

[ANALYSE] FINANCES LOCALES

Finances locales : un goût d'inachevé (2/3)

Publié le 12/04/2022 • Par Auteur associé • dans : [A la Une finances](#), [Actu experts finances](#), [France](#)



D.R.

Alors qu'il vient d'annoncer sa retraite après la vente de son cabinet de consultants Ressources Consultants Finances au groupe Espelia, Yann Le Meur, un des grands spécialistes des finances des collectivités, dresse pour le Club Finances le bilan de l'état des finances locales après les récentes réformes fiscales, de 2020-2021 et formule ses préconisations. Deuxième partie de son analyse, quelque peu

testamentaire, sur la suppression de la CVAE régionale et les attributions de compensation.

MA GAZETTE

Sélectionnez vos thèmes et créez votre newsletter personnalisée

[Finances locales](#)

[Fiscalité](#)

[Péréquation](#)

[Tous les thèmes](#)

Yann Le Meur

Fondateur de Ressources Consultants Finances, enseignant à la faculté des sciences économiques de Rennes 1

À LIRE AUSSI

- [Lire le premier volet « Finances locales : un goût d'inachevé \(1/3\) »](#)

CVAE remplacée par la TVA : un dispositif réussi

Concernant la suppression de la CVAE régionale, la loi de finances a cherché à circonscrire le périmètre pertinent de référence de la TVA compensatrice de cette perte initiale exclusivement appliquée aux régions. Le Législateur s'est appliqué à réguler au mieux les effets de levier-massue ⁽¹⁾ néfastes et injustes que recréait la suppression de la CVAE régionale. Comme le montraient nos travaux, ces effets réapparaissaient subrepticement à l'occasion de la disparition, corrélative à celle de la CVAE, du fonds de régulation régionale des ressources post-TP (FRR). Lequel avait si bien contribué à la neutralisation de ces effets de levier-massue qui auraient sinon mécaniquement avantaagé, indûment, la région Ile-de-France au détriment de presque toutes les autres régions françaises.

Par sa compréhension de ces effets et sa volonté de ne pas laisser prospérer des inégalités territoriales croissantes, le Législateur s'est clairement démarqué des positions que d'aucuns défendaient dans la perspective de laisser opportunément se recréer en leur faveur des effets d'aubaine indésirables, subrepticement générateurs d'avantages indus s'amplifiant avec le temps. En réalité, le motif de l'article de loi qui a été voté n'a en rien répondu à une défense d'intérêt particulier de telle ou telle collectivité, mais bien au contraire à la volonté de ne pas laisser se former, par des voies mécaniques générées par des ruptures paradigmatiques, des inéquités territoriales.

Comme la question législative mise en débat dans le cadre de l'article de loi considéré portait exclusivement sur la composition de la TVA régionale post-TP, il n'entraînait pas dans le sujet d'évoquer le problème externe des inégalités de contribution, par « gage », au financement de la croissance de certaines dotations de l'Etat quand, macro-économiquement, les concours financiers de l'Etat au monde local stagnent en valeur.

Ceci étant, s'il est acquis que la question de la composition de la TVA post-TP est une affaire réglée, avec à la clé une simplicité exemplaire, un autre débat, étranger au premier aujourd'hui clos, doit être lancé. Celui des inégalités flagrantes de contribution, sur recettes, au « gage ».

Il apparaît que le mode de répartition du gage gagnerait en solidité et en équité en se fondant sur un critère objectif de ressource fiscale. Pour les régions, la solution la plus équitable est de répartir le gage au prorata du produit de TVA substitutif à la CVAE

« large » (y compris FNGIR et ancien fonds de régulation des ressources post-TP). On voit par ailleurs que la DCRTP, dotation de neutralisation de la réforme TP, n'est pas le bon vecteur de « gage », car certaines collectivités n'en sont pas dotées. Compte tenu des possibles difficultés juridiques de gager un produit obtenu par une fraction de taux de TVA nationale, il semble préférable, concernant les régions, de choisir comme vecteur de prélèvement la TVA substitutive à la DGF régionale, considérée comme une dotation.

Inégalité

Malheureusement, des injustices demeurent, par ignorance ou incompréhension. Comment, par exemple, comprendre que l'on refuse, à des petites îles lointaines et déshéritées qu'on a privées de cadastre et de fiscalité, le droit à compensation fiscale (de cette exemption) que l'on offre, à grand renfort de publicité, à toutes les communes françaises que l'on amène progressivement à une situation similaire de privation de bases fiscales ? Est-ce parce que ces communes minuscules et sans réseaux ⁽²⁾ ne disposent pas suffisamment de divisions lobbyistes ?

Attribution de compensation (AC)

Baisses de CVAE. Et l'on reparle de l'attribution de compensation (AC)

Cela faisait longtemps que l'attribution de compensation, ce flux financier phare égayant par sa sophistication débridée la vie des élus intercommunaux, n'avait pas retenu l'attention du Parlement. Cette fois, alors que s'annonce des diminutions éventuelles de CVAE consécutives à la crise sanitaire et à des acomptes 2021 non parfaitement évalués, il fallait impérativement se pencher, en LF 2022, sur le cas du choix légal possible, pour les EPCI, de baisser de manière non uniforme (depuis 2011) et unitéralement les attributions de compensation communales. Il est bien que le Législateur ait limité logiquement la baisse globale de l'AC à celle du produit fiscal global perdu et qu'il ait plafonné la diminution d'AC, non en fonction de son montant (qui peut être négatif !), mais en fonction des recettes de fonctionnement (qui sont « rarement » négatives !).

