

Fiche technique

Le nouveau calcul des potentiels et efforts fiscaux des communes

Par Olivier WOLF

Sommaire

- **Le potentiel fiscal**
- **L'effort fiscal**

Au-delà des effets bien documentés ⁽¹⁾ de la suppression de la taxe d'habitation sur la dette de l'État, l'affaiblissement de la relation citoyenne causé par la distorsion des liens entre le service rendu et son coût réellement supporté et la baisse des incitations à la construction de logements sociaux, cette réforme a subsidiairement entraîné la modification du panier des ressources utilisé pour le calcul des indicateurs mesurant les inégalités budgétaires et la pression fiscale ⁽²⁾. Ces agrégats constituent le socle de la péréquation. Aussi, toute transformation dans leur mesure relative peut entraîner des effets de bord majeurs tant sur l'éligibilité aux dotations que sur les montants individuels distribués. Comme généralement en la matière, des mécanismes, appelés ici fractions de correction, lissent les effets dans le temps et permettent aux collectivités d'absorber au mieux ces évolutions. Le présent article précisera les modalités de calcul du potentiel fiscal et de l'effort fiscal. Il se concentrera, une fois précisées les nouvelles définitions de ces indicateurs, et à partir d'une commune prise en exemple, sur la décomposition des fractions de correction ainsi que l'impact simulé sur les dotations de péréquation.

Le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal ⁽³⁾ constitue l'indicateur usuel de mesure de la richesse budgétaire des collectivités. Il correspond au produit virtuel par habitant des taxes locales ⁽⁴⁾, à pression fiscale moyenne et permet ainsi les comparaisons entre collectivités ⁽⁵⁾ indépendamment des choix politiques de gestion ⁽⁶⁾. Par conséquent, il n'inclut ni les ressources affectées (dont l'emploi n'est pas libre pour les collectivités), ni les ressources perçues au titre de la péréquation (qui sont elles-mêmes, pour partie, calculées en fonction de l'indicateur), ni les ressources spécifiquement dédiées au financement des transferts de compétences (qui reflètent davantage l'importance des charges supportées au moment du transfert que les recettes mobilisables), ni d'autres recettes, en raison de leur caractère irrégulier ou correspondant à un service spécifique (produits du domaine, redevances, etc.).

S'il a été régulièrement questionné ⁽⁷⁾, il n'en demeure pas moins le socle de la distribution des différentes dotations de péréquation et sa prise en compte dans le cadre de la loi créant la dotation globale de fonctionnement a constitué une étape décisive dans l'instauration d'une péréquation financière à l'échelle nationale.

Il a fait l'objet de plusieurs révisions ⁽⁸⁾, notamment pour intégrer les conséquences des modifications de la fiscalité directe locale (suppression de la part salaire de la taxe professionnelle en 2000, suppression de la taxe professionnelle en 2010) et une meilleure prise en compte de l'intercommunalité. Au fil des réformes fiscales, cette part « potentiel » s'est fortement amoindrie. L'indicateur a en effet intégré des « produits réels »

comme des dotations de compensation d'impôts locaux supprimés ou encore des impôts sans pouvoir de taux modifiant profondément la mesure des inégalités.

Les derniers bouleversements relatifs aux impôts « ménages » et à ceux de production ont entraîné de nouveau, et immanquablement, d'importantes variations de cet outil ⁽⁹⁾. Afin d'en atténuer les effets dans le temps, un mécanisme de lissage ⁽¹⁰⁾ a été instauré, dont la traduction opérationnelle passe par le mécanisme dit de la « fraction de correction ».

• La nouvelle définition du potentiel fiscal

Le potentiel fiscal des communes appliquant le régime de la fiscalité professionnelle unique ⁽¹¹⁾ reste calculé sur la base de produits communaux territorialisés, mais également aussi, en grande partie, en fonction des produits intercommunaux ventilés entre toutes les communes de l'EPCI au prorata de leur population DGF.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) pour 2021 ⁽¹²⁾, le transfert du foncier bâti départemental aux communes et la réforme de l'évaluation des valeurs locatives des locaux industriels la même année ont entraîné une modification profonde du sens, mais aussi du niveau de l'indicateur, qui a dû être ajusté.

Cette adaptation au nouveau panier de recettes issu des réformes n'excluait pas de s'interroger plus en avant sur ses finalités et sa composition. Plusieurs groupes de travail se sont tenus sous l'égide du Comité des finances locales (CFL) ⁽¹³⁾. Dans sa délibération du 20 juillet 2021 ⁽¹⁴⁾, l'institution jugeait pertinent d'étendre le périmètre du potentiel financier de manière à intégrer plusieurs recettes libres d'emploi qui en étaient jusque-là exclues ⁽¹⁵⁾ : majoration de la taxe d'habitation, droits d'enregistrement sur les mutations à titre

(1) Par exemple : Suppression de la TH : point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ? Olivier Wolf et Marc Wolf, *Gestion & Finances publiques*, mars 2020.

(2) Dispositifs de péréquation pour le secteur communal, *LFT* n° 363 de mars 2021, fiche technique n° 2.

(3) Notion introduite par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 créant la dotation globale de fonctionnement et codifiée à l'article L2334-4 du CGCT.

(4) La richesse fiscale de l'EPCI d'appartenance est également prise en compte car elle contribue aux politiques publiques du territoire.

(5) Des potentiels de référence sont calculés pour chaque strate démographique de collectivités.

