'imposition des ménages.

Au de ces données économiques, la chambre considère par ailleurs que le risque de désindustrialisation ne peut être négligé. Elle observe en effet qu'une délocalisation d'activité a entraîné en 2003 notamment la fermeture d'une entreprise de plus de 100 salariés installée sur le territoire communautaire. Le conseil de la communauté urbaine a, quant à lui, été conduit à voter, le 19 février 2010 à l'unanimité, une motion de soutien aux emplois de l'industrie pharmaceutique qui, comme il a été dit, constitue une activité de première importance dans sa circonscription administrative. Au regard de secteurs industriels qui, comme celui-ci, présentent des capitaux très concentrés, le Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée (GREThA) du CNRS, estime quant à lui que « *pour les établissements de grands groupes, l'absence d'autonomie de décision rend la pérennité de ces sites relativement fragile* » de sorte que « *les établissements des grandes entreprises (...) présentent un potentiel de mobilité bien supérieur à celui des PME indépendantes* », ce qui constitue « *un facteur important de fragilisation de l'ancrage local des sites existants* »²⁵.

²¹ Source : INSEE Aquitaine, « Quatre Pages » n°86, juin 2000.

²² Source : INSEE, création d'activités économiques en 2009, données par communes dans le département de la Gironde, ces communes ayant été regroupées en fonction de leur appartenance à la communauté urbaine pour les besoins de l'enquête.

²³ Source UNEDIC 1993-2006.

²⁴ Source : *La Tribune*, 9 mai 2011.

²⁵ Source : Rapport du GREThA pour la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi, DIRECCTE Aquitaine.

En outre, dans un autre secteur clé de l'activité industrielle du territoire communautaire, en l'occurrence celui de l'aéronautique et du spatial, la région Aquitaine a pu observer en 2008 que l'internationalisation des marchés expose aussi les sous-traitants à des risques de délocalisation sachant au demeurant que les investissements de même que les choix technologiques de ces entreprises sous-traitantes « les privent des moyens qu'il leur faudrait dégager si elles souhaitent diversifier leurs risques et valoriser leurs technologies vers d'autres secteurs »²⁶. Cette analyse est corroborée par l'INSEE qui a en effet relevé en 2008 qu'en Aquitaine, l'activité aéronautique et spatiale était davantage liée au secteur militaire qu'en région Midi-Pyrénées, de sorte que les établissements Aquitains les plus dépendants, et ainsi les plus vulnérables, réalisent dans ce secteur d'activité 45% du montant total des commandes obtenues contre 13% en Midi-Pyrénées²⁷. Le GREThA explique de son côté le risque de délocalisation de la sous-traitance aéronautique par la « décomposition modulaire » de la fabrication des avions, ce mode opératoire ayant été lancé par les aviateurs américains avant d'être adopté par les industriels européens, en particulier pour le montage de gros porteurs ou encore d'appareils de moindre envergure destinés à une clientèle privée²⁸.

La chambre relève de façon plus globale au vu des travaux du GREThA qu'en 2008 dans la région Aquitaine, dans un environnement économique en voie de dégradation, 34,9% des fermetures ou des réductions significatives d'emplois se sont concentrés sur les industries manufacturières, ce qui constitue, à l'instar de ce que le groupe de recherche avait déjà constaté en 2003 dans un cycle économique similaire, le taux le plus élevé ayant pu être observé dans les secteurs secondaire et tertiaire. Par ailleurs, selon cette même source, 17 délocalisations vers l'étranger sur 22 ont été le fait du secteur industriel en 2008 en Aquitaine²⁹.

Il s'avère donc en dernier lieu que la crise économique qui a débuté en 2008 a, de manière générale, constitué un facteur d'accélération du processus de désindustrialisation déjà visible à l'échelon national. L'Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales souligne ainsi que la façon dont les territoires industriels ont vu leurs activités altérées par cette crise économique « suggère qu'il y a là un problème majeur d'aménagement du territoire pour les années à venir » sachant que « les pertes d'activités industrielles, accélérées lors des récessions, sont des pertes définitives »³⁰. La dégradation actuelle du contexte économique et financier pourrait ainsi engendrer un nouvel affaiblissement du tissu industriel.

²⁶ Source : Région Aquitaine, Cap Métiers, mai 2008, réédition juin 2009.

²⁷ Source : INSEE, enquête aéronautique-espace, 2008.

²⁸ Source : Rapport du GREThA pour la DIRECCTE Aquitaine.

²⁹ Même source.

³⁰ Source : Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, « La crise et nos territoires : Bilan provisoire », mars 2010.

2-7) Les explications de la communauté urbaine relatives à l'apport financier des activités économiques :

A ce stade de l'analyse, la chambre observe que l'accès de la communauté urbaine à la fiscalité des ménages ne suffit pas à compenser les pertes de recettes provoquées par la suppression de la taxe professionnelle et à éviter ainsi l'effet négatif de la réforme fiscale avant le déclenchement des mécanismes de compensation. Elle relève donc que pour la communauté urbaine, si le territoire communautaire « *n'est pas intensément marqué par la densité des activités économiques, l'importance de la contribution des entreprises au régime de la taxe professionnelle unique a clairement été prépondérante dans le rendement fiscal du territoire* ».

