

FINANCES LOCALES

Péréquation : la réforme des indicateurs financiers, une bombe à retardement ?

Publié le 29/11/2021 • Par [Romain Gaspar](#) • dans : [A la Une finances](#), [Actu experts finances](#), [Décryptages finances](#), [France](#)



©yuliiapedchenko - stock.adobe.com

Avec la fin programmée de la taxe d'habitation d'ici 2023 et la baisse des impôts dits « de production » dès 2021, le gouvernement a intégré dans le projet de loi de finances pour 2022 une réforme des indicateurs financiers. Les cabinets CMK et Ressources Consultants Finances dévoilent, en exclusivité pour la Gazette des communes, les premiers enseignements des simulations qu'ils sont en train de réaliser sur le sujet et les

effets sur les concours financiers.

MA GAZETTE

Sélectionnez vos thèmes et créez votre newsletter personnalisée

[Finances locales](#)

[Lois de finances](#)

[Péréquation](#)

[Tous les thèmes](#)

Et si le fameux « tsunami à venir » sur les potentiels fiscaux et la péréquation [annoncé dans nos colonnes en juin 2019](#) après la suppression de la taxe d'habitation lors de la réforme de la fiscalité locale par le spécialiste des finances locales et fondateur du cabinet CMK, Michel Klopfer, était en train de se réaliser ? C'est en tout cas l'avis de deux des principaux cabinets de conseil en finances locales, le cabinet CMK et le cabinet Ressources Consultants Finances présidé par Yann Le Meur, par ailleurs enseignant en finances locales à la faculté de sciences économiques de Rennes 1. Les

consultants Eric Julla ⁽¹⁾, Céline Bacharan ⁽²⁾ et Christian Escallier ⁽³⁾ dévoilent, en exclusivité pour la Gazette des communes, les premiers enseignements des simulations qu'ils sont en train de réaliser sur le sujet.

Fin de la taxe d'habitation et baisse des impôts de production

L'enjeu est de taille. Avec la [fin programmée de la taxe d'habitation \(TH\) d'ici 2023](#) et la [baisse des impôts dits « de production » dès 2021](#), les modes de calcul des potentiels fiscaux et des dispositifs de péréquation vont être profondément modifiés.

Pour rappel, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale votée lors de la loi de finances 2020, les départements troquent une ressource modulable, la taxe sur le foncier bâti (TFPB), contre une autre « forfaitaire », la TVA. Les EPCI également en récupérant une part de TVA en compensation de leur montant de TH. Seules les communes gardent un impôt à pouvoir de taux en bénéficiant du transfert de la TFPB départementale.

S'ajoute à cela, la réduction avec le plan de relance de la fiscalité économique locale payée par les entreprises industrielles. Pour le bloc communal, le montant s'élève à plus de 3 milliards d'euros (- 1,75 milliard pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) et- 1,54 milliard pour la TFPB) compensé par un prélèvement sur les recettes de l'Etat prenant en compte la dynamique fiscale des bases.

Dispositif de « neutralisation »

Conscient du problème et des conséquences possibles sur le calcul des dotations et des fonds de péréquation, le ministre délégué chargé des comptes publics, Olivier Dussopt, a introduit [un dispositif de « neutralisation » des indicateurs financiers dans la loi de finances 2021](#) avant un lissage sur six ans des effets pour les communes. Pour celles-ci, la DGCL va calculer le produit d'une fraction de correction qui majorera ou minorera les indicateurs financiers à partir de 2023 et durant six ans, alors que pour les EPCI la mise en œuvre sera immédiate.

Un choix logique pour Eric Julla de Ressources Consultants Finances même si, d'après lui, on n'échappera pas à une future réforme de la DGF avec de nouveaux indicateurs : « cette neutralisation est indispensable dans un premier temps puisque les réformes

fiscales sont des jeux à somme nulle : les ressources des collectivités territoriales avant et après les réformes doivent être les mêmes. Mais il s'agit ici d'un lissage graduel de la mise en œuvre des nouveaux critères. Ce lissage ne fait donc que retarder les effets liés aux nouvelles définitions des critères de répartition des concours. Il ne s'agit pas du tout, comme pour la substitution des recettes fiscales TH – TFB, d'une correction permanente ».