(6) Ainsi sont retenues les bases brutes et non les bases nettes = les abattements ou exonérations facultatifs pouvant être décidés par la collectivité ne sont pas déduits qu'ils soient supprimés ou maintenus.

(7) Par exemple, A. Guengant, le PF mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes ? - *annuaire des collectivités locales*, tome 11-1991.

(8) Loi n°85-1269 du 29 novembre 1985, Loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999, Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009, loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 pour les plus conséquentes.

(9) Les premières simulations communiquées à la suite de la réforme de la TH montraient que les communes les plus peuplées connaissaient une baisse plus importante (entre - 5 % et - 14 % selon les strates inférieures à 10 000 habitants) que les communes les plus peuplées (évolution comprise entre - 5 % et + 2 %).

(10) Article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(11) Des règles de calcul similaires, mais avec quelques spécificités, s'appliquent pour les communes isolées et celles membres d'EPCI à fiscalité additionnelle ou de zone.

(12) Qui pesait pour environ 40 % du potentiel financier.

(13) 20/04/2021, 11/05/2021, 22/06/2021.

(14) <https://www.banquedesterritoires.fr/le-comite-des-finances-locales-pousse-une-reforme-des-indicateurs-financiers>

(15) Il estimait en revanche qu'il convenait de ne pas revenir sur l'exclusion des taxes affectées ou associées à une politique publique particulière.

onéreux, taxe locale sur les publicités extérieures, taxe sur les pylônes électriques, taxe additionnelle de stockage. Celles-ci ont été intégrées dans l'ordonnancement juridique par la loi de finances pour 2022 ⁽¹⁶⁾.

Ainsi, dans sa dernière écriture, le I de l'article L. 2334-4 du Code général des collectivités territoriales dispose que le potentiel fiscal d'une commune est déterminé en additionnant les montants suivants :

1° : le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes; 1° bis : le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de la somme des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties communales et départementales appliqués sur le territoire de la commune en 2020 multipliée par le coefficient correcteur (coco) suite à la suppression de la TH ⁽¹⁷⁾; 1° ter : le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties de la différence entre le taux moyen national communal d'imposition de cette taxe et la somme des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties communal et départemental appliqués sur le territoire de la commune en 2020;

Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales. Les taux moyens nationaux retenus sont ceux constatés lors de la dernière année dont les résultats sont connus. Toutefois, pour les communes membres d'un GFPU, un taux moyen national d'imposition spécifique à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est calculé en fonction du produit perçu par ces seules communes.

4° la contribution sur les eaux minérales (1582 du CGI ⁽¹⁸⁾), la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (1407 ter CGI), l'imposition forfaitaire annuelle sur les pylônes supportant des lignes électriques (1509 CGI), la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base ⁽¹⁹⁾, le prélèvement sur le produit brut des jeux (L.2333-54 et L.2333-55 CGCT); 4° bis) la redevance des mines (1519 CGI) et de la taxe sur les publicités extérieures L.2333-6 CGCT); 4° ter) la moyenne triennale de la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux perçue directement (1584 CGI) ou par un fonds départemental (1595 bis CGI).

6° La compensation de l'exonération des bases industrielles de la taxe foncière sur les propriétés bâties ⁽²⁰⁾ (multipliée par le coefficient correcteur).

(16) Article 194 - loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(17) B du IV de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(18) Code général des impôts.

(19) VI de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

(20) III de l'article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(21) Il est à noter que, à la différence des communes ex-isolées, les communes appartenant à un EPCI préalablement à la création de la Métropole du Grand Paris se voient compter 2 fois l'attribution de compensation (dans l'ancienne AC cristallisée et la nouvelle résultant de la ventilation des établissements publics territoriaux).

II-1) Le potentiel fiscal d'une commune membre d'un GFPU est majoré de l'attribution de compensation perçue par la commune l'année précédente et constatée au 15 février de l'année de répartition ⁽²¹⁾.

II-2) Ce potentiel fiscal est majoré de la différence, répartie entre elles au prorata de leur population, entre :

a) La somme des montants suivants :

- le produit perçu par le groupement au titre des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB) et de la taxe sur les surfaces commerciales;
- le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de cotisation foncière des entreprises (CFE) du taux moyen national d'imposition à cette taxe;
- le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de taxe d'habitation sur les résidences secondaires du groupement appliquant l'article 1609 nonies C du CGI du taux moyen national à cette taxe;
- le montant perçu par le groupement l'année précédente au titre de la part de la dotation de compensation de la part salaire de la taxe professionnelle (CSPS) ⁽²²⁾;
- les produits de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ou le fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) ⁽²³⁾ (solde positif ou négatif),

b) La somme des attributions de compensation (AC) mentionnées au II-1 de l'ensemble des communes membres du groupement ⁽²⁴⁾.

• Exemple de calcul du potentiel fiscal

Calculé à partir des fiches DGF (voir annexe pour données 2024), le potentiel fiscal de notre commune est le suivant :

Potentiel fiscal 2024 (fiche DGF 2024)	Bases brutes	Taux	Coco	Produit
Bases brutes TFPB 2023* tx 2000* coco	29 389 209	32,96 %	1,671523	16 191 514
Bases brutes TFPB 2023* TMN 2023-tx 2020	29 389 209	5,81 %		1 706 690
PSR TFPB LI *coco	108 495		1,671523	181 352
Bases brutes TFPNB 2023* TMN 2023	79 755	50,79 %		40 511
Bases brutes THRS 2023* TMN 2023	2 207 003	16,78 %		370 234
Bases brutes THRS				0
Moyenne triennale DMTO				415 175
TLPE				48 527
TPE				2 800
DCTP				0
AC				2 801 435
PF4T propre à la commune				21 758 237

LI : locaux industriels, tx : taux communal, TMN : taux moyen national.

