



LA REFORME DE LA PÉRÉQUATION

Commission des finances

Communication de M. Charles Guéné, sénateur de la Haute-Marne, et de M. Claude Raynal, sénateur de la Haute-Garonne, rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

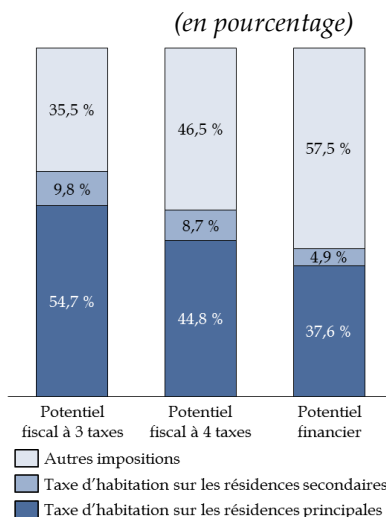
Les conséquences de la réforme de la taxe d'habitation sur les indicateurs de péréquation imposent a minima de prévoir des dispositifs de neutralisation

La réforme de la fiscalité locale introduite en 2020 doit être analysée en tenant compte de la place importante que représente la taxe d'habitation dans le calcul des indicateurs de péréquation du bloc communal

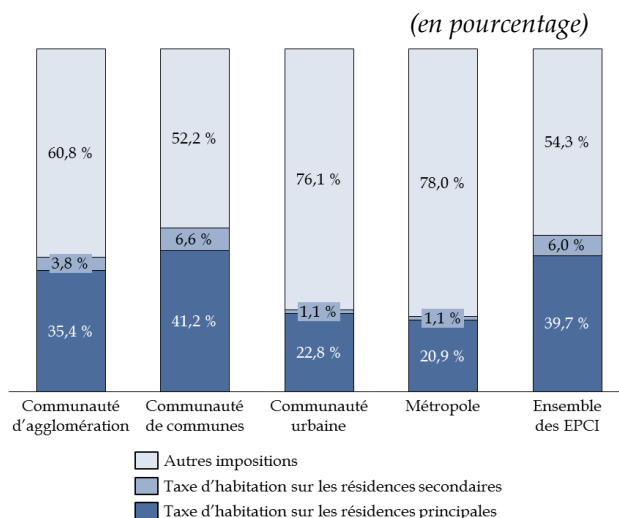
L'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 procède, à compter de 2021, à la **substitution de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et d'une fraction de TVA aux recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)** des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Cette réforme aura des incidences sur les indicateurs de péréquation du bloc communal et des départements tant la THRP et la TFPB occupent une place déterminante dans le calcul des potentiels fiscaux et financiers des communes et des EPCI, indicateurs qui mesurent « la richesse » potentielle des collectivités locales.

Part de la taxe d'habitation et des autres impositions dans le potentiel financier et fiscal des communes en 2019



Part de la taxe d'habitation et des autres impositions dans le potentiel fiscal des EPCI selon leur catégorie en 2019

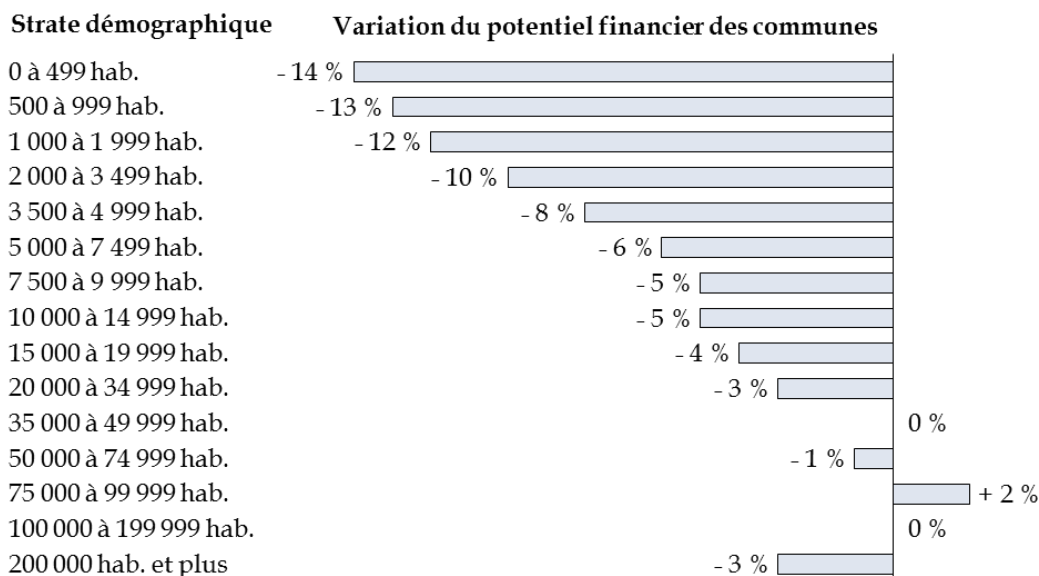


Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des collectivités locales

Sans ajustements, la pertinence des indicateurs de péréquation serait grandement remise en cause tandis que d'importantes variations dans les montants versés ou perçus par les collectivités locales pourraient être constatées

