



**MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport du Gouvernement au Parlement

En application du XI de l'article 250 de la loi de finances pour 2020, le Gouvernement remet au Parlement un « *rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'Etat ainsi que sur les fonds de péréquation.*

Ce rapport présente notamment :

- 1° Les effets attendus en l'absence de refonte des indicateurs financiers utilisés ;*
- 2° L'opportunité d'une simple neutralisation des effets de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur les dotations de l'Etat et les fonds de péréquation ;*
- 3° Une perspective d'évolution globale des indicateurs financiers. »*

SOMMAIRE

Introduction

I/ Présentation des indicateurs financiers utilisés dans la répartition des dotations et fonds de péréquation et de leur utilisation

A/ Le potentiel fiscal et financier

a. Le potentiel fiscal et financier des communes

b. Le potentiel fiscal des EPCI

c. Le potentiel fiscal et financier agrégé

d. Le potentiel fiscal et financier des départements

B/ Les autres indicateurs financiers faisant intervenir les ressources fiscales des collectivités

a. Le coefficient d'intégration fiscale

b. L'effort fiscal et l'effort fiscal agrégé

c. Autres indicateurs

C/ L'utilisation de ces indicateurs dans les concours de l'Etat aux collectivités et fonds de péréquation

II/ La réforme de la taxe d'habitation et son impact sur les indicateurs financiers

A/ Rappels sur la réforme fiscale adoptée en loi de finances pour 2020.

B/ Impacts sur les indicateurs financiers.

a. L'effet « taux »

b. L'effet « bases »

c. L'extension du périmètre des ressources prises en compte

d. L'effet du coefficient correcteur

III/ La réforme des indicateurs proposée en PLF 2021 et les perspectives d'évolution

A/ Présentation de la réforme des indicateurs proposée en PLF 2021

a. L'adaptation des indicateurs au nouveau panier de ressources des collectivités

b. Le lissage dans le temps des effets de la réforme

B/ Perspectives d'évolution des indicateurs financiers

Conclusion

Annexes

Annexe 1 : Présentation projetée lors du groupe de travail du CFL du 28 janvier 2020

Annexe 2 : Présentation projetée lors du groupe de travail du CFL du 4 février 2020

Annexe 3 : Présentation projetée lors du groupe de travail du CFL du 30 juin 2020

Annexe 4 : Présentation projetée lors du groupe de travail du CFL du 7 juillet 2020

INTRODUCTION

Les produits, réels ou potentiels, perçus par les collectivités au titre de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties entrent aujourd'hui dans la composition des indicateurs financiers utilisés de manière transversale dans le calcul de la plupart des dotations et fonds de péréquation, afin de mesurer la richesse ou certaines charges des collectivités.

Le nouveau panier de ressources qui sera perçu par les collectivités à compter de l'année 2021 implique donc une refonte de ces indicateurs. L'impact éventuel de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales sur ces calculs ne se fera sentir qu'à compter de la répartition des dotations et fonds de péréquation effectuée au titre de l'année 2022. Ces indicateurs sont en effet, pour une année donnée, calculés à partir des éléments fiscaux de l'année précédente.

Le Gouvernement et le comité des finances locales (CFL) ont néanmoins souhaité, dès le début de l'année 2020, travailler aux pistes de réforme de ces indicateurs financiers. Quatre réunions du comité, en format groupe de travail, auxquelles étaient conviés les présidents et rapporteurs généraux de la commission des finances des deux assemblées ainsi que les présidents des délégations aux collectivités, ont eu lieu de janvier à juillet 2020, afin de travailler sur des possibilités d'évolution de ces indicateurs.

A l'issue de cette première phase des travaux, le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 contient une première proposition d'évolution de ces indicateurs, afin de les adapter aux nouvelles ressources locales, sans remettre en cause leurs finalités ou leur périmètre au-delà de ce qui était nécessaire à l'intégration pertinente des nouvelles recettes locales dans ces indicateurs. Il tient aussi compte de la volonté, partagée par le Gouvernement et les représentants des élus, d'éviter que cette réforme de la fiscalité locale, qui garantit à l'euro près le niveau des recettes locales, ne puisse entraîner de déstabilisations du niveau des dotations et fonds de péréquation perçu par les différentes collectivités.

Le présent rapport s'inscrit dans la suite de ces travaux et présente, à la suite de rappels sur le rôle des indicateurs financiers et la réforme fiscale, les options retenues dans le projet de loi de finances pour 2021 pour faire évoluer ces indicateurs au regard des objectifs précités et des évolutions induites par la loi de finances pour 2020. Il présente également des perspectives de travail pour l'année 2021, année précédant les effets de la réforme fiscale sur les indicateurs, afin soit d'approfondir les travaux menés en 2020 soit de réfléchir, pour certains indicateurs, à une évolution plus globale de leurs finalités et de leurs modalités de calcul.

I. Présentation des indicateurs financiers utilisés dans la répartition des dotations et fonds de péréquation et de leur utilisation

A. Le potentiel fiscal et financier

Le potentiel fiscal constitue, depuis la création de la DGF en 1979, l'indicateur transversal de mesure de la richesse des collectivités utilisé dans la répartition des dotations et fonds de péréquation. Plusieurs versions de cet indicateur existent aujourd'hui selon les catégories de collectivités : un pour les communes, un pour les EPCI à fiscalité propre, un pour les ensembles intercommunaux¹ et un pour les départements et collectivités assimilées.

Tous reposent sur un certain nombre de **principes communs** : le potentiel fiscal cherche ainsi à mesurer, indépendamment des choix de gestion des collectivités, les ressources de fonctionnement libres d'emploi qu'une collectivité peut mobiliser.

Il était donc, à l'origine, essentiellement composé de **ressources potentielles** calculées en appliquant aux bases locales d'imposition le taux moyen national d'imposition, de manière à ne pas tenir compte de la politique de taux effectivement pratiquée par la collectivité. De la même manière, les bases d'imposition prises en compte sont « brutes », c'est-à-dire qu'elles incluent le montant des bases exonérées sur choix de la collectivité ainsi que celui des exonérations de droit mais que la collectivité pourrait lever par délibération. Là encore, il s'agit de traiter les collectivités « à égalité » et indépendamment de leurs choix d'exonération.

Le panier des ressources locales a, en outre, connu une diversification progressive. Le périmètre du potentiel fiscal a donc progressivement été étendu : il est en effet nécessaire que l'indicateur puisse rendre compte d'une proportion suffisamment significative des ressources locales faute de quoi sa capacité à mesurer le niveau de richesse des collectivités serait faussée.

Ces recettes supplémentaires des collectivités ont, pour la plupart, été intégrées sous forme de produits réels, ces ressources ne pouvant en effet être valorisées selon la logique de produit de produit potentiel décrite *supra*.

Il s'est notamment agi de la compensation versée aux collectivités en compensation de la suppression progressive de la part « salaires » de la taxe professionnelle à compter de 1999, dite « **CPS** », ainsi que du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçu par les départements.

A compter de la suppression de la taxe professionnelle, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (**CVAE**) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (**IFER**) ont été intégrées dans le potentiel fiscal selon cette même logique de produit réel.

Il en est allé de même des dispositifs non directement fiscaux destinés à compenser les effets de la suppression de la taxe professionnelle pour les collectivités : la dotation de compensation de la suppression de la taxe professionnelle (**DCRTP**) et le prélèvement/reversement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (**FNGIR**).

¹ Les ensembles intercommunaux (EI) regroupent les intercommunalités à fiscalité propre et leurs communes membres. Ils constituent l'échelon de référence pour la répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Cette logique d'intégration progressive de ressources libres d'emploi et perçue de manière récurrente par les collectivités a abouti à la création, pour les communes et les départements, du potentiel financier à compter de la loi de finances pour 2005.

Le potentiel financier est ainsi constitué de la somme du potentiel fiscal et de la dotation forfaitaire perçue par les collectivités (hors la part CPS, déjà prise en compte dans le potentiel fiscal). Pour les départements, la **dotation de compensation** est aussi prise en compte. Ces ressources, d'un montant de plusieurs milliards d'euros, sont en effet en partie figées et font l'objet d'un versement prévisible et récurrent. En revanche, il n'est pas calculé de potentiel financier pour les EPCI, dans la mesure où ceux-ci ne disposent pas de dotation forfaitaire.

Le potentiel financier s'est substitué au potentiel fiscal dans l'essentiel des dispositifs de péréquation. Il résulte des principes décrits ci-dessus qu'un certain nombre de ressources locales sont aujourd'hui exclues du champ de l'indicateur, bien qu'elles puissent représenter des recettes particulièrement significatives :

- Il s'agit tout d'abord des **ressources perçues au titre de la péréquation**, ces dernières étant calculées en fonction du potentiel fiscal lui-même. C'est cette exclusion qui explique la non prise en compte de la taxe additionnelle aux DMTO perçue par les communes, une fraction de cette taxe étant en effet répartie entre les communes de moins de 5 000 habitants selon des critères péréquateurs ;
- Il s'agit également des **ressources affectées**, dont l'emploi n'est donc pas libre pour la collectivité. On peut mentionner à ce titre la **taxe de séjour**.

En revanche, la distinction entre le caractère **direct** ou **indirect** de la fiscalité locale est ici indifférente : le potentiel fiscal inclut aussi bien des impositions directes (TFPB...) qu'indirectes (par exemple les DMTO des départements) dès lors que ces ressources répondent bien aux critères décrits *supra*.

Dans la répartition de la DGF effectuée en 2020, on constate que le potentiel financier des départements (42,8 Md€) permet de rendre compte d'environ 63 % de leurs recettes réelles de fonctionnement (68 Md€). Pour les communes, le potentiel financier représente 96 % de leurs recettes. Cette proportion élevée s'explique cependant par la prise en compte dans l'indicateur d'une partie de la richesse perçue par l'intercommunalité (*cf. infra*).

a. Le potentiel fiscal et financier des communes

Le **potentiel fiscal** d'une commune est déterminé par application aux bases brutes communales des quatre taxes directes locales, c'est-à-dire la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la taxe d'habitation (TH) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. Il s'agit donc ici de **produits potentiels**.

