

REFORME DE SUPPRESSION DE TAXE D'HABITATION

NOTE 5

INDICATEURS DE PEREQUATION ET REFORME FISCALE EN COURS : QUELLES SOLUTIONS POUR LE BLOC COMMUNAL ?

Document d'analyse en économie financière locale (momentané et actualisable)



Eric Julla, Co-fondateur de RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES en 1991, a créé en 1994 la direction Territoriale Sud, basée à Toulouse, dont il assume depuis la direction. Auteur de méthodes d'analyse économique publique, il a élaboré des dispositifs de péréquation ou d'optimisation de stratégie fiscale, et des méthodes d'évaluation de transferts de charges associées à des transferts de compétences.



Document non transmissible [Droits réservés]

Toulouse, le 1er juillet 2020 - 20ni51.docx

SOMMAIRE

1.	FAIRE DE 2022 UNE ANNEE DE NEUTRALISATION DES « EFFETS DOTATIONS » DE LA REFORME FISCALE	3
1.1.	LIMITER L'AMBITION REFORMATRICE	3
1.2.	FAUT-IL CHANGER DE CRITERES DE PEREQUATION ?	3
1.2.1.	Potentiel fiscal et revenu des habitants : de vrais faux amis	4
1.2.2.	2022 une année de neutralité des effets de la réforme fiscale sur la répartition des dotations ..	6
2.	LE COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE	8
3.	L'EFFORT FISCAL	10
3.1.	PRODUIT DE TVA DES EPCI ET EFFORT FISCAL	10
3.2.	PRODUIT DE TFB DES DEPARTEMENTS, EFFORT FISCAL DES COMMUNES ET PRESSION FISCALE SUPPORTEE PAR LES HABITANTS	11
3.3.	UNE SOLUTION TRANSITOIRE ?	12
4.	LE POTENTIEL FISCAL	13
4.1.	NE PAS REPRODUIRE LES SOLUTIONS DE 2012.....	13
4.2.	NEUTRALISER LES VARIATIONS DU POTENTIEL FISCAL INDUITES PAR LA REFORME	15
4.2.1.	Le cas des EPCI.....	15
4.2.2.	Le cas des communes.....	16
5.	CONCLUSION	18

La réforme fiscale initiée en loi de finances pour 2020¹ se traduira, à compter de 2021, par une recomposition d'envergure de la fiscalité des communes, des intercommunalités et des départements.

L'architecture de cette réforme est désormais connue :

- Les communes percevront à compter de 2021, en lieu et place du produit de taxe d'habitation des résidences principales, de la compensation de taxe d'habitation et des rôles supplémentaires de TH (assis sur les résidences principales), le produit départemental de taxe foncière bâtie recouvré sur leur territoire, ainsi que les compensations de TFB départementales afférentes à leur territoire, et les rôles supplémentaires éventuels. La neutralisation (en valeur 2020) de cette substitution d'assiettes et de taux d'imposition s'effectue au moyen d'un coefficient correcteur (dénommé « CoCo »). Celui-ci assure l'égalisation entre ces deux flux fiscaux l'année de référence, et conduit à substituer à la croissance des bases de taxe d'habitation, dont vont être privées les communes à compter de 2021, la croissance des bases de taxe foncière bâtie. La réforme se traduit donc pour les communes (à pression fiscale stable) par le remplacement du produit actuel de TH assis sur les résidences principales et évoluant comme la croissance de ces bases, par le même produit (égalité l'année de référence) indexé sur la croissance des bases de TFB. Le pouvoir de taux dont bénéficiaient les départements est transféré aux communes.
- Pour les départements et les EPCI, les ressources fiscales supprimées² seront compensées par une attribution équivalente de produit de TVA, mais sans aucun pouvoir de taux. Ceci revient à remplacer, pour eux, les ressources fiscales actuelles supprimées par un produit équivalent indexé sur le taux national d'évolution des recettes nettes de TVA.

Cette nouvelle architecture assure globalement, malgré quelques entorses³, un processus de neutralisation à l'instant t du niveau des ressources individuelles des communes, EPCI et départements. La réforme se traduit, pour tous, par une substitution d'effet bases futur (TFB en lieu et place de la TH pour les communes, produit de TVA en lieu et place de la TH pour les EPCI ou de la TFB pour les départements).

Cette neutralisation des flux fiscaux, se traduira-t-elle, au sein du bloc communal⁴, par une équivalence de la valeur des indicateurs de péréquation pris en compte avant et après réforme ?

Les indicateurs de péréquation sensibles à cette réforme fiscale sont pour les communes et les EPCI au nombre de **trois** :

- 1- Le potentiel fiscal 3 taxes, et par extension le potentiel fiscal 4 taxes et le potentiel financier. En effet, ceux-ci prennent en compte les bases brutes de TH (et donc les bases brutes de TH assises sur les résidences principales) et le taux moyen national de TH.

¹ Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Pour les EPCI, il s'agit du produit de taxe d'habitation des résidences principales, de la compensation de taxe d'habitation et des rôles supplémentaires de TH (assis sur les résidences principales). Pour les départements, il s'agit du produit départemental de TFB, des compensations de TFB départementales et des rôles supplémentaires éventuels.

³ Citons l'année blanche 2021 pour les départements et EPCI, les éventuelles différences entre moyenne des rôles supplémentaires pris en compte dans le processus de neutralisation et rôles supplémentaires futurs, le décalage dans l'année de référence prise en compte dans les compensations fiscales (celles de 2020 étant assises sur des bases exonérées 2019).

⁴ Le cas des départements, non évoqué ici, devra donner lieu à un traitement particulier compte tenu des critères spécifiques de péréquation utilisés : double définition du potentiel fiscal, prise en compte de la fiscalité indirecte (DMTO...).

- 2- L'effort fiscal, qui rapporte le produit des impôts ménages (et donc le produit actuel de TH sur les résidences principales) au potentiel fiscal 3 taxes.
- 3- Le CIF, qui prend en compte les ressources intercommunales totales au regard des ressources fiscales de l'ensemble intercommunal (communes + EPCI).

Définis en référence aux flux fiscaux de l'année précédente, ces trois indicateurs verront, sans mise en œuvre d'un mécanisme adaptatif, leur valeur modifiée en 2022 en raison de la réforme fiscale de 2021. Alors que l'objectif de l'Etat est d'assurer une équivalence, pour chacune des collectivités concernées (et pour les EPCI), entre les ressources dont elles disposeront et celles dont elles disposaient, peut-on considérer que cette équivalence puisse se traduire par un bouleversement des valeurs associées des indicateurs de péréquation et donc par des conséquences sur les dotations reçues ?