Son potentiel économique résultant de la ventilation du potentiel du GFPU ventilé au prorata de la population ⁽²⁵⁾ est détaillé dans le tableau page suivante :

(22) 5218-CGCT, I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

(23) article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(24) Les 1 et 2 du présent II ne s'appliquent pas aux communes auxquelles il est fait pour la première année application, par le groupement dont elles sont membres, de l'article 1609 nonies C du CGI.

(25) 29 855 habitants DGF / 411 985 habitants DGF soit 7.25 %.

PRODUIT DE L'EPCI			
	Base	Taux moyen	Produit
Bases brutes THRS	43 494 001	9,12 %	3 966 261
TAFNB EPT			398 524
Bases brutes CFE EPT	125 348 867	26,75 %	33 533 078
CVAE			18 983 909
IFER			1 335 903
TASCOM			4 695 926
Σ AC			- 89 445 780
FNGIR			- 4 184 792
PSR TFPB LI			
PSR CFE LI			2 699 416
PRODUIT EPCI			- 2 920 168
Produit ventilé (produit EPCI* prorata pop)		7,25 %	- 211 614

Le potentiel fiscal territorialisé, avant calcul de la fraction de correction, s'élève donc à :

Potentiel fiscal propre à la commune	21 758 237
Potentiel fiscal EPCI ventilé	- 211 614
Potentiel fiscal avant fraction de correction	21 546 623

• Le calcul de la fraction de correction

En application du XI de l'article 250 de la loi de finances pour 2020, le Gouvernement a remis au Parlement, en décembre 2020 ⁽²⁶⁾, un rapport ⁽²⁷⁾ portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation. Ce document présente notamment : 1° Les effets attendus en l'absence de refonte des indicateurs financiers utilisés ; 2° L'opportunité d'une simple neutralisation des effets de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur les dotations de l'État et les fonds de péréquation ; 3° Une perspective d'évolution globale des indicateurs financiers.

Il ressortait de cette production que « *bien que la diversification progressive des ressources perçues par les collectivités ait amené à complexifier progressivement le périmètre de ce potentiel fiscal, qui contient désormais, aux côtés des ressources potentielles, des produits réels, les précédentes réformes fiscales ont toujours abouti au constat qu'il demeurait pertinent d'utiliser le potentiel fiscal pour mesurer la richesse locale* ». Le gouvernement reconnaissait également « *que des variations parfois importantes du niveau des indicateurs des collectivités* ⁽²⁸⁾, alors même que leur niveau de richesse réelle était garanti, justifiaient de mettre en place des mécanismes amortisseurs afin d'éviter toute déstabilisation brutale dans le niveau des dotations et fonds de péréquation des collectivités ».

Afin de neutraliser les effets de bord induits par les modifications des périmètres de l'indicateur un dispositif de correction du

potentiel fiscal a été institué par l'article 252 de la loi de finances pour 2021. Il est précisé par décret ⁽²⁹⁾. Cette fraction de correction déterminée en 2022 a vocation à s'appliquer de manière dégressive jusqu'à 2027 inclus ⁽³⁰⁾ avant pleine application en 2028.

La logique prévalant à la détermination et au calcul de cette fraction de correction a, d'après la direction générale des collectivités locales (DGCL) ⁽³¹⁾, consisté à corriger uniquement les parts de l'indicateur faisant l'objet d'une modification législative, mais aussi prendre en compte, autant que possible, les évolutions de bases et de taux des impositions réformées.

De cette manière, la DGCL a décomposé la fraction de correction en trois parts :

- La première part, dite « nouvelles ressources », est constituée des impositions communales intégrées aux potentiels communaux conformément aux travaux menés en 2021 par le comité des finances locales (moyenne triennale des DMTO, produits de la taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les pylônes électriques, majoration taxe résidences secondaires...);
- La deuxième part neutralise les effets induits à la fois par la réforme TFPB-THRP et par la réforme des impôts de production (pour sa part locaux industriels concernant la TFPB). Elle vise à réintégrer l'écart entre le nouveau produit de TFPB calculé à l'issue de la réforme des indicateurs (intégrant notamment le coefficient correcteur), les prélèvements sur recettes (PSR) communales et intercommunales de TFPB et la TVA intercommunale, et la somme des produits potentiels de THRP et TFPB qui auraient été calculés sur la base de la méthode applicable en 2021, mais en garantissant l'effet base en ce qui concerne la TFPB;
- La troisième part de la fraction neutralise les effets de la réforme des impôts de production sur les modalités de prise en compte de la fiscalité économique (CFE). Elle réintègre, selon les modalités propres au type de fiscalité mis en œuvre par l'EPCI d'appartenance de la commune, la différence entre