Le potentiel fiscal prend également en compte les **montants et produits réels** suivants :

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB) ;
- la redevance des mines ;

- les prélèvements sur le produit brut des jeux des casinos ;
- la surtaxe sur les eaux minérales ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ;
- le reversement ou le prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) ;
- la compensation liée à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (part CPS) ;
- les attributions de compensation (AC) ;
- les attributions de compensation pour nuisances environnementales (ACNE).

Selon le type de fiscalité du groupement auquel la commune appartient, les modalités de calcul du potentiel fiscal diffèrent.

Ainsi, le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle (FA) est calculé principalement sur la base de produits communaux et de **produits intercommunaux perçus sur le territoire de la commune**. Le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) est calculé sur la base de produits communaux et de **produits intercommunaux ventilés entre toutes les communes de l'EPCI au prorata de leur population**².

A titre d'illustration, concernant la CVAE :

- dans le cas de communes membres d'un EPCI à FA, la CVAE perçue directement par la commune figure parmi les produits communaux. La CVAE perçue par l'EPCI sur le territoire de la commune est également comptabilisée directement et intégralement dans le panier de ressources de cette seule commune sans « ventilation » entre toutes les communes membres de l'EPCI ;
- dans le cas de communes membres d'un EPCI à FPU, la CVAE perçue par l'EPCI sur le territoire de la commune n'est pas comptabilisée directement dans le potentiel fiscal de la commune. La commune récupère une part de CVAE intercommunale non pas en fonction de la CVAE perçue sur son territoire mais en proportion de son poids démographique dans l'EPCI. La commune peut ainsi récupérer plus ou moins de CVAE dans son panier fiscal que celle réellement prélevée sur son territoire.

Cette même logique de ventilation s'applique pour les produits perçus par le groupement à FPU au titre de la TH, la TAFNB, la CFE, la TASCOT, les IFR, la CPS, la DCRTP, le FNGIR et les attributions de compensation perçues ou versées par l'EPCI.

Quand l'EPCI a opté pour la fiscalité additionnelle, les seuls produits ventilés selon cette règle sont la DCRTP et le FNGIR associés au groupement ainsi que les prélèvements sur les produits des jeux perçus par celui-ci.

Le tableau ci-dessous récapitule les règles applicables (article L. 2334-4 du CGCT) :

² Sur le territoire de la Métropole du Grand Paris, les produits sont ventilés à l'échelle des établissements publics de territoire (EPT) conformément à l'article 139 de la loi de finances pour 2017.

	Commune dans un EPCI à FA	Commune dans un EPCI à FPU
1. Produits communaux	+ TH + TFPB + TFPNB + TAFNB commune + CFE + CVAE commune + IFER commune + TASCOM commune + Taxe sur les jeux commune + Surtaxe eaux minérales + Redevance des mines + CPS commune + DCRTP commune +/- FNGIR commune	+ TH commune + TFPB + TFPNB + TAFNB commune + Taxe sur les jeux commune + Surtaxe eaux minérales + Redevance des mines + DCRTP commune +/- FNGIR commune + AC
2. Produits EPCI "territorialisés" sur la commune	+ CVAE groupement + IFER groupement + TASCOM groupement	
3. Produits EPCI "ventilés" au prorata de la population	+ Taxe sur les jeux groupement + DCRTP groupement +/- FNGIR groupement	+ TH groupement + TAFNB groupement + CFE + CVAE groupement + IFER groupement + TASCOM groupement + CPS groupement + Taxe sur les jeux groupement + DCRTP groupement +/- FNGIR groupement - AC des communes membres

Le *potentiel financier* de la commune correspond quant à lui à son potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente (hors montants des compensations « part salaires » et des baisses de DCTP, qui sont déjà pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal) et minorée des éventuels prélèvements fiscaux subis par la commune suite au calcul de la dotation forfaitaire.

b. Le potentiel fiscal des EPCI

Le potentiel fiscal des EPCI suit largement la même logique de calcul que celui des communes.

Il est ainsi composé :

- De **produits potentiels** obtenus en multipliant les bases brutes d'imposition de l'EPCI au titre de la TH, la TFPNB, la TFPB et la CFE par les **taux moyens nationaux d'imposition de leur catégorie** (CA/CC à FPU/CC à FA/métropoles et CU à FPU) ;

- De **produits réels**, qui incluent la CVAE, la TASCOM, la TAFNB, les IFER, la DCRTP, le FNGIR (en plus ou en moins selon que l'EPCI est reversé ou prélevé), la CPS et les attributions de compensation pour nuisances environnementales (en moins).

Le potentiel fiscal des EPCI représente, en 2020, 30,9 Md€³, décomposés de la manière suivante (en millions d'euros) :

<i>Produits potentiels</i>	TH	8 594	60%
	TFPB	1 849	
	TFPNB	149	
	CFE	8 042	
<i>Produits réels</i>	CVAE	4 902	40%
	TASCOM	770	
	TAFNB	80	
	IFER	560	
	DCRTP	909	
	FNGIR (solde)	187	
	CPS	4 896	
	ACNE (en moins)	4	
TOTAL		30 934	

Les produits potentiels constituent ainsi aujourd'hui environ 60 % du potentiel fiscal des EPCI. Les produits potentiels de taxe d'habitation représentent environ 28 % du potentiel fiscal.

c. Le potentiel fiscal et financier agrégé

Le potentiel fiscal et financier agrégé a pour objet de mesurer la richesse potentielle de manière consolidée au niveau d'un territoire composé d'un EPCI et de ses communes membres, ce qui permet de comparer les EPCI entre eux sans tenir compte de leur mode d'organisation et de leurs choix fiscaux. Il suit donc la même logique de calcul que les indicateurs précédents.

De la même manière que pour le potentiel financier des communes, le PFIA est déterminé en additionnant au potentiel fiscal agrégé (PFA) la somme des dotations forfaitaires (hors compensations) perçues par les communes membres d'un même EPCI l'année précédant la répartition. Il est minoré des éventuels prélèvements sur fiscalité acquittés par les communes au titre de leur contribution au redressement des finances publiques (l'article L. 2334-7-3 du CGCT).

Le PFIA est donc calculé de la manière suivante :

$$\text{PFIA} = \text{PFA} + \sum \text{dotations forfaitaires des communes membres (hors CRFP, hors CPS et baisse de DCTP)} - \text{Prélèvements sur fiscalité des communes (III de l'art. L. 2334-7 et art. L. 2334-7-3)}$$

³ Avant application des dispositions dérogatoires concernant les communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés d'agglomération issues de la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un syndicat d'agglomération nouvelle qui s'est transformé en communauté d'agglomération avant le 1^{er} janvier 2015,

En application de l'article L. 2336-2 du CGCT, le PFA est calculé en additionnant :

- le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ;
- le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la cotisation foncière sur les entreprises (CFE) du taux moyen national d'imposition de cette taxe ;
- les produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), des produits de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB) perçus par le groupement et ses communes membres ;
- les montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), du reversement ou du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) perçus ou supportés par le groupement et ses communes membres ;
- les montants perçus par le groupement et ses communes membres au titre de la redevance des mines, du prélèvement sur le produit des jeux et de la surtaxe sur les eaux minérales ;
- le montant de la dotation de compensation de l'EPCI ainsi que les montants des parts compensations des dotations forfaitaires des communes correspondant à la compensation « part salaires » (CPS).

Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales. Les produits retenus sont les produits bruts de la dernière année dont les résultats sont connus. Les taux moyens nationaux appliqués aux bases sont ceux constatés lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

Les modalités de calcul du PFIA, prévues à l'article L. 2336-2 du CGCT, sont synthétisées dans le tableau ci-dessous⁴ :

Modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé (PFIA) d'un ensemble intercommunal	
Calcul du potentiel fiscal agrégé (PFA)	Somme des produits potentiels de TH
	+ Somme des produits potentiels de TFB
	+ Somme des produits potentiels de TFNB
	+ Somme des produits potentiels de CFE
	+ Somme des produits de CVAE perçus par l'EPCI et ses communes membres
	+ Somme des produits d' IFER perçus par l'EPCI et ses communes membres
	+ Somme des produits de TASCOM perçus par l'EPCI et ses communes membres
	+ Somme des produits de TAFNB perçus par l'EPCI et ses communes membres
	+ Somme des produits de redevance des mines perçus par les communes
	+ Somme des produits des prélèvements communaux et intercommunaux sur les jeux
	+ Somme des produits de la surtaxe eaux minérales perçus par les

⁴ Sauf mention contraire, les ressources présentées dans le tableau sont des produits réels et non potentiels.

	communes
	+ Somme des produits de DCRTP perçus par l'EPCI et ses communes membres
	+/- Somme des produits perçus au titre du FNGIR par l'EPCI et ses communes membres (ou prélevés)
	+ Somme des montants de CPS 2014 perçus par l'EPCI et ses communes membres indexée au taux d'évolution de la dotation forfaitaire
Calcul du potentiel financier agrégé (PFIA)	+ Somme des montants de dotations forfaitaires (hors CPS et CRFP)
	- Somme des prélèvements sur fiscalité opérés les communes membres en application du troisième alinéa du III de l'article L. 2334-7 et de l'article L. 2334-7-3
	+/- Somme des montants prélevés ou perçus par les communes membres au titre du FSRIF

d. Le potentiel fiscal et financier des départements

Le potentiel fiscal des départements repose sur la même logique de calcul que les potentiels du bloc communal, en tenant compte des ressources perçues par la strate départementale.

Il est donc composé des ressources suivantes :

- Au titre des **produits potentiels**, il inclut aujourd'hui le seul produit potentiel de TFPB d'un département, calculé en multipliant les bases brutes de TFPB du département par le taux moyen national d'imposition à la TFPB des départements ;
- Au titre des **produits réels**, il inclut :
 - la CVAE ;
 - les IFER ;
 - la TSCA perçue par les départements en application des 2° et 6° de l'article 1001 du code général des impôts ;
 - les DMTO (il s'agit de la moyenne des cinq dernières années, compte tenu du caractère volatil de cette imposition) ;
 - la CPS.

Depuis 2005 est également calculé un **potentiel financier des départements** calculé en faisant l'addition du potentiel fiscal et des produits perçus au titre de la **dotations forfaitaires** (hors CPS) et de la **dotations de compensation**. Pour la métropole de Lyon et le département du Rhône, il est enfin tenu compte de la dotation de compensation métropolitaine (DCM) versée ou perçue par la collectivité.