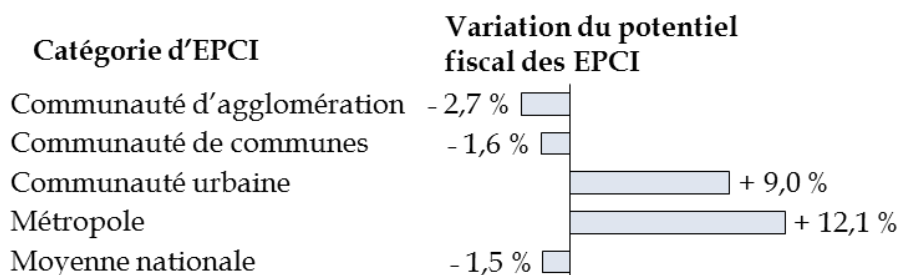
Le nouveau schéma de financement introduit en loi de finances initiale pour 2020 entrainerait ainsi, en moyenne, **une diminution du potentiel financier par habitant des communes de l'ordre de 5 % et du potentiel fiscal des EPCI de 1,5 %.**

Conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur le niveau du potentiel financier par habitant des communes



Source : direction générale des collectivités locales

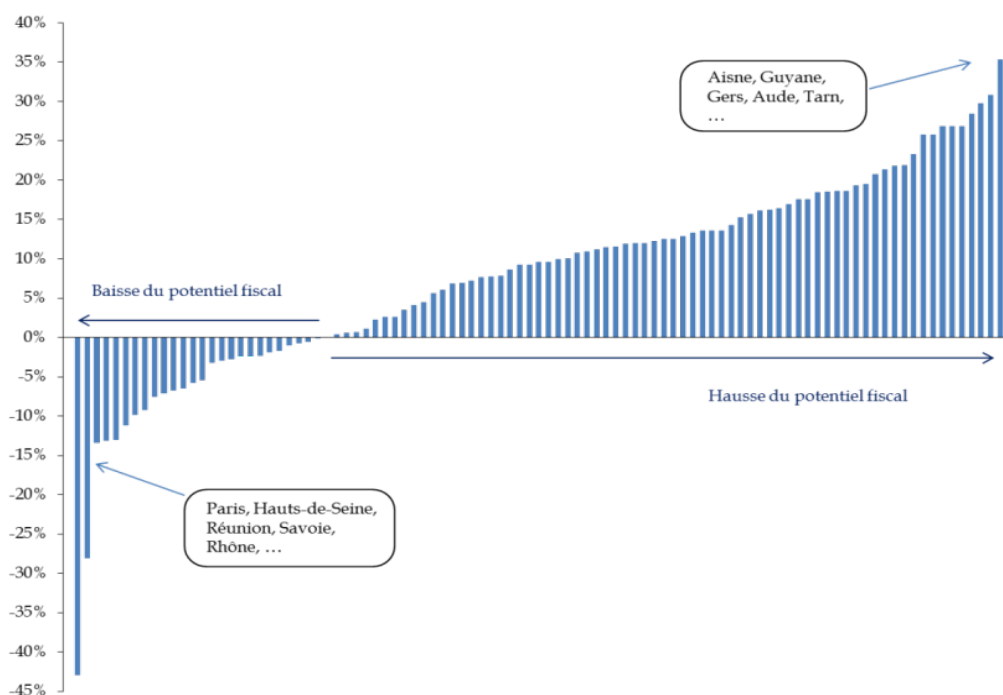
Conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur le niveau du potentiel fiscal des EPCI



Source : commission des finances du Sénat

Pour les départements, l'application de la réforme de la taxe d'habitation, sans dispositif correctif, se traduirait par **des modifications de niveau de potentiels fiscal et financier allant de - 43 % à + 39 % selon les départements.**

Évolution du potentiel fiscal des départements à l'issue de la réforme de la taxe d'habitation, sans correction



Source : commission des finances du Sénat

Enfin, la pertinence de notions comme celles de potentiels fiscal et financier, d'intégration fiscale ou d'effort fiscal est remise en cause par la réforme. D'une part, l'introduction d'un coefficient correcteur du produit de la taxe foncière transférée aux communes aura pour effet que deux communes disposant de bases équivalentes auront le même potentiel fiscal alors que les recettes qu'elles pourront effectivement lever seront différentes. D'autre part, une fraction substantielle de la richesse « potentielle » des EPCI sera, en réalité, constituée d'un produit réel, la TVA, sur lequel ils n'exercent aucun pouvoir de taux.