L'établissement précise que la base nette de la taxe professionnelle représentait en 2009, avec un montant de 1,369 milliards d'euros, 1,5 fois les bases nettes communales de la taxe d'habitation alors d'un montant de 897 millions d'euros. Une double analyse comparative conduit en outre la communauté urbaine à constater d'une part qu'avec une base nette de taxe professionnelle par habitant de 1.774 €, elle se situait en 2009 juste au-dessus de la moyenne des communautés urbaines hors celle de Dunkerque et d'autre part que la taxe professionnelle représentait 46,59% des ressources fiscales du territoire communautaire contre 37,47% pour le territoire national.

2-8) Appréciation d'ensemble de l'impact financier de réforme fiscale

La chambre observe en substance que la communauté urbaine de Bordeaux subit de manière prédominante un effet négatif de taux lié à l'institution de taux d'imposition d'application nationale pour la CVAE et l'IFER alors qu'antérieurement à la réforme fiscale, les taux locaux d'imposition de la TPU étaient supérieurs à la moyenne nationale. A cet effet négatif de taux s'ajoute la réduction très sensible des bases d'imposition de la CFE par rapport aux bases d'imposition de la taxe professionnelle du fait de l'exonération des équipements et biens mobiliers des entreprises. Ces effets négatifs de taux et de base ne sont in fine qu'atténués par les effets positifs de taux et de base offerts par l'accès de l'établissement à l'imposition des ménages, via la taxe d'habitation, sachant que la proportion de foyers imposables au titre de l'impôt sur les revenus est plus élevée sur son territoire que dans le département de la Gironde. A ce mécanisme d'atténuation pourrait s'associer le dynamisme potentiel de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au regard des atouts du territoire communautaire dans le secteur tertiaire de l'économie. L'analyse prospective, qui jusqu'au mois d'octobre 2011 a été *privée de données stables*, se ressent probablement encore aujourd'hui du manque de recul dont vous faites état dans votre réponse. Elle ne doit cependant occulter ni le risque de volatilité de cette cotisation, ni, en tout état de cause, la place prédominante de la cotisation foncière des entreprises dans le nouveau portefeuille fiscal de la communauté urbaine en raison de la consistance des activités industrielles exercées dans son périmètre géographique. L'établissement se trouve donc également exposé aux risques de désindustrialisation qui se sont déjà manifestés en 2008 et en 2009 à l'échelon local comme sur le plan national même si la compensation fixe des pertes de ressources engendrées par la réforme de la fiscalité directe locale peut, par rapport aux données économiques de l'exercice 2011, amortir les effets d'un éventuel appauvrissement industriel.

3) Incidence de la réforme sur la stratégie fiscale de la communauté urbaine :

Il a pu être considéré que « *les effets redistributifs, neutralisés l'année de la réforme par la DCRTP et le FNGIR, n'apparaîtront que progressivement dans le temps* » et que « *la redistribution ne portera pas sur le niveau mais sur la progression des ressources* »³¹.

La chambre a, en conséquence, souhaité examiner si la suppression de la taxe professionnelle avait eu une première incidence sur la stratégie fiscale de la communauté urbaine.

3-1) Arbitrages communautaires entre les composantes de la contribution économique territoriale :

La chambre s'est intéressée aux premiers arbitrages communautaires au regard du dynamisme potentiel de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de l'importance de la cotisation foncière des entreprises dans le nouveau portefeuille fiscal et de la plus grande stabilité de cette dernière cotisation face aux aléas économiques.

La communauté urbaine relève en premier lieu le décalage entre la progression de 5,5% de la CVAE en moyenne annuelle selon les dernières simulations du ministère du budget en 2010 et les prévisions nationales de croissance du produit intérieur brut qui, à la fin du premier trimestre de l'année 2011, s'établissaient encore à 2% pour 2011 et à 2,5% en moyenne annuelle de 2012 à 2014 inclus. A l'échelon national, la révision à la baisse des prévisions de croissance économique accréditée, à la fin de l'année 2011, la prudence de l'établissement.

Celui-ci a par ailleurs considéré à la fin du premier trimestre de l'année 2011 que rien ne lui permettait de connaître la ventilation de la CVAE sur le territoire compte tenu des nouveaux critères de répartition de la valeur ajoutée définis par la loi de finances pour 2011 pour les établissements d'un même groupe. Il ajoutait alors que le besoin d'information revêtait à ses yeux sur ce point une haute importance. Sensiblement inférieur au montant indiqué par l'état de notification des taux des taxes directes locales reçu par la communauté urbaine au mois d'avril 2011, le résultat de la liquidation définitive du produit de la CVAE au titre de l'exercice 2011 justifie ici également sa prudence initiale.