Ce potentiel financier, d'un montant total de 42,8 Md€, se compose de la manière suivante (en millions d'euros ; les ressources soulignées et en italique sont comprises dans le potentiel financier mais non dans le potentiel fiscal) :

<u>Produits potentiels</u>	TFPB	14 917	35%
<u>Produits réels</u>	CVAE	4 455	65%
	DMTO	11 182	
	TSCA	3 500	
	IFER	297	
	DCRTP	1 273	
	FNGIR (solde)	89	
	CPS	1 473	
	<u>Dotation forfaitaire</u>	2 831	
	<u>Dotation de compensation</u>	2 783	
	<u>DCM (solde)</u>	-	
	TOTAL	42 800	

La TFPB représente donc aujourd’hui environ 40 % des ressources prises en compte au titre du potentiel fiscal et 35 % de celles prises en compte au titre du potentiel financier.

Focus sur l’ancien potentiel fiscal des régions

Les régions ont bénéficié de la DGF à compter de 2004. Leur était calculé, depuis 1992, un potentiel fiscal, selon des modalités proches de celles décrites *supra* pour les autres catégories de collectivités.

Celui-ci intégrait un produit potentiel déterminé par application aux bases brutes des taux moyens d’imposition des trois taxes directes locales perçues par les régions (les deux taxes foncières et la taxe professionnelle). Il était également tenu compte des compensations fiscales perçues par les régions, notamment au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d’habitation.

A la suite de la suppression de la taxe professionnelle, le panier de ressources des régions a été remplacé : elles ont perçu de nouvelles impositions (CVAE et IFER) sur lesquelles elles ne disposaient pas d’un pouvoir de taux.

La notion de **potentiel** fiscal ayant donc perdu son sens pour les régions, l’indicateur a été remplacé par un **indicateur de ressources fiscales**, tenant compte des IFER, de la CVAE, de la TICPE, de la taxe sur les certificats d’immatriculation des véhicules et du prélèvement au titre du FNGIR. Le choix avait alors été fait d’apprécier la richesse des régions à partir d’un nombre limité d’impositions, considérées comme vivantes ou dynamiques et donc à l’exclusion des ressources figées (DCRTP, dotation forfaitaire,...).

Cet indicateur a été supprimé en 2018, à l’occasion du remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA.

B. Les autres indicateurs financiers faisant intervenir les ressources fiscales des collectivités

En complément des potentiels fiscaux et financiers, utilisés de manière transversale pour caractériser la richesse mobilisable par une collectivité, d’autres indicateurs, qui cherchent à

retranscrire d'autres caractéristiques des collectivités ensuite valorisées dans la répartition des concours de l'Etat, font appel aux ressources fiscales des collectivités qui seront modifiées par la réforme de la taxe d'habitation. Il s'agit essentiellement du **coefficient d'intégration fiscale** (CIF) et de l'**effort fiscal** (EF).

a. Le coefficient d'intégration fiscale

Le CIF est un indicateur visant à mesurer la part d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues par les personnes publiques locales (EPCI et communes) sur un territoire donné. Il repose donc sur l'hypothèse qu'il existe une corrélation étroite entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre et la part des charges et des compétences assumées par cette structure sur ce même territoire. Un CIF élevé est donc un facteur majorant des attributions.

Il repose donc de manière exclusive sur une logique de **produits réels** perçus par les ECPI (avec et sans fiscalité propre) et les communes. La notion de produits potentiels n'intervient pas dans le calcul du CIF.

Ce calcul est le résultat de la division suivante :

- Au **numérateur** figurent les **produits perçus par l'EPCI à fiscalité propre** qui incluent :
 - Les produits des impôts « ménages » (TH, TFPB, TFPNB) ainsi que la TAFNB ;
 - La CVAE, la CFE et les IFR ;
 - La DCRTP et le FNGIR ;
 - La TEOM et la REOM ;
 - *Pour les EPCI à FPU*, la TASCOT et la CPS ;
 - *A l'exception des CC*, la redevance d'assainissement ;
 - Les dépenses de transfert (en règle général en minoration), qui incluent la moitié de la dotation de solidarité communautaire et, pour les EPCI à FPU, les attributions de compensation.

- Au **dénominateur** figurent les mêmes **produits que ceux mentionnés supra** (à l'exception des dépenses de transfert) **perçus par les communes et les EPCI (à fiscalité propre ou non) sur le territoire du groupement.**

La taxe d'habitation intervient donc au numérateur de l'indicateur pour le produit perçu par l'EPCI à fiscalité propre et au dénominateur pour le produit perçu par l'EPCI à fiscalité propre, les syndicats et les communes.

b. L'effort fiscal et l'effort fiscal agrégé

L'objet de l'effort fiscal est de **mesurer le degré de pression fiscale exercé par une commune sur ses ménages** (et, partiellement, sur les entreprises puisque la TFPB est également payée par des entreprises). Il repose sur le principe qu'une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers des communes fragiles mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales qu'en direction des communes qui disposent encore de marges importantes. Un effort fiscal élevé est donc un facteur majorant des attributions.

Cette pression fiscale est mesurée **en divisant les produits réels** perçus au titre des impôts ménages **par le produit potentiellement mobilisable** au titre de ces mêmes impositions. Cet indicateur compare donc des produits réels à des produits potentiels.

Le numérateur de l'effort fiscal inclut ainsi les **produits réels** perçus par la commune et les EPCI suivants :

- La taxe d'habitation (et certaines exonérations) ;
- La TFPB (et certaines exonérations) ;
- La TFPNB et TAFNB (et certaines exonérations) ;
- La TEOM et la REOM.

Les produits retenus au numérateur peuvent par ailleurs faire l'objet d'un écrêtement pour lisser les effets des hausses ou baisses de taux d'imposition sur l'indicateur.

Le dénominateur de l'effort est, pour sa part, un **potentiel fiscal dit « trois taxes »** qui intègre les produits potentiels de TH, TFPB et TFPNB ainsi que les produits réels de TAFNB. A la différence du potentiel fiscal « classique », il est calculé sans le produit des impositions ayant remplacé la taxe professionnelle (CFE et CVAE).

La mise en place du FPIC a aussi conduit à la création d'un **effort fiscal agrégé** qui repose sur les mêmes principes de calcul que l'effort fiscal (hors mécanismes d'écrêtement) mais au niveau de l'ensemble intercommunal, qui regroupe un EPCI et l'ensemble de ses communes membres.

c. Autres indicateurs

De manière plus ponctuelle, d'autres indicateurs faisant intervenir des données fiscales qui seront modifiées à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau panier de ressources des collectivités peuvent être utilisés dans la répartition des dotations et fonds destinés aux collectivités. Il s'agit :

- Du taux d'imposition à la TFPB des départements :

Le taux d'imposition à la TFPB des départements est ponctuellement utilisé comme un indicateur de substitution à l'effort fiscal pour cette catégorie de collectivités.

On divise dans ce cas le taux moyen d'imposition d'un département donné par le taux d'imposition de l'ensemble des départements, de manière à valoriser dans le calcul les départements dont le taux d'imposition est le plus élevé.

Il est en effet considéré qu'un taux élevé d'imposition à la taxe foncière peut traduire une difficulté à mobiliser des ressources supplémentaires sur le territoire, notamment au titre des DMTO et donc le besoin d'un soutien plus fort au titre de la péréquation (*cf. infra*).

Le taux d'imposition à la TFPB des départements est aujourd'hui utilisé dans la répartition du nouveau fonds national de péréquation des DMTO des départements créé en loi de finances pour 2020, dans le calcul de la première fraction de la première enveloppe de reversement de ce nouveau fonds. Il avait été auparavant utilisé dans le calcul de la contribution au redressement des finances publiques des départements.

- Du produit des « impôts ménages » dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution :

Les communes des collectivités de l'article 73 de la Constitution (ci-après DOM) bénéficient de la péréquation verticale selon des modalités de calcul dérogatoires, une partie des indicateurs de ressources et de charges utilisés en métropole n'étant en effet pas adaptés aux spécificités de ces territoires.

Elles bénéficient ainsi, au sein de la DGF, d'une quote-part de la dotation d'aménagement, la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (la DACOM), dont le montant s'obtient en distraquant une partie des sommes destinées aux dotations de péréquation verticale. Le montant de la DACOM s'obtient en rapportant la population de l'outre-mer à la population nationale, puis en majorant ce ratio pour manifester un soutien accru à ces collectivités.

Une partie de cette DACOM est attribuée aux communes des DOM au prorata du montant total des sommes comprises dans les rôles généraux émis au profit de la commune pour les impôts dits « ménages » ainsi que certaines exonérations, soit la TFPB, la TFPNB (à hauteur de 30% de son produit), la TH et la TEOM.

Le caractère anti-péréquisiteur de cet indicateur, qui peut par certains aspects cependant s'apparenter à un effort fiscal pour les communes concernées, a, entre autres raisons, conduit à une réforme de la DACOM entamée en loi de finances pour 2019 à la suite d'un groupe de travail du comité des finances locales et d'un rapport de Jean-René Cazeneuve et Georges Patient.

La réforme adoptée consiste à progressivement minorer la part de la DACOM allouée en fonction de critères démographiques ou au prorata des produits fiscaux, au profit d'une nouvelle dotation de péréquation, répartie en fonction de critères de ressources et de charges permettant de mieux cibler les communes ayant besoin d'un soutien plus avéré.

C. L'utilisation de ces indicateurs dans les concours de l'Etat aux collectivités et fonds de péréquation

La plupart des concours financiers que l'Etat verse aux collectivités locales, à l'exception notamment des concours ayant une vocation exclusivement compensatrice ou alloués dans le cadre de transferts de compétence, incluent une **dimension péréquatrice** et cherchent donc, d'une manière ou d'une autre, « à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », conformément au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

L'identification des collectivités devant être soutenues est effectuée au moyen d'**indicateurs de ressources et de charges** adaptés aux fins de chaque dispositif et parmi lesquels les indicateurs financiers décrits *supra* jouent un rôle important dans la détermination de l'**éligibilité** des collectivités aux dispositifs de péréquation et/ou dans le **calcul des attributions** perçues à ce titre.

Le tableau ci-dessous, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, présente l'emploi qui est fait des trois principaux indicateurs décrits *supra* dans la répartition des principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités (dont la DGF) ainsi que dans les mécanismes de péréquation horizontale.