Reste que ce dispositif, s'il peut dans certains cas se révéler opportun, reste bancal et ambigu pour de multiples raisons. En particulier parce que ce que sous-tend le texte, en ceci que la diminution des produits fiscaux se mesure, par commodité, d'année en

année, pose évidemment problème. Une diminution de produit fiscal global disponible une année, qui aurait généré une diminution d'AC, peut-être plus que compensée par une hausse les années suivantes (avec la CVAE notamment). Un rétablissement de l'AC se justifierait donc, mais la procédure libre inverse n'existe pas (majorité simple) et il faut passer par une majorité qualifiée du conseil communautaire (Cf. Cours universitaire « Le fonctionnement systémique de la coopération intercommunale » – Yann Le Meur, faculté des sciences économiques de Rennes I).

Autre problème : une commune ayant enregistré dans le passé, voire l'année précédente, des chutes de bases conséquentes, ne pourra être ciblée par la baisse. Or, des élus pourraient considérer que la pérennisation de cette rente, que l'esprit initial de la FPU lui assurait en mutualisant les pertes de bases éventuelles futures, mérite débat. Là où la loi de finances pour 2011 permettait d'y toucher en faisant tomber la règle de la baisse uniforme d'AC, la loi de finances 2022 précise que l'EPCI fait dans ce cas porter la baisse sur la ou les seules communes dans lesquelles s'est produite une baisse, dans l'année donc. Il conviendrait de raisonner cumulativement depuis l'origine.

C'était l'esprit de la loi ATR de 1992 qui prévoyait qu'en cas où le groupement n'aurait plus le produit fiscal nécessaire à la couverture de l'AC fiscale (produit fiscal d'avant la TPU), l'AC devait pouvoir uniformément diminuer. Mais c'était il y a trente ans ! Quel sens aurait aujourd'hui une référence lointaine (surtout pour les premiers EPCI en TPU, comme Rennes ou Marseille), les produits fiscaux s'étant depuis envolés, sans compter la difficulté à trouver dans l'histoire, ou à reconstituer, le produit de référence figé que nous appelons AC fiscale, quand s'est recomposé au cours du temps le produit de TP en produit post-TP. On voit au passage l'erreur de raisonnement magistrale ayant conduit à ne pas distinguer l'AC fiscale (en recette communale, sauf exception) de l'AC charge, qu'il eût fallu, à l'instar de ce qui se pratique en AC investissement, imputer en dépenses.

Rien de plus ridicule que comparer des montants de recettes d'AC entre communes, que faire une différence (dans la loi) entre AC positive et AC négative (issues de transferts de charges qui procèdent de la même logique de neutralisation) ou – cerise sur le gâteau – plafonner une réduction d'AC à un pourcentage de son montant (qui peut être négatif !). Une autre aberration du même ordre retiendra aussi notre attention : il n'est plus possible de tolérer que, mécaniquement, un transfert de charges d'une commune au groupement ait, via la modification de l'AC charge, un impact néfaste car sans cause sur le potentiel fiscal des autres communes et donc sur leur DGF et autres dotations.

La question de l'attribution de compensation, inhérente au fonctionnement systémique de notre univers intercommunal imbriqué, est certes, à plein de niveaux, très complexe. Mais elle mérite mieux que ces bricolages sporadiques, parfois entachés d'incompréhension, qui créent souvent plus d'ambiguïtés ou de problèmes qu'ils n'en lèvent. Le moment est venu de prendre, dans sa globalité, le sujet à bras le corps, d'expertiser en profondeur l'attribution de compensation et de reconstruire le plus clairement possible les contours et les modalités de sa détermination.

Cela devra prendre le temps qu'il faudra, se nourrir d'expériences et d'expertises techniques, se fonder sur un groupe d'universitaires et de praticiens objectifs hautement qualifiés, ces experts ⁽³⁾ travaillant de concert avec le Ministère afin que, une fois opérés choix et partis-pris obligés ⁽⁴⁾, soit rebâti le cadre juridico-financier de l'attribution de compensation et que soit produit un guide pratique digne de ce nom.

THÈMES ABORDÉS

Finances locales

Fiscalité

Péréquation

Notes

Note 01 Un effet pervers de levier prend forme quand, à l'occasion d'une réforme passant par l'échange de ressources, la nouvelle ressource est supérieure à l'ancienne et que cet écart est compensé par un prélèvement fixe dans le temps (FNGIR). L'évolution de la nouvelle recette portant sur un montant désormais plus élevé, il en ressort un avantage mécanique, indu, lié à l'indexation du prélèvement et appelé Effet de levier. A l'inverse, c'est-à-dire en cas de compensation reçue (DCRTP + FNGIR), on enregistre un manque à gagner caractérisant l'Effet de massue. Notons que ces phénomènes ont été parfaitement neutralisés dans le cas récent exemplaire de suppression/remplacement de la taxe d'habitation, grâce précisément à l'indexation des prélèvements et versements d'ajustement (via le coefficient correcteur). [Retour au texte](#)

Note 02 Je conseille au lecteur une destination et une époque de voyage : Sein et Molène en hiver. [Retour au texte](#)

Note 03 Je n'en ferai pas partie. D'ici un mois, j'aurai disparu de la galaxie intimiste des finances locales. [Retour au texte](#)

Note 04 Exemple : faut-il plus ou moins de souplesse et de liberté d'administration locale, plus ou moins de protection des communes ? [Retour au texte](#)