La CUB précise également que bien qu'elle ne dispose pas non plus d'une vision rétrospective dans la mesure où plusieurs années d'application de la réforme seront nécessaires pour lui permettre de se prononcer sur les éléments caractéristiques des composantes de la CET, elle s'oriente plutôt vers une approche prudente tenant compte du fait que la composante la plus importante de la CET est constituée par la CFE, que celle-ci représente une ressource à dominante « stock » alors que les flux liés à la CVAE ne lui paraissent pouvoir être appréhendés qu'avec le recul qui lui fait ainsi aujourd'hui défaut.

A ce stade de l'analyse, la chambre relève donc une fois encore un besoin récurrent d'information.

³¹ Source : *Les conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales*, Alain Guengant, Revue française de finances publiques n°111, septembre 2010, p.187.

Pour l'exercice 2011, le conseil communautaire s'en est tenu, par sa décision du 29 avril 2011, au taux de référence de la CFE, soit 34,91%, en mettant en réserve la progression de 0,11% autorisée par le plus faible coefficient de variation du taux d'imposition des ménages constaté en 2010 dans les communes membres, en l'occurrence le coefficient de variation du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation selon le procédé de calcul prévu par l'article 1636 B sexies du code général des impôts.

3-2) Arbitrages communautaires relatifs à l'imposition des ménages :

3-2-1) Problématique d'ensemble posée par l'imposition des ménages :

La chambre observe à titre préliminaire qu'en raison de réformes successives et notamment du fait de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 1999, le montant de cette taxe dans les rôles généraux a décliné de 2000 à 2003 en passant de 28,3 millions d'euros à 27,7 millions d'euros alors que sur cette période, le produit de l'ensemble des impôts directs locaux passait quant à lui de 59,8 millions d'euros à 63,1 millions d'euros³².

La spécialisation fiscale dont s'accompagne la suppression de la taxe professionnelle a provoqué la translation vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique du taux régional et départemental d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et du taux départemental d'imposition de la taxe d'habitation. Il en résulte que la sphère communale constituée des communes et de leurs organismes de regroupement à fiscalité professionnelle unique dispose seule désormais de la taxe d'habitation ainsi que de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et partage avec le département la levée de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Dans son évaluation des effets de la réforme fiscale, la mission Durieux estime que « *cette spécialisation améliore la lisibilité de la fiscalité locale pour le contribuable et responsabilise les collectivités* »³³.

En tout état de cause, pour illustrer l'impact de cette spécialisation fiscale, l'Association des Maires de France a estimé le 24 février 2010 que l'imposition des ménages représente désormais 65,8% des nouveaux produits de fiscalité directe mis à la disposition de la sphère communale contre 34,2% en provenance de l'imposition des entreprises. Or selon cette même source, ces proportions étaient respectivement de 49,9% et de 50,1% antérieurement à la suppression de la taxe professionnelle. Aux modifications de la part contributive des ménages et des entreprises dans la constitution des nouveaux produits de la fiscalité directe locale correspond globalement, selon l'Association des Maires de France, un net allègement de charge fiscale pour les entreprises, cet allègement paraissant devoir

³² Source : données de la direction générale des impôts reprises par le rapport de la commission de la réforme de la taxe professionnelle au Premier ministre en date du 21 décembre 2004.

³³ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

s'expliquer pour l'essentiel par l'exonération, déjà évoquée, de leurs équipements et biens mobiliers. La mission Durieux confirme de son côté que, « *au niveau global, la réforme réduit sensiblement la fiscalité des entreprises, particulièrement pour les PME et dans les secteurs industriels* »³⁴. Selon les travaux de la mission, l'allègement global de charges varie en fonction du chiffre d'affaires. Il se réduit ainsi sur une tranche de chiffre d'affaires de 1 à plus de 7,6 millions d'euros, borne haute pour laquelle il reste néanmoins de l'ordre de 20%. Cet allègement global de charges a, en revanche, tendance à s'accroître pour une tranche de chiffre d'affaires située entre 152.500 euros et 1 million d'euros. L'allègement global de charge oscille alors ici de plus de 40% à plus de 60%.

De cet allègement global des charges fiscales des entreprises est attendue une augmentation du produit intérieur brut de 0,7 point en dix ans selon une étude prospective réalisée en 2009 par la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi³⁵.

