

# Loi de finances 2021 : la synthèse des mesures

Publié le 05/02/2021 sur [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)

La loi de finances pour 2021 (LFI) du 29 décembre 2020, de même que la 4<sup>e</sup> loi de finances rectificative pour 2020 (LFR IV) du 30 novembre 2020, sont empreintes de la crise sanitaire et du plan de relance 2021-2022 conçu par le gouvernement. En 2020, le déficit de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire le flux net d'endettement, est anticipé à 11,3 % du PIB en 2020 (dont à peu près 0,0 % pour les collectivités...), face à une récession de 11 %.

En 2021, une embellie est programmée : déficits publics de 8,5 % et rebond technique de l'activité de 6 %. Il reste que le PIB mettra longtemps à retrouver la trajectoire qui aurait été la sienne sans crise sanitaire, avec, à la clé, des pertes durables de recettes publiques, pour l'heure compensées par la dette : en 2021, l'Etat prévoit d'emprunter 280 milliards d'euros, davantage que ses 258 milliards de ressources fiscales nettes ! Nul ne doute qu'il faudra bien rentrer dans l'épure un jour. Et ce jour-là, il est à craindre que les collectivités ne soient (re)misés à contribution. Le parallèle est tentant avec la crise de 2008, laquelle avait vu se succéder plan de relance (2009), allègement des impôts de production avec la réforme de la taxe professionnelle (2010-2011), puis, à l'heure du redressement, ponctions sur les dotations locales (2014-2017). Les deux premières étapes figurent en LFI 2021. Elles se confondent d'ailleurs pour partie : une mesure phare du plan de relance de 100 milliards d'euros sur deux ans (dont 40 issus de l'Europe) consiste en des réductions d'impôts économiques, une nouvelle fois locaux (CFE et CVAE) de 10 milliards d'euros par an (pérennes au-delà de 2022), dûment compensées... pour l'instant. Alors, à quand la troisième étape ?... 2023 ?

La LFI 2021 marque un pas de plus vers la nationalisation des ressources des collectivités : quelque 33 milliards d'euros de reversements de TVA et 1 milliard d'euros de compensations fiscales nettes vont remplacer cette année la TH sur les résidences principales (THRP), la part régionale de CVAE et 50 % des impôts fonciers industriels, transformant, au total, près de 16 % des recettes de fonctionnement des collectivités.

La TVA nationale a beau être constitutionnellement rangée parmi les ressources propres des collectivités perceptrices, elle a tout d'une dotation à la main de l'Etat. Une disposition majeure de la LFI l'atteste s'il en était besoin : la révision de la règle d'indexation de la quote-part de TVA attribuée au titre de la suppression de la TH, conçue pour priver départements et EPCI du bénéfice du rebond attendu de la consommation de 2021.

Sinon, l'engagement pluriannuel pris en 2018 de stabilité à périmètre constant des concours financiers hors fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et TVA demeure respecté, et même au-delà. L'enveloppe globale de DGF est à nouveau figée cette année (ce qui ne dit rien, rappelons-le, des variations individuelles...). Un bonus émane des dispositifs de garantie de recettes. A ce titre, 580 millions d'euros ont été exceptionnellement votés, dont, il est vrai, 430 millions afin d'apurer les enveloppes de 2020. Après d'âpres débats, le bloc communal a décroché la reconduction en 2021 du soutien obtenu en 2020 à ceci près que seules les ressources fiscales seront cette fois couvertes. Mais, dès lors que, selon les

premières données disponibles, la chute de la CVAE s'avère très largement différée à 2022 (N+2), il ne devrait guère en coûter à l'Etat.

Parmi les autres mesures notables, citons pêle-mêle la neutralisation transitoire (bloc communal) ou définitive (départements) de l'impact des réformes fiscales sur les indicateurs de péréquation, une refonte des taxes communale et départementale sur l'électricité, neutre dans l'immédiat mais porteuse de menaces à terme, ou la prorogation, in extremis et pour deux ans, de certaines règles provisoires de l'alambiqué « mécano financier » de la métropole parisienne, initialement bornées à 2020.

## **Soutiens de l'état dans le cadre de la crise sanitaire**

Au titre de l'année 2021

Les blocs communal et départemental héritent de nouvelles mesures de garantie en 2021. Les régions, de leur côté, ont été servies sous une autre forme (cf. infra la substitution CVAE-TVA).

*Bloc communal*

### **Recettes fiscales des communes et EPCI (LFI, art. 74)**

La garantie de recettes du bloc communal est reconduite en 2021. A une différence près : elle écarte désormais les produits domaniaux pour porter sur les seuls revenus fiscaux (ceux-là mêmes que l'art. 21 de la LFR III 2020 énumérait).

Le fonctionnement est inchangé : dès lors que les ressources fiscales n'atteindront pas leur moyenne 2017-2018-2019 (2019 pour la taxe de séjour), l'Etat compensera la différence. Un acompte sera versé sur des bases forfaitaires à la fin 2021 et régularisé en 2022. L'intégralité de la subvention devra être rattachée au compte administratif 2021.

L'enveloppe prévue à cet effet est modeste : 160 millions d'euros, dont 80 millions d'euros sur 2020. Il apparaît en effet que, dans beaucoup de territoires, l'impôt le plus problématique, la CVAE, ne décrochera pas en 2021 (paiements 2020 des entreprises), mais plutôt en 2022 (paiements 2021). Au niveau national donc, en moyenne, une quasi-stabilité sera observable ; autrement dit, les entreprises auraient peu exploité les possibilités de réduction d'acomptes offertes en 2020, qu'elles soient de droit commun ou dérogatoires ; ce sont donc les soldes de CVAE de 2020, réglés par les contribuables en 2021 et récupérés par les collectivités en 2022, qui enregistreront la crise. Car une chose est sûre : un repli de 10 à 15 % du PIB marchand, c'est-à-dire des valeurs ajoutées en 2020, se traduira mécaniquement par une baisse équivalente de la CVAE millésimée 2020 (perçue par les collectivités à cheval sur 2021 et 2022).