Peut-on considérer qu'avec les mêmes niveaux de ressources après la réforme qu'avant celle-ci, une commune ou un EPCI puisse être considéré(e) comme plus riche ou plus pauvre qu'avant, demander un effort fiscal plus fort ou plus faible qu'avant, ou qu'un ensemble intercommunal soit plus ou moins intégré fiscalement qu'avant ? Et qu'en conséquence, les dotations reçues par ces communes ou EPCI soient modifiées du fait de ces variations d'indicateurs alors même que les ressources de chacun seraient équivalentes à celles supprimées ?

Pourra-t-on parler de neutralisation à l'euro l'euro des effets de la réforme fiscale si celle-ci n'est pas neutre quant au niveau des dotations reçues ? La « neutralité fiscale » doit-elle imposer de neutraliser les variations induites dans les indicateurs de péréquation, ou faut-il laisser jouer de nouvelles évaluations de ces indicateurs et se contenter d'un système assez classique de garantie sur acquis et d'écêtement des gains ?

1. FAIRE DE 2022 UNE ANNEE DE NEUTRALISATION DES « EFFETS DOTATIONS » DE LA REFORME FISCALE

1.1. LIMITER L'AMBITION REFORMATRICE

Evitera-t-on la tentation, pour 2022, de combiner nécessaire toilettage des critères de répartition et réforme d'ensemble des modalités de répartition de la DGF ? La motivation du choix d'une réforme générale pourrait se comprendre : puisque réforme fiscale il y a, plutôt que de gérer seulement l'adaptation du système actuel de répartition des dotations au nouveau contexte fiscal, refondons totalement les mécanismes de péréquation.

La question première et urgente, posée et à résoudre, étant celle de l'adaptation des indicateurs actuels de répartition des concours financiers, élargir la réflexion à une réforme d'ensemble de la péréquation ne manquerait pas de poser la question aux côtés de la DGF, des concours comme le FPIC, le FSRIF, les fonds départementaux (résiduels) de TP, de diverses dotations dont le déclenchement dépend du potentiel fiscal, des fonds de péréquation horizontaux des départements.

L'ampleur du défi à relever, les oppositions d'intérêts que pourrait faire naître cette ambition semblent difficilement compatibles avec un calendrier resserré et une urgence impérative⁵. Les tentatives des années passées de réforme de la DGF (notamment des communes) ont montré que les démarches globales et ambitieuses butaient souvent sur des inerties rédhibitoires. L'histoire récente (réforme de la dotation d'intercommunalité, réforme de la DSU et de la DSR, échec de la réforme globale de la DGF) met en évidence qu'il est plus facile de raisonner « par appartement » que de reconstruire totalement un édifice.

Cette ambition d'une large réforme pourra sembler délicate ou impossible.

1.2. FAUT-IL CHANGER DE CRITERES DE PEREQUATION ?

Une option pourrait être de régler la question centrale⁶ de la mesure du potentiel fiscal, par un poids accru d'un indicateur qui lui serait substitutif. Ce pourrait être, par exemple, le choix de retenir l'indicateur de revenu par habitant à la place du potentiel fiscal. Ceci représenterait des inconvénients qu'il convient d'avoir en tête.

Plus généralement, puisque la taxe d'habitation est supprimée sur les résidences principales, pourquoi conserver un indicateur d'effort fiscal ? Puisque le potentiel fiscal (notamment dans les EPCI) ne pourra plus être mobilisé⁷ dans les mêmes conditions qu'avant, pourquoi conserver cet indicateur ?

⁵ Il faut impérativement au 1^{er} janvier 2022 avoir une solution quant aux critères de répartition de l'ensemble des concours financiers prenant en compte la taxe d'habitation et la taxe foncière bâtie.

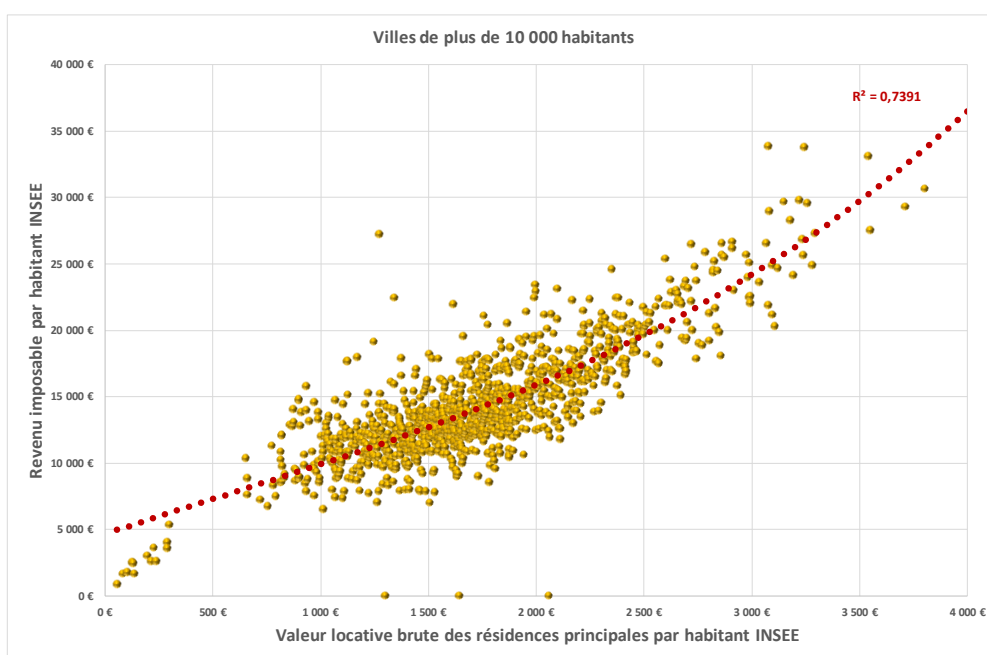
⁶ Mais non exclusive. La question de l'effort fiscal (voir plus loin) pose sans doute des questions plus complexes à résoudre que d'opérer une simple transposition.

⁷ En réalité, le niveau de mobilisation de l'ancien potentiel fiscal est évidemment maintenu, puisque les recettes allouées en compensation des recettes supprimées en tiennent compte : par exemple, le produit de TVA sera bien, par habitant, égal au produit de TH par habitant perçu par chaque EPCI. Il sera différent par EPCI bénéficiaire et proportionnel à l'effort fiscal ancien de cet EPCI. Ce n'est donc pas la mobilisation du potentiel fiscal qui est supprimée, mais la capacité de faire varier à la hausse ou à la baisse celle actuellement atteinte.

L'option pourrait donc être de maintenir l'architecture actuelle des dotations en 2022, et de « régler » les problèmes de répartition de celles-ci (engendrés par l'impact de la réforme fiscale sur les critères de répartition) par le choix de nouveaux critères de répartition.