Fraction de correction (fiche DGF 2022)				
Bases brutes TFPB (2021)* tx 2020* coco	26 611 070	32,96 %	167,15 %	14 660 943
Bases brutes TFPB (2021)* (TMN 2020-tx 2020)	26 611 070	4,33 %		1 151 514
Bases TFPB LI exonérées (2021)* tx 2020* coco	294 912	32,96 %	167,15 %	162 477
Moyenne triennale DMTO				417 950
TPL				7 098
TPE				2 601
PSR CFE LI EPCI (2021)* prorata pop	2 451 683		7,14 %	175 159
Bases brutes THRP (2020)* TMN 2020	38 483 112	16,76 %		- 6 451 386
Bases brutes TFPB (2021)* TMN 2020	26 611 070	21,20 %		- 5 640 376
Bases TFPB LI exo (2021)* TMN 2020	294 912	21,20 %		- 62 508
Bases brutes THRP EPCI (2020)* TMN 2020* prorata pop	813 037 767	9,27 %	7,14 %	- 5 381 765
Bases brutes CFE LI EPCI exo (2021)* TMN 2021* prorata pop	26 611 070	32,96 %	167,15 %	14 660 943
TOTAL				- 1 105 305

LI : locaux industriels, tx : taux communal, TMN : taux moyen national.

(26) Des groupes de travail au sein du Comité des finances locales ont fait l'objet des présentations préalables : 28/01/2020 sur les conséquences de la réforme de la TH sur les potentiels fiscaux des communes, 4/02/2020 sur les autres indicateurs financiers, 30/06/2020 : effets sur le calcul des dotations ou fonds de péréquation, 7/07/2020 : simulations alternatives et propositions de neutralisation des effets déstabilisateurs.

(27) <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-01/Rapport%20indicateurs%20-%20Vdef.pdf>

(28) Effet base par la substitution d'un produit potentiel par un produit réel (différentiel bases brutes - bases nettes), effet taux si le taux voté (TH ou TFPB) est différent du taux moyen national, effet périmètre selon la prise en compte ou non des allocations compensatrices.

(29) I de l'article 3 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État.

(30) B.-En 2023, les indicateurs mentionnés au A du présent III sont chacun majorés ou minorés du produit des fractions de correction mentionnées au même A calculées en 2022 par un coefficient égal à 90 %. En 2024, ce coefficient est égal à 80 % puis diminue de 20 points par an au cours des quatre exercices suivants.

(31) <https://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/Accueil/Documentation%20DGCL/2022/Note%20d%27information%20DNP%20du%2018%20juillet%202022.pdf>

les PSR communal et intercommunal de CFE et le produit potentiel qui aurait été calculé selon les modalités antérieures en fonction des bases de CFE qui auraient été exonérées au titre de la réforme des impôts de production.

La fraction de correction pour notre commune prise en exemple est la suivante (voir tableau page 4).

Le potentiel financier après déduction de la fraction de correction ⁽³²⁾ lissée s'élève donc à :

Potentiel fiscal avant fraction de correction	21 546 623
Fraction de correction (80 %)	884 244
Dotation forfaitaire	3 877 347
DCTP 2014	- 25 920
Potentiel financier	26 282 294
Potentiel financier par habitant	880

• L'impact sur les dotations de péréquation

Les mécanismes d'encadrement des variations qui existent pour chaque dotation limitent généralement les effets déstabilisateurs de la première année d'utilisation. La fraction de correction permet quant à elle une prise en compte progressive des effets lissant dans le temps les hausses et les baisses du niveau de l'indicateur.

Il a pu être opéré en 2022, première année d'application de la réforme (avec une fraction de correction pondérée à 100 %), des projections sur le potentiel financier à terminaison sans fraction de correction. Ainsi, pour notre commune il ressortait, toutes choses égales par ailleurs, qu'à horizon 2028, le potentiel financier diminuerait relativement à la moyenne.

	Avant réforme	Après réforme	Δ
Potentiel financier commune	817	778	- 4,7 %
Potentiel financier moyen strate	1 220	1 251	2,6 %
Écart à la moyenne	67,0 %	62,2 %	- 4,7 %

La commune s'en trouverait artificiellement ⁽³³⁾ plus pauvre, ce qui impactera le niveau des dotations de péréquation auxquelles elle est éligible.

Le gain sur la dotation de solidarité urbaine (DSU) apparaît marginal. Il est estimé à 11 K€ notamment par le fait que seule la part de progression ⁽³⁴⁾ (ancienne DSU cible) est concernée par la modification de l'indice synthétique (dont la part potentiel financier pèse pour 30 %). Néanmoins, dans l'hypothèse du maintien de la dynamique annuelle de l'enveloppe de DSU (+ 90 M€/an), le différentiel en fin de période atteint 210 K€.

% de prise en compte de la fraction correction	100 %	0 %
Pop DGF	28 897	28 897
Indice synthétique	2,3785	2,4147
Dont part indice pfi	0,4806	0,5169
Valeur point	0,5213	0,5213
Coef maj	4,0000	4,0000
Effort fiscal	1,1587	1,1587
Coef QPV	2,4751	2,4751
Coef ZFU	1,7752	1,7752
Progression DSU	729 709	740 826

(32) Qui peut être positive ou négative.

(33) Ses ressources budgétaires sont garanties soit par le coco soit par les PSR.

(34) Le montant n-1, appelé DSU spontanée étant garanti.

Concernant le fonds de solidarité pour le Région Ile-de-France (FSRIF), l'impact du potentiel financier, pondéré à 50 % dans l'indice synthétique, ressort à 156 K€ en fin de période.