La problématique de la garantie risque donc de s'inviter à nouveau en LFI 2022...

### **Abondement des fonds départementaux de péréquation des droits de mutation des communes de moins de 5 000 habitants (LFI, art. 77)**

Pour rappel, les communes non touristiques de moins de 5 000 habitants ne perçoivent pas directement la taxe additionnelle aux droits de mutation de 1,2 % née sur leur territoire. L'impôt revient de droit au « fonds départemental de péréquation des droits de mutation », lequel est

réparti en N +1 entre ces mêmes communes par le département selon des critères comprenant notamment la population, les dépenses d'équipement brut et l'effort fiscal.

Les fonds départementaux ont drainé 775 millions d'euros en 2018. Leur apport est significatif pour nombre de petites communes (généralement ciblées). Or ils n'étaient pas englobés par le mécanisme de soutien de la LFR III 2020. Au demeurant, les communes concernées percevront les inflexions du marché immobilier avec un an de décalage. De là ce nouveau dispositif : si, dans un département donné, le montant à répartir en 2021 n'atteint pas la moyenne 2018-2019-2020, l'Etat comblera la différence. A cet effet, 50 millions d'euros ont été votés. La vigueur inattendue des droits de mutation dans de nombreux départements en 2020 pourrait bien rendre caduque une partie de l'enveloppe.

### **Prise en charge de 50 % des abandons de loyers de novembre 2020 (LFI, art. 20)**

Transposant une faveur accordée sous forme de crédit d'impôt aux bailleurs privés, la LFI octroie aux collectivités une compensation égale à 50 % des abandons de loyers de novembre 2020 (deuxième confinement) s'ils concernent des entreprises victimes de la crise sanitaire. La décision doit être prise au plus tard le 31 décembre 2021.

## **Association des collectivités au plan de relance**

Le plan de relance de 100 milliards d'euros (60 milliards d'euros net des 40 milliards d'euros attendus de l'Europe) s'étalera sur deux années. La baisse des impôts locaux de production, pérenne, y est valorisée au titre de ses deux premières tranches (2 x 10 milliards d'euros). Il mobilisera de multiples opérateurs : l'Etat (en apports directs ou en garanties), la Sécurité sociale (Ségur de la santé, chômage partiel de longue durée...), la Banque des territoires et Bpifrance.

Au titre de 2021, outre les 10 milliards d'euros d'allègements fiscaux, 36,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sont ouvertes au budget de l'Etat, dont 18,3 milliards d'euros au titre de l'écologie, 5,9 milliards d'euros de la compétitivité et 12 milliards d'euros de la cohésion sociale et territoriale.

Ils comprennent de nombreuses mesures intéressant directement ou indirectement les premiers investisseurs publics que sont les collectivités. Citons (à partir du rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale) :

- la rénovation énergétique des bâtiments publics : 3,7 milliards d'euros dont 1 milliard d'euros déjà fléchés vers le bloc communal et les départements ;
- la densification et le renouvellement urbain : 650 millions d'euros dont 175 millions d'euros à destination des communes validant des opérations denses ;
- la modernisation des réseaux d'eau et des stations d'assainissement : 300 millions d'euros ;
- la limitation de la production de déchets : 500 millions d'euros (dont 195 millions d'euros pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ;
- le plan vélo et transports en commun : 900 millions d'euros ;
- la résilience des réseaux électriques : 50 millions d'euros ;
- une dotation régionale d'investissement de 600 millions d'euros en phase avec les accords Etat-région (dont 300 millions d'euros fléchés vers la rénovation des lycées) ;
- la formation professionnelle : 1,5 milliard d'euros ;

- la cohésion territoriale (1,3 milliard d'euros), incluant 500 millions d'euros au titre de l'inclusion numérique et du plan France très haut-débit et 250 millions d'euros de soutien financier aux actions de développement local (dont les contrats de plan Etat-région et contrats de plan interrégionaux Etat-région).

Le gouvernement souhaite aller vite. S'agissant, par exemple, de la rénovation énergétique des bâtiments, laquelle a déjà donné lieu à une circulaire, l'un des critères de sélection des projets, en sus des gains de consommation, sera la capacité à mettre en œuvre ceux-ci sous deux ans en passant les marchés dès 2021.

## **Cadre des concours de l'État (LFI, art. 73 et 78, jaune budgétaire « collectivités locales »)**

Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales en 2021

Les flux regroupés sous le terme de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales totalisent 138 milliards d'euros en LFI 2021, marquant une progression de près de 22 milliards d'euros par rapport à la LFI 2020 (116 milliards d'euros), principalement du fait de la compensation des suppressions d'impôts locaux (TH, CVAE régionale et réduction de la TFPB et de la CFE des établissements industriels).