Ainsi mis en lumière par l'importance de la part des taxes d'habitation et foncières dans la composition du nouveau portefeuille fiscal des communes et des intercommunalités, l'allègement de l'imposition des entreprises est en outre susceptible de s'accompagner d'un transfert de charge fiscale vers les ménages. L'accroissement de la part des impôts pesant sur les ménages dans la constitution du nouveau portefeuille fiscal de la sphère communale pourrait également être accentué, à terme, par la liberté de taux qui s'applique aux trois taxes constitutives de l'imposition locale des ménages alors que dans le périmètre de la contribution économique territoriale, cette liberté se limite à la cotisation foncière des entreprises. La mission Durieux indique en conséquence que cette réforme « *conduit à une concentration du pouvoir de fixer les taux d'imposition sur la fiscalité des ménages et sur le secteur communal* ». Dans ce contexte, le dynamisme des ressources fiscales est, selon les travaux de la mission, nettement plus sensible à l'augmentation des taux d'imposition éventuellement décidée par la sphère communale qu'il ne l'est aux augmentations de taux que pourraient de leur côté décider les départements sachant que les régions ne disposent plus, quant à elles, de liberté dans ce domaine³⁶.

Par ailleurs, sur le fondement de l'article 1636 B sexies I.1 du code général des impôts, le vote du taux maximum de la cotisation foncière des entreprises mise en recouvrement par l'établissement public de coopération intercommunale disposant d'une fiscalité professionnelle unique est dépendant de la progression de la fiscalité des ménages. Par définition, le taux moyen pondéré (TMP) de la taxe d'habitation est égal au rapport de la somme des produits de cette taxe dans les communes et dans l'organisme de regroupement à la somme des bases nettes de la taxe d'habitation des communes et de leur organisme de regroupement. Le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières est quant à lui, de façon identique, égal au rapport de la somme des produits de ces trois taxes

³⁴ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

³⁵ Source : audition de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale le mercredi 9 septembre 2009.

³⁶ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

dans les communes et dans l'organisme de regroupement à la somme des bases nettes de ces trois taxes dans les communes membres et dans l'organisme de regroupement. Dans ces conditions, le taux maximum de la CFE de l'exercice N est alors égal au taux de la CFE de l'exercice N-1 multiplié, soit par le coefficient de variation du TMP de la taxe d'habitation de N-2 à N-1, soit par le coefficient de variation du TMP de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières si celui-ci est plus faible.

Selon les observateurs de la réforme fiscale, il résulte de ce mécanisme que « le vote d'une taxe d'habitation intercommunale accroît les marges de manœuvre sur la CFE mais aux prix d'une majoration de la pression fiscale des ménages »³⁷.

La mission Durieux a finalement estimé qu'à l'horizon 2015, plus de 40% des recettes fiscales des établissements publics de coopération intercommunale proviendront de la fiscalité des ménages alors que plus de 90% de ces recettes provenaient la taxe professionnelle antérieurement à la réforme³⁸.

C'est donc à la lumière de l'ensemble de ces données que la chambre a sollicité l'analyse de la communauté urbaine en l'interrogeant sur le risque global d'alourdissement de l'imposition des ménages et sur la nature des arbitrages envisagés, dans un tel contexte, avant la mobilisation de cette nouvelle ressource fiscale.

3-2-2) La position de la communauté urbaine :

L'établissement confirme que sur le fondement des dispositions combinées des articles 1609 nonies C et 1636 B sexies du code général des impôts, la hausse de la charge fiscale des entreprises dépend de l'augmentation des taux de l'impôt pesant sur les ménages. Il aurait donc souhaité plus de souplesse dans le mécanisme de vote du taux de la CFE afin, précise-t-il, de pondérer la diminution du poids des impôts économiques dans les ressources fiscales globales.

En l'état, la communauté urbaine se réfère par ailleurs à un principe arrêté le 11 avril 2008 à l'occasion de l'accord de coopération communautaire conclu entre les groupes politiques siégeant au sein de l'assemblée délibérante, accord aux termes duquel « à environnement stable, le taux de TP sera maintenu et la CUB ne créera pas de fiscalité additionnelle sur les ménages ». L'établissement précise qu'en dépit des conséquences de la réforme, à mesurer cependant dans la durée, il n'est pas pour l'heure envisagé à l'échelon communautaire de revenir sur ce principe de stabilité. Il ajoute que la construction budgétaire de l'exercice 2011 s'appuie sur la reprise des taux pratiqués par le département et par la région avant le transfert global de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ce que confirment du reste, selon les constatations de la chambre, les débats d'orientation budgétaire de la communauté urbaine en date du 27 novembre 2010. L'établissement ajoute qu'il n'envisage pas pour le moment de mettre en recouvrement la taxe

³⁷ Source : cabinet Michel Klopfer, Union des maires de Seine-et-Marne, 19 février 2010.

³⁸ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

foncière sur les propriétés bâties afin de ne pas fragiliser les bailleurs sociaux dont il garantit par ailleurs les emprunts.

La communauté urbaine considère toutefois qu'elle ne dispose pas de tous les éléments qui lui permettraient de rester orientée sur ces options dans la mesure où elle ignore l'impact du système de péréquation horizontale prévu par la loi de finances pour 2011 et qui reste en effet à définir au moment où elle analyse la situation. La chambre relève que c'est à la fin du mois de septembre 2011 qu'un rapport a été remis au Gouvernement afin de définir le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.