Parallèlement, l'Etat a laissé [depuis début 2020](#) le comité des finances locales (CFL) présidé par le premier vice-président délégué de l'Association des maires de France et maire (PS) d'Issoudun, André Laignel, lancer un groupe de travail pour réfléchir à l'évolution des indicateurs financiers. Ses premières conclusions, retardées par la crise sanitaire, ont été intégrées dans [l'article 47 du projet de loi de finances pour 2022](#). L'article a été examiné en première lecture par les députés ces dernières semaines et l'ensemble du texte budgétaire a été adopté le 16 novembre dernier.

Des conséquences non anticipées pour les consultants

Pour les deux cabinets de conseil en finances locales, c'est là que le bât blesse. Intégrer de nouvelles recettes fiscales dans le potentiel financier et restreindre l'effort fiscal aux seuls impôts effectivement levés par les communes en excluant les produits intercommunaux risque d'avoir des conséquences importantes qui n'ont pas été entièrement mesurées par les associations d'élus et les parlementaires.

« Sur les communes, le fait de ne plus prendre les produits intercommunaux va réduire davantage l'avantage d'effort fiscal des communes qui font partie d'intercommunalités qui lèvent des taux ménage un peu plus importants que les autres. On ne va plus les compter », note Céline Bacharan. « Mais ce choix pour la TEOM peut se comprendre car c'est un impôt affecté, dépendant du coût du service local et donc s'apparentant davantage à une redevance qu'à un impôt », complète Christian Escallier.

Et si le CFL avait été pris à son propre piège par le gouvernement ? Alors qu'aucune réforme des indicateurs financiers ne devait être contenue dans le PLF cette année [selon les déclarations du directeur général des collectivités locales, Stanislas Bourron, en juin dernier](#) lors d'une audition devant les députés de la délégation aux collectivités, l'exécutif a réussi à intégrer au budget 2022 [certaines adaptations](#)

[proposées par le CFL en juillet 2021](#), lui faisant porter la responsabilité des possibles effets négatifs.

Pour les consultants, cette mesure est précipitée. Et comme il est toujours difficile de revenir complètement en arrière, ils craignent que cette réforme non aboutie soit inscrite finalement dans le marbre. « Dans tous les cas on ne pourra pas en rester au statu quo. Il faudra y revenir dans le PLF 2023. En 2022, cette réforme est sans effet. Ensuite, il n'est pas exclu que la nouvelle législature revienne totalement sur ces dispositions », prédit Eric Julla.

D'ici là, les cabinets Ressources Consultants Finances et CMK font tourner à plein régime les algorithmes sur leurs ordinateurs pour simuler – avec des données fiscales incomplètes – les effets des mesures du PLF 2022 sur les indicateurs financiers et anticiper le niveau des concours financiers des communes et intercos à l'horizon 2028 à la fin du lissage.

Des premiers enseignements

Et les premiers enseignements de ces simulations sont pour le moins instructifs même si comme le précise Eric Julla, « ce n'est pas une prédiction mais la mesure à long terme des effets stricts induits par le remplacement d'une valeur ancienne par une valeur nouvelle des critères réformés, les autres critères de répartition étant constants. On raisonne, par exemple, à population constante ».

Concernant la modification des indicateurs financiers, le cabinet Ressources Consultants Finances montre une tendance à la baisse du potentiel fiscal des petites villes mais aussi une « incitation à la désintégration fiscale » au sein des EPCI due à la sortie des produits ménages des EPCI ainsi que les recettes de la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM) avec pour conséquence une chute générale de l'effort fiscal pour 28 000 communes environ.

Au niveau des concours, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation d'intercommunalité seraient faiblement impactés. Par contre, l'écrêtement péréqué de la dotation forfaitaire se concentrerait sur un nombre de communes plus restreint, favorable en moyenne aux petites villes (moins de 20000 habitants) et défavorable aux autres et notamment aux grandes villes. De même pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), « il risque d'y avoir beaucoup d'entrées et de sorties et surtout des bénéficiaires qui

vont devenir contributeurs et inversement. Une centaine de territoires perdraient le FPIC », affirme Eric Julla.

Ce travail a également été réalisé par le cabinet CMK. Nous publions les premiers résultats dans un tableau ci-dessous. Céline Bacharan juge qu'il devrait pousser les parlementaires et le gouvernement à « revoir certains seuils d'éligibilité aux divers dispositifs (par exemple la condition d'un effort fiscal égal à 1 pour bénéficier d'une dotation du FPIC) mais aussi lisser et prolonger ponctuellement les garanties de sortie ».