% de prise en compte de la fraction correction	100 %	0 %
Population DGF	28 897	28 897
Part PF	0,9384	1,0091
Part logt soc	0,7264	0,7264
Part revenu	0,6816	0,6816
Indice synthétique	2,3464	2,4172
Indice synthétique médian	1,1600	1,1600
Valeur de point	19,1163	19,1163
Coefficient multiplicateur	4,0000	4,0000
Reversement FSRIF	5 184 691	5 341 013

Enfin, pour la dotation nationale de péréquation (DNP), l'augmentation de l'écart à la moyenne du potentiel financier apporte une plus-value de 106 K€ à horizon 2028.

% de prise en compte de la fraction correction	100 %	0 %
Pop fin com	817	778
Pot fin strate	1 220	1 251
Condition pf < 105 % moyen	oui	oui
VP	68,9225	69,9225
Population	28 897	28 897
DNP part principale	757 685	864 106

Dans le cas d'espèce, la modification du calcul du potentiel fiscal aura bénéficié, toutes choses égales par ailleurs, à cette commune. Elle aura permis d'augmenter la solidarité nationale de 274 K€ soit 0.9 % de sa DGF de l'année 2022.

Il convient désormais de regarder si l'impact d'un autre indicateur important, l'effort fiscal, a eu des résultants convergents ou divergents.

L'effort fiscal

L'effort fiscal a pour objectif de mesurer les marges de manœuvre ainsi que le degré de pression fiscale exercé par une commune sur ses ménages (et, partiellement, sur ses entreprises à travers la TFPB).

Il repose sur le principe selon lequel une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers des communes fragiles mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales, le coefficient étant plafonné pour éviter d'optimiser le profil de dotation.

Historiquement le calcul de l'effort fiscal était le suivant :

**Produits (TFPB, TFPNB, TH, TAFNB) après écrêtement
+ exonérations + TEOM, REOM**

Potentiel fiscal 3 taxes

A l'instar du potentiel financier, l'indicateur a dû être redéfini tant sur son rôle que sur sa portée suite à la suppression de la taxe d'habitation. La réforme fiscale induisait en effet plusieurs interrogations quant à son calcul :

- le remplacement d'une partie de la TH par la TVA sans pouvoir de taux questionnait la pertinence d'un « effort fiscal » local ;
- le nouveau schéma de financement des collectivités, ainsi

que la mise en place d'une fraction de correction, posaient la question de la lisibilité de l'indicateur pour les élus locaux du fait d'une potentielle déconnexion entre les ressources perçues par la commune et celles acquittées par les contribuables qui résident sur le territoire ;

- la réforme des modalités d'évaluation des locaux industriels remettait en visibilité la problématique selon laquelle une part des anciennes bases, exclusivement industrielles ⁽³⁵⁾, ne relevait pas des ménages.

• Les nouvelles modalités de calcul

Au-delà de la prise en compte de la suppression de la TH sur les résidences principales et la réintégration de la part départementale de la TFPB, le nouveau calcul de l'indicateur n'est plus centré sur les ménages, mais sur les communes excluant dès lors les anciens produits intercommunaux. Cette approche apparaît plus cohérente avec la logique sous-tendant l'utilisation de l'effort fiscal dans le calcul des dotations exclusivement communales, alors que le produit fiscal ménage intercommunal est déjà valorisé dans le cadre du coefficient d'intégration fiscale utilisé pour la dotation d'intercommunalité.

Le calcul, néanmoins très similaire, est toujours obtenu en divisant les produits réels perçus au titre des impôts ménages par le produit réellement mobilisable au titre de ces mêmes impositions. Il compare donc toujours des produits réels à des produits potentiels modulo la politique fiscale décidée par la collectivité en termes d'abattements/exonérations.

Ainsi, dans sa dernière écriture, l'article L. 2334-5 du code général des collectivités territoriales dispose que l'effort fiscal d'une commune est égal au rapport entre :

1° Le produit perçu par la commune l'année précédente au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, hors les compensations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les locaux industriels ⁽³⁶⁾ ;

2° La somme :

a) Du produit déterminé par l'application aux bases communales ⁽³⁷⁾ de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et aux bases communales de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national communal d'imposition de chacune de ces taxes ;

b) Du produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties de la somme des taux communal et départemental de taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués sur le territoire de la commune en 2020, multipliée par le coefficient correcteur ;

c) Du produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties de la

(35) Pour l'ensemble du foncier bâti les bases économiques pèsent pour 40 %.

(36) c du 1° et au b du 2° du C du IV de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020.

(37) Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales. Les taux moyens nationaux retenus sont ceux constatés lors de la dernière année dont les résultats sont connus. Les ressources et produits retenus sont ceux de la dernière année dont les résultats sont connus.

différence entre le taux moyen national communal d'imposition de cette taxe et la somme des taux communal et départemental de taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués sur le territoire de la commune en 2020.

Le taux moyen pondéré d'une commune est égal au rapport entre la somme des produits des trois taxes directes locales calculés conformément au 1° du présent article et la somme des bases nettes d'imposition communale de taxe foncière et de taxe d'habitation.

Pour les communes pour lesquelles l'augmentation du taux moyen pondéré est supérieure à l'augmentation du taux moyen pondéré pour l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, cette dernière augmentation est prise en compte pour le calcul du produit des taxes mentionné au même 1°. Pour les communes pour lesquelles le taux moyen pondéré est inférieur à celui de l'année précédente, c'est ce dernier taux qui est pris en compte pour la détermination du produit des taxes mentionné audit 1°.