En maintenant le 29 avril 2011 les taux d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties au niveau des taux d'imposition transférés dans le cadre de la réforme fiscale et en ne mettant pas en recouvrement la taxe foncière sur les propriétés bâties, le conseil communautaire s'est montré fidèle à la position de principe ainsi explicitée par l'établissement.

La chambre relève ici encore qu'un besoin spécifique d'information s'est manifesté pendant la période d'étude et de vote des taux, ce que la communauté urbaine illustre de son côté en soulignant que le lancement des programmes de développement des territoires implique que les collectivités territoriales disposent de visibilité.

3-2-3) Le contexte local :

La chambre constate que la mobilisation de l'imposition des ménages est précontrainte par certains éléments caractéristiques du territoire communautaire. Elle relève à titre préliminaire que lors du recensement de la population en 1999, l'INSEE enregistrait une variation annuelle moyenne de la population de 0,63% dans l'unité urbaine de Bordeaux³⁹, ce qui situait alors celle-ci au dernier rang des huit unités urbaines de plus de 10.000 habitants peuplant le département de la Gironde. L'INSEE a pu par la suite constater que la population du territoire communautaire avait progressé de 13% entre 1990 et 2008. Mais cette évolution ne place la communauté urbaine sur cette période qu'à la 26^{ème} place dans l'ordre décroissant des progressions démographiques relevées par l'INSEE pour les 46 intercommunalités du département de la Gironde. Inférieure en outre à la progression médiane de 15%, la progression démographique de la communauté urbaine paraît dès lors accréditer la progression inférieure des bases d'imposition de la taxe d'habitation par rapport à celles de la CVAE et de la CFE selon les simulations réalisées par le ministère du budget au mois de juillet 2010. C'est ainsi qu'au cours de sa séance du 29 avril 2011, consacrée au vote des taux d'imposition pour l'exercice 2011, le conseil de la communauté a pu constater qu'entre 2010 et 2011, les bases de la cotisation foncière des entreprises ont augmenté de 4,53% alors que les bases de la taxe d'habitation n'ont, de leur côté, progressé que de 2,03%⁴⁰.

³⁹ Définition de l'unité urbaine par l'INSEE : une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

⁴⁰ Source : délibération du conseil de communauté du 29 avril 2011, paragraphes III-A et III-B.

Par ailleurs, selon les données statistiques centralisées par le ministère du budget, le potentiel fiscal des ménages était en 2009 dans 16 des 27 communes appartenant à la communauté urbaine inférieur au potentiel fiscal moyen, calculé à l'échelon national, des communes de strates démographiques comparables. L'INSEE a, pour sa part, recensé en Aquitaine treize quartiers qui « *sont en net décrochage monétaire par rapport à la commune ou à l'unité urbaine dans laquelle ils sont situés* », le taux de bénéficiaires de minima sociaux et le nombre de familles monoparentales étant en outre, dans ces treize quartiers, supérieurs à la moyenne observée dans les quartiers prioritaires aquitains. L'INSEE précise que ces treize quartiers se répartissent dans la région entre trois agglomérations, dont celle de Bordeaux⁴¹. En 2006, l'INSEE avait précisément recensé quatorze zones urbaines sensibles sur le territoire communautaire. Au total, 9 des 27 communes du territoire communautaire abritent alors au moins une zone urbaine sensible. Ce sont ainsi 117.358 habitants qui résident en 2006 dans une zone de ce type, ce qui représente alors environ 14% de la population de la communauté urbaine⁴².

Les renseignements extraits du rôle général de la taxe d'habitation de l'année 2010 (état fiscal n°1386 bis TH-K) révèlent que les dégrèvements d'office prévus par l'article 1414 A du code général des impôts pour la fraction de taxe dépassant 3,44% du revenu imposable du contribuable représentent, pour l'ensemble des communes membres de la communauté urbaine, 30% du produit fiscal voté. Ce ratio dépasse 40% dans deux communes comportant une ou plusieurs zones urbaines sensibles pour atteindre 54,59% dans une troisième commune présentant la même caractéristique.

Par ailleurs, selon le ministère du budget, les taux d'imposition de l'une ou l'autre des trois taxes pesant sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties), voire de chacune de ces trois taxes, étaient en 2009, dans 26 des 27 communes de la communauté urbaine, supérieurs aux taux moyens relevés à l'échelon national dans les communes de même strate démographique.

Au vu de ces éléments de contexte, la chambre a souhaité demander à la communauté urbaine si elle avait conduit, dans son périmètre géographique, une analyse du potentiel de l'imposition des ménages ainsi que des taux d'imposition pratiqués.

3-2-4) L'analyse de la communauté urbaine :

L'établissement indique qu'indépendamment de la réforme, il développe depuis le 1^{er} janvier 2001 des activités d'observatoire fiscal qui se concrétisent par la publication de recueils de données destinés à améliorer, à l'intention des communes membres, la détention et le partage d'informations.