1.2.1. POTENTIEL FISCAL ET REVENU DES HABITANTS : DE VRAIS FAUX AMIS

Le niveau du revenu imposable par habitant n'est pas en soi très différent (en moyenne) de la valeur des bases brutes de TH des résidences principales⁸. En témoigne la comparaison entre les valeurs locatives moyennes des logements principaux des villes de plus de 10 000 habitants (population INSEE afin d'éliminer le biais des résidents secondaires) et celle du revenu imposable moyen par habitant (population INSEE).



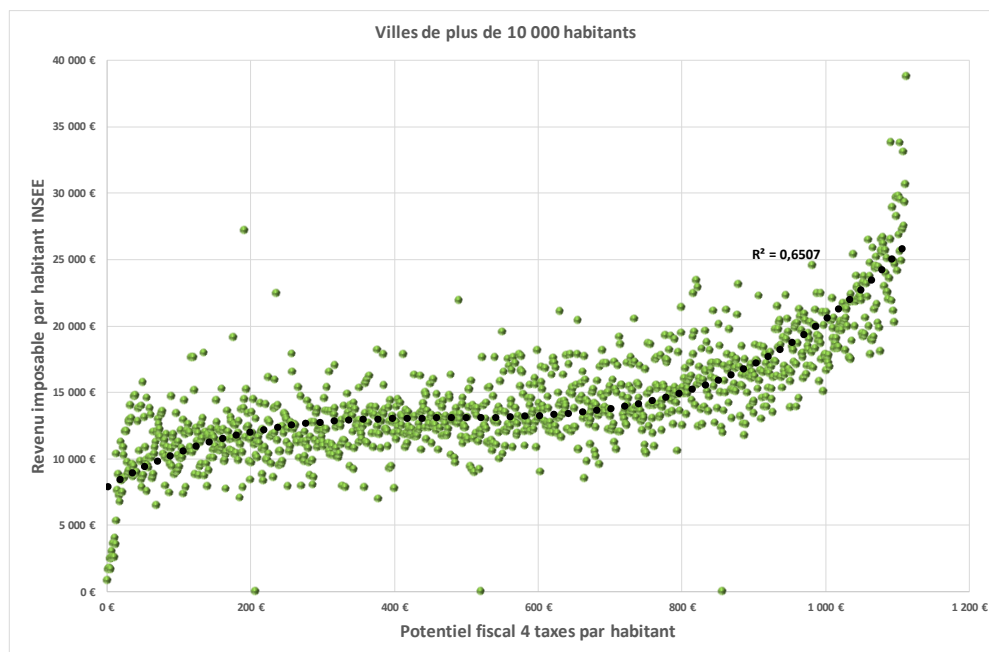
La corrélation est très forte autour d'une fonction croissante : autrement dit, il existe un lien assez solide entre niveau des revenus sur un territoire et valeur locative moyenne des résidences principales présentes sur ce territoire.

Dans ces conditions, on pourrait considérer que si le revenu imposable des habitants n'est pas différent du potentiel fiscal TH des résidences principales, la substitution du critère de potentiel fiscal par celui de revenu peut s'envisager. Mais, la mesure actuelle du potentiel fiscal porte sur les impôts ménages d'une part et sur les impôts économiques d'autre part. La relative corrélation entre revenu

⁸ En matière de péréquation, c'est bien la valeur moyenne d'un indicateur sur un territoire qui est retenue. Les éventuelles dispersions sur ce territoire des valeurs individuelles de l'indicateur retenu ne sont pas prises en compte. Quel que soit l'indicateur, deux collectivités ayant la même valeur moyenne seront traitées de la même manière, même si dans l'une tous les individus ont une valeur égale à la valeur moyenne, et dans l'autre 50% des individus ont une valeur très forte et les 50% autres une valeur très faible. La critique du potentiel fiscal au nom de l'injuste évaluation des valeurs locatives peut parfois confondre l'injustice interstitielle dans un territoire avec l'inégalité des moyennes entre territoires.

et potentiel fiscal TH (RP) ne se vérifie pas dès que le potentiel fiscal est élargi à sa fraction économique (y compris celle prise en compte dans la taxe foncière).

On observe en effet, avec le graphe ci-dessous, la très forte dispersion des potentiels fiscaux (entre 0 € et 1 200 € par habitant) pour des niveaux de revenus équivalents par habitant.



On pourrait considérer, alors dans une autre logique, que le revenu des habitants est représentatif de la capacité contributrice de ceux-ci, et qu'à ce titre, il pourrait être pris en compte en lieu et place du potentiel fiscal comme indicateur, central, de répartition des dotations. Ceci poserait une double question.

D'une part, la péréquation est historiquement assise en France sur la correction de l'inégalité de moyens fiscaux entre communes (le potentiel fiscal « 4 taxes ») et sur des indicateurs de charges liées à la structure de la population (dont le revenu imposable fait légitimement partie). Substituer l'indicateur de revenu des habitants à celui de potentiel fiscal (4 taxes) c'est décider de ne plus prendre en compte l'inégalité de moyens induite par la répartition territoriale des activités économiques taxables. Cela revient à considérer que la péréquation doit être réduite à la seule correction de l'inégale distribution des charges, nonobstant les ressources, liées aux implantations économiques, dont disposent les territoires concernés pour faire face à cette inégalité. Est-ce judicieux ?

D'autre part, si le revenu imposable devait devenir l'indicateur central de péréquation, car représentatif de la capacité contributrice des habitants (dont on souhaiterait alors faire un critère de péréquation), ne serait-ce pas paradoxal au moment où la suppression pour tous de la taxe d'habitation va justement supprimer le seul impôt universel local ?

La légitimité du critère de revenu imposable comme critère de charges est incontestable. Mais en faire un critère de ressources substitutif au potentiel fiscal ne semble pas cohérent.

1.2.2. 2022 UNE ANNEE DE NEUTRALITE DES EFFETS DE LA REFORME FISCALE SUR LA REPARTITION DES DOTATIONS

Gouvernement ou Parlement auraient parfaitement le droit de retenir l'indicateur de revenu des habitants comme critère central de péréquation, ou de procéder à toute autre modification des indicateurs servant à répartir les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Mais ce choix éventuel serait un choix de réforme radicale de l'objet de la péréquation entre communes ou EPCI, et non une solution palliative au problème posé, en matière d'indicateurs de péréquation, par la réforme fiscale introduite par l'article 16 de la Loi de finances pour 2020.

Cette solution plus « soft » que la solution de réforme d'ensemble des concours (supprimons les indicateurs à problème et introduisons de nouveaux indicateurs à leur place) nous semble la parfaite fausse bonne idée. Si la neutralité voulue par le gouvernement et le législateur quant aux ressources fiscales est étendue aux dotations en 2022, il convient que cette neutralité soit visible et lisible. Est-ce que cela interdit tout changement ad vitam aeternam des indicateurs de répartition de celles-ci ? Non, mais cela pourrait pousser à opérer en deux temps.