			Potentiel fiscal ou financier		Effort fiscal		CIF	
			Eligibilité	Attribution	Eligibilité	Attribution	Eligibilité	Attribution
DGF	DGF des communes	<i>Forfaitaire</i>		X				
		<i>DSU</i>	X	X		X		
		<i>DSR bourg-centre</i>	X	X		X		
		<i>DSR péréquation</i>	X	X		X		
		<i>DSR cible</i>	X	X		X		
		<i>DNP</i>	X	X	X			
		<i>DACOM</i>		X				
	DGF des EPCI	<i>Dotation d'intercommunalité</i>		X				X
		<i>Dotation de compensation</i>						
	DGF des départements	<i>Forfaitaire</i>		X				
		<i>Compensation</i>						
		<i>DPU</i>	X	X				
<i>DFM</i>		X	X					
Autres dotations	<i>Dotation "élu local"</i>	X						
	<i>DETR</i>	X	X					
	<i>DSIL</i>							
	<i>DPV</i>		X					
	<i>DSID</i>	X	X					
	<i>Dotation "biodiversité"</i>	X						
Péréquation horizontale	Bloc communal	<i>FPIC</i>	X	X	X	X		
		<i>FPIC (répartition interne)</i>	X	X				X
		<i>FSRIF</i>	X	X				
	Départements	<i>Fds DMTO - Prlv</i>						
		<i>Fds DMTO - Env 1</i>	X	X				
		<i>Fds DMTO - Env 2</i>	X	X				
		<i>Fds DMTO - Env 3</i>	X					
		<i>Fonds CVAE</i>	X	X				
		<i>FSDRIF</i>	X	X				
	Régions	<i>FPRR</i>						

Le rôle de ces indicateurs dans le calcul de ces différents dispositifs est présenté de manière exhaustive dans les notes d'informations annuelles relatives à ces dotations et fonds, disponibles sur le site internet de la DGCL (http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/informations_repartition.php).

Ces indicateurs interviennent peu, ou de manière relativement marginale, dans la répartition des dotations compensatrices ou dont les montants représentent davantage la situation historique des collectivités (dotations forfaitaires et de compensation).

En outre, même pour la répartition des dotations de péréquation, le poids de ces indicateurs dans l'attribution concrète d'une collectivité pour un exercice donné est extrêmement variable en raison :

- De l'importance plus ou moins grande, dans la répartition, d'autres indicateurs, principalement de charges. A titre d'exemple, le potentiel financier n'intervient qu'à hauteur de 30 % dans l'indice synthétique déterminant l'éligibilité à la DSU (aux côtés des revenus, des logements sociaux et des bénéficiaires des aides au logement), indice également utilisé pour la détermination des attributions.
- Du caractère plus ou moins ciblé des dotations, qui rend les indicateurs financiers plus ou moins discriminants dans le bénéfice de la dotation. Toutes les communes de

métropole de moins de 10 000 habitants sont par exemple éligibles à la deuxième fraction de la DSR (DSR « péréquation ») à l'exception de celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur à deux fois le potentiel financier moyen de leur strate. Seules 725 communes sont dans ce cas et plus de 33 000 communes sont ainsi éligibles à cette dotation. Il en va de même pour la dotation de fonctionnement minimale des départements : y sont éligibles tous les départements considérés comme ruraux dont le potentiel financier par habitant n'est pas supérieur au double du potentiel financier moyen des départements ruraux. Il en résulte que, en 2020, tous les départements ruraux étaient éligibles à cette dotation. A l'inverse, l'éligibilité à la DSR cible, créée pour apporter un soutien accru aux communes rurales les plus fragiles, repose de manière importante sur le potentiel financier, qui entre à hauteur de 70% dans la composition de l'indice synthétique permettant de déterminer les 10 000 communes rurales métropolitaines les plus fragiles qui sont chaque année éligibles à la dotation.

- Des nombreuses règles de liaison dans le temps des attributions ou de planchers/plafonds, qui ont pour effet soit de largement neutraliser les effets d'éventuelles variations des indicateurs (l'attribution d'un département éligible au titre de la dotation de péréquation départementale ne peut par exemple pas baisser d'une année sur l'autre) ou de les lisser dans le temps (l'attribution moyenne d'un EPCI au titre de la dotation d'intercommunalité ne peut ainsi baisser de plus de 5% par an, plusieurs garanties existant par ailleurs permettant à cette attribution de ne pas baisser du tout). Pour des illustrations de ces mécanismes d'encadrement des attributions, cf. annexe 3 (présentation projetée lors du CFL du 30 juin 2020).

II. La réforme de la taxe d'habitation et son impact sur les indicateurs financiers

A. Rappels sur la réforme fiscale adoptée en loi de finances pour 2020⁵

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 poursuit l'extinction progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales initiée en 2018 et qui prenait, jusqu'à présent, la forme d'un dégrèvement pour les collectivités (qui était entièrement neutre pour le calcul des indicateurs financiers sur la période 2018-2021).

Il met en place, à compter de 2021, un nouveau panier de ressources pour les collectivités locales qui cesseront, à cette date, de percevoir la taxe d'habitation sur les résidences principales. Le dégrèvement de TH sera en effet, à cette date, transformé en une exonération cependant que l'Etat percevra la TH sur les résidences principales résiduelles jusqu'à son extinction complète.

Ce nouveau panier est construit pour assurer aux différentes catégories de collectivités une compensation « à l'euro près » entre les produits perçus avant la réforme et après celle-ci. Ce nouveau panier se compose de manière distincte selon les différentes catégories de collectivités locales.

- **Pour les communes :**

Les communes perçoivent, en 2019, 15,977 Md€ de taxe d'habitation, soit environ 43 % de leurs impôts locaux.

La compensation à l'euro près des recettes communales, mise en place à la suite de la suppression de la perception de la taxe d'habitation sur les résidences principales, prend la forme d'un **transfert de la part départementale de TFPB perçue sur le territoire de la commune**.

Ce transfert s'opère en identifiant **un taux communal de référence de TFPB** (égal à la somme du taux départemental d'imposition de 2020 et du taux communal d'imposition de 2020) et une **base communale de référence**, tenant compte des politiques d'abattement ou d'exonération mises en place par le département.

Cependant, dans de nombreux cas, ce transfert n'aurait pas permis une compensation exacte des communes : il est en effet très rare que le montant de TH à compenser et le montant de TFPB transféré coïncident exactement. Si le premier est inférieur au second, la commune est dite **surcompensée** (elle perçoit spontanément plus de TFPB qu'elle n'a perdu de TH) et, dans le cas inverse, une commune est dite **sous-compensée** (elle perçoit spontanément moins de TFPB qu'elle n'a perdu de TH).

Pour garantir la compensation des communes, l'article 16 de la LFI 2020 met en place un **coefficient correcteur** (CoCo) destiné à égaliser les produits avant et après réforme. En d'autres termes, après intervention du CoCo, le montant de sous/sur-compensation est ramené à 0. Est ainsi obtenue l'égalité suivante :

⁵ Cette partie a vocation à présenter synthétiquement les principales caractéristiques de la réforme fiscale adoptée en loi de finances pour 2020, en tant que celles-ci ont un impact sur les indicateurs financiers. Pour une présentation plus complète de la réforme, notamment de ses impacts sur les particuliers, cf. http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b2301-tii_rapport-fond#.

(Bases TH RP 2020 * taux TH 2017) + compensations d'exonérations TH 2020 + moyenne des rôles supplémentaires de TH RP 2018 à 2020 + TFPB communale 2020

=

[(bases communales de TFPB départementale 2020 * taux de TFPB départemental 2020) + compensations d'exonération TFPB départementale 2020 + moyenne des rôles supplémentaires de TH RP 2018 à 2020 + TFPB communale 2020] * CoCo

Les communes surcompensées ont ainsi un CoCo inférieur à 1 et les communes sous-compensées un CoCo supérieur à 1.

Par exception, les communes dont le montant de surcompensation serait **inférieur à 10 000€** voient leur CoCo **fixé à 1** et bénéficient donc de manière intégrale de cette surcompensation.

Le coefficient correcteur a été conçu, à l'inverse par exemple de ce qui s'était passé lors de la suppression de la taxe professionnelle pour le FNGIR, pour permettre qu'il soit tenu compte de la **dynamique des bases** des communes. Le CoCo est en effet fixe et vient ainsi chaque année affecter le produit perçu par les communes, garantissant ainsi le caractère dynamique et évolutif de la compensation.

Les communes conservent en outre, dans la limite des règles de liaison des taux, **un plein pouvoir de taux** sur la TFPB. Ainsi, le produit dégagé (ou perdu) par une hausse (ou une baisse) de taux par rapport à la somme des taux 2020 est-il **intégralement perçu (ou perdu) par la commune, sans aucune influence du CoCo**.

Enfin, la réforme n'affecte pas la capacité des communes à lever **un produit de taxe d'habitation sur les résidences secondaires** situées sur leur territoire.

Focus sur la Ville de Paris

Depuis le 1^{er} janvier 2019, Paris est, en application de la loi du 28 février 2017, une collectivité unique à statut particulier exerçant les compétences de la commune et du département de Paris.

L'article 16 de la LFI 2020 tient compte de ces spécificités en prévoyant plusieurs mesures dérogatoires propres à Paris et destinées à assurer la compensation de ses pertes de recettes. En effet, la collectivité percevant à la fois les ressources propres aux communes et aux départements, une « descente » de la part de TFPB départementale pour compenser les pertes de recettes en matière de TH n'aurait pas eu de sens. Ainsi, la TH parisienne est-elle compensée, à la place, par une **fraction de TVA**. Par ailleurs, la collectivité continuera de percevoir un produit de TFPB.

Le PLF 2021 tient compte de ces spécificités dans la réforme des indicateurs en prévoyant plusieurs adaptations de ces derniers quand ils sont calculés pour la Ville de Paris.

- Pour les EPCI à fiscalité propre :

Les EPCI à fiscalité propre perçoivent, en 2019, 7,375 Md€ de taxe d'habitation, soit environ 25% de leurs impôts locaux.

La perte de produit intercommunal correspondant à la suppression de la TH sur les résidences principales fait l'objet d'une compensation sous forme **d'attribution d'une fraction de TVA à compter de 2021**.