⁴¹ Source : INSEE Aquitaine, « *Aquitaine e-dossiers* », n°3, avril 2011.

⁴² Sources : Insee : indicateurs clés pour les quartiers de la politique de la ville de l'unité urbaine de Bordeaux, Insee : recensement de la population en 2006.

La communauté urbaine souligne qu'à ses yeux le taux d'imposition n'est qu'un indicateur parcellaire s'il n'est pas pondéré par les valeurs locatives et par les décisions prises en matière d'exonérations et d'abattements. Au vu des renseignements extraits du rôle général de la taxe d'habitation de l'exercice 2010 (état fiscal n°1386 bis TH-K), la chambre constate que les communes membres de la communauté urbaine ont effectivement très majoritairement voté les abattements facultatifs autorisés par l'article 1411-II 2, 3, 3 bis et II bis du code général des impôts. C'est ainsi que 24 communes sur 27 ont décidé un abattement général à la base. Les proportions sont toutefois plus faibles pour ce qui concerne les deux autres abattements facultatifs : 7 communes ont en effet voté l'abattement spécial à la base en faveur des personnes de condition modeste et 2 ont institué l'abattement spécial à la base en faveur des personnes handicapées ou invalides. Au total, pour l'ensemble des communes relevant du territoire communautaire, les abattements facultatifs ont représenté en 2010 13,5% de la base d'imposition brute de la taxe d'habitation.

L'article 1411-II-1° du code général des impôts dispose par ailleurs qu'un abattement obligatoire pour charges de famille est fixé à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes, sachant cependant que ces taux peuvent être majorés par le conseil municipal d'un ou de plusieurs points sans toutefois excéder 10 points. La chambre relève que 6 des 27 communes membres de la communauté urbaine ont ainsi voté en 2010 un taux d'abattement supérieur au taux plancher en vigueur pour les deux premières personnes à charge et que 8 communes ont également voté un taux d'abattement supérieur au taux plancher relatif aux personnes supplémentaires à charge.

La chambre observe enfin dans ce contexte que le département de la Gironde, qui a transféré la taxe d'habitation à la communauté urbaine dans le cadre de la réforme fiscale, avait, de son côté, voté en 2010 un abattement général à la base, un abattement spécial à la base en faveur des personnes de condition modeste et un taux d'abattement supérieur au taux plancher aussi bien pour les deux premières personnes à la charge du foyer fiscal imposé que pour les personnes suivantes.

La communauté urbaine indique par ailleurs que l'effort fiscal des ménages⁴³ est globalement de 1,5 pour le territoire communautaire mais que pour prendre la mesure d'un potentiel d'imposition, le résultat de ce ratio doit être pondéré par le poids de l'imposition locale dans la somme des prélèvements obligatoires supportés par les ménages de la communauté urbaine. A partir des données figurant dans le rapport public de la Cour des comptes relatif aux prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, la chambre relève sur un plan général que les autorités locales bénéficiaient en France de 9,8% des prélèvements obligatoires en 2000 contre 42,2% pour l'Etat. Cependant, sous l'impact notamment des lois de décentralisation de 2003 et 2004, la part des autorités locales est passée en 2008 à 11,7% contre 36% pour l'Etat. Le processus de décentralisation explique également en grande partie que les prélèvements obligatoires revenant aux autorités locales aient représenté en France 4,3% du produit intérieur brut en 2000 et 5% en 2008 sachant que le total des prélèvements obligatoires est, dans le même temps, passé de 44,1% du produit

⁴³ Produit fiscal de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères rapporté au potentiel fiscal.

intérieur brut en 2000 à 42,8% en 2008⁴⁴. En termes de flux, l'analyse des comptes nationaux par l'INSEE révèle que parmi les principaux prélèvements supportés par les ménages, en l'occurrence la TVA, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la contribution sociale généralisée, les taxes foncières et la taxe d'habitation, ce sont ces deux dernières impositions qui ont globalement le plus progressé de 2008 à 2009, avec une augmentation de 8,3% pour la taxe d'habitation et de 9% pour les taxes foncières⁴⁵. Sans invalider l'analyse de la communauté urbaine, ces évolutions d'ensemble ne sont toutefois pas sans impact pour le contribuable local.

L'établissement indique enfin qu'il s'est fixé sur le plan démographique, en accord avec les communes, l'objectif de devenir à l'horizon 2030 une « agglomération millionnaire ». Il considère donc que si la réalisation de cet objectif peut engendrer un potentiel d'imposition supplémentaire, elle s'accompagnera toutefois également de charges nouvelles (eau, collecte de déchets, transports ou encore services) auxquelles il sera nécessaire de faire face.