- D'abord (2022), mettre en place une solution réglant la seule question de la réforme fiscale quant aux critères de répartition des concours financiers⁹, sans modifier le degré de leur prise en compte dans les conditions de répartition des concours. Des solutions existent pour cela¹⁰. N'est-il pas important que communes et EPCI puissent vérifier en 2022 que les concours qu'ils reçoivent ne sont pas altérés par la réforme fiscale ou ne bénéficient pas d'un effet d'aubaine lié à celle-ci ?
- Envisager, à partir de 2023, si nécessité s'en fait sentir, une réforme de l'architecture et des critères de répartition des concours. Les effets de redistribution qu'entraînerait cette éventuelle réforme seraient alors identifiables au regard de la répartition de l'année précédente, seraient le pur résultat d'éventuels objectifs nouveaux, et non un salmigondis d'effets dont personne ne comprendrait l'origine.

D'un côté, il s'agit de faire de 2022 l'année d'une adaptation la plus neutre possible du système actuel de DGF des communes et des EPCI, sans envisager de réforme structurelle de celle-ci (réforme structurelle qui concernera nécessairement l'architecture de répartition, les critères retenus de répartition, les mécanismes de garantie, ...). De l'autre, il faut repousser à 2023 la (vraie) réforme attendue et annoncée de la DGF : celle-ci pourra cette année-là porter toutes les ambitions, sans que ses résultats ne puissent être lus comme résultant d'effets induits de la réforme fiscale, mais soient bien compris (et donc explicables) par l'objectif sous-jacent du texte alors adopté.

Il y a sans doute beaucoup de risques à mélanger les deux chantiers, risques notamment d'aboutir à une réforme introuvable. Rappelons les incompréhensions ressenties par les élus, quant à leur DGF reçue, lors des processus de recomposition des EPCI et le décalage important entre d'un côté des discours gouvernementaux assurant « que la DGF individuelle ne baisserait pas » et de l'autre la notification aux élus de montants en diminution. Dans ces conditions, on pourra considérer que l'urgence (et donc l'objectif exclusif pour 2022) est d'abord de trouver une solution au mode de

⁹ Une solution de neutralité quant aux dotations ne signifie pas que les dotations 2022 soient égales aux dotations 2021, mais que les critères de répartition en 2022 aient à peu près la même valeur que celles qu'ils auraient eu en 2022 à défaut de la réforme fiscale. Les dotations perçues en 2022 peuvent donc être différentes des dotations perçues en 2021 en fonction du « jeu normal » des critères.

¹⁰ Voir les parties suivantes.

calcul du CIF, de l'effort fiscal, et du potentiel fiscal après la réforme de la fiscalité locale, et non de refonder cette année-là les principes de péréquation actuels.

2. LE COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE

Le coefficient d'intégration fiscale est défini actuellement comme suit :

EPCI

Produit TH + Produits FB et FNB + TAFNB + CVAE + CFE + IFER + TASCOM + DCRTP +/- FNGIR + TEOM / REOM + RA + Dotation compensation (hors baisse de DCTP) + ZRU + ZFU + ZFC + DOM + compensations TP Corse + Reliquat AC – Dépenses de transferts

CIF = _____

EPCI



Communes et syndicats

Produit TH + Produits FB et FNB + TAFNB + CVAE + CFE + IFER + TASCOM + DCRTP +/- FNGIR + TEOM / REOM + RA + Dotation compensation (hors baisse de DCTP) + ZRU + ZFU + ZFC + DOM + compensations TP Corse

La suppression de la TH sur les résidences principales n'empêche pas la pérennité de la définition de cet indicateur. **Le produit de TH des EPCI à fiscalité propre est remplacé par le produit de TVA, celui des communes par le produit reçu de TFB (constaté l'année précédente).**

Cette substitution ne sera pas toutefois pure et parfaite et demande une précaution.

Il conviendra en effet de retenir le produit de TFB effectivement reçu par les communes. Il s'agit de celui dont les effets bases sont corrigés (jeu du coefficient correcteur), sans correction des effets taux que continueront à pouvoir mobiliser (à la hausse ou à la baisse) les communes. Il convient que ces effets taux participent pleinement de la mesure du CIF. Cette solution assure la neutralité de la réforme quant à l'évaluation du CIF en année initiale, et la prise en compte cohérente de celui-ci dans le temps.

Cette substitution entraînera toutefois un effet d'assiette quant à la valeur du CIF. En effet, l'ancienne compensation de TH « devient » du produit de TFB. Cette intégration implicite de cette compensation dans le CIF, alors qu'elle n'est pas prise en compte actuellement, aura des conséquences : elle deviendra un élément de mesure de l'intégration fiscale, sans doute déflationniste, car son montant est généralement beaucoup plus important dans les communes que dans leurs EPCI. Ceci pourra modifier le positionnement de certains EPCI aux seuils déclencheurs de garantie. Si le législateur souhaitait annihiler l'impact de cet effet induit dans la mesure du CIF, il conviendrait de soustraire

du numérateur et du dénominateur du CIF les compensations de TH perçues en 2020 par les EPCI et leurs communes membres.

Enfin, le « cadeau » fait à certaines communes de conserver un gain lié à la réforme fiscale lorsque celui-ci est inférieur à 10 000 € aura un impact lui aussi déflationniste sur la valeur du CIF. Ce bonus octroyé à des communes¹¹ entraînera une réduction du CIF, avec éventuellement une baisse de la DGF de l'EPCI au regard du statu quo, voire une modification des conditions de répartition du FPIC entre les deux niveaux de l'ensemble intercommunal.

Faut-il neutraliser ce dernier effet ? Dès lors qu'il correspond à un supplément de ressources pour les communes, il constitue bien une réduction de l'intégration fiscale. Si cela entraîne des « dommages collatéraux » en matière de dotation d'intercommunalité ou de répartition du FPIC, c'est localement que des solutions devront être trouvées.

¹¹ Cela pourra, peut-être, concerner des EPCI ruraux, avec de nombreuses communes de taille démographique faible.

3. L'EFFORT FISCAL

La question de l'effort fiscal est sans doute la moins aisée à résoudre, car elle pose une question de fond. On écartera ici la solution radicale de la suppression de cet indicateur¹².

La mesure actuelle de l'effort fiscal rapporte des produits fiscaux perçus sur les 3 taxes ménages aux potentiels fiscaux que représentent ces trois taxes ménages. Les adaptations à opérer quant à la mesure du potentiel fiscal (dénominateur de l'effort fiscal) seront étudiées en quatrième partie de cette note, pour privilégier ici l'évaluation du numérateur de cet indicateur.