Ils regroupent trois rubriques répondant à des logiques différentes. La première rubrique, dénommée « concours financiers de l'Etat », totalise 52 milliards d'euros et regroupe :

- les prélèvements sur recettes (PSR) qui s'élèvent à 43,4 milliards d'euros en 2021 et comprennent principalement la DGF du bloc communal et des départements (26,7 milliards d'euros), le FCTVA (6,5 milliards d'euros) et des compensations de suppression d'impôts locaux dont, notamment, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour 2,9 milliards d'euros et la nouvelle compensation de la réduction de TFPB et de CFE accordée aux établissements industriels pour 3,3 milliards d'euros ;
- les crédits de la mission « relation avec les collectivités territoriales » (RCT) qui s'élèvent à 4,2 milliards d'euros en autorisation d'engagement et à 3,9 milliards d'euros en crédit de paiement ;
- sont aussi classés sous cette rubrique la TVA dévolue aux régions en remplacement de leur DGF depuis 2018 (4,3 milliards d'euros en 2021) et le nouveau fonds de péréquation des départements de 250 millions d'euros, alimenté par la TVA à partir de 2021.

La deuxième rubrique correspond d'une part à des subventions d'équipement octroyées aux collectivités pour 4,7 milliards d'euros en autorisation de programme, d'autre part aux dégrèvements de fiscalité (cotisations d'impôts locaux payés par l'Etat en lieu et place des contribuables). Sous l'effet de la suppression de la THRP et de la part régionale de CVAE, ce poste diminue de 14 milliards d'euros (9 milliards d'euros en 2021 contre 23 milliards d'euros en 2020).

La troisième rubrique, 71 milliards d'euros en 2021, comprend la fiscalité transférée aux collectivités au fil des vagues de décentralisation, mais également en compensation d'impôts locaux supprimés. En 2021, cette rubrique affiche une hausse de 32 milliards d'euros du fait principalement des nouveaux reversements de TVA : 15 milliards d'euros pour la compensation

du transfert de la TFPB départementale aux communes (cette TFPB compensant elle-même la TH communale supprimée), 7,5 milliards d'euros compensant la perte de TH des EPCI et de la ville de Paris et 9,7 milliards d'euros compensant la suppression de la part régionale de CVAE.

L'article 16 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 impose la stabilité en volume des crédits de la première rubrique, hors FCTVA et TVA des régions, soit un volume de 41 milliards d'euros en 2021, modulo les effets de périmètre et les mesures nouvelles que l'Etat prend en charge.

Ces mesures sont principalement liées à la crise sanitaire : 520 millions d'euros inscrits au titre des mesures de soutien au bloc communal (développées supra), abondement de 60 millions pour garantir le fonds de péréquation des DMTO (cf. supra également). S'y ajoutent 2 millions d'euros octroyés au fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru), financés à 50 % par les variables d'ajustement et à 50 % par l'Etat, et la création d'un prélèvement de 0,9 million d'euros destiné à compenser les communes ou EPCI prélevés au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) subissant d'importantes pertes de CFE. La suppression de la THRP se traduit par une baisse de 2 milliards d'euros des compensations d'exonération afférentes et la réduction des impôts de production par la création de nouvelles compensations de CFE et de TFPB de 3,3 milliards d'euros.

Hors ces mesures, la hausse des autres postes doit être compensée par la réduction équivalente des concours appelés « variables d'ajustement », qui correspondent toujours à des compensations de suppressions ou de réductions d'impôts locaux.

#### Modalités d'ajustement des concours d'Etat en 2021

Les modalités de mise en œuvre de ce vieux système sont à la discrétion de l'Etat : elles changent à chaque LFI, s'agissant tant du mode de calcul du besoin à financer que de sa répartition entre les trois échelons ou du choix des dotations rabotées. Mais le résultat, lui, est toujours le même : le champ des compensations ajustées est sans cesse élargi. A de rares exceptions près, toute dotation de compensation d'un impôt local supprimé ou réduit subit l'ajustement tôt ou tard, ce qui relativise nettement la portée du principe de maintien des ressources des collectivités mis en avant à chaque réforme fiscale, et cette année encore, à l'occasion de la suppression de la TH et de la réduction de TFPB et de CFE consentie aux établissements industriels.

#### **Evaluation du besoin**

En 2021, les augmentations à compenser atteignent 51 millions d'euros, un étiage bas par rapport aux années précédentes (150 millions d'euros en 2020, 159 millions d'euros en 2019, 293 millions d'euros en 2018). L'Etat n'a même plus pris la peine d'en préciser le contenu (hormis le million d'euros correspondant à 50 % de l'abondement du Faru).

Il faut souhaiter que cette opacité ne devienne pas une habitude, et ce d'autant plus que l'ajustement pourrait s'amplifier dès l'année prochaine, où il faudra financer – entre autres – la dynamique de la compensation de la réduction des valeurs locatives industrielles.

#### **Financement du besoin : les variables d'ajustement**

Les 51 millions d'euros sont, cette année, partagés pour moitié entre départements et régions. Ils sont prélevés comme d'ordinaire sur les deux concours de compensation de la réforme de la taxe professionnelle de 2011 : la DCRTP et la DTCE (dotation pour transferts de compensations d'exonérations).

Si le bloc communal ne participe pas à l'ajustement, il faut noter que la compensation des pertes de VM, liée au relèvement du seuil d'assujettissement (versée depuis 2016), reste plafonnée à son niveau de 2020 (après avoir servi de variable d'ajustement l'année dernière). Elle ne suit donc plus l'évolution des bases exonérées (un nouvel exemple du dépérissement inéluctable des compensations de réductions d'impôts locaux). Comme depuis plusieurs années, l'ajustement n'est pas proportionnel aux compensations perçues, mais calculé au prorata des recettes réelles de fonctionnement N -2 (nettes des reversements fiscaux et des produits exceptionnels), afin de ne pas pénaliser les collectivités recevant les dotations de compensation les plus importantes.

