

COMITÉ DES FINANCES LOCALES

Séance du 20 juillet 2021

Délibération n° 2021-12

Travaux du comité des finances locales sur la réforme des indicateurs financiers à la suite des réformes fiscales

Le comité des finances locales a mis à l'ordre du jour de son programme de travail en 2020 et en 2021 une réflexion sur l'évolution des indicateurs financiers utilisés dans la répartition des dotations de l'Etat et des dispositifs de péréquation horizontaux, afin de tenir compte de l'effet des réformes de la fiscalité locale sur ces derniers.

Un groupe de travail spécifique a été chargé de conduire ces travaux.

Sur le fondement des analyses et des simulations présentées au groupe de travail, le comité des finances locales formule les préconisations suivantes.

Le comité des finances locales, À l'unanimité des suffrages exprimés,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 1211-4 ;

Vu les séances des 28 janvier, 4 février, 30 juin et 7 juillet 2020 et les séances des 20 avril, 11 mai, 1^{er} juin et 22 juin 2021 du groupe de travail relatif aux conséquences des réformes de la fiscalité locale sur les indicateurs financiers ;

Constate :

1. Que les réformes de la fiscalité locale prévues dans les lois de finances pour 2020 et pour 2021 mettent en place un nouveau panier de recettes perçues par les collectivités locales :

- La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales entraîne la redescende, au profit des communes, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) départementale (affectée d'un coefficient correcteur) et la perception par les départements et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- La réduction de l'assiette des locaux industriels s'accompagne, pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, de la perception d'un nouveau

prélèvement sur les recettes de l'Etat (PSR) destiné à compenser leur perte de TFPB et de cotisation foncière des entreprises (CFE).

2. Qu'il est, de ce fait, nécessaire de prévoir, à compter de 2022, une évolution des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation (potentiels fiscal et financier, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale) dans la mesure où le calcul de ces indicateurs repose sur l'ancien panier de recettes des collectivités.

En conséquence, le comité des finances locales :

3. Note que les réformes fiscales précitées ne remettent pas en cause les finalités des indicateurs financiers suivants :

- La mesure des ressources libres d'emploi effectivement mobilisables par les collectivités, indépendamment de leurs choix de gestion, s'agissant des potentiels fiscal et financier ;
- La mesure de la part des ressources locales perçues par l'EPCI à fiscalité propre s'agissant du coefficient d'intégration fiscale, de manière à refléter les charges assumées par cet EPCI ;

4. Juge qu'il est nécessaire de faire évoluer le périmètre de ces indicateurs afin de prendre en compte le nouveau panier de recettes des collectivités locales, de manière adaptée à leurs spécificités et afin de refléter de manière fidèle les ressources mobilisables par ces collectivités. Il estime, en particulier, important que les indicateurs financiers continuent de rendre compte du pouvoir de taux des communes en matière de TFPB ;

5. Relève que les caractéristiques des nouvelles ressources perçues par les collectivités diffèrent de celles des anciennes recettes (mise en place d'un coefficient correcteur pour la TFPB communale, perception de fractions de TVA ou de PSR sans pouvoir de taux) et que, du fait de ces différences, leur intégration « brute » dans les indicateurs financiers entraîne une modification du niveau de ces derniers alors même que les réformes fiscales ont fait l'objet d'une compensation pour les collectivités ;

6. Estime nécessaire de lisser dans le temps ces variations de niveau des indicateurs financiers issues des réformes fiscales, de manière à ce qu'il ne résulte de la réforme des indicateurs aucun effet brutal sur le niveau des dotations perçues par les collectivités. Dans le cas des EPCI à fiscalité propre, ce lissage dans le temps des effets de la réforme peut s'effectuer par le maintien de l'encadrement de l'évolution du montant de la dotation d'intercommunalité issu de la réforme de cette dotation en loi de finances pour 2019, à la suite des travaux du comité ;

7. Constate que l'article 252 de la loi de finances pour 2021 a, à la suite des travaux du comité en 2020, procédé à l'adaptation du périmètre des indicateurs financiers pour tenir compte des réformes fiscales ainsi qu'au lissage dans le temps des effets de celui-ci, notamment en mettant en place une fraction de correction dégressive des indicateurs financiers communaux à compter de 2022 et jusqu'en 2027 ;

8. Estime que, au-delà de cette modification du périmètre des indicateurs financiers pour tenir compte des nouvelles recettes locales, certains d'entre eux doivent connaître des adaptations plus larges ;

9. S'agissant du potentiel financier des communes (et du potentiel financier agrégé) :
Réaffirme l'importance du potentiel financier des communes en tant qu'indicateur transversal de mesure de la richesse mobilisable par le bloc communal, selon des modalités adaptées aux caractéristiques des différentes ressources qui le composent. Le comité juge, à cet égard, pertinent d'étendre le périmètre du potentiel financier de manière à intégrer plusieurs recettes libres d'emploi qui en sont aujourd'hui exclues, notamment les droits de mutation à titre onéreux perçus par les communes, pour lesquels pourrait être prise en compte une moyenne pluriannuelle, la taxe locale sur la publicité extérieure, la taxe sur les pylônes électriques ou encore la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Il estime en revanche qu'il ne convient pas de revenir sur l'exclusion du potentiel financier des taxes affectées (par exemple la taxe de séjour) ou des taxes associées à une politique publique particulière (comme la taxe locale sur la consommation finale d'électricité) ;

10. S'agissant de l'effort fiscal des communes (et de l'effort fiscal agrégé) :
Souligne que les réformes fiscales récentes ont significativement remis en question les finalités et la portée de l'effort fiscal, indicateur initialement conçu pour mesurer la pression fiscale qu'une collectivité fait peser sur ses ménages, au point qu'il ne semble pas pertinent, à terme, de le maintenir. Le comité estime qu'il serait possible de le remplacer par un autre indicateur, par exemple le revenu par habitant, sous réserve d'un travail d'évaluation et de simulation des conséquences d'un tel remplacement sur les dotations du bloc communal. Néanmoins, dans l'attente de cette évolution, une simplification de l'effort fiscal visant à le recentrer sur la mesure des ressources fiscales mobilisées par une commune par rapport aux ressources fiscales qu'elle peut effectivement mobiliser doit être envisagée à titre transitoire ;

11. Est d'avis que les effets d'éventuelles évolutions des indicateurs financiers découlant des points 9 et 10 de cette délibération devraient également faire l'objet d'un lissage dans le temps, dans les mêmes conditions que celles décrites au point 7 ;

12. S'agissant du potentiel fiscal et financier des départements :
Relève que le remplacement de la TFPB départementale par une fraction de TVA remet en cause la notion de potentiel financier s'agissant des départements et implique une réflexion approfondie sur la manière pertinente de mesurer les ressources ainsi

que les charges des départements, la neutralisation des effets de la réforme fiscale dans le calcul de l'indicateur issue de la loi de finances pour 2021 ne pouvant, à cet égard, qu'être une solution transitoire. Il estime nécessaire de poursuivre les travaux en ce sens dans les prochains mois, en lien avec l'Assemblée des départements de France ;

13. Estime que la réflexion sur les indicateurs de ressources des collectivités doit nécessairement aller de pair avec l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer les charges objectives supportées par les collectivités et que les travaux en ce sens doivent se poursuivre.

Le Président



André LAIGNEL