Cette fraction sera égale, en 2021, au produit de TH sur les résidences principales perdu, identifié comme la somme des termes suivants :

- Le produit de TH issu de la multiplication des bases de TH sur les résidences principales 2020 par le taux d'imposition à la TH de 2017 ;
- Les compensations d'exonération de TH perçues par l'EPCI en 2020 ;
- Le montant annuel moyen du produit des rôles supplémentaires de TH sur les résidences principales émis au profit de l'EPCI de 2018 à 2020.

Cette fraction de TVA évoluera par la suite comme le produit national de TVA, permettant ainsi une compensation dynamique du produit de TH perçu par les EPCI.

Une **garantie de non-baisse du montant de TVA perçu par les EPCI par rapport au produit perçu en 2021** a en outre été prévue.

- Pour les départements :

Les départements perçoivent, en 2019, 14,059 Md€ de TFPB, soit environ 78 % de leurs impôts locaux.

Ils cesseront de percevoir cette taxe à compter de 2021, qui sera transférée aux communes (*cf. supra*). Il conviendra donc de compenser cette perte de recettes départementale. Pour ce faire, l'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoit que, comme les EPCI à fiscalité propre, les départements percevront, à compter de 2021, **une fraction de TVA**.

Cette fraction sera égale, en 2021, au produit de TFPB perdu, identifié comme la somme des termes suivants :

- Le produit de TFPB issu de la multiplication des bases de 2020 par le taux d'imposition de 2019 ;
- Les compensations d'exonération de TFPB perçues par le conseil départemental en 2020 ;
- Le montant annuel moyen du produit des rôles supplémentaires de TFPB émis au profit du département de 2018 à 2020.

Comme pour les EPCI, le produit perçu par les départements sera dynamique et sera également mise en place une clause de sauvegarde garantissant aux départements un produit de TVA au moins égal à celui perçu en 2021.

En outre, les départements bénéficieront, dès 2021, d'une **fraction complémentaire de TVA**, égale à 250 M€ puis qui croîtra comme la TVA nationale après 2021.

Cette fraction complémentaire sera allouée aux départements sous forme de deux composantes. La première, égale à 250 M€, sera destinée aux départements caractérisés par un taux de pauvreté élevé et des recettes de DMTO inférieures à la moyenne et sera répartie en tenant compte d'un indice de fragilité sociale. La seconde, égale à la dynamique de TVA sur cette fraction fixe de 250 M€, sera mise en réserve et reversée « *en fonction de critères de ressources et de charges, aux départements, à la Ville de Paris, au Département de Mayotte,*

à la métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse confrontés à une baisse importante de produit de droits de mutation à titre onéreux (...) et à une hausse importante des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, (...) de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (...) et de la prestation de compensation (...). » (article 208 de la LFI 2020).

B. Impacts sur les indicateurs financiers.

Comme exposé ci-dessus, le mécanisme mis en place par l'article 16 de la LFI 2020 a vocation à compenser à l'euro près les produits réels perçus par les collectivités au titre, selon les cas, de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Malgré cette compensation exacte des produits perçus par les collectivités, un remplacement « tel quel », au sein des indicateurs financiers, des anciennes impositions par celles qui seront perçues à compter de 2021 ne conduit pas à une égalité parfaite entre les indicateurs financiers avant et après réforme.

En effet, les ressources de substitution qui seront perçues par les collectivités, alors même qu'elles ont été calculées pour correspondre exactement aux sommes perdues, n'ont pas, du point de vue du calcul des indicateurs financiers, les mêmes caractéristiques que les anciennes ressources. Cela peut entraîner des variations dans le niveau de ces indicateurs ou bien doit conduire à des évolutions pour que les indicateurs continuent d'être à même de représenter de manière fidèle les ressources locales.

La présente sous-partie identifie ainsi les principales explications de ces variations.

a. L'effet « taux ».

Comme présenté ci-dessus, le potentiel fiscal et financier des collectivités ne représentent pas, pour les impositions sur lesquelles elles disposent d'un pouvoir de taux, la **richesse réelle** de la collectivité au titre de ces mêmes impositions mais sa **richesse mobilisable ou potentielle**, c'est-à-dire celle qui serait la sienne si elle appliquait les taux moyens d'imposition (TMN) à ses bases brutes d'imposition.

Ce choix traduit une **volonté de neutralité de l'indicateur quant aux choix individuels de taux d'imposition** des collectivités.

Cette « potentialisation » des ressources n'a cependant un sens que si les impositions en question peuvent effectivement voir leur taux modulé sur décision locale. En l'absence de ce pouvoir de taux, il convient d'intégrer la ressource perçue non comme un produit « potentiel » mais comme un produit réel, le seul qui soit effectivement perçu par la commune sans possibilité d'action locale sur ce montant.

Ce type de substitution s'est déjà observé par le passé dans les indicateurs financiers, par exemple quand la part « salaires » de l'ancienne taxe professionnelle a été remplacée par une compensation versée par l'Etat ou quand le reste de cette même taxe professionnelle a été remplacé par la CFE (sur laquelle les collectivités ont bien un pouvoir de taux) mais aussi par la CVAE (pour laquelle ce n'est pas le cas), qui a été intégrée dans les potentiels fiscaux en tant que produit réel.

Il en va de même ici dans les cas de substitution d'impositions locales par la TVA, fraction d'impôt national dont l'évolution est généralement dynamique mais sur laquelle les collectivités n'ont pas de pouvoir de taux. Sont concernés :

- Les EPCI à fiscalité propre (en remplacement de la TH sur les résidences principales) ;
- Les départements (en remplacement de la TFPB).

Or, ce passage d'un produit potentiel à un produit réel entraîne nécessairement, au niveau individuel un effet « taux ». Les bases d'imposition⁶ sont en effet aujourd'hui valorisées dans le potentiel fiscal d'une collectivité à hauteur du taux moyen national d'imposition à celle-ci, obtenu en divisant les produits perçus nationalement par l'ensemble des bases.

En pratique, le produit effectivement perçu par une collectivité est supérieur ou inférieur à ce produit potentiel selon que son taux d'imposition est plus ou moins élevé que ce taux moyen. Or, il s'agit bien du produit effectivement perçu par la collectivité et non de son produit potentiel.

Remplacer, toutes choses égales par ailleurs, le produit potentiel de TH/TFPB par une fraction de TVA dans les indicateurs implique donc un « effet taux » dans le niveau de celui-ci au niveau individuel, à la hausse ou à la baisse. Cet effet taux aboutit à une variation de l'indicateur égale à la différence entre :

- D'une part, le produit retiré de l'application aux bases brutes d'imposition du taux individuel ;
- D'autre part, le produit retiré de l'application aux bases brutes d'imposition du taux moyen national.

Cette différence peut être positive ou négative selon que le taux individuel est supérieur ou inférieur au taux moyen national. On a ainsi :

$\text{Effet taux} =$ $\text{Bases brutes TH/TFPB} * (\text{Taux individuel d'imposition} - \text{TMN})$
--

Autrement dit, plus une collectivité pratique un taux d'imposition supérieur à la moyenne nationale, plus elle sera compensée par une fraction importante de TVA et plus le remplacement d'un produit potentiel de TH/TFPB par un produit réel de TVA fera croître son potentiel fiscal, et réciproquement.

Cet effet « taux » traduit bien une réalité concrète pour les EPCI ou départements concernés : à compter de 2021, la richesse tirée de la TFPB ou de la TH perd son caractère potentiel. Un département pratiquant des taux d'imposition très bas aurait pu, s'il le souhaitait, accroître ses ressources fiscales en augmentant ces taux d'imposition à la TFPB : il disposait donc, à ce titre, de « réserves » de fiscalité mobilisable (et inversement pour un département dont les taux seraient très élevés).

La fraction de TVA ne permettra plus cette mobilisation complémentaire des bases de fiscalité même si, bien sûr, la compensation des produits réels perdus est assurée à l'euro près.

⁶ Abstraction faite des pratiques d'exonération, qui seront abordées *infra*.

Cet effet se rencontre d'abord chez les **départements**. Le taux moyen national d'imposition à la TFPB, utilisé dans la répartition de la DGF en 2020, est de **16,2605 %**. Schématiquement, tous les départements dont le taux effectif d'imposition est supérieur à cette moyenne verraient, en l'absence de mesures de correction, leur potentiel fiscal augmenter si la fraction de TVA venait remplacer le produit potentiel de TFPB cependant que ceux dont le taux d'imposition est inférieur le verrait baisser.

Or, un taux d'imposition élevé à la TFPB semble traduire une relative faiblesse d'autres ressources fiscales, comme les DMTO et la fiscalité économique, conduisant donc les collectivités concernées à devoir pratiquer des taux d'imposition élevés pour percevoir un niveau de ressources leur permettant de faire face à leurs charges :

Dix départements dont le taux d'imposition à la TFPB est le plus élevé en 2019

Département	Nom	Taux d'imposition 2019 constaté
32	GERS	33,85%
973	GUYANE	32,92%
02	AISNE	31,72%
11	AUDE	30,69%
81	TARN	29,91%
82	TARN-ET-GARONNE	28,93%
47	LOT-ET-GARONNE	27,33%
61	ORNE	27,07%
05	HAUTES-ALPES	26,10%

Il en va bien sûr inversement dans le cas des départements dont le taux d'imposition est le moins élevé, et qui sont caractérisés, dans la plupart des cas, par le niveau important des ressources de DMTO ou de fiscalité économique :

Dix départements dont le taux d'imposition⁷ à la TFPB est le moins élevé en 2019

Département	Nom	Taux d'imposition 2019 constaté
976	MAYOTTE	3,50%
92	HAUTS-DE-SEINE	7,08%
69	RHONE	11,03%
73	SAVOIE	11,03%
691	METROPOLE DE LYON	11,59%
06	ALPES-MARITIMES	11,80%
74	HAUTE-SAVOIE	12,03%
20A	CORSE	12,56%
78	YVELINES	12,58%

Cette situation amenait, dans les simulations présentées devant le groupe de travail du CFL et construites en remplaçant le produit potentiel de TFPB des départements par le produit réel perçu au titre de cette même taxe, à des résultats considérés comme peu satisfaisants (cf.

⁷ Hors collectivité à statut particulier de Paris.

annexe 2) et à des renversements de la hiérarchie des départements au regard de cet indicateur de richesse alors même qu'un taux élevé de TFPB, quand bien même il se traduirait de manière durable par l'affectation d'une fraction de TVA élevée, est souvent révélateur d'une certaine fragilité. C'est pour cette raison que le PLF 2021 propose une mesure permettant de corriger cet effet « taux » dans le cas des départements (*cf. infra*).