## **Niveau et répartition de la dotation globale de fonctionnement (LFI, art. 78 et 252)**

### **La DGF des communes et EPCI**

En dehors de l'abondement destiné à alimenter le Faru, la DGF du bloc communal reste figée à 18,3 milliards d'euros en 2021. La hausse de certaines de ses composantes impose d'en réduire d'autres.

#### **L'ajustement des différentes composantes de la DGF du bloc communal**

Comme chaque année, le besoin de financement (les dotations en hausse) provient :

- du coût de l'évolution de la population, répercuté dans la dotation forfaitaire des communes, 30-40 millions d'euros par an ; avec également, cette année, l'ajustement de la population de Mayotte (cf. infra),
- de l'évolution de la dotation d'intercommunalité : 30 millions d'euros fixes par an,
- des mesures en faveur des communes nouvelles,
- de l'accentuation de l'effort de péréquation, + 180 millions d'euros en 2021 : 90 millions d'euros pour la DSU et 90 millions pour la DSR, la DNP restant figée.

Le besoin de financement définitif, qui ne sera connu qu'en février, peut être estimé autour de 240 millions d'euros : il sera couvert par l'écêtement de la dotation forfaitaire de DGF des communes et par une réduction uniforme de la dotation de compensation des EPCI.

C'est le Comité des finances locales qui arbitrera, en février, la répartition de l'effort entre ces deux composantes. Jusqu'à présent, la dotation forfaitaire des communes supporte 60 % du besoin et la dotation de compensation des EPCI 40 %. Sur ces bases, la variation de cette dernière avoisinerait - 2,0 % en 2021.

#### **Autres mesures relatives à la DGF des communes et EPCI (LFI, art. 252)**

Calcul des indicateurs (PF, EF, PFIA, EFA) à la suite des réformes fiscales  
L'article 252 modifie le calcul du potentiel fiscal/financier (PF), de l'effort fiscal (EF) des

communes et des EPCI, ainsi que de leurs pendants pour le calcul du FPIC (potentiel financier agrégé [PFIA] et effort fiscal agrégé [EFA]) afin de prendre en compte les conséquences de la suppression de la THRP et de la réduction des bases de TFPB et de CFE des établissements industriels.

Le nouveau calcul s'appliquera dès 2022, les indicateurs étant toujours calculés sur les données N-1.

Sans entrer dans le détail des formules, il s'agit de remplacer les ressources perdues par les compensations octroyées :

- le potentiel fiscal/financier intégrera donc les bases résiduelles de THRS, les bases de TFPB valorisées au nouveau taux moyen national (communes + département), le coefficient correcteur et la TVA (remplaçant la THRP des EPCI et de la ville de Paris). La compensation versée par l'Etat au titre de la réduction des bases des établissements industriels (TFPB et CFE du bloc communal) sera intégrée telle quelle ;
- le raisonnement est le même s'agissant de l'effort fiscal, qui rapporte les produits des impôts « ménages » (dorénavant : TFPB, taxe foncière additionnelle sur les propriétés non bâties, THRS) au potentiel fiscal desdits impôts (lui-même corrigé comme ci-dessus).

De telles réformes ne seront pas sans conséquences sur le niveau des indicateurs : afin d'en lisser les effets sur les dotations des communes, le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) ou le FPIC, la loi prévoit d'appliquer un correctif de neutralisation total de la réforme en 2022. Celui-ci sera progressivement réduit jusqu'à disparaître en 2028, année où les nouveaux indicateurs s'appliqueront donc pleinement.

Seule exception, le nouveau potentiel fiscal des EPCI s'appliquera dès 2022 au calcul de la dotation d'intercommunalité, il est vrai percluse de garanties en tous genres réduisant déjà fortement le jeu des critères.

Enfin, la formule de calcul du CIF des EPCI est également corrigée de sorte à prendre en compte le nouveau panier de recettes des intercommunalités et de leurs communes membres (le CIF entre dans le calcul de la dotation d'intercommunalité et dans la répartition du FPIC entre communes et EPCI).

- Suppression de la prise en compte des partages de TFPB loi de 1980 dans le calcul des potentiels fiscaux

La loi du 10 janvier 1980 prévoyait que les partages de fiscalités entre communes et/ou EPCI soient pris en compte dans le calcul des potentiels fiscaux. Ce n'est plus le cas depuis la révision des indicateurs imposée par la suppression de la taxe professionnelle, mais il avait alors été omis de corriger la loi de 1980 concernant les partages de bases de TFPB : l'article 53 régularise la situation.

- Refonte de la péréquation en faveur de l'outre-mer

La péréquation des communes d'outre-mer est fondée sur un régime spécifique, la Dacom, abondée par un prélèvement sur les enveloppes DSU-DSR-DNP selon le poids relatif de la population des communes d'outre-mer majoré d'un coefficient et répartie en fonction de critères spécifiques, principalement fondés sur la population des communes jusqu'en 2019.

Constatant, d'une part, que, à situation équivalente, le volume des dotations des communes d'outre-mer était inférieur à celui de métropole et, d'autre part, que la répartition de la Dacom s'avérait peu péréquatrice, un rééquilibrage a été initié en 2020 en deux axes.

Premier axe, le volume de la Dacom est relevé : le coefficient s'appliquant au rapport de population est passé de 35 % en 2019 à 40,7 % en 2020 et sera de 48,9 % en 2021. De nouvelles hausses sont attendues pour atteindre 53 % à terme. Ce rattrapage (+ 11 millions d'euros en 2020, + 17 millions d'euros en 2021) étant financé au sein des dotations de péréquation, il se traduit par une moindre progression de la DSU et de la DSR des communes de métropole et par une baisse de leur DNP (dont l'enveloppe est figée depuis 2015).