Dans le cas de notre commune, le calcul du numérateur est le suivant :

	2020	2021	2022	2023	2024
Produit net TFPB	4 615 980	4 538 639	14 340 371	14 822 096	15 811 302
Produit net TFPNB	26 863	25 093	24 712	29 178	35 426
Produit net THRS	10 096 963	9 989 246	259 912	268 729	649 965
Produit net EPCI	10 040	9 747			
1) Produit 3 taxes	14 749 846	14 562 725	14 624 995	15 120 003	16 496 693
Bases nettes TFPB	25 831 363	26 432 340	26 006 005	26 874 928	28 688 540
Bases nettes TFPNB	57 837	56 193	55 653	65 693	79 755
Bases nettes THRS	29 893 323	29 447 174	882 604	912 528	2 207 003
2) Bases 3 taxes	55 782 523	55 935 707	26 944 262	27 853 149	30 975 298
1) / 2) Taux moyen pondéré 3T	26,44 %	26,03 %	54,28 %	54,28 %	53,26 %
Variation n-2/n-1	0,0594 %	- 0,4069 %	28,2439 %	0,0060 %	- 1,0271 %
TMP strate N-1	26,6 %	26,7 %	26,7 %	26,7 %	26,7 %
TMP strate N-2	26,6 %	26,5 %	26,7 %	26,7 %	26,7 %
Variation TMP strate n-1/N-2	- 0,0140 %	0,2933 %	0,0000 %	0,0000 %	0,0000 %
Bases 3T	55 782 523	55 935 707	26 944 262	27 853 149	30 975 298
Taux TMP retenu	26,38 %	26,44 %	54,28 %	54,28 %	53,26 %
Produit 3T écriété	14 716 711	14 790 350	14 624 995	15 120 003	16 496 693
Produit EPCI	2 977 919	3 011 156	0	0	0
Produit exonéré (1396)	240 565	250 938			
Correction de l'EF			3 197 996	3 197 996	2 878 196
a) Produit 3T pour EF	17 935 195	18 052 444	17 822 991	18 317 999	19 374 890

Celui du dénominateur est repris ci-dessous :

	2020	2021	2022	2023	2024
Bases brutes TFPB	26 664 738	27 013 194	26 611 070	27 502 330	29 389 209
Taux	21,17 %	21,20 %	55,09 %	55,09 %	55,09 %
Taux			2,19 %	2,49 %	3,28 %
Produit brut TFPB	5 643 858	5 725 609	15 245 029	15 835 511	17 155 774
Bases brutes TFPNB	57 837	56 193	55 653	65 693	79 755
Taux	49,69 %	49,75 %	42,26 %	42,34 %	42,57 %
Produit brut TFPNB	28 737	27 956	23 517	27 818	33 949
Bases brutes THRS	40 371 463	39 309 076	882 604	912 528	2 207 003
Taux	24,56 %	24,56 %	15,70 %	15,64 %	16,73 %
Produit brut THRS	9 913 778	9 653 523	138 564	142 736	369 262
TOTAL produits bruts	15 586 373	15 407 087	15 407 110	16 006 064	17 558 986
Produit 3T EPCI	10 040	9 747			
Fraction correction EF			- 25 622	- 25 622	- 23 060
b) Potentiel fiscal ménage	15 596 413	15 476 834	15 381 488	15 980 442	17 535 926

In fine l'effort fiscal est le suivant :

	2020	2021	2022	2023	2024
a) / b) EFFORT FISCAL	1,1500	1,1710	1,1587	1,1463	1,1049

Il est à noter que le Comité des finances locales, dans sa délibération du 20 juillet 2021 précitée, a souligné que « les réformes récentes ont significativement remis en question les finalités et la portée de l'effort fiscal, indicateur initialement conçu pour mesurer la pression fiscale qu'une collectivité fait peser sur ses ménages, au point qu'il ne semble pas pertinent, à terme, de le maintenir. Le comité estime qu'il serait possible de le remplacer par un autre indicateur, par exemple le revenu par habitant, sous réserve d'un travail d'évaluation et de simulation des conséquences d'un tel remplacement sur les dotations du bloc communal. Néanmoins, dans l'attente de cette évolution, une simplification de l'effort fiscal visant à le recentrer sur la mesure des ressources fiscales mobilisées par une commune par rapport aux ressources fiscales qu'elle peut effectivement mobiliser doit être envisagé à titre transitoire ».

• Le calcul de la fraction de correction

Les simulations présentées lors des différentes réunions du groupe de travail du CFL ont montré que l'intégration « telle quelle » de ces nouvelles ressources dans les indicateurs financiers n'étaient pas neutres sur le niveau de ces derniers. En effet, même si ces nouvelles ressources ont été calibrées de manière à assurer aux collectivités une compensation à l'euro près, leurs caractéristiques diffèrent des ressources actuelles (effet du CoCo, substitution de ressources réelles à des ressources potentielles).

Aussi si la loi de finances pour 2021 avait bien prévu, à l'instar du potentiel financier, une fraction de correction visant à lisser les variations, la montée en puissance a été retardée à plusieurs reprises, ce qui illustre la potentielle crainte de déstabilisation des budgets locaux. Il était initialement prévu une prise en compte à hauteur de 90 % en 2023, 80 % en 2024 puis une diminution de 20 points par an au cours des quatre exercices suivants ⁽³⁸⁾. La loi de finances pour 2023 a maintenu la pondération à hauteur de 100 % ⁽³⁹⁾ pour cet exercice et celle pour 2024 a ajusté cette pondération à 90 % ⁽⁴⁰⁾. La loi de finances pour 2025 ⁽⁴¹⁾, suite à amendement parlementaire ⁽⁴²⁾, dispose qu'« en 2025 et par dérogation, ces mêmes fractions de correction sont pondérées par un coefficient égal à 80 % ».