Données métropole	Entrée		Sortie		Nb éligibles	Eligibilité
Ecrêtement forfaitaire	2 906	19%	2 130	14%	14 934	PoFisc > 0,85 fois la moyenne nat. (nouveau seuil PLF 2022)
DSU > 10 000	11	2%	11	2%	695	rang (indice synthétique) <= 695
DSU entre 5 000 vs 10 000 hab	4	3%	4	3%	125	rang (indice synthétique) <= 125
DNP part principale	2 015	10%	5 150	24%	21 024	PoFin < 1,05 fois la moyenne de strate et EF > moyenne de strate
DSR part péréquation	124	0%	211	1%	33 079	PoFin < 2 fois la moyenne de strate
DSR cible	2 243	22%	2 243	22%	10 000	rang < 10 000
Prélèvement FPIC	33	5%	118	18%	644	FPIA > 0,90 fois la moyenne nat
Dotation FPIC	61	9%	208	30%	685	rang < 745 et effort fiscal > 1
Prélèvement FSRIF	16	12%	20	15%	137	PoFin > moyenne IdF
Dotation FSRIF	1	1%	22	12%	186	indice synthétique supérieur à la médiane IdF

Cliquez sur le tableau pour l'agrandir

Territorialement, les consultants des deux cabinets supputent que les territoires gagnants seront plutôt ceux qui avaient un taux de foncier bâti élevé. « Ce n'est pas du tout en fonction de la situation réelle de ces territoires. Comme les communes récupèrent le produit mais que le potentiel ne correspond pas à ce produit, on a des effets de distorsion qui viennent de là », précise Eric Julla. « Comme le calcul du potentiel fiscal se fait à partir du taux moyen, la différence entre ce taux moyen et le taux effectivement appliqué explique l'essentiel des variations que l'on peut observer », justifie Christian Escallier. « On a aussi un effet taux sur la part de TVA récupérée au niveau des intercos et un petit effet taux avec la division par deux des valeurs locatives industrielles », souligne Céline Bacharan. En moyenne sur les concours, les villes de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Corse et Bretagne sont les plus pénalisées. Et les gains touchent plutôt les territoires ruraux.

Comme le sujet est particulièrement technique, la Gazette a proposé aux deux cabinets de conseil en finances locales de rédiger chacun, en complément, un encadré sur leurs premières conclusions. Vous pouvez les découvrir ci-dessous.

FOCUS

Analyse de Céline Bacharan et Christian Escallier (cabinet Michel Klopfer)

Le nouveau calcul du potentiel financier et de l'effort fiscal comprend deux effets distincts : d'une part l'intégration technique du nouveau panier de ressources issu des réformes fiscales de 2021 (suppression de la TH et réduction de TFPB et de CFE des établissements industriels) et d'autre part une réforme du calcul de l'indicateur (élargissement des ressources prises en compte dans le potentiel financier, restriction de l'effort fiscal des communes aux seuls produits communaux, à l'exclusion des produits intercommunaux dont la TEOM/REOM).

Le volet « réforme » des indicateurs relève d'un choix d'opportunité : par exemple, est-il juste d'intégrer la majoration de THRS qui ne concerne que les collectivités des zones tendues ? Exclure de l'effort fiscal communal les produits levés par l'intercommunalité ne pénalise-t-il pas les communes appartenant à des EPCI très intégrés levant une quote-part relativement plus importante de foncier bâti ?

En revanche, la prise en compte du panier de recettes post-réformes fiscales paraît inéluctable à moyen terme, pour des raisons évidentes de lisibilité et même de justice. Les suppressions d'impôts locaux à pouvoir de taux se traduisent forcément, dans l'indicateur, par le remplacement, en tout ou partie, de bases taxables valorisées à un taux moyen national (le fameux « potentiel ») par le produit effectivement levé par la collectivité. Le « potentiel » des départements est même désormais complètement éteint puisqu'ils n'ont plus aucune ressource avec pouvoir de taux. Ces effets ne sont pas nouveaux, ils ont été constatés massivement lors de la suppression de la part salaires de TP entre 1999 et 2003 puis lors de la suppression de la taxe professionnelle.

Il ne paraît pas sérieusement envisageable de continuer à calculer pendant 10 ans un indicateur qui intégrerait toujours des produits « potentiels » que la collectivité ne pourra plus jamais lever (si son taux était inférieur à la moyenne à la date de la réforme). Lorsque tout change, il reste quand même assez difficile de faire comme si rien ne change...