3.1. PRODUIT DE TVA DES EPCI ET EFFORT FISCAL

Intéressons-nous à la fraction TH intercommunale de l'effort fiscal. A l'heure actuelle, elle participe du calcul de l'effort fiscal (des communes, des ensembles intercommunaux) en rapportant le produit de TH de l'EPCI (perçu sur la commune) au potentiel fiscal TH des EPCI sur cette commune (évalué en fonction des bases d'imposition de l'EPCI localisées sur le territoire de chacune de ses communes membres) et ce proportionnellement à ce que représentent ces produits et potentiels dans les produits et potentiels 3 taxes globaux. Lorsque l'EPCI dispose d'un taux de TH supérieur à la moyenne nationale des EPCI, cela contribue positivement à la mesure de l'effort fiscal de ses communes et négativement dans le cas inverse.

A compter de 2021, le produit intercommunal de TH sera remplacé par le produit de TVA : on peut donc prendre en compte au numérateur le produit de TVA en substitut du produit de TH disparu. Mais quel est le potentiel fiscal associé à cette ressource ? Si on devait appliquer la méthode historiquement retenue¹³ jusqu'ici, le potentiel fiscal correspondant au produit de TVA serait le produit de TVA lui-même¹⁴. Dans ces conditions, la « contribution du remplaçant » du produit de TH intercommunal à la nouvelle mesure de l'effort fiscal serait donné par le rapport entre le produit de TVA de l'EPCI... et le produit de TVA de l'EPCI..., autrement dit, serait égale à 1 pour tous les ensembles intercommunaux et toutes les communes. Certes, ceci ne joue que sur une fraction de l'évaluation de l'effort fiscal, mais conduirait à atténuer l'effort fiscal des territoires où la TH a été mobilisée plus fortement qu'ailleurs par rapport à la TFB, et ce d'autant plus que cette mobilisation aurait été intercommunale davantage que communale.

Or ce produit de TVA des EPCI sera évidemment, par territoire, différent et strictement fonction de l'ancienne contribution intercommunale à l'effort fiscal. Il « capitalise » l'effort fiscal « TH » mobilisé

¹² Dont on peut cependant imaginer qu'elle s'ouvre un jour dans la mesure où la légitimité de l'effort fiscal « ménages » était sans doute directement liée à l'existence d'un impôt universel local (la TH) concernant tous les résidents de la commune (y compris les contribuables exonérés ou ceux disposant de bases d'imposition nulles après mise en œuvre d'abattements, ces situations d'exemption pouvant à tout moment être modifiées).

¹³ Une ressource locale (TH, TFB, CFE) disposant de bases localisées donne lieu à évaluation de son potentiel fiscal par application aux bases locales des taux moyens nationaux de chacune de ces taxes. Une ressource locale fonction d'un taux national (CVAE) donne lieu à prise en compte du produit national comme mesure du potentiel fiscal. Les questions posées par ces différences de traitement n'ont pas eu à être traitées jusqu'ici dans le cadre de la mesure de l'effort fiscal. En effet, la réforme de la TP n'a pas eu de conséquence sur l'effort fiscal, celui-ci étant évalué en fonction des seuls impôts dits ménages.

¹⁴ Sauf à calculer un « taux moyen national de produit de TVA transféré », tenant compte des taux individuels affectés à chaque EPCI dans leur attribution d'une fraction du produit national de TVA. Mais celui-ci serait la somme de ceux-là, compte tenu du mode de transfert du produit de TVA.

jusqu'ici par l'EPCI : il ne peut plus s'accroître, mais il demeure pour expliquer le niveau d'effort fiscal de la commune.

On pourrait objecter que s'il demeure bien « en mémoire » dans les ressources du bloc communal, cet effort fiscal n'est plus supporté par les habitants puisque ceux-ci bénéficient justement de l'annulation partielle de cet effort fiscal acquis via la suppression de la TH¹⁵. Cette question rejoint la suivante.

3.2. PRODUIT DE TFB DES DEPARTEMENTS, EFFORT FISCAL DES COMMUNES ET PRESSION FISCALE SUPPORTEE PAR LES HABITANTS

Une seconde question naît de la réforme fiscale elle-même. L'indicateur d'effort fiscal, défini pour le bloc communal, ignore actuellement la pression fiscale départementale appelée au titre de la taxe foncière bâtie. Pourtant, il y a bien un effort demandé aux habitants, pour financer leurs conseils départementaux. **L'effort fiscal communal est donc bien une mesure séparée de la mesure de la pression fiscale effective subie par les habitants**, et prend en compte la seule fraction de celle-ci dévolue au financement des dépenses du bloc communal.

Que faut-il faire demain ? Considérer qu'il est logique que l'effort fiscal « nouvelle définition » soit égal à l'effort fiscal « ancienne définition » puisque les ressources fiscales effectives « nouvelles définition » sont équivalentes « aux anciennes » ?

Ou faut-il considérer que l'effort fiscal doit représenter la réalité de la pression fiscale subie par les habitants d'un territoire, au titre de l'imposition perçue par le bloc communal ?

Dans ce second cas, il conviendra de remplacer au numérateur de l'effort fiscal l'ancien produit de TH sur les résidences principales par le « nouveau » produit de TFB alloué aux communes, autrement dit, par la part départementale de TFB perçue sur le territoire de la commune. Ce produit devra être celui effectivement supporté par les habitants, et donc correspondre au produit de TFB avant mise en œuvre du coefficient correcteur (CoCo). Il conviendra aussi de ne pas prendre en compte le produit de TVA des EPCI, produit cantonné alors au statut d'une pseudo dotation de compensation intercommunale de la suppression de la réforme de la TH, indexée sur la croissance des recettes nationales de TVA.

Cette mesure traduira parfaitement l'effort fiscal supporté par les habitants après la réforme, mais ne sera pas neutre par rapport à la situation actuelle. L'effort fiscal augmentera mécaniquement dans les communes où la pression fiscale départementale sur la TFB est comparativement plus forte que ne l'est actuelle pression fiscale « TH » communale, et inversement.

Cette solution ne serait pas celle de l'effort fiscal dont bénéficie la commune mais celle de l'effort fiscal supporté par les habitants¹⁶, dans la mesure où une part de la TFB réglée par les habitants

¹⁵ Demeure la contribution assise sur les taxes foncières dans la mesure de l'effort fiscal.

¹⁶ La réforme introduite par l'article 16 de la LFI 2020 conduit astucieusement à une neutralité des effets produits pour les communes, via la mise en place du coefficient de correction. Mais ce faisant, elle déconnecte la mesure immédiate de l'effort fiscal (au sein du bloc communal) subi par les habitants, de la part de cet effort fiscal bénéficiant à leur commune. En soi, cette situation n'est pas nouvelle : l'effort fiscal que subissaient les habitants d'une commune au titre de leur part départementale de TFB pouvait tout à fait logiquement financer des services publics dans d'autres communes. D'où, sans doute, le non-rattachement de cet effort fiscal « départemental » à la mesure de l'effort fiscal dans le bloc communal. Avec la réforme en cours, rien ne change (les produits fiscaux sont neutralisés avant et après réforme) mais tout change : cette neutralisation passe par une « redistribution » de la part excédentaire de TFB départementale au regard de l'ancienne part communale de TH, de la même façon qu'antérieurement une part du

d'une commune peut, via le coefficient de correction, donner lieu à un écrêtement de la ressource, ou un abondement de celle-ci.