Les modalités de calcul de la fraction de correction sont précisées par décret ⁽⁴³⁾.

Le tableau ci-contre explicite le calcul de la fraction de correction pour le numérateur de l'effort fiscal :

Le tableau ci-contre détaille le calcul de la fraction de correction pour le dénominateur de l'effort fiscal :

(38) B du III de l'article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(39) B du 1° du IV de l'article 195 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(40) VII de l'article 240 de la LOI n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(41) 1° du V de l'article 178 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(42) https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/143/Amdt_II-65.html

(43) III de l'article 3 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État.

Fraction de correction du numérateur (fiche DGF 2022)			
Produit TATFPNB EPCI 2020			9 747
TEOM EPCI 2020			3 011 156
Exonérations 2020			1 699 945
PSR TFPB LI 2021* COCO	97 203	1,671523	9 747
Produit THRP 2020			8 428 801
Produit TFPB 2020			4 406 922
Produit TFPB 2021			- 14 502 848
Bases nettes TFPB 2021* (tx 2021 - tx 2020)	26 006 005	- 0,07 %	- 18 204
TOTAL			3 197 996

- 0,07 % est différence entre taux 2020 et taux 2021 (32,89 % - 32,96 %) 1,67 est le coco.

Fraction de correction du dénominateur (fiche DGF 2022)			
Bases brutes TH 2020* TMN EPCI 2020	39 309 076	7,86 %	3 090 558
Produit TATFPNB EPCI 2020			9 747
Bases brutes TFPB 2020* TMN EPCI 2020	26 611 070	2,13 %	567 428
Bases brutes TFPNB 2020* TMN EPCI 2021	55 653	7,85 %	4 370
Bases brutes TFPB 2020* TMN 2020	38 483 112	16,70 %	6 425 063
Bases brutes TFPB 2020* TMN 2020	27 013 194	19,38 %	5 234 779
Bases brutes TFPB 2021* tx 2020* coco	26 611 070	32,96 %	- 14 660 943
Bases brutes TFPB 2021* (TMN 2020 35,1549 - tx 2020)	26 611 070	2,19 %	- 584 086
Bases brutes TFPB 2021* (TMN 2020 - Σ TMN comm + dpt)	26 611 070	- 0,42 %	- 112 538
TOTAL			- 25 622

Dans le cas d'espèce, l'impact de la correction sur le dénominateur est sans commune mesure de celle du numérateur du fait de la suppression de la fiscalité intercommunale (fiscalité/tarification des ordures ménagères essentiellement) pour ce dernier.

• L'impact sur les dotations de péréquation

La projection de l'effort fiscal réalisée en 2022 donne les informations suivantes pour notre commune :

	Avant réforme	Après réforme	Δ
Effort fiscal commune	1,159	0,949	- 18,1 %
Effort fiscal moyen strate	1,234	1,102	- 10,7 %
Ecart à la moyenne	94 %	86 %	- 7,8 %

Comme pour l'indicateur potentiel financier, il est possible d'extrapoler les dotations en substituant, toutes choses égales par ailleurs, l'effort fiscal actuel par l'effort fiscal terminal.

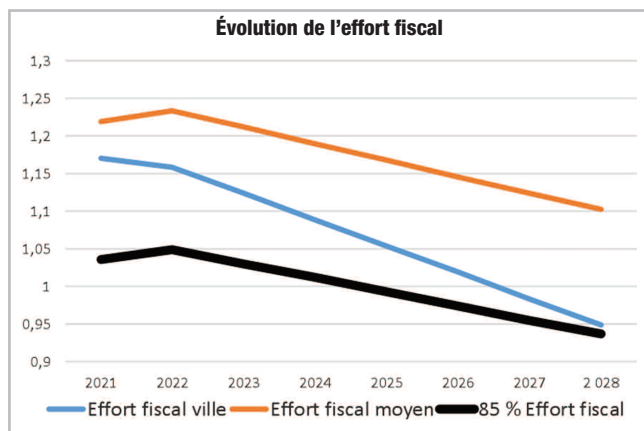
La formule de calcul d'attribution du FSRIF n'intégrant pas l'effort fiscal, l'impact sur la dotation est nul pour cet indicateur.

Pour la DSU, l'effort fiscal est un multiplicateur (plafonné à 1.3) de la part dynamique. La perte de dotation, sans prendre en compte la capitalisation garantie dans la part socle, est estimée à 132 K€.

% de prise en compte de la fraction correction	100 %	0 %
Pop DGF	28 897	28 897
Indice synthétique	2,3785	2,3785
Valeur point	0,5213	0,5213
Coef maj	4,0000	4,0000
Effort fiscal	1,1587	0,9490
Effort fiscal	1,1587	0,9490
Coef QPV	2,4751	2,4751
Coef ZFU	1,7752	1,7752
Progression DSU	729 709	597 630

Concernant la DNP, une extrapolation linéaire permet d'observer qu'à l'issue du lissage de la fraction de correction

l'effort fiscal de la commune va dangereusement s'approcher du plancher des 85 % de l'effort fiscal moyen et potentiellement mettre en cause l'éligibilité à la dotation. Un effort complémentaire des contribuables pourrait donc être nécessaire pour neutraliser ce risque de seuil.