Toutefois, on conçoit aussi aisément qu'il est compliqué de comprendre que la réforme se fait à ressources constantes pour sa collectivité mais que sa richesse relative va, elle, s'en trouver sensiblement modifiée, avec des conséquences sur les péréquations.

Dans ces conditions, des mesures d'accompagnement sont indispensables. Or sur ce point, la Loi reste au milieu du gué : côté départements, l'impact de la réforme serait neutralisé ad vitam aeternam, l'indicateur ne sera donc plus représentatif de la réalité des ressources. Côté bloc communal, une neutralisation totale est prévue en 2022, puis une prise en compte lissée entre 2023 et 2028 (à l'exception de la dotation d'intercommunalité, dont les importantes garanties assureront un lissage de fait). Ce n'est assurément pas suffisant : il faut également revoir certains

seuils d'éligibilité aux divers dispositifs (par exemple la condition d'un effort fiscal égal à 1 pour bénéficiaire d'une dotation du FPIC) mais aussi lisser et prolonger ponctuellement les garanties de sortie. Le lissage actuel ne fonctionnera en effet que pour les collectivités qui restent éligibles, mais pas pour celles qui perdront le bénéfice de la dotation.

Ce serait d'ailleurs une assez bonne occasion d'avancer sur d'autres serpents de mer : suppression de l'obsolète DNP, qui était déjà au menu de la réforme avortée de la DGF en 2016, meilleure répartition de l'écrêtement de la dotation forfaitaire, simplification de la péréquation départementale, etc.

FOCUS

Analyse d'Eric Julla (cabinet Ressources Consultants Finances)

L'étude d'impact de l'article 47 ne peut se limiter au constat des variations moyennes de potentiels fiscaux et financiers, d'effort fiscal ou de CIF mais doit simuler l'impact des valeurs individuelles de ces indicateurs sur les dotations de chaque commune, EPCI.

Il ne sert à rien de savoir qu'une commune voit son potentiel fiscal diminuer de 10%, si on n'en évalue pas l'impact au regard des variations individuelles de toutes les autres communes dans la répartition d'un concours en particulier. Ceux-ci sont répartis en fonction de strates qui n'ont pas le même périmètre (15 pour la DNP, 2 pour la DSU, etc...). Une même variation n'aura donc pas la même conséquence pour tous les concours, l'impact étant d'autant plus fort que les critères modifiés pèsent dans ceux-ci.

L'écrêtement péréqué de la dotation forfaitaire est exclusivement fonction du potentiel fiscal tant dans la sélection des concernées que dans le calcul du prélèvement. Pour la DSU, le classement des villes prend en compte le potentiel financier à hauteur de 30 % seulement, les critères ne jouant que pour répartir la croissance de cette dotation ⁽⁴⁾.

Pour la DSR bourg centre, l'éligibilité nécessite un potentiel financier inférieur au double de la moyenne des communes de moins de 10 000 habitants. Pour la DSR péréquation, l'éligibilité nécessite un potentiel financier inférieur au double de la moyenne de la strate cette fois-ci. Pour la DSR cible, l'indice de classement prend en compte le potentiel financier à 70%. Toutefois, l'éligibilité à cette dernière nécessite d'avoir conservé l'une des deux autres fractions.

La réforme de l'effort fiscal va, elle, entraîner un abaissement général de sa valeur ⁽⁵⁾. Ceci tient au rétrécissement du panel de ressources intégré dans son calcul (la suppression de l'effort fiscal

TH sur les résidences principales) et à la suppression de la prise en compte de certains produits (fiscalité intercommunale pour les communes, TEOM et ROM pour les communes et ensemble intercommunaux). Ceci pourra entraîner la perte d'attribution de FPIC pour certains territoires, attribution en effet subordonnée à un niveau d'effort fiscal agrégé supérieur à 1.

Les mesures de lissage ou les règles d'encadrement des évolutions des dotations ne conduiront à des redistributions sensibles qu'en fin de ce mandat. Peut-on pourtant se contenter d'une analyse du nombre de gagnants et de perdants ? Ne faut-il pas évaluer le caractère juste ou injuste des effets entraînés ?