3.3. UNE SOLUTION TRANSITOIRE ?

Lever cette difficulté, opter pour la pure équivalence « nouvel effort fiscal / ancien effort fiscal », conduira à privilégier, au moins pour 2022, une mesure de l'effort fiscal bénéficiant à la commune plutôt que d'instituer un indicateur d'effort fiscal subi par les habitants. Cette solution garantirait la neutralité de la réforme quant à l'évaluation de l'effort fiscal en année initiale, et la prise en compte cohérente de celui-ci dans le temps.

Pour que cette garantie soit totale, il conviendra de procéder à la ventilation du produit de TVA perçu par l'EPCI entre chaque commune. La solution est de répartir ce produit intercommunal global au prorata des derniers produits de TH perçus par l'EPCI sur le territoire de chaque commune. Dans la mesure où le produit de TVA de l'EPCI évoluera annuellement partout à l'identique en fonction de la croissance nationale du produit net de TVA, ceci revient strictement à indexer le produit de TH perçu par l'EPCI sur le territoire de la commune en 2020 en fonction du taux national de croissance du produit de TVA transféré aux EPCI.

Il sera, d'autre part, nécessaire de prendre en compte le produit de taxe d'habitation sur les résidences secondaires ainsi que le produit de TH sur les logements vacants, et du produit net de TFB.

Ces dispositions traitent de la valeur du numérateur de l'effort fiscal. La mise en œuvre du processus de neutralisation de la mesure du potentiel fiscal (voir troisième partie) règle, elle, la question de son dénominateur.

Numérateur de l'effort fiscal :

Produits nets TFB commune (y compris ancienne part départementale) n-1 + produit TH RS et LV communes n-1 + produit TH RS et LV EPCI sur commune n-1 + produit TVA EPCI sur commune n-1

+ produits TFNB commune n-1 + produit TAFNB commune n-1 + Produits TFB EPCI sur commune n-1 + produits TFNB EPCI sur commune n-1 + produit TAFNB EPCI sur commune n-1 + produit TEOM ROM n-1 + produits des exonérations n-1

produit de TFB départemental d'une commune pouvait financer des services départementaux dans une autre commune. Seul le champ territorial dans lequel ce mécanisme redistributif s'exprime est modifié.

4. LE POTENTIEL FISCAL

Si l'on entend poursuivre ici aussi un objectif de neutralité des effets de la réforme fiscale, il convient d'adapter la définition du potentiel fiscal des communes et EPCI au contexte fiscal nouveau¹⁷.

Dès lors que les ressources nouvelles de ces administrations publiques locales sont les mêmes, en année de référence, que les anciennes recettes fiscales dont elles bénéficiaient, la richesse potentielle qu'elles représentent doit être, toujours en année de référence, la même.

La réforme affectant les seuls potentiels fiscaux TH (communes et EPCI), les solutions doivent porter sur ces composantes-là du potentiel fiscal sans que les autres composantes du potentiel fiscal (et financier) ne doivent être révisées.

4.1. NE PAS REPRODUIRE LES SOLUTIONS DE 2012

Au moment de la réforme de la TP du début des années 2010, les recettes de taxe professionnelle ont été remplacées par un panier diversifié de nouvelles taxes, certaines purement locales avec un pouvoir de taux (la CFE par exemple), certaines localisées sans pouvoir de taux (la CVAE, notamment).

L'adaptation du potentiel fiscal s'est faite selon les principes suivants :

- 1- Les recettes fiscales avec pouvoir de taux (la CFE) ont donné lieu à un calcul « classique » du potentiel fiscal prenant en compte bases locales et taux moyen national de CFE
- 2- Les autres recettes fiscales ont donné lieu à prise en compte en fonction du produit alloué. Parmi ces autres recettes, FNGIR et DCRTP ont été considérés comme constitutifs du potentiel fiscal.

Les communes ou EPCI qui connaissaient un haut niveau de taux de TP ont vu leur potentiel fiscal croître de l'effet taux (l'écart entre leur taux d'imposition et le taux moyen national) et les communes ou EPCI en situation inverse ont vu se réduire leur potentiel fiscal. Pourquoi ? Parce que la DCRTP et le FNGIR, qui résultent de la comparaison entre les anciennes ressources de TP (donc évaluées avec le taux local) et les nouvelles ressources octroyées¹⁸ n'ont pas été potentialisés.

Quelles en furent les conséquences ? Les exemples ci-après illustrent les situations alors rencontrées.

Si l'on prend comme échantillon les 6 départements métropolitains qui connaissaient le taux de TP le plus élevé en 2010 et les 6 départements pour lesquels le taux de TP était le plus faible, l'observation des évolutions de potentiel fiscal entre 2011 (avant réforme) et 2012 (après réforme) parle d'elle-même : les effets taux introduits par cette mesure favorisent des départements ayant de fortes bases de TP et des taux d'imposition faibles et défavorisent les départements en situation inverse. Ils contribuent, d'autre part, à resserrer l'amplitude entre le potentiel fiscal le plus faible et le plus élevé : en 2011, l'écart entre le département métropolitain ayant le potentiel fiscal le plus faible

¹⁷ La définition issue de la réforme de la taxe professionnelle et appliquée depuis 2012 ne sera pas ici discutée. Pourtant cette définition a conduit à des variations dans le calcul du potentiel fiscal (fraction économique) dont la nature est similaire à celle qu'il est ici proposé d'éviter.

¹⁸ La loi de finances pour 2014 a instauré, pour les départements, un second potentiel fiscal, « corrigé », permettant de neutraliser cet effet de rupture liée à la non « potentialisation » des nouvelles recettes du panier fiscal. C'est ainsi qu'au potentiel fiscal classique, une fraction compensatrice de la réforme TP a été ajoutée ; cette fraction, figée en montant, correspondant à la différence entre le potentiel fiscal 2011 (avant réforme TP) et le potentiel fiscal 2012 (après réforme TP). Voir VII de l'article L3335-2 du CGCT.

(la Creuse, 275 € par habitant) et le plus élevé (les Hauts de Seine, 1091 €) est de 1 à 4. En 2012, le même écart entre la Lozère (262 €) et les Hauts de Seine (974 €) n'est plus que de 1 à 3,7.