Cet effet se rencontre également pour ce qui concerne les **EPCI à fiscalité propre**.

Leur situation au regard de la TH sur les résidences principales est en effet identique à celle des départements au regard de la TFPB, à ceci près que les taux moyens d'imposition sont déterminés par catégorie d'EPCI.

	Part de la TH dans le PF	Tx moyen d'imposition à la TH
CA	32,10%	8,99%
CC à FA	36,31%	5,69%
CC à FPU	35,58%	8,62%
CU FPU/METRO.	19,84%	6,19%

Les résultats d'une simulation remplaçant le produit potentiel de TH sur les résidences principales par le produit réel perçu au titre de cette imposition ont été présentés lors du groupe de travail du CFL du 28 janvier dernier (*cf. annexe 1*).

Au-delà des variations individuelles qui s'expliquent par « l'effet taux » précédemment décrit, ils mettaient en évidence le caractère comparativement avantageux du système actuel de calcul du potentiel fiscal pour les métropoles et communautés urbaines à fiscalité professionnelle unique en raison de la prise en compte des bases d'imposition de la métropole du Grand Paris (MGP) dans la détermination du TMN d'imposition de la catégorie alors que celle-ci ne lève pas de TH.

Il en résulte un taux moyen d'imposition de 6,19 % alors qu'il serait d'environ 10,7% hors présence de la MGP. En d'autres termes, les produits réels de TH perçus par les CU et métropoles sont, dans l'immense majorité des cas, supérieurs aux produits potentiels valorisés dans le potentiel fiscal à l'heure actuelle.

Il convient également de garder à l'esprit que cet « effet taux » rencontré sur les EPCI a également des répercussions dans le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à FPU en raison de la ventilation des produits de TH perçus par l'EPCI entre ses communes membres, au prorata de leur population (*cf. supra*).

Cet « effet taux » joue également quand il s'agit de prendre en compte le coefficient correcteur dans le potentiel financier des communes. L'impact précis du CoCo sera décrit plus avant.

b. « L'effet bases ».

De même que les produits potentiels valorisés dans le PF ne tiennent pas compte des choix individuels de taux d'imposition, ils ne tiennent pas non plus compte des **choix locaux en matière d'exonération**. Comme rappelé ci-dessus, les bases prises en compte dans le calcul

du potentiel fiscal sont en effet « **brutes** ». Ces bases brutes sont le résultat de la somme suivante :

<p>Bases brutes = Bases effectivement imposées (ou bases nettes) + Bases exonérées sur délibération locale + Bases exonérées de par la loi mais dont l'exonération peut être levée sur décision locale</p>
--

En revanche, les exonérations nationales ne pouvant pas être levées par les collectivités (par exemple l'exonération de TH pour les personnes de condition modeste) ne sont pas prises en compte dans la détermination de ces bases brutes.

Les bases dont l'exonération peut être levée génèrent donc bien un **produit potentiel** pour les collectivités valorisé dans le potentiel fiscal et égal à :

<p>TMN * (bases brutes – bases nettes)</p>
--

Or, la compensation versée aux collectivités sous forme de TVA est calculée à partir du produit réel de TH/TFPB, c'est-à-dire d'un produit qui n'intègre aucune des ressources perçues au titre de ces bases exonérées sur choix local. Il en résulte donc **un effet « bases »**, qui joue toujours à la baisse dans l'indicateur, traduisant le fait que la ressource qu'une collectivité pouvait mobiliser en faisant le choix de lever ces exonérations ne le pourra plus être à l'avenir.

Cet effet « bases » joue de manière différenciée selon les impositions concernées : il est par exemple tout à fait minime pour la TFPB départementale et un peu plus important sur la TH intercommunale. Dans ce dernier cas, les bases abattues représentent environ 12,5% des bases brutes de TH (hors MGP) prises en compte dans le PF, ce taux variant cependant en fonction des catégories :

	Bases abattues dans les bases brutes
CC à FA	8,84%
CC à FPU	9,41%
CA	12,93%
CU FPU/METRO.	15,77%
Total	12,53%

Il résulte de cet effet « bases » une baisse systématique du potentiel fiscal dès lors que le produit potentiel est remplacé, tel quel, par la fraction de TVA. Cette diminution est plus ou moins importante selon que la collectivité choisissait ou non d'exonérer un pourcentage important de ses bases brutes d'imposition.

c. L'extension du périmètre des ressources prises en compte

Les ressources prises en compte dans les indicateurs financiers aujourd'hui au titre des impôts locaux tiennent principalement compte d'un produit potentiel déterminé dans les conditions décrites ci-dessus. En revanche, l'indicateur est aujourd'hui « aveugle » aux **allocations**

compensatrices perçues par les collectivités pour **compenser des exonérations imposées par la loi**.

Or, le « droit à compensation » des collectivités dans le cadre de la réforme fiscale inclut bien le produit des allocations compensatrices perçu au titre des impositions qu'elles cesseront de percevoir. Ces allocations compensatrices s'élèvent à 128 M€ en 2019 pour ce qui concerne la TFPB et à 1 838 M€ pour ce qui concerne la TH. Celles-ci sont détaillées dans le *jaune* budgétaire relatif aux relations financières entre l'Etat et les collectivités.

Autrement dit, la fraction de TVA perçue par les EPCI et les départements inclut bien les allocations compensatrices de TH ou TFPB que ces derniers percevaient, dans les conditions décrites *supra*. Le remplacement « tel quel » du produit potentiel de TH ou de TFPB par la fraction de TVA implique ainsi une hausse du potentiel fiscal, plus ou moins élevée selon le montant des allocations perçues. Il s'agit ici uniquement d'un effet de périmètre consistant à intégrer dans le champ des indicateurs une ressource d'ores et déjà perçue par les collectivités mais non prise en compte à ce jour.

d. L'effet du coefficient correcteur

Le coefficient correcteur est destiné à compenser aux communes le **produit réel** de TH sur les résidences principales perdu.

Le coefficient correcteur est un mécanisme inédit de compensation des communes. A la différence du FNGIR, qui avait pu être intégré en majoration ou en minoration du potentiel fiscal à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, son intégration pertinente dans le potentiel fiscal nécessite une réflexion plus poussée. Il est en effet délicat d'intégrer de manière satisfaisante dans un indicateur demeurant potentiel un coefficient destiné à égaliser des produits réels.

Par le biais de ce coefficient sont retrouvés, dans le potentiel fiscal des communes, les trois principaux effets présentés ci-dessus. En ce qui concerne les effets « taux », il faut rappeler que le niveau du CoCo niveau est étroitement lié :

- Au taux d'imposition de TH effectivement pratiqué par la commune en 2017 ;
- Au taux d'imposition de TFPB effectivement pratiqué par la commune en 2020 ;
- Au taux d'imposition de TFPB effectivement pratiqué par le département en 2020.

En ce qui concerne les effets « bases », il faut rappeler que le CoCo a pour objet de garantir aux communes un produit réel égal à (bases nettes TH 2020) * taux 2017 alors que le potentiel fiscal valorise aujourd'hui également les bases brutes de TH.

Enfin, le CoCo est calculé pour compenser aux communes le produit perdu au titre des allocations compensatrices de TH (sur les personnes de condition modeste), qui n'est aujourd'hui pas intégré dans le potentiel fiscal.

Le CoCo pose enfin la question de la manière dont il doit être intégré dans les indicateurs financiers pour traduire le pouvoir de taux conservé par les communes, le produit gagné ou perdu à ce titre n'étant pas affecté par le coefficient correcteur.

La troisième partie présentera les différentes options envisagées à ce titre ainsi que celle retenue par le PLF 2021.

III. La réforme des indicateurs proposée en PLF 2021 et les perspectives d'évolution

A. Présentation de la réforme des indicateurs proposée en PLF 2021

A la suite des travaux menés par le CFL, l'article 58 du projet de loi de finances pour 2021 propose d'ores et déjà une première réforme des indicateurs financiers guidée par les principes décrits ci-après.

a. L'adaptation des indicateurs au nouveau panier de ressources des collectivités

Une réflexion plus générale sur le devenir des indicateurs ayant vocation, le cas échéant, à avoir lieu en 2021 (*cf. infra*), le PLF 2021 a été conçu en cherchant à **préserver les finalités et la structure des indicateurs actuellement existants** et en ne les modifiant que dans la mesure nécessaire à l'introduction des nouvelles ressources perçues par les collectivités.

Cette introduction a été opérée de manière à ce que les indicateurs réformés soient, à compter de 2022, à même de refléter aussi fidèlement que possible la richesse des collectivités.

En conséquence, il remplace les **produits potentiels de TH sur les résidences principales** des EPCI et de TFPB des départements **par la fraction de TVA** perçue par ces collectivités à chaque fois que la construction de l'indicateur l'impose :

- Dans le potentiel fiscal des EPCI ;
- Dans le potentiel fiscal des départements ;
- Dans le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à FPU ;
- Dans le potentiel fiscal agrégé.

Cette substitution d'un produit potentiel par un produit réel traduit les nouvelles caractéristiques de cette recette locale. La fraction de TVA est par ailleurs bien une ressource de fonctionnement libre d'emploi par les collectivités qui a, *a fortiori* au vu de son montant, vocation à intégrer un indicateur de richesses se voulant suffisamment transversal.

Il n'est toutefois pas proposé d'inclure la fraction complémentaire de 250 M€ (au moins) de TVA perçue par les départements à compter de 2021, dans la mesure où cette fraction est répartie en fonction de critères péréquateurs ayant vocation à évoluer dans le temps.

Cette substitution est également opérée dans le CIF, au numérateur comme au dénominateur. Aucune adaptation n'est nécessaire hors d'une coordination législative car il s'agit en effet ici de remplacer un **produit réel** de TH par un **produit réel** de TVA.

En revanche, il est proposé de ne pas intégrer la fraction de TVA perçue par les EPCI dans l'effort fiscal : cet indicateur ayant vocation à comparer des produits réels à des produits potentiels, la présence d'un produit réel au numérateur comme au dénominateur serait inutile à la construction de l'indicateur.