Le second axe, opéré au sein de la Dacom, consiste en une réduction progressive du poids de la dotation « historique » au bénéfice de la création d'une enveloppe plus péréquatrice (la DPOM). Toutefois, une garantie assure aux communes des DOM que l'ensemble dotation « historique » + DPOM restera au moins égal au montant de l'ancienne Dacom (réduisant de fait le poids de la nouvelle péréquation à la croissance de l'enveloppe permise par le relèvement du coefficient de majoration).

- Population de Mayotte

La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer aligne le recensement de la population mahoraise sur les départements de métropole. Les premières enquêtes commenceront l'année prochaine, avec une publication de la nouvelle population au 1<sup>er</sup> janvier 2026, sur la base de la situation au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La dernière population légale de Mayotte est datée du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Or, vu le dynamisme démographique, l'absence de mise à jour durant huit ans pour le calcul des dotations pénalise les collectivités. L'article 252 prévoit un dispositif d'actualisation anticipée des populations municipales de Mayotte pour les années 2021 à 2025.

- Dotation d'intercommunalité des EPCI de Polynésie

La réforme de la dotation d'intercommunalité de 2019 prévoyait le statu quo en Polynésie, à savoir une dotation de 24,48 euros par habitant pour les EPCI situés sur une seule île et de 48,96 euros par habitant pour ceux regroupant des communes de plusieurs îles. Mais le texte ne s'appliquait qu'aux EPCI déjà existants : l'article 252 étend donc cette disposition aux EPCI qui seraient créés à l'avenir.

## **Concours d'investissement**

### **Dérogation à la participation maximale du maître d'ouvrage (LFI, art. 242)**

Cette mesure, issue d'un amendement gouvernemental, permet aux préfets de déroger, jusqu'au 31 décembre 2021, à la règle de participation minimale de 20 % du maître d'ouvrage pour les projets de rénovation énergétique bénéficiant de subventions dans le cadre de la mission « plan de relance ». Il est conditionné à deux critères : une baisse d'épargne brute de plus de 10 % et la capacité de désendettement (sans qu'un seuil soit précisé).

L'évolution de l'épargne brute est étonnamment appréciée, non sur l'année civile, mais par différence entre le montant de l'exécution au 31 octobre 2019 et celui constaté au 31 octobre

2020, l'exposé des motifs indiquant que ce choix vise à mettre en œuvre le dispositif dès le début 2021.

### **Décalage de l'automatisation du FCTVA (LFI, art. 251)**

Cette réforme, votée en loi de finances pour 2018, consiste à automatiser le versement du FCTVA (6,5 milliards d'euros) en s'appuyant sur la comptabilité. Sa mise en œuvre, prévue pour 2019, a déjà été repoussée deux fois du fait de la complexité technique du projet, mais aussi en raison des ajustements d'assiette recherchés par l'Etat pour compenser des surcoûts estimés à 113 millions d'euros en moyenne sur la période 2015-2018, que le gouvernement n'a pas documentés en détail (n'ayant pas remis le rapport sur la question votée en LFI 2020 avec échéance au 30 septembre 2020).

L'article 251 présente deux avancées dans cette réforme. Tout d'abord, l'assiette du FCTVA est reprécisée : il s'agit, de manière générale, de toutes les dépenses d'investissement et de certaines dépenses de fonctionnement (entretien des bâtiments publics, voirie, entretien des réseaux et des prestations relevant de l'informatique en nuage, incluses en LFR III pour 2020). L'article dresse également la liste des dépenses non éligibles à l'automatisation et pour lesquelles une déclaration restera nécessaire. Ensuite, un calendrier de mise en œuvre est confirmé : dès 2021 pour les collectivités percevant le FCTVA en N pour N (EPCI et métropoles). L'exposé des motifs de l'article précise que la déclaration écrite sera parallèlement maintenue, de sorte à appréhender concrètement les éventuels surcoûts, et à proposer, le cas échéant, des mesures de correction d'assiette pour les compenser, avant l'extension aux autres régimes de perception, prévue à 2022 pour les bénéficiaires en N+1 et à 2023 pour les bénéficiaires en N+2.

### **Modification des règles de répartition de la DETR (LFI, art. 253)**

Les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (1 milliard d'euros en autorisations d'engagement [AE] et 888 millions d'euros en crédits de paiement [CP]) sont répartis en enveloppes départementales selon des critères de taille démographique et de potentiel financier des communes et EPCI éligibles ; ces enveloppes départementales sont ensuite distribuées par le préfet. En 2019, 33 911 communes étaient éligibles.

Cette disposition, votée sur amendement parlementaire, vise à substituer, dans la détermination des enveloppes départementales, le critère de population totale des EPCI éligibles (25 % de la répartition) à celui de la population des seules communes peu denses ou très peu denses au sens de l'Insee (dont la liste est disponible en ligne) appartenant à ces EPCI. Et ce, de sorte à exclure la population des communes urbaines et, ainsi, à cibler davantage la dotation vers les territoires ruraux.

L'encadrement de l'évolution des enveloppes départementales est resserré (passant de 95 % – 105 % de N-1 à 97 % – 103 %) afin de mieux lisser dans le temps les effets de ce changement.

## **Mesures diverses relatives aux concours de l'État**

### **Création d'une compensation des contributeurs au FNGIR en cas de forte baisse de CFE (LFI, art. 79)**

Cette dotation compensera les communes ou EPCI dont la contribution au FNGIR représente plus de 2 % des recettes de fonctionnement et qui ont subi, depuis 2012, une perte massive de

CFE (- 70 %). Attribuée sans limitation de durée, elle sera égale à un tiers du prélèvement FNGIR. Toutefois, pour les communes/EPCI bénéficiant du dispositif de compensation provisoire des pertes de CFE et d'Ifer (art. 79 de la LFI 2019), cette nouvelle dotation ne sera versée qu'à compter de la quatrième année suivant la première attribution du dispositif de compensation provisoire.