Département	Taux TP - 2010 - (%)	Pot. fiscal 4 taxes - 2011 - (€/hab.)	Pot. fiscal 4 taxes - 2012 - (€/hab.)	Évolution du PF 4 T en %	Evolution du PF 4 T en € par hab.
Hautes-Pyrénées	15,64%	393	461	17%	68 €
Tarn	15,28%	364	418	15%	54 €
Gers	15,26%	323	393	22%	71 €
Aude	14,83%	353	400	13%	47 €
Ariège	14,71%	388	416	7%	29 €
Pyrenées-Orientales	14,12%	419	455	9%	36 €
Indre et Loire	6,16%	447	399	-11%	-48 €
Loiret	5,87%	506	404	-20%	-102 €
Hauts de Seine	5,74%	1 091	974	-11%	-118 €
Marne	4,59%	455	353	-22%	-102 €
Yvelines	4,53%	731	600	-18%	-132 €
Paris	0,00%	1 082	732	-32%	-350 €

Neutre quant aux ressources allouées aux collectivités territoriales et établissement publics alors concernés, la réforme de la TP ne fut absolument pas neutre dans la mesure du potentiel fiscal.

Cette situation a conduit à adopter, en loi de finances pour 2012, différents dispositifs de tunnels de garantie appliqués aux montants des dotations individuelles pour éviter des effets trop brutaux de la nouvelle valeur des indicateurs (garantie de sortie triennale par la DNP, DSU...), tunnels de variation des attributions (90%-120%) du montant de l'année précédente (DSR, DNP). En ne choisissant pas la voie d'une recherche de neutralité quant aux critères, l'Etat a été contraint d'en annihiler les effets sur les dotations par des systèmes de garantie ou d'écrêtement, qui déconnectent in fine le montant de la dotation reçue de la valeur du critère de répartition utilisé.

Si malgré ce qui précède, l'Etat devait opter, pour régler ce problème, pour une méthode similaire à celle retenue pour 2012, autrement dit, évaluer le potentiel fiscal des communes¹⁹ en fonction de la localisation du potentiel fiscal TFB des départements (méthode CFE) et celui des EPCI par le produit de TVA reçu (méthode CVAE), quelques situations « cocasses » naîtraient.

Par exemple, la Métropole du Grand Paris (MGP) dispose en 2019 d'un potentiel fiscal de 715 € par habitant, dont une fraction résulte partiellement de la TH (20 Md € de bases environ et un taux moyen national de 6,19%). La MGP ne prélevant pas de TH, elle ne bénéficiera pas de produit de TVA affecté. Si le produit de TVA remplace le potentiel fiscal TH dans le calcul du potentiel fiscal

¹⁹ En remplacement du potentiel fiscal actuel TH RP pour les communes et EPCI.

global des métropoles, celui de la MGP se réduira d'environ 20% et pourrait devenir notablement inférieur à celui d'autres métropoles : en effet que là où la MGP dispose actuellement d'un potentiel fiscal de 100 € par habitant de plus que celui de la Métropole Toulousaine, par exemple, la prise en compte du produit de TVA dans le potentiel fiscal des métropoles conduirait à inverser les hiérarchies, la métropole toulousaine apparaissant alors disposer de 150 à 200 € par habitant de plus que la MGP. Une réforme neutre sur le niveau des ressources des métropoles peut-elle modifier de 250 à 300 € par habitant la richesse comparée de 2 métropoles ?

Concernant les départements, les effets pourraient être encore plus déroutants : en remplaçant l'actuelle fraction TFB du potentiel fiscal par le produit de TVA, le département du Gers apparaîtrait, par habitant, plus riche que Paris, son potentiel fiscal nouveau se situant finalement relativement près de celui des Hauts de Seine. Peut-on baser un système de péréquation sur un mode de calcul d'un indicateur conduisant à considérer le département du Gers comme un département plus riche que celui de Paris ?

Pour les communes, les variations sont plus délicates à caractériser : la solution « 2012 » revient à remplacer l'ancienne fraction TH (RP) du potentiel fiscal par la part localisée sur le territoire de la commune du potentiel fiscal TFB du département auquel elle appartient. Les effets combinés de différence entre bases de TH (RP) et bases de TFB et niveau du taux moyen national de TH (bloc communal) et de TFB (département) expliqueront les écarts.

Faut-il reproduire cette méthode, dont on peut peut-être penser qu'elle a pu contribuer à rendre impossible toute réforme d'ensemble de la DGF, compte tenu de la multitude de nœuds gordiens qui avaient été serrés ? A l'évidence non !

4.2. NEUTRALISER LES VARIATIONS DU POTENTIEL FISCAL INDUITES PAR LA REFORME

4.2.1. LE CAS DES EPCI

Que va-t-il se passer pour les EPCI ? Le produit de TVA remplacera le produit de TH (RP) supprimé. En outre, en 2021, une année blanche est mise en place : le produit de TVA alloué cette année-là est égal aux recettes supprimées l'année précédente.

Comment imaginer logique qu'avec en 2021 les mêmes recettes qu'en 2020, le potentiel fiscal 2022 d'un EPCI soit différent de celui de 2021 ? Au contraire, on pourrait considérer que le potentiel fiscal des EPCI (fraction TH) doit être égal en 2022 à celui évalué en 2021, puisque leurs recettes de TVA 2021 seront égales à leurs recettes de TH (RP) 2020.

A partir de 2022, après l'année blanche, l'allocation du produit de TVA, et sa dynamique supposée, vont bien contribuer à accroître les ressources des EPCI. Il est logique que cet accroissement soit pris en compte comme un accroissement du potentiel fiscal, en 2023, en 2024, ...

La solution en découle : le potentiel fiscal 2023 doit être égal au potentiel fiscal 2022 majoré de la croissance dans chaque territoire du produit de TVA entre 2021 et 2022 (décalage de 1 an entre ressources fiscales et calcul du potentiel associé).

En 2024, le potentiel fiscal doit être égal à celui de 2023, majoré de la croissance du produit de TVA constatée entre 2022 et 2023. Ceci revient à prendre le potentiel fiscal 2022 majoré de la croissance du produit de TVA entre 2021 et 2023.

Et ainsi de suite.

On arrive alors à l'équation de calcul du potentiel fiscal des EPCI : les fractions TH (RP) de référence prises en compte (celles ayant servi à la répartition des dotations en 2021) sont annuellement majorées par la croissance cumulée (depuis l'année de référence) du produit net de TVA reçu par l'EPCI.

$$\text{EPCI : PF}_{\text{« THRP » } n} = \text{PF}_{\text{THRP 2021}} + \text{Variation}_{(n-1/2021)} \text{ du Produit net de TVA}$$

Autrement dit, à compter de 2022 la composante TH (RP) du potentiel fiscal des EPCI doit être remplacée par la valeur de celle-ci en 2021, majorée chaque année de la croissance du produit de TVA entre 2021 et l'année précédant l'année de répartition de la dotation.