Dans l'attente d'une réforme globale qui contribuerait à redéfinir des critères pertinents pour la mise en œuvre de la péréquation, des dispositifs de neutralisation doivent être institués

La réforme de la taxe d'habitation reposait sur la promesse d'une compensation « à l'euro près » au profit des collectivités locales. Le nouveau schéma de financement des collectivités locales ne saurait donc entraîner des variations importantes des indicateurs de ressources et des montants perçus ou versés au titre de la péréquation.

À court terme, une garantie doit être mise en place afin d'assurer qu'en 2022 les collectivités locales ne subiront pas de transferts majeurs de flux financiers de péréquation.

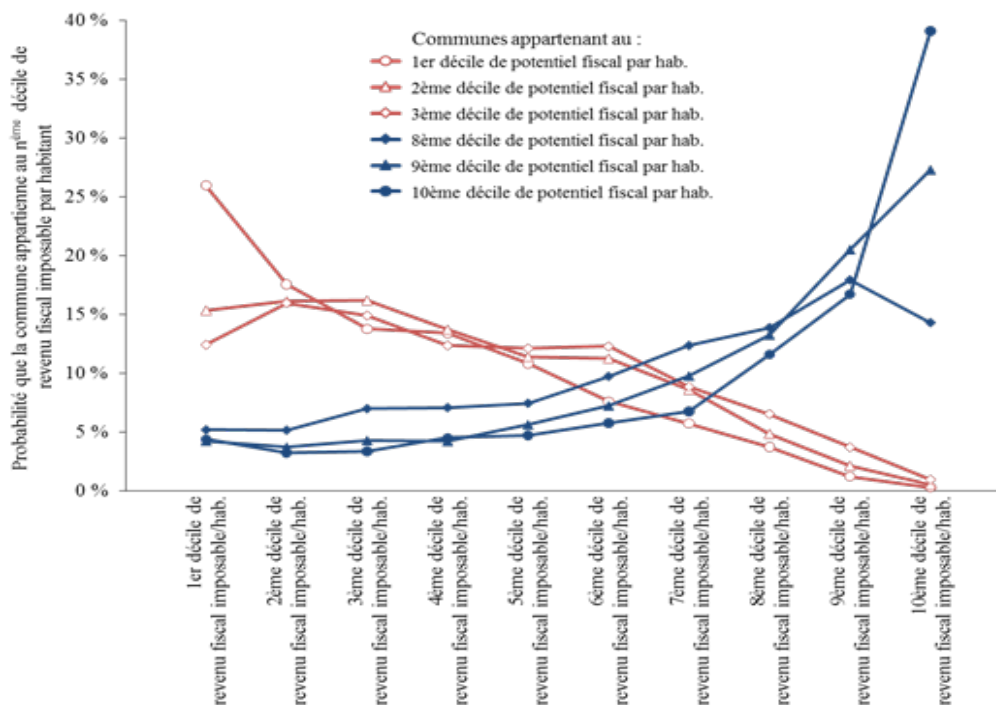
Une modalité de garantie pourrait consister à instituer un coefficient tendant à limiter la variation des potentiels financier et fiscal des collectivités locales entre 2022 et 2023. D'autres modalités de garantie pourraient avoir pour effet d'adapter le calcul des indicateurs d'intégration fiscale et d'effort fiscal afin de tenir compte des recettes que percevront effectivement les collectivités locales compte tenu du dispositif de correction des ressources communales introduit par la réforme de la taxe d'habitation.

La péréquation horizontale doit faire l'objet d'une réforme plus large qui pourrait commencer par une revue de certains dispositifs comme le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ou les dotations de solidarité urbaine et rurale

Une réforme d'ampleur devra à l'avenir mieux tenir compte des charges des collectivités locales

La pertinence des indicateurs de ressources fait l'objet de certaines critiques. Ainsi, la part croissante des recettes réelles dans le calcul du potentiel fiscal réduit son caractère « potentiel » et plaide pour clarifier l'intention poursuivie par cet indicateur. De même, la mesure de la richesse des territoires d'un point de vue foncier souffre de l'inadéquation croissante entre le montant des valeurs locatives et la valeur réelle des locaux.