4) Incidence de la réforme fiscale sur l'organisation du groupe intercommunal :

4-1) Problématique d'ensemble :

Les reversements de produits fiscaux aux communes par la communauté urbaine représentaient en 2009 un quart des recettes fiscales de l'établissement. Ces reversements correspondaient alors à 23,9% des dépenses de fonctionnement communautaires contre 24,5% en 2008. La chambre relève qu'en 2008, les reversements de produits fiscaux représentaient en moyenne 24,7% des dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des communautés urbaines de France selon la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur. Sous ce rapport, la communauté urbaine se trouvait donc, avant la réforme fiscale, dans une situation similaire à celle de ses homologues.

La mission Durieux a estimé qu'à l'horizon 2015, le bloc communal constitué des communes et des établissements publics de coopération intercommunale devrait obtenir 70% de ses recettes du recouvrement des taxes foncières et d'habitation⁴⁶. La mission s'est, dans ces conditions, déclarée défavorable à une réduction éventuelle de la part de CVAE dans le portefeuille fiscal de la sphère communale en considérant que « *la diminution de la part de CVAE affectée au secteur communal en contrepartie d'un transfert d'impôts sur les ménages modifierait encore plus substantiellement la fiscalité des EPCI et compliquerait davantage la redéfinition des pactes financiers entre groupements et communes membres rendue nécessaire par la réforme* »⁴⁷. Par ailleurs, si la mission envisage une progression inférieure des taux d'imposition après l'entrée en vigueur de la réforme fiscale, elle précise qu'en

⁴⁴ Source : données Eurostat reprises par le rapport public de la Cour des comptes sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, mars 2011.

⁴⁵ Source : INSEE, comptes nationaux, France métropolitaine.

⁴⁶ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, mai 2010.

⁴⁷ Même source.

pratique, « *une telle évolution dépend notamment de la capacité des collectivités territoriales à contenir la dynamique de leurs charges* »⁴⁸.

Ces différentes analyses convergent visiblement vers une plus forte intégration des éléments constitutifs de la sphère communale. C'est bien, en tout cas, une logique d'intégration qu'esquisse quant à lui l'article L.5211-30 II du code général des collectivités territoriales. Ainsi qu'il a été dit, cet article prévoit en effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2012, le potentiel fiscal des communes regroupées sera ajouté au potentiel financier de l'organisme de regroupement de façon à tenir compte de la richesse consolidée du bloc communal, l'objectif recherché par la loi de finances pour 2011 « *visant à apprécier de façon plus appropriée la richesse d'un territoire par agrégation des bases communales et intercommunales et des taux moyens appliqués à ces bases* ».

La chambre a donc considéré que la mise en place d'une fiscalité mixte au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale qui recouvraient antérieurement la taxe professionnelle unique introduisait la question du partage d'une même ressource fiscale avec les communes regroupées. Selon l'analyse de la chambre, l'émergence d'une telle problématique était dès lors susceptible d'influencer l'organisation de l'ensemble de la sphère communale. La communauté urbaine a donc été interrogée sur l'incidence de la réforme fiscale sur l'organisation du groupe intercommunal, voire sur la dynamique d'intégration des communes regroupées.

4-2) L'analyse de la communauté urbaine :

La communauté urbaine indique que sans lien avec la mise en place d'une fiscalité mixte mais en considération cependant des bouleversements introduits par la suppression de la taxe professionnelle, elle a inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'année 2011 le sujet de la dotation de solidarité communautaire, sujet incluant la question de la détermination de l'enveloppe globale et de sa répartition entre les communes. Elle précise que cette réflexion sera nécessairement liée à l'évolution du débat national relatif au système de péréquation institué entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale par la loi de finances pour 2011. La communauté urbaine n'envisage pas, en revanche, de réduire le montant des attributions de compensation bien qu'une telle possibilité ait été offerte par cette même loi de finances en cas de diminution des bases d'imposition.

La chambre observe que la communauté urbaine n'évoque pas pour l'instant la mise en place de pactes financiers avec les communes membres afin de fixer le cadre d'une détermination concertée des taux d'imposition des ménages et des abattements facultatifs ou encore modulables dont bénéficient les contribuables assujettis à la taxe d'habitation.

En ce qui concerne plus précisément l'organisation de la sphère intercommunale, c'est, selon les indications de l'établissement, également sans lien avec l'introduction de la fiscalité mixte que la communauté urbaine vient de faire évoluer la coopération technique avec les communes membres grâce à la signature de contrats de co-développement, les efforts accomplis en ce sens étant placés sous l'égide d'un comité stratégique ayant notamment pour

⁴⁸ Même source.

mission d'examiner, s'il est nécessaire, la possibilité de faire évoluer les compétences communautaires.

La communauté urbaine regrette en substance que l'actuelle réforme fiscale ne s'inscrive pas dans une vision prospective permettant de s'interroger simultanément sur les ressources et sur l'aménagement du territoire de demain. Elle indique en tout cas que ce n'est pas cette réforme qui est à l'origine des nouvelles modalités de fonctionnement des communes et de leur organisme de regroupement.