Ainsi, 300 communes/EPCI seraient concernés par ce dispositif, pour un montant de 0,9 million d'euros en 2021 (le rapport de la commission des finances du Sénat indique toutefois un montant de 2,5 millions d'euros).

### **Prélèvement sur fiscalité au titre de la dotation d'intercommunalité des EPCI à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel (LFI, art. 81)**

Cet amendement gouvernemental tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel (QPC n° 2020-862 « CC Chinon Vienne et Loire ») censurant la pérennisation, dans le cadre de la réforme de la dotation d'intercommunalité instituée par la LFI 2019, du prélèvement sur fiscalité des EPCI dont la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) était supérieure à la dotation d'intercommunalité en 2018. Le Conseil a estimé qu'il était impossible de maintenir un prélèvement dont le montant est fondé sur la situation de l'EPCI en 2018 sans qu'il soit possible de le réviser en cas d'évolution de sa situation.

Cet article prévoit donc de réduire le montant du prélèvement proportionnellement à la baisse, si elle est supérieure à 5 %, des recettes réelles de fonctionnement par habitant constatées en N-2 par rapport à leur niveau de 2015 (année de référence pour le calcul de la dernière tranche de la CRFP en 2017).

### **Fonds d'aide au relogement d'urgence (LFI, art. 254)**

La LFI prolonge le Faru jusqu'en 2025 (il devait prendre fin en 2020), devant les besoins croissants générés par les catastrophes naturelles. Le fond, inclus dans la DGF des communes, est doté de 2 millions d'euros en 2021 par abondement externe financé à 50 % par l'Etat et à 50 % par les variables d'ajustement.

## **Bloc communal**

Pour la première fois depuis leur création, et en dépit de plusieurs tentatives d'amendements, aucune modification n'est apportée au FSRIF ni au FPIC en 2021, qu'il s'agisse des règles de calcul ou des montants qui sont donc figés respectivement à 350 millions et 1 milliard d'euros.

## **Réformes fiscales**

### **Réduction des impôts de production**

Les impôts sont dits « de production » lorsqu'ils pèsent sur les entreprises indépendamment de leurs performances économiques. Ils totalisent près de 80 milliards d'euros en France, soit près de trois fois l'impôt sur les bénéfices et, semble-t-il, nettement plus que dans les autres pays développés. Ils incluent au premier chef des impôts locaux : taxe foncière, CFE, Ifer, CVAE, versement mobilité.

Mesure phare du plan de relance (20 % des crédits totaux sur deux ans), sans parler de la pérennisation ultérieure, la diminution des impôts cible, tout comme la suppression de la taxe professionnelle en son temps, l'industrie, dans une optique de relocalisation.

Le coût pérenne de précisément 10,5 milliards d'euros par an est à vrai dire surestimé. Il faut en déduire les surplus d'impôt que l'Etat tirera de l'amélioration des résultats des entreprises et l'abaissement du coût du plafonnement à la valeur ajoutée (cf. infra). Restera une charge nette évaluée à 8,2 milliards d'euros (en valeur 2019).

Division par deux des valeurs locatives des établissements industriels (LFI, art. 29)

La base d'imposition à la TFPB et à la CFE est déterminée à partir des valeurs locatives cadastrales (VLC). S'agissant des entreprises, la loi distingue :

- les locaux professionnels, estimés selon une « méthode tarifaire », c'est-à-dire en appliquant à leur surface un tarif en euros par mètre carré pondéré régulièrement actualisé depuis la réforme de 2017 en fonction du marché locatif local ;
- les établissements industriels, évalués selon une « méthode comptable » : à la valeur brute de bilan, annuellement actualisée selon les coefficients de revalorisation forfaitaire des bases, est appliqué un taux d'intérêt de (généralement) 8 % nets ; en fin de calcul, un abattement intervient, égal à 50 % pour la TFPB et à 30 % pour la CFE.

L'exégèse ne sera pas faite ici des modalités, amplement débattues ces dernières années, de caractérisation d'un établissement industriel. Concrètement, il faut un processus de production ou de transformation au moyen d'importants moyens techniques d'une valeur supérieure à 500 000 euros. A l'échelle nationale, les locaux industriels génèrent 36 % de la CFE (3,1 milliards d'euros) et 27 % de la part économique de la TFPB (3,5 milliards d'euros).

Initialement instaurée (en 1970) afin d'alléger la pression fiscale sur l'industrie, la méthode comptable aboutit aujourd'hui à l'effet inverse. La LFI divise tout simplement par deux les taux d'intérêt applicables aux valeurs de bilan réévaluées, les ramenant de 8 % à 4 % net. Les produits industriels des communes et EPCI vont donc se trouver divisés par deux. Une compensation d'Etat est prévue, égale au produit :

- des bases perdues, mises à jour chaque année,
- par le taux voté en 2020.

Ce schéma, présenté comme neutre, appelle trois réserves :

- si la dynamique locale est (à ce stade) préservée, les collectivités perdent du levier fiscal ;
- la compensation, quelque 3,3 milliards d'euros, va a priori intégrer les concours d'Etat soumis à une norme d'évolution (pour l'heure, la stabilité). Au sein de cette enveloppe fermée, sa hausse naturelle exercera une pression à la baisse sur d'autres dotations. Ce sont donc les collectivités qui, dès 2022, paieront la dynamique de la compensation, non l'Etat ;
- à plus longue échéance, comment ne pas imaginer que cette replète compensation, à l'image de nombre de ses prédécesseurs, ne devienne une « variable d'ajustement » au sein des concours d'Etat ?