Répartition des communes en fonction de leur potentiel fiscal par habitant et du montant des revenus fiscaux de référence imposables par habitant



Lecture : Une commune dont le potentiel fiscal par habitant est parmi les 10 % les moins importants (1^{er} décile) au niveau national ne dispose que de 0,3 % de chance que le revenu fiscal de référence imposable rapporté à son nombre d'habitants soit parmi les 10 % les plus importants (10^{ème} décile) au niveau national. Dans le même temps, une commune dont le potentiel fiscal par habitant se situe parmi les 10 % les plus importants au niveau national a 39,1 % de chance que le même revenu rapporté à sa population figure parmi les 10 % les plus importants.

Source : commission des finances du Sénat

Pour autant, il y a lieu de constater que **le potentiel fiscal demeure peu ou prou adapté à la mesure de la richesse d'un territoire** comme l'illustre la corrélation entre le montant du potentiel fiscal par habitant des communes et celui du revenu fiscal moyen par habitant. Ainsi, **un territoire « riche » d'un point de vue foncier, ce dont rend compte la mesure du potentiel fiscal, est le plus souvent peuplé par des habitants disposant d'un revenu important.**

Au-delà d'une réflexion concernant les indicateurs de ressources, **la réforme de la péréquation devrait surtout renforcer la pertinence et la place des indicateurs de charges.** Ces derniers occupent une place de plus en plus importante dans le système de péréquation. Ainsi, les travaux de l'Observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL) ont montré que 60 % des indicateurs de péréquation étaient, actuellement, des indicateurs de charges.

Leur grande diversité plaide pour que soit conduit un **travail de définition de coûts standards** qui pourraient, le cas échéant, s'inspirer d'exemples étrangers comme les « besoins de financement standards » mis en œuvre en Italie pour déterminer le coût d'un certain nombre de charges.

Le FPIC, la DSU et la DSR pourraient constituer des terrains privilégiés pour les premières expérimentations d'une réforme de la péréquation

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un dispositif consistant à prélever les ressources de certaines intercommunalités et communes afin de les reverser à d'autres moins favorisées. Avec un milliard d'euros mis en répartition, **le FPIC constitue le premier instrument de péréquation horizontale**.

Actuellement, la détermination des montants prélevés ou perçus par les ensembles intercommunaux au titre du FPIC ne repose que sur **un indicateur synthétique de ressources** : le potentiel financier agrégé. Dès lors, **le FPIC apparaît comme un dispositif pertinent pour expérimenter une prise en compte d'indicateurs standardisés de charges**. Dans cette perspective, les travaux de l'OFGL portant sur la mesure du coût moyen pour les collectivités locales des locaux dédiés à l'enseignement et au périscolaire pourraient constituer une première piste de travail.

De même, la DSU et la DSR pourraient faire l'objet d'une réforme permettant de les centrer davantage sur les communes les plus en difficulté. Les rapporteurs du groupe de travail dédié à la réforme de la DGF au sein de la commission des finances du Sénat avaient indiqué en 2016 qu'une réforme de l'architecture et des composantes des dotations de péréquation ne pouvait intervenir que dans le cadre d'une réforme globale de la DGF. Ils avaient toutefois souhaité **apporter des modifications à la DSU, répondant aux souhaits, assez largement partagés, d'éviter à la fois le saupoudrage et les effets de seuils trop brutaux**. Ils avaient ainsi proposé de recentrer le nombre de communes de plus de 10 000 habitants bénéficiaires de la DSU et de répartir son augmentation parmi l'ensemble de celles-ci.

Enfin, **la question de l'articulation des dispositifs de péréquation verticale (DSU, DSR et DNP) et de la péréquation horizontale (FPIC), dont les effets se cumulent, devra également être étudiée**, de même que l'appréhension des charges des collectivités, qui passe trop souvent par des « indices synthétiques » et des logarithmes, qui ne suffisent pas à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition n'est jamais consensuelle.



Charles GUENÉ
Rapporteur spécial
Sénateur de la
Haute-Marne
(Groupe Les
Républicains)



Claude RAYNAL
Rapporteur spécial
Sénateur de la
Haute-Garonne
(Groupe socialiste et
républicain)



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28 - secretariat.finances@senat.fr