Par ailleurs, un produit potentiel (ou réel, selon les cas) de TH sur les résidences secondaires est conservé pour toutes les collectivités qui continueront à percevoir cette ressource, à savoir les communes et les EPCI à fiscalité propre.

La question de la manière de modéliser le produit potentiel de TFPB mobilisable par les communes dans le contexte de redescende de la TFPB départementale a suscité un nombre important d'échanges au sein du CFL (*cf.* annexes).

Il paraissait en effet important de **préserver le caractère potentiel de la ressource**, qui n'est pas remis en cause par l'article 16 de la loi de finances pour 2020. Ainsi, une intégration de la TFPB en tant que **produit réel** aurait été techniquement possible mais aurait fait perdre tout caractère potentiel à cette part importante du potentiel fiscal et serait revenue sur le principe de neutralité des choix locaux en matière d'exonération ou de politique de taux.

Dans le même temps, l'intégration de la TFPB devait traduire un produit effectivement levable par la collectivité dans le cadre du pouvoir de taux qui demeure à sa disposition. En effet, une partie du produit levable par une commune sera affecté d'un CoCo alors qu'une autre partie ne le sera pas.

En conséquence :

- Conserver la formule « classique » d'intégration de la TFPB (*bases brutes * TMN*) serait trop éloigné du produit potentiel réel de la commune, qui doit tenir compte de l'effet du coefficient correcteur ;
- Prévoir une formule intégrant le CoCo en facteur multipliant les bases brutes de la commune (*bases brutes * CoCo * TMN*) n'aboutit pas non plus à un résultat satisfaisant car le produit potentiellement levable par une commune dépend étroitement de son taux historique : le CoCo n'a vocation qu'à s'appliquer dans la limite de ce taux, et non à l'ensemble du TMN.

La formule présentée ne permet donc pas de retranscrire la richesse qu'une collectivité pourrait tirer d'une variation de son taux d'imposition.

Même en introduisant une fraction de correction qui neutraliserait ces effets distorsifs en première année, elle ne pourrait pas fonctionner sur le long terme car il est nécessaire de tenir compte du pouvoir de taux dont disposera effectivement la commune à compter de 2021.

En effet, le **produit réel** de TFPB d'une commune s'obtiendra de la manière suivante pour une année *n* donnée :

$\text{Bases nettes TFPB} * \text{CoCo} * \text{taux 2020 (commune + département)}$

$+ \text{Bases nettes TFPB} * (\text{taux } n - \text{taux 2020})$
--

Une commune conserve son plein pouvoir de taux sur la TFPB. Les variations de produits qui en résultent ne seront pas affectées du coefficient correcteur.

Le produit de TFPB effectivement perçu par une commune peut donc se diviser en deux parts :

- une part calculée en fonction du taux historique (communal et départemental), multipliée par le CoCo et qui évolue comme les bases de fiscalité,
- une part correspondant à la variation de taux de la commune depuis 2020 multipliée par les bases de la commune, sans multiplication par le CoCo.

Une représentation fidèle du produit effectivement mobilisable par une commune au titre de la TFPB doit tenir compte de cette décomposition ; à défaut, le produit qu'elle pourrait tirer en appliquant le même taux que le TMN ne pourrait être pris en compte.

Illustration : La commune B a un taux historique de 7 %, des bases (nettes et brutes) de 10 et un CoCo de 2. Le TMN est de 10 %. Le produit potentiel précédemment simulé est donc de $10 * 2 * 10 \% = 2$. Le produit réel est de $(10 * 2 * 7 \%) = 1,4$.

Cette commune décide d'augmenter son taux et de l'aligner sur le TMN. Son produit potentiel ne varie pas. En revanche, son produit réel est de $(10 * 2 * 7 \%) + (10 * 3 \%) = 1,7$. **Son produit potentiel n'est pas égal au produit réel alors même que la commune pratique le taux moyen.** Pour que ce soit le cas, son taux effectif devrait être de 13 % et non de 10 %.

Il est donc nécessaire que la formule retenue traduise effectivement le produit potentiel qui pourrait être obtenu par une variation de taux de la part de la commune.

La formule qui permettrait de tenir compte du caractère « composite » du nouveau produit de TFPB dans le potentiel fiscal serait donc la suivante, pour une année n donnée :

$$\text{Bases brutes TFPB } n * \text{CoCo} * \text{taux 2020 (commune + département)}$$

$$+ \text{Bases brutes TFPB } n * (\text{TMN } n - \text{taux 2020})$$

Son premier terme traduit le rôle du CoCo sur l'ensemble du produit levable par la commune à hauteur de son taux historique. Il évolue comme les bases de la commune. Il conserve une partie potentielle, correspondant à l'écart entre les bases nettes et les bases brutes, c'est-à-dire aux exonérations sur lesquelles la commune a un pouvoir.

Son second terme traduit le produit qui serait mobilisable par la commune si elle appliquait le TMN d'imposition à la TFPB. Ce produit est potentiel car il ne tient pas compte du taux actuel de la commune mais conserve bien la notion de TMN, en plus du pouvoir d'exonération de certaines bases.

Illustration : La commune B de l'exemple précédent a un taux historique de 7%, des bases (nettes et brutes) de 10 et un CoCo de 2. Le TMN est de 10%. Le produit potentiel simulé est désormais de $10 * 2 * 7\% + 10 * (10\% - 7\%) = 1,7$. Le produit réel est de $(10 * 2 * 7\%) = 1,4$.

Cette commune décide d'augmenter son taux et de l'aligner sur le TMN. Son produit potentiel ne varie pas. En revanche, son produit réel est de $(10 * 2 * 7\%) + (10 * 3\%) = 1,7$. **Avec cette nouvelle formule, le produit potentiel est donc égal au produit réel quand la commune pratique le taux moyen national d'imposition.**

La formule proposée permet donc de traduire effectivement le produit potentiel qui pourrait être obtenu par une variation de taux de la part de la commune.

La formule présentée précédemment pourrait permettre d'avoir une **appréciation relativement fidèle et dynamique du produit mobilisable de TFPB**. Elle traduit le fait que, à compter de 2021, le produit de TFPB perçu par une commune dépendra à la fois du taux « historique » de TFPB et de la politique de taux.

Elle permet donc une comparaison équitable entre les communes en reflétant leur capacité à effectivement percevoir de la TFPB, capacité qui dépendra à la fois de la possibilité qu'elles conservent d'agir sur les taux mais également du taux de TFPB (communal et départemental) de 2020 qui détermine l'application du CoCo.

C'est donc cette formule que l'article 58 du PLF 2021 propose de retenir dans les indicateurs faisant appel au produit potentiel de TFPB mobilisable par les communes, savoir le potentiel fiscal des communes, le potentiel fiscal agrégé et le dénominateur de l'effort fiscal.

Focus sur la modification des indicateurs à la suite de la réforme de l'évaluation de l'assiette des locaux industriels

L'article 4 du projet de loi de finances propose, dans le cadre du « pacte productif », de moderniser les paramètres de la méthode d'évaluation de l'assiette foncière des établissements industriels. Schématiquement, les bases d'imposition à la CFE et à la TFPB de ces établissements seront divisées par deux.

Les collectivités concernées (bloc communal) bénéficieront d'une compensation dynamique et intégrale de cette perte de recettes sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

L'article 58 du PLF pour 2021 tire également les conséquences de cette réforme (hors du champ du présent rapport) en intégrant le produit de ce PSR au sein des indicateurs financiers concernés. Il s'agit une nouvelle fois de remplacer un produit potentiel par un produit réel. Les effets décrits *supra*, notamment l'effet « taux » joueront donc encore dans ce cas. Ils pourront être analysés plus avant au cours de l'année 2021.

En tout état de cause, le PLF pour 2021 prévoit de lisser les évolutions des indicateurs communaux liée à cette réforme selon les mêmes modalités que ce qui est prévu dans le cas des conséquences de l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

b. Le lissage dans le temps des effets de la réforme

Les réformes proposées par l'article 58 du PLF pour 2021 et décrites *supra* ont pour objet de permettre aux indicateurs financiers de continuer à remplir de manière aussi fidèle que possible leur rôle à compter de 2022.

Il n'en reste pas moins que ces substitutions et évolutions de produits entraîneront, pour les raisons décrites au *B* de la deuxième partie, des variations dans le niveau des indicateurs liées à des effets de périmètre, soit à des caractéristiques distinctes des nouvelles ressources par rapport aux ressources précédentes considérées sous leur aspect potentiel et non réel.

Ces différences de construction et les variations qui s'ensuivent ne semblent pas, en principe, **illégitimes**, car elles traduisent une évolution réelle de la richesse potentielle des collectivités. Les indicateurs réformés ont été pensés en cherchant à ce qu'ils puissent continuer à refléter de manière fidèle la richesse, potentielle comme réelle, des collectivités.

Néanmoins, des variations parfois importantes (*cf.* annexes) du niveau des indicateurs des collectivités alors même que leur niveau de richesse réelle n'a, en raison des mécanismes de compensation à l'euro près mis en place justifient de mettre en place des mécanismes amortisseurs.

Le Gouvernement et les membres du CFL sont par ailleurs convenus qu'il était important d'éviter toute déstabilisation brutale dans le niveau des dotations et fonds de péréquation des collectivités.

C'est pour tenir compte de ces considérations que l'article 58 du PLF pour 2021 prévoit des mesures de lissage dans le temps des effets de la réforme qu'il propose.

Ce type de dispositifs n'est pas inédit. Il peut prendre différentes formes : il est possible soit d'agir sur le niveau des dotations lui-même (c'est ce qui avait été fait à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle par exemple, avec des garanties dégressives) soit d'agir sur le niveau de l'indicateur (c'est ce qui avait été fait sur le potentiel fiscal des départements dans le cadre de la répartition du fonds de solidarité des départements à compter de 2014).

Le système qu'il est proposé de mettre en place à compter de 2022 repose sur ces deux types de mesures.

Pour les EPCI à fiscalité propre, les mesures d'encadrement dans le temps de la dotation d'intercommunalité paraissent suffisamment protectrices pour n'avoir pas besoin de mettre en place des mesures *ad hoc* sur les indicateurs intercommunaux (potentiel fiscal et CIF) eux-mêmes, d'autant que les simulations présentées au CFL (*cf.* annexes 1 à 3) montraient que les effets de la réforme sur ces indicateurs étaient mesurés.