4.2.2. LE CAS DES COMMUNES

Dans le cas des communes, le potentiel fiscal 3 taxes avant réforme est donné par la prise en compte des bases brutes d'imposition de taxe d'habitation (résidences principales et autres) et des taxes foncières pondérées par les taux moyens nationaux de ces taxes, eux même évalués en fonction des taux d'imposition du seul bloc communal.

Après la réforme, le potentiel fiscal ménages serait, dans un premier temps, calculé en appliquant aux bases brutes d'imposition résiduelles de taxe d'habitation (résidences secondaires et logements vacants seulement) et aux bases des taxes foncières les taux moyens nationaux de ces taxes. Dans cette nouvelle définition, le taux moyen national « communal » de TFB prendra en compte le taux moyen national ancien de TFB des départements.

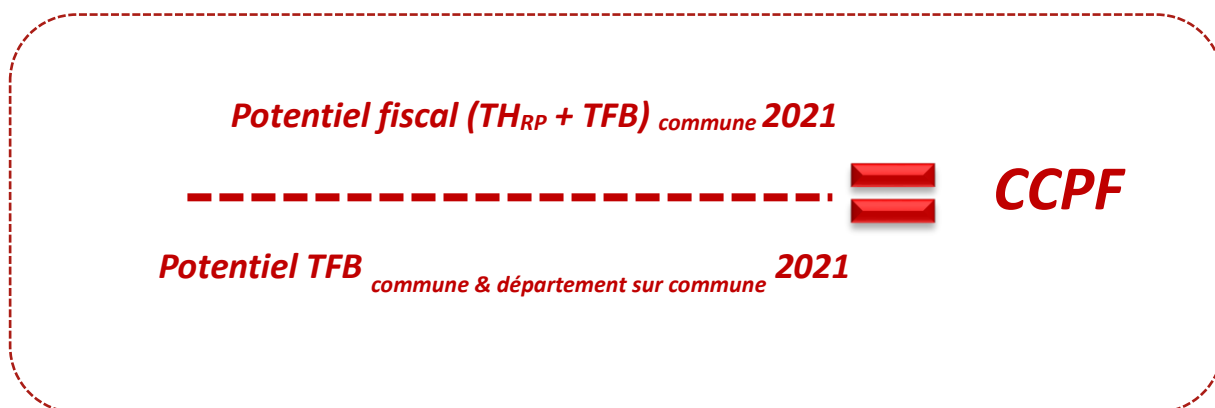
L'écart dans le calcul du potentiel fiscal qui en résulte tient, d'une part, au niveau des bases de TFB par rapport au niveau des bases de TH supprimées et au niveau du taux moyen national « départemental » de TFB par rapport au niveau du taux moyen national « communal » de TH, d'autre part.

Ce problème est le même que celui qui a conduit à la mise en place d'un coefficient de correction relatif aux produits fiscaux : anciennes recettes et nouvelles recettes ne se recouvrant pas, le coefficient de correction assure l'ajustement initial des produits fiscaux.

Ce qui est vrai quant aux produits doit l'être quant aux potentiels : anciens potentiels et nouvelle mesure spontanée de celui-ci ne se recouvrant pas, un coefficient de correction²⁰ du potentiel fiscal (CCPF) doit être mis en place.

Le calcul pour chaque commune de ce CCPF doit être défini comme devant assurer l'égalité entre la mesure du potentiel fiscal effectué avec la définition ancienne du panier fiscal pour l'année de référence et le calcul, pour cette même année, du potentiel fiscal prenant en compte le nouveau panier fiscal :

²⁰ Le CCPF aura forcément une valeur différente, pour chaque commune, de celle du coefficient correcteur (CoCo) relatif aux produits. Il n'y a en effet aucune raison que l'ajustement relatif aux produits fiscaux (qui prend en compte les bases nettes et les taux locaux) soit identique à celui relatif au potentiel fiscal (qui doit tenir compte des bases brutes et des taux moyens nationaux).



Ce CCPF établi une fois pour toutes l'année de référence, le potentiel fiscal 3 taxes peut chaque année être évalué avec sa nouvelle définition²¹, en tenant compte de ce coefficient fixe.

Potentiel fiscal (TFB) commune N = Potentiel fiscal spontané (TFB) commune N x CCPF (constant)

Pour une commune dite « sous-compensée », il est logique de considérer que le potentiel fiscal associé à cette commune correspond à l'ancien potentiel fiscal TH (RP) évoluant comme les bases locales de TFB. Ceci revient à considérer que le complément de recettes reçu (par le jeu du coefficient correcteur « Coco » portant sur les produits fiscaux) est aussi un transfert de potentiel fiscal des communes « surcompensées » vers la commune « sous-compensée » via la prise en compte du CCPF.

Pour une commune dite « surcompensée », le potentiel fiscal associé à cette commune (prélevée) correspond aussi à l'ancien potentiel fiscal TH (RP) évoluant comme les bases locales de TFB. Là encore, le prélèvement subi (lui aussi en fonction du « CoCo » portant sur les produits fiscaux) est aussi un transfert de potentiel fiscal de cette commune prélevée vers les communes complétées que vient constater le CCPF.

L'équation à retenir pour le potentiel fiscal 3 taxes (jouant dans le calcul de l'effort fiscal) est :

PF 3 taxes communes n = [PF TFB n x CCPF] + PF TFNB n + PF TH RSLV n

²¹ Bases brutes de TFB x TMN TFB + Bases brutes TFNB x TMN TFNB + Bases brutes TH (RS et LV) x TMN

5. CONCLUSION

Il existe bien des options pour garantir que la réforme fiscale, neutre à l'instant t quant aux produits fiscaux des communes des EPCI soit neutre quant aux répartitions des concours financiers de l'Etat dont les critères sont sensibles aux effets de la réforme fiscale.

Ces solutions sont simples et lisibles : elles s'appuient sur les principes suivants :

- les mêmes niveaux de ressources avant/après donnent les mêmes niveaux de potentiel fiscal, le même niveau d'effort fiscal, et le même niveau d'intégration fiscale²² ;
- l'évolution ultérieure de la valeur de ces indicateurs dépend de l'évolution ultérieure des nouveaux paniers de ressources.

Ces solutions permettent d'éviter de bouleverser la cartographie des indicateurs de répartition des concours financiers de l'Etat, et de ne pas inventer des dispositifs longs de tunnels de garantie de sortie, de lissage des effets d'entrée dans une dotation particulière, etc., qui constituent autant d'obstacles à la compréhension du système, à sa réforme ultérieure, et, peut-être, au consentement à la péréquation.

²² Mais si la réforme fiscale se traduit par un gain à l'instant t (exemple du gain maximum de 10 000 € pour certaines communes) et donc par une dérogation au principe de neutralité, il est logique que cela modifie la valeur des indicateurs de péréquation concernés.