# Suites de la suppression de la TH

Contemporanéisation de la TVA des EPCI et des départements (LFI, art. 75)

Ce vocable barbare masque une pratique à laquelle beaucoup ont appliqué le même qualificatif. Selon la LFI 2020, la THRP des EPCI et la TFPB que les départements transfèrent aux communes à compter de cette année étaient compensées par l'attribution d'une quote-part nationale de TVA :

- précisément égale en 2021 à l'impôt perdu en valeur 2020 (augmenté des compensations et de la moyenne sur trois ans des rôles supplémentaires),
- évoluant ensuite en N selon la variation du produit national de TVA en N-1 ; le gouvernement avait, l'an dernier, présenté ce décalage d'un an comme un avantage en ce qu'il offrait aux collectivités une visibilité sur le produit dès le début d'exercice ; sur le fond, il ne servait qu'à justifier l'« année blanche » de revalorisation en 2021.

Or le produit national de TVA est appelé à rebondir fortement en 2021 (+ 8 % prévus). La stricte application de la LFI 2020 allait doper d'autant le reversement aux collectivités en 2022. Qu'à cela ne tienne... la LFI 2021 change la règle. Le décalage d'un an est supprimé. Rien ne change en 2021 mais, à partir de 2022, la part des EPCI et des départements évoluera comme le produit national de l'exercice. En régime de croisière, l'Etat tirera de ce tour de passe-passe une économie de l'ordre de 1,3 milliard d'euros par an.

L'épisode instruit à nouveau sur le caractère de quasi-dotation de la TVA transférée.

Ajustements techniques en lien avec la réforme fiscale (LFI, art. 9 et 29)

Les deux articles procèdent à des ajustements techniques, neutres, en lien avec les réformes fiscales (fin de la THRP et division par deux des VLC industrielles).

## Taxes directes

Exonération facultative de CET pour les créations et extensions d'établissements (LFI, art. 120)

Une entreprise qui se crée en N ne paie de la CFE qu'à partir de N+1, ce sur une base divisée par deux. Elle rejoint en N+2 le droit commun. Elle acquitte alors la taxe sur les biens dont elle disposait pour son activité deux ans auparavant. Un investissement foncier en N accroît donc la charge fiscale en N+2.

La LFI autorise les collectivités à différer de trois ans de plus l'impact des créations et extensions. La délibération doit être prise avant le 1<sup>er</sup> octobre N-1 pour application en N. Aucune compensation n'est accordée.

Conformément à la règle générale de la CET, l'exonération de CFE s'étend automatiquement à la CVAE. Quant au dégrèvement exceptionnel de deux tiers de certains secteurs touchés par la crise instaurée en 2020 voté en LFR III de 2020, dont l'Etat prenait la moitié du coût en charge, il n'est pas reconductible.

Valeurs locatives (LFI, art. 132 à 134)

Les valeurs locatives des locaux commerciaux ont été intégralement revues en 2017, sur la base d'une campagne déclarative menée en 2013 ; depuis, elles sont mises à jour annuellement et leurs paramètres doivent être révisés tous les six ans à la suite du renouvellement des conseils municipaux. L'article 134 reporte exceptionnellement à 2022 cette première révision sexennale ; il prévoit ensuite d'allonger à douze ans (plutôt que six ans) le rythme de réalisation des campagnes déclaratives générales.

Ainsi, tous les douze ans à partir de 2022, l'actualisation des tarifs, des secteurs d'évaluation et des coefficients de localisation s'effectuera à partir des données relatives aux changements fonciers, aux limites cadastrales, aux loyers pratiqués, dont dispose déjà l'administration fiscale ; tous les douze ans à compter de 2027, l'actualisation, fondée cette fois sur une nouvelle campagne déclarative générale, pourra également modifier les catégories de la nomenclature tarifaire.

L'article 132 précise les modalités du reclassement des équipements souterrains des casiers d'installations de stockage de déchets en locaux professionnels plutôt qu'industriels (mesure instituée par l'article 121 de LFI 2020).

L'article 133 institue une nouvelle méthode forfaitaire d'évaluation de la valeur locative des quais portuaires, du fait de l'assujettissement de certains d'entre eux, auparavant exonérés, aux taxes foncières.

## Mesures diverses

Mesures relatives à la taxe de séjour (LFI, art. 122 à 124)

Les collectivités ayant institué la taxe de séjour forfaitaire (dont le montant est indépendant du nombre de nuitées) peuvent appliquer un abattement de 10 % à 50 % de cette taxe, en fonction de la durée de la période d'ouverture de l'établissement. La crise sanitaire a révélé que le plafond de 50 % pouvait être insuffisant. C'est pourquoi l'article 122 le porte à 80 %. Pour une décision prise en juillet 2021 (cf. ci-dessous), la majoration de l'abattement s'appliquera donc à partir de 2022.

L'article 123, afin de faciliter la campagne de diffusion des tarifs, avance la date de délibération relative à la taxe de séjour du 1<sup>er</sup> octobre au 1<sup>er</sup> juillet, pour application l'année suivante (et du 1<sup>er</sup> février au 1<sup>er</sup> juillet pour les EPCI en cas de fusion ou de modification de périmètre, les dispositions antérieures restant maintenues de droit la première année).