Manque de vision et d'ambition

Mais au-delà c'est la logique de certains choix qui est questionnée par Eric Julla :

On est en train d'introduire dans le potentiel fiscal des recettes pour lesquelles il y a une décision locale. Historiquement, le potentiel était analysé en neutralisant les décisions locales. On va dire à des communes qui voudront introduire la majoration de la TH sur les résidences secondaires alors que c'est logique en termes de politiques publiques « si vous le faites-vous n'aurez pas la dotation de solidarité rurale (DSR) ? ». A-t-on bien mesuré ce que l'on est en train de faire ? A partir du moment où l'on ne prend plus les produits intercommunaux, on peut gagner de la DGF dans les communes en faisant un pacte avec l'intercommunalité. Si l'intercommunalité baisse ses impôts, la commune augmente ses impôts et verse une attribution de compensation à la communauté alors vous avez augmenté votre effort fiscal. C'est absurde. On va donner une prime à baisser l'intégration fiscale.

Pour le consultant, le problème provient d'un manque de vision. « Ce qui manque c'est de se dire qu'est-ce qu'on veut faire ? Qu'est-ce que l'on se donne comme vision des inégalités territoriales et de sa correction ? Quels territoires doivent avoir un accompagnement plus soutenu et en fonction de quels indicateurs ? », interroge-t-il.

Pour Céline Bacharan et Christian Escallier, c'est aussi un manque d'ambition, en particulier pour repenser la péréquation : « Un jour il faudra supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP) car elle est complètement erratique. Sa part majoration

est notamment assise sur un indicateur économique qui n'est pas significatif de la réalité des recettes. Il y a aussi des vieux sujets qui traînent comme le recalcul du stock de DSU. Depuis des années, on ne recalcule que la variation annuelle même pour les collectivités dont la situation s'est nettement améliorée depuis 10 ans ».

Lorsque la Gazette a interrogé sur ces travaux, le président (LREM) de la délégation aux collectivités locales à l'Assemblée nationale, Jean-René Cazeneuve, il a botté en touche en critiquant les prévisions souvent alarmistes des consultants spécialisés sur les finances locales. « Ne créons pas des angoisses et du stress pour vendre des prestations. La réforme est neutre en 2022. On a du temps pour travailler à partir de projections. Et je ne parie pas sur près de 10 ans car jamais la DGF ne vivra en l'état encore une décennie. Il faut faire une réforme de fond de la DGF et des dotations. ».

Il semble, néanmoins, bien conscient que certaines améliorations peuvent être apportées dès ce budget puisqu'avec son collègue (Modem) Christophe Jerretie, ils ont fait adopté en première lecture un amendement pour modifier à la marge certains indicateurs (à lire dans le focus ci-dessous). L'examen en seconde lecture doit commencer le 10 décembre à l'Assemblée nationale.

FOCUS

Amendement de Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie

L'amendement entraîne trois ajustements de portée limitée à la réforme des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations et fonds de péréquation.

S'agissant du calcul du potentiel financier des communes et du potentiel financier agrégé, l'amendement étend la prise en compte des montants perçus par le groupement au titre du prélèvement sur les recettes (PSR) de l'Etat compensant les pertes de recettes liées à la réforme de l'assiette des locaux industriels aux communes membres d'un groupement à fiscalité additionnelle ou à fiscalité professionnelle de zone, ainsi qu'à la part de ce PSR qui compense la perte de taxe foncière sur les propriétés bâties.

S'agissant du potentiel fiscal spécifique calculé pour la répartition de la dotation nationale de péréquation (DNP) à partir des seuls produits issus de la réforme de la taxe professionnelle intègre, l'amendement prévoit la prise en compte des montants perçus par la commune et le groupement au titre du PSR compensant les pertes de recettes liées à la réforme de l'assiette des locaux industriels, en cohérence avec les autres indicateurs financiers communaux et selon

les mêmes modalités. Il intègre par ailleurs ce potentiel fiscal spécifique à la DNP dans le champ des indicateurs financiers pour lesquels il sera calculé une fraction de correction à compter de 2022.

Il modifie enfin la prise en compte de l'imposition forfaitaire sur les pylônes supportant des lignes électriques dans ces mêmes indicateurs, en prévoyant que les montants perçus par les communes au titre de cette imposition sont ceux perçus au cours de la dernière année dont les résultats sont connus.

[Lire l'amendement](#)

THÈMES ABORDÉS

Finances locales

Lois de finances

Péréquation

Notes

Note 01 Directeur de Ressources Consultants Finances [Retour au texte](#)

Note 02 Consultante associée au cabinet CMK [Retour au texte](#)

Note 03 Directeur du cabinet CMK [Retour au texte](#)

Note 04 Et pour les nouveaux éligibles [Retour au texte](#)

Note 05 Avec pourtant dans certains cas des augmentations d'effort fiscal [Retour au texte](#)