Pour les communes est prévue la mise en place d'une **fraction de correction** destinée à égaliser les variations des indicateurs communaux liées aux seuls effets de la réforme décrits ci-dessus. Les indicateurs concernés sont le potentiel fiscal (agrégé) et l'effort fiscal (agrégé).

Une fraction sera calculée pour chaque commune ou chaque ensemble intercommunal et pour chaque indicateur. Les modalités précises de calcul de ces fractions seront fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis du CFL. Le PLF pour 2021 prévoit qu'elles sont déterminées, notamment, à partir de la différence entre :

- les produits pris en compte pour la détermination du potentiel fiscal ou de l'effort fiscal ou du potentiel fiscal agrégé ou de l'effort fiscal agrégé de la commune ou de l'ensemble intercommunal en 2021 au titre de la taxe d'habitation, de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- Et les produits pris en compte en 2022 pour la détermination des mêmes indicateurs au titre de ces mêmes taxes.

Il s'agit ainsi de neutraliser les effets liés au seul changement de mode de calcul de l'indicateur. Sur le reste du périmètre des indicateurs, les évolutions de richesses pourront bien être captées.

Il est également proposé que cette fraction soit **dégressive** : à partir du moment, en effet, où il est considéré que les indicateurs réformés permettent effectivement une appréciation fidèle de la richesse des collectivités, il est nécessaire que des mesures éloignant ces indicateurs de leur niveau calculé spontanément soient **transitoires**, sous peine de déconnecter durablement les indicateurs des réalités qu'ils ont mission de mesurer.

La fraction de correction calculée en 2022 sera fixe, au sens où son montant ne sera pas réactualisé chaque année en fonction de l'évolution des ressources fiscales perçues par les

collectivités. Elle sera, à compter de 2022, affectée d'un coefficient dégressif selon le rythme suivant :

<i>Année</i>	<i>Coefficient multipliant la fraction de correction</i>
2022	1
2023	0,9
2024	0,8
2025	0,6
2026	0,4
2027	0,2
2028	0

Pour les **départements**, la correction proposée sur le potentiel fiscal est, à ce stade, **permanente**. L'article 58 du PLF pour 2021 propose ainsi, à compter de 2022, d'ajouter au potentiel fiscal des départements **la différence entre le produit potentiel de TFPB pris en compte dans la répartition de la DGF en 2021** (assis sur les données fiscales 2020) **et la fraction de TVA perçue par le conseil départemental en 2021**.

Cette correction a pour effet de neutraliser les variations du potentiel fiscal des départements liées au remplacement d'un produit potentiel de TFPB par un produit réel de TVA, particulièrement l'effet « taux » décrit plus haut.

Il est proposé que cette fraction de correction soit **fixe** et ne soit donc pas actualisée chaque année. Dès lors, l'opération proposée permet de neutraliser les effets initiaux de la substitution de ressources tout en permettant aux dynamiques de recettes postérieures de bien être retranscrites dans l'indicateur.

A l'instar de la fraction de correction des effets de la réforme de la taxe professionnelle intégrée dans le potentiel fiscal utilisé dans la troisième enveloppe du fonds DMTO des départements, il n'est, à ce stade, pas envisagé de **faire décroître cette fraction avec le temps**. En effet, les évolutions engendrées dans l'indicateur par le remplacement de la TFPB par la TVA (*cf.* annexe 2) n'étaient pas acceptables à moyen terme : le maintien de cette fraction de correction peut donc s'apparenter à une prise en compte de l'effort fiscal des départements, dont ces derniers bénéficiaient auparavant par l'écart entre leur produit potentiel de TFPB et le produit réellement perçu.

B/ Perspectives d'évolution des indicateurs financiers

La réforme proposée en PLF pour 2021 cherche à préserver autant que possible, à ce stade de la réflexion et de la concertation, tant la finalité que le périmètre des indicateurs financiers, ne modifiant ce périmètre qu'en ce que cette évolution était nécessaire pour tenir compte de manière pertinente du nouveau panier de recettes locales.

L'année 2021 pourra être consacrée, au sein du CFL, à une réflexion plus approfondie sur ces mêmes indicateurs, plusieurs pistes d'évolution pouvant être envisagées pour ceux-ci, outre des débats paramétriques sur l'opportunité et la durée des fractions de correction décrites ci-dessus.

Il semble en tout état de cause nécessaire de continuer de pouvoir disposer à l'avenir **d'un indicateur de richesse** dans le cadre de la péréquation, celle-ci ayant pour tâche de réduire

les écarts de richesses comme de charges. Les principes ayant fondé le choix du potentiel fiscal tel qu'aujourd'hui construit figurent ci-dessus et peuvent, éventuellement, être réinterrogés, le débat risquant rapidement de concerner la neutralité qu'il faut ou non observer par rapport aux choix effectifs de gestion des collectivités.

Le périmètre des ressources prises en compte dans le potentiel fiscal du bloc communal pourrait également être interrogé. Certains types de ressources sont aujourd'hui exclus de l'indicateur, exclusion qui pourrait être débattue dans une perspective de plus grande exhaustivité de l'indicateur.

Il s'agit notamment de la prise en compte des ressources perçues au titre de la **péréquation**, qui concerne d'une part les dotations de péréquation mais également le produit des DMTO communaux (4,17Md€ en 2019), aujourd'hui non pris en compte car une part est répartie selon des modalités péréquatrices.

De même, certaines **ressources affectées**, comme la taxe de séjour (268M€ perçus par les communes en 2019, et 250M€ perçus par les EPCI) ou d'autres ressources libres d'emploi ne figurant aujourd'hui pas dans la périmètre de l'indicateur, à l'instar de **l'octroi de mer** perçu dans les collectivités d'outre-mer et dont l'intégration dans les indicateurs de richesse a fait l'objet de débats au comité des finances locales au cours de l'année 2019 (cette ressource est cependant aujourd'hui intégrée dans le potentiel financier utilisé pour la répartition de la nouvelle dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer).

S'agissant des départements, la notion de « potentiel » fiscal n'aura, à compter de 2022, plus le même sens, l'intégralité des ressources de l'indicateur étant des ressources réelles et non potentielles.

Au-delà des questions de terminologie (il conviendrait de parler d'un « indicateur de ressources départementales » par exemple), la question de la manière la plus adéquate de mesurer la richesse des départements demeure posée : la solution présentée en PLF 2021 a l'avantage d'assurer une continuité avec le système existant, renforcée par la fraction de correction intégrée dans l'indicateur.

Néanmoins, plusieurs options alternatives pourraient être envisagées, soit qu'il s'agisse de se concentrer sur un nombre réduit d'impositions, à l'instar de ce qui avait été fait pour les régions à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, soit au contraire de prendre en compte l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement des départements, voire enfin de substituer un indicateur de charges (comme les revenus des habitants) à l'indicateur de richesses aujourd'hui utilisé.

L'effort fiscal doit être aussi questionné. Déjà interrogé à l'époque des débats de 2015/2016 sur la réforme de la DGF, la réforme de la fiscalité locale votée en loi de finances pour 2020 induit en effet une déconnexion entre l'objet de l'effort fiscal (mesurer la pression fiscale pesant sur les ménages d'une commune donnée, qui coïncide avec le degré de mobilisation des bases fiscales par la commune) et l'indicateur qui sera mesuré à la suite de la réforme. En effet, le produit de TFPB perçu par une commune ne proviendra, à compter de 2021, plus entièrement de ses propres ménages (si elle est sous-compensée), au travers du mécanisme du CoCo.

L'effort fiscal deviendra ainsi seulement un indicateur de mobilisation des bases, en partie déconnecté des impôts payés par les contribuables locaux, sans compter qu'il manquera de lisibilité pour les élus locaux. L'exclusion, historique, des impôts économiques du périmètre de l'effort fiscal (en partie artificielle, une partie des taxes foncières étant en effet acquittée par les entreprises) pourrait aussi être questionnée.

Les débats de 2015/2016 avaient notamment porté sur le remplacement de l'effort fiscal par un **ratio de pression fiscale**, défini comme le rapport entre la somme des produits des impositions ménages perçues par une collectivité et la somme des revenus perçus par les habitants de cette même collectivité. Cette piste pourrait à nouveau être étudiée en 2021.

CONCLUSION

Les indicateurs financiers calculés pour les différentes catégories de collectivités locales sont indispensables à la mise en œuvre de l'objectif constitutionnel de péréquation. Il importe, pour ce faire, qu'ils soient à même de refléter de manière pertinente et objective la richesse des collectivités. Depuis la fin des années 1970, il a été considéré que la méthode la plus pertinente pour apprécier de manière relative ce niveau de richesse était de comparer les ressources potentielles mobilisables par les collectivités locales, au moyen du potentiel fiscal, indépendamment des choix de gestion individuels.

Bien que la diversification progressive des ressources perçues par les collectivités ait amené à complexifier progressivement le périmètre de ce potentiel fiscal, qui contient désormais, aux côtés des ressources potentielles, des produits réels, les précédentes réformes fiscales ont toujours abouti au constat qu'il demeurerait pertinent d'utiliser le potentiel fiscal pour mesurer la richesse locale.

La réforme fiscale inscrite à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 n'est, en ce qui concerne le bloc communal, pas incompatible avec le renouvellement de ce constat. C'est sur ce fondement que l'article 58 du projet de loi de finances pour 2021 propose une réforme des potentiels fiscaux du bloc communal permettant de tenir compte du nouveau panier de ressources des collectivités tout en conservant les principes fondamentaux régissant le calcul du potentiel fiscal des communes et des EPCI. La nature des ressources perçues par les collectivités locales concernées évoluera cependant à compter de 2021, ce qui entraînera, du seul fait de la réforme, des variations dans le niveau des indicateurs, qu'il est proposé de lisser dans le temps jusqu'en 2028.

La possibilité d'adapter les indicateurs financiers actuels au nouveau panier de recettes des collectivités locales du bloc communal n'exclut cependant pas de s'interroger plus avant sur les finalités et la composition de ces indicateurs au cours de l'année 2021, l'approfondissement de la réflexion restant par ailleurs nécessaire pour le potentiel fiscal des départements et pour l'effort fiscal, dont l'économie est davantage remise en cause par la réforme fiscale de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020.

Le Gouvernement proposera aux élus membres du comité des finances locales de continuer à approfondir ces questions au cours de l'année 2021.