L'article 124 simplifie (et relève) le plafond de la taxe de séjour des hébergements touristiques non classés. Fixée entre 1 % et 5 % du prix par personne et par nuitée, la taxe était jusqu'à présent plafonnée au tarif le plus élevé voté par la collectivité ou, s'il était inférieur, au tarif plafond applicable aux hôtels 4 étoiles (2,30 euros par personne et par nuitée). Ce second plafond est supprimé : seul prévaudra désormais le tarif le plus élevé fixé par la collectivité (au maximum : le tarif applicable aux palaces – 4,00 euros par personne et par nuitée – pour peu que la commune en accueille un sur son territoire).

## Réforme des taxes sur l'électricité (LFI, art. 54)

Les taxes françaises sur l'énergie sont, en vertu du droit européen, des « accises », c'est-à-dire des impôts assis sur les quantités, non sur les montants payés. Deux de celles qui frappent les consommations électriques, reviennent aux collectivités : une taxe communale (souvent captée par un syndicat d'énergies, quitte à être partiellement reversée aux communes membres) et une taxe départementale. Principalement payées par les petits et moyens consommateurs, elles rapportent 2,3 milliards d'euros par an et, TVA comprise, composent environ 6 % de la facture d'électricité d'un consommateur résidentiel.

Elles se déterminent comme suit :

- la loi fixe un tarif de base, annuellement indexé sur l'inflation : 0,77 euro/MWh en 2020 ;
- la collectivité perceptrice du bloc communal applique à ce tarif de base un coefficient égal à 0, 2, 4, 6, 8 ou 8,5 (91 % de la population nationale est concernée par un coefficient de 8 ou 8,5) ;
- le département applique de son côté un coefficient égal à 0, 2, 4 ou 4,25 (tous les départements ont voté 4 ou 4,25) ;
- les fournisseurs d'électricité, qui doivent potentiellement déposer 8 800 déclarations chaque trimestre auprès des collectivités collectrices, prélèvent à ce titre 1,5 % du produit (1 % si la taxe relève d'un syndicat puisque la tâche est moindre).

La LFI commence par réunir les deux taxes locales et la taxe que l'Etat lève par ailleurs au taux de 22,50 euros/MWh au sein d'une nouvelle taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité (TICFE). En vertu, semble-t-il, d'un impératif européen, elle en unifie nationalement les taux, se calant sur les coefficients plafonds. Les surplus de produit induits reviendront aux collectivités concernées (pour le bloc communal : + 105 millions d'euros – pour les départements : +4 millions d'euros). S'agissant de la part communale (TCCFE), le calendrier est le suivant :

- 2021, première étape d'unification des taux par disparition des deux tranches basses (alignement sur la tranche immédiatement supérieure) ;
- 2022, poursuite de l'unification des taux par disparition de la troisième tranche ;
- 2023, unification totale des taux et de la gestion de l'accise.

En 2021 et 2022, dans les communes et syndicats dont le coefficient est déjà au plafond, rien ne changera. Les déclarations des fournisseurs demeureront transitoirement locales. A compter de 2023, la taxe sera centralisée par l'Etat. Le produit versé à chaque commune sera reconstitué de la manière suivante (hors effet taux éventuel) :

- en 2023, produit = produit 2022 augmenté des frais de gestion que les fournisseurs, dont la tâche aura été substantiellement allégée, ne seront plus habilités à prélever, soit 1 % (si syndicat) ou 1,5 % (si commune) + l'inflation 2021 ;
- à partir de 2024, produit N = produit N-1 augmenté de l'inflation N-2 et de la variation des consommations électriques sur le territoire de la collectivité entre N-3 et N-2.

Pour les départements, ce calendrier est avancé d'un an.

La réforme ne coûtera donc rien aux collectivités, voire leur rapportera (aux dépens de leurs résidents...) là où les coefficients n'atteignaient pas les plafonds. Elle les rendra sensibles à la totalité des consommations au lieu des petites et moyennes aujourd'hui.

A terme, la centralisation nationale de la taxe fait planer deux risques :

- l'Etat, désormais interlocuteur unique des fournisseurs, contrôlera-t-il les déclarations comme les collectivités (souvent les syndicats d'énergies qui, pour la plupart, conservaient une part de taxe pour couvrir leurs propres frais) pouvaient le faire ?
- le reversement aux collectivités, à partir d'une taxe nationalisée, s'apparentera à une dotation de fait, indexée sur l'inflation et la consommation locale. L'Etat ne sera-t-il pas tenté un jour d'en conserver une part, en plafonnant le produit, en le ponctionnant ?

## Autres impôts

Taxe d'aménagement (LFI, art. 141 et 155)

L'article 141 adapte la taxe d'aménagement (TAM) dans le but de ralentir de moitié l'artificialisation des sols d'ici à 2030. A cet effet :

- il étend les emplois de la TAM départementale aux opérations de « renaturation » de terrains abandonnés ;
- il exonère les places de stationnement intégrées au bâti dans le plan vertical ;
- il élargit les possibilités de majoration de 20 % du taux de la TAM communale ou intercommunale aux actions de renouvellement urbain, dès lors qu'est intégrée la problématique de dérèglement climatique.

L'article 155 pose le cadre d'un transfert de la gestion de la TAM des directions du territoire (DDT) à la DGFIP (chargée du seul recouvrement aujourd'hui). Au passage, il reporte la date d'exigibilité de la taxe à l'achèvement des travaux (contre douze mois, et éventuellement vingt-quatre mois, après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme aujourd'hui), l'unifiant avec celle de déclaration foncière. Cette mesure occasionnera un coût en trésorerie (a priori modéré) aux collectivités. Enfin, l'article abroge le versement pour sous-densité (VSD), complexe et très peu mis en œuvre.