Le calcul de la dotation stricto sensu n'intégrant pas l'indicateur effort fiscal, le montant ne sera quant à lui pas impacté.

Conclusion

Il apparaît donc que la réforme des deux principaux indicateurs que sont le potentiel fiscal et l'effort fiscal impactera peu le niveau des dotations de cette commune ⁽⁴⁴⁾.

En K€	Potentiel financier	Effort fiscal	Total
DSU	11	- 132	- 121
DNP	106	0	106
FSRIF	156	0	156
TOTAL	273	- 132	141

On peut donc considérer que, sans révolutionner le panier de ressources utilisé pour le calcul des dotations, les objectifs recherchés de limiter les effets de bord ont été atteints.

Il est néanmoins regrettable que le législateur n'ait pas profité de l'opportunité de ce profond bouleversement pour réinterroger l'ensemble du dispositif des dotations de l'État. À côté de la réforme fiscale aurait pu être déployée une méthode simple et dynamique : appliquée à l'enveloppe unifiée de tous les transferts de l'État, une cible équitable et rationnelle de réduction des inégalités à dix ans, elle-même régulièrement ajustée, aurait pu être définie.

Cet objectif aurait tenu compte à la fois du nouveau panier de ressources dont disposent les collectivités et des charges exogènes particulières auxquelles elles font face. Certes l'élaboration d'un indice synthétique mixte pour mesurer les inégalités territoriales pose les nombreuses interrogations, mais la difficulté demeure de second degré dès lors que le principe politique est acquis.

Paradoxalement, un tel principe de réforme globale aurait permis de mieux contourner le jeu des intérêts particuliers. En effet, la plupart des réformes ambitieuses ont échoué ou été réduites au plus petit dénominateur commun, conséquence de concessions mutuelles entre les élus locaux et les

représentants nationaux exerçant ou ayant généralement exercé également des responsabilités locales.

Partant de là, aurait été appliquée chaque année une correction de la distribution de la masse des transferts à raison d'une fraction de l'écart entre la cible et l'existant. Ce processus graduel aurait ainsi donné une lisibilité pluriannuelle aux collectivités prélevées favorisant, à défaut de son acceptabilité, un lissage des conséquences financières qu'aurait généré l'inévitable arbitrage entre baisse de l'offre de services et/ou recours au contribuable/usager pour la maintenir.

ANNEXE : Fiche individuelle DGF 2024

Population DGF de l'année N	Population INSEE de l'année N	Résidences secondaires de l'année N	Place de caravanes de l'année N après majoration	Strate démographique de l'année N	Superficie de l'année N
29 855	29 806	49	0	10	395

Potentiel fiscal et financier des communes

Potentiel fiscal 4 taxes final	22 430 868
Potentiel fiscal - Fraction de correction	- 884 244
Potentiel fiscal 4 taxes par habitant final	751,33
Potentiel financier final	26 282 295
Potentiel financier - Fraction de correction	0
Potentiel financier par habitant final	880,33
Potentiel financier superficiaire final	66 537,46
Régime fiscal de l'EPCI N-1	FPU
Population DGF N de l'EPCI sur son périmètre N-1	411 985
Bases brutes de TFPB	29 389 209
Taux communal consolidé de TFPB 2020 (en %)	32,96
Coefficient correcteur	1,671523
Bases brutes de TFPNB	79 755
Bases brutes de THRS	2 207 003
Taxe locale sur la publicité extérieure	48 527
Taxe sur les pylônes électriques	2 800
DMTO communaux - moyenne triennale	415 175
PSR TFPB LI de la commune	108 495
Part DCTP 2014 commune indexée Tx forfaitaire	25 920
TAFNB totale perçue par l'EPCI (FPU)	398 524
Bases brutes de THRS totales de l'EPCI (FPU)	43 494 001
Part CPS N-1 nette de l'EPCI	25 095 386
Attribution de compensation de la commune	2 801 435
Somme des attributions de compensation de l'EPCI	89 443 780
IFER perçues par l'EPCI sur la commune	173 241
TASCOM perçue par l'EPCI sur la commune	413 114
Bases brutes de CFE de l'EPCI (hors ZAE/ZE)	125 348 867
IFER perçues par l'EPCI (hors ZAE/ZE)	1 335 903
TASCOM perçue par l'EPCI (hors ZAE/ZE)	4 695 926
Prélèvement au titre du FNGIR de l'EPCI	4 184 792
PSR CFE LI de l'EPCI	2 699 416
Fraction TVA en comp de la sup CVAE de l'EPCI	1 373 921 019
Dotation forfaitaire N-1 notifiée sur périmètre N	3 877 347

Effort fiscal

Effort fiscal final	1,104868
Produit net TFPB de la commune hors comp	15 811 302
Produit net TFPNB de la commune	35 426
Produit net THRS y compris la majoration	649 965
Numérateur effort fiscal - Fraction de correction	2 878 196
Effort fiscal - Numérateur final	19 374 889
Dénominateur effort fiscal - Fraction de correction	- 23 060
Effort fiscal - Dénominateur final	17 535 926
Bases nettes TFPB	26 688 540
Bases nettes TFPNB	79 755
Bases nettes THRS	2 207 003

(44) Le gain représente 0,5 % des dotations de péréquation.