5) Vue d'ensemble :

La communauté urbaine s'est trouvée confrontée à de nombreuses incertitudes lors de l'entrée en vigueur de la réforme fiscale en raison d'écart constatés entre les simulations réalisées par le ministère du budget au mois de juillet 2010 et les informations communiquées par les services fiscaux à la fin de l'année 2010. Des interrogations se sont fait jour par ailleurs, en particulier sur la valeur exacte des équipements et biens mobiliers exclus de l'assiette de la cotisation foncière des entreprises et pris en compte par la DCRTP ainsi que sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le montant définitif n'a en effet pu être connu avant la date limite d'adoption du budget primitif de l'exercice 2011. La communauté urbaine a ainsi manqué de données importantes pour analyser rapidement toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle. Elle a finalement pris connaissance au mois d'octobre 2011, après qu'aient été mises en œuvre les modalités de répartition de la valeur ajoutée imposable des entreprises prévues par la loi de finances pour 2011, d'une nette réduction du produit de la CVAE par rapport à la recette indiquée pour l'exercice 2011 par l'état de notification des taux des taxes directes locales. La communauté urbaine estime néanmoins qu'elle manque encore aujourd'hui de recul pour analyser l'impact financier de la réforme fiscale.

Il s'avère néanmoins que cette réforme s'accompagne pour l'établissement d'un effet négatif de taux dû à la réduction du pouvoir de vote du taux d'imposition à la seule cotisation foncière des entreprises au sein de la nouvelle contribution économique territoriale. Par rapport au régime de la taxe professionnelle, la réduction de la liberté de taux a ainsi provoqué un nivellement par le bas. Cet effet négatif de taux est accentué par un effet négatif de base dû à la réduction de la base d'imposition de la contribution économique territoriale des entreprises par rapport à celle de la taxe professionnelle, l'exonération fiscale des équipements et des biens mobiliers des entreprises ayant eu, sur ce point, un impact déterminant. L'accès de l'établissement à l'imposition des ménages s'est certes tout au contraire accompagné d'un effet positif de base et de taux puisqu'il s'agit là d'une ressource entièrement nouvelle mais l'effet négatif de taux reste néanmoins globalement prééminent et explique la perte de ressources engendrée, avant toute compensation, par la suppression de la taxe professionnelle.

L'absence de recul explique par ailleurs que l'établissement appréhende avec prudence les deux composantes de la contribution économique territoriale en relevant certes la part prédominante de la cotisation foncière des entreprises dans le nouvel éventail de ses ressources mais en s'inquiétant de l'impact des aléas économiques sur l'évolution de la valeur ajoutée des entreprises. Plusieurs études révèlent toutefois que le territoire communautaire

dispose d'atouts en raison de la présence de nombreuses activités relevant du secteur tertiaire sachant qu'à l'échelon régional, ce secteur a paru mieux résister aux effets de la crise économique et financière des années 2008 et 2009 alors que la dégradation des conditions économiques accélérât, en revanche, non sans affecter aussi le territoire communautaire, le processus de désindustrialisation déjà engagé, de façon générale, à l'échelon national. L'impact de la nouvelle dégradation du contexte économique et financier à l'échelon national reste aujourd'hui à observer.

Sans pour autant avoir l'assurance de pouvoir s'en tenir à ce principe en raison notamment de ses projets d'évolution démographique, la communauté urbaine a souhaité faire en sorte qu'en 2011 la réforme fiscale soit neutre pour les ménages. En application de ce principe, son assemblée délibérante n'a pas voté de produits supplémentaires par rapport à la recette procurée par les taux d'imposition transférées par la région et par le département au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation. Soucieuse en outre de ne pas aggraver les charges des bailleurs sociaux, la communauté urbaine a par ailleurs renoncé à mettre en recouvrement la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La nouvelle donne fiscale a enfin pour effet de conduire l'organisme de regroupement et les communes qui en sont membres au partage de la même base d'imposition des ménages, ce qui peut théoriquement favoriser une plus grande intégration des composantes de la sphère communale. La communauté urbaine souligne cependant que c'est sans lien direct avec l'introduction d'une fiscalité mixte que la coopération avec les communes a été resserrée grâce, notamment, à la signature de contrats de co-développement. La réforme fiscale n'a donc pas, pour l'instant, d'impact mesurable sur le processus d'intégration et même si la question des transferts de compétences a été mise à l'étude, l'établissement souligne que la suppression de la taxe professionnelle n'a pas eu d'incidence sur l'organisation des relations avec les communes regroupées.

La communauté urbaine regrette pour l'essentiel que cette réforme fiscale comme celles qui ont pu la précéder ne s'inscrivent pas dans une vision prospective mettant en parallèle les ressources disponibles et les contraintes inhérentes à l'aménagement du territoire.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au directeur régional des finances publiques d'Aquitaine et du département de la Gironde, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.



Franc-Gilbert BANQUEY
Conseiller maître
à la Cour des comptes