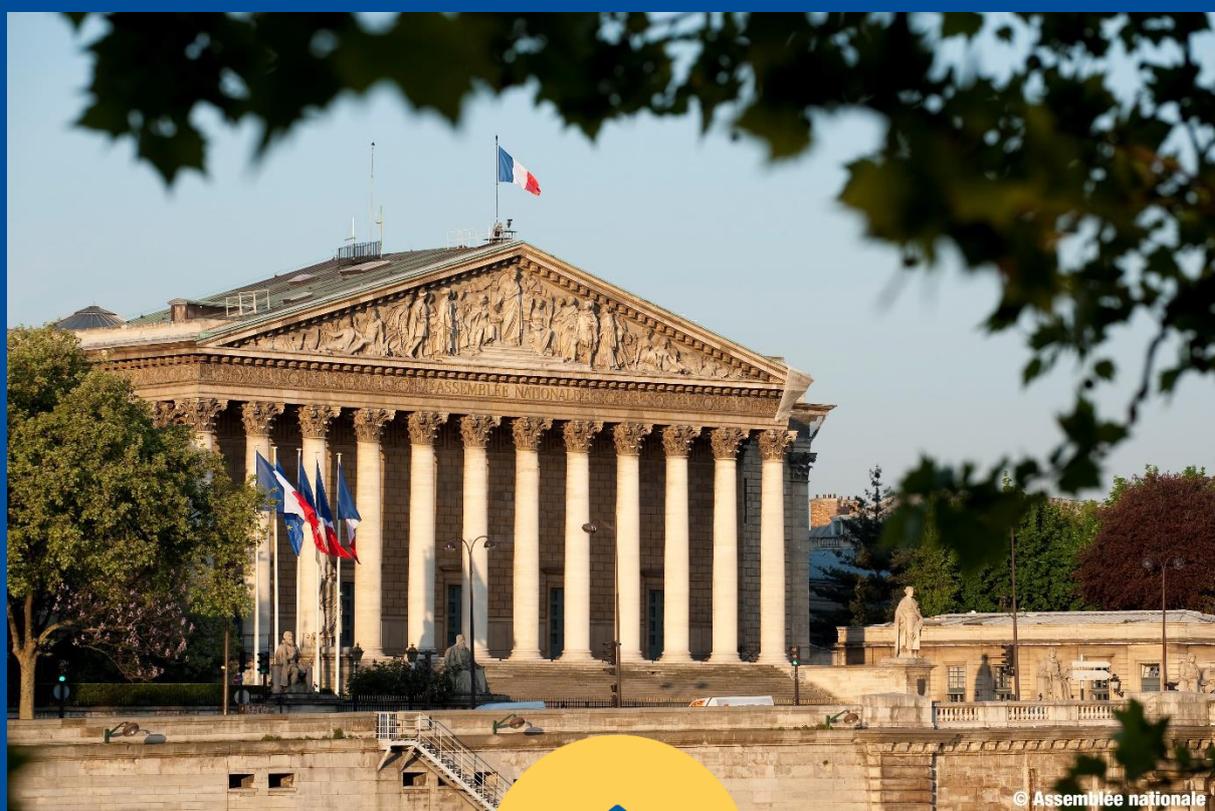


# PLF 2022

[ RAPPORT DE SYNTHÈSE ]



# “ÉDITO

Exercice obligé du conseil en finances publiques, l'analyse du PLF fait figure de marronnier de notre profession. Toutefois, l'analyse que nous vous livrons, non contente d'être feuilletonnante (quatre épisodes à ce jour et d'autres à suivre au fil des discussions et amendements), est indépendante, et le restera. Nous espérons surtout qu'elle sera à la mesure de l'époque. L'indépendance est au cœur des valeurs de CapHornier, elle préside à chacune de nos actions, de nos analyses. Nous ne visons à faire la promotion d'aucune politique ; nous visons seulement à vous être utiles. C'est sous cet angle que nous avons produits nos quatre premiers épisodes et le présent éditorial.

Ce document se décompose autour d'une première partie présentant le contexte économique ; puis, est suivi d'une présentation des principales dispositions qui affectent les collectivités locales en l'état actuel des propositions du PLF 2022.

Parmi les mesures phares, la Réforme des indicateurs financiers, qui se doivent d'être révisés considérant les impacts financiers de la Réforme de la fiscalité locale, puis la présentation des dotations de l'Etat. Enfin, nous détaillons l'ensemble des dispositions de PLF 2022 qui concernent les collectivités locales.

Sans grand étonnement à l'approche d'une échéance électorale, ce PLF n'engage pas de bouleversement profond pour les finances des collectivités sur l'année à venir. Plusieurs mesures devraient cependant être ajoutées par amendement au parlement, à commencer par le plan d'investissement. Ce plan d'investissement d'une trentaine de milliards sur 5 ans « pour bâtir la France de 2030 » voulu par le président de la République n'est pas encore arbitré mais il sera bien ajouté pendant les discussions parlementaires. Nous vous retrouverons bientôt pour de nouveaux épisodes, dont les dialogues seront écrits par nos parlementaires.



# Quelques repères de lecture

<b>I. Le contexte économique national</b> .....	<b>4</b>
Un PIB boosté par la reprise des activités économiques.....	4
Un déficit public en baisse tout comme le niveau de la dépense publique .....	4
Une Dette publique en baisse par rapport à 2021 .....	5
Un projet de budget de retour vers ses fondamentaux .....	5
<b>II. Réformes des indicateurs financiers (article 47)</b> .....	<b>7</b>
Un potentiel largement remanié... ..	7
Fin du privilège des communes nouvelles... ..	8
Un effort fiscal prenant en compte la réforme de la TH et des potentiels financiers/fiscaux	8
Quid de cette réforme... ..	9
<b>III. Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (article 13)</b> .....	<b>10</b>
Une évolution très stable, hors mesures exceptionnelles.....	10
Une stabilisation de la dotation globale de fonctionnement et une augmentation des dotations de péréquations .....	11
<b>IV. Renforcement et remaniement des dispositifs de soutien à l'investissement local (article 45 et article 46)</b> .....	<b>12</b>
Nouvelle architecture pour la dotation de soutien à l'investissement des départements ....	12
10 millions d'euros supplémentaires pour la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité .....	12
<b>V. Compensation des effets de la baisse des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée (article 48)</b> .....	<b>14</b>
Mise en place d'un dispositif pour compenser la baisse des impôts de production pour les départements .....	14
<b>VI. Expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (article 12)</b> .....	<b>15</b>
<b>VII. Suppression des taxes et redevances à faible rendements (article 30)</b> .....	<b>16</b>
<b>VIII. Transposition de la décision (UE) 2021-991 du 7 juin 2021 relative au régime de l'octroi de mer (article 31)</b> .....	<b>17</b>
Une mesure discrète mais qui pourrait avoir un impact significatif pour les finances des collectivités d'Outre-mer.....	17
<b>IX. Habilitation à modifier par ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics (article 41)</b> .....	<b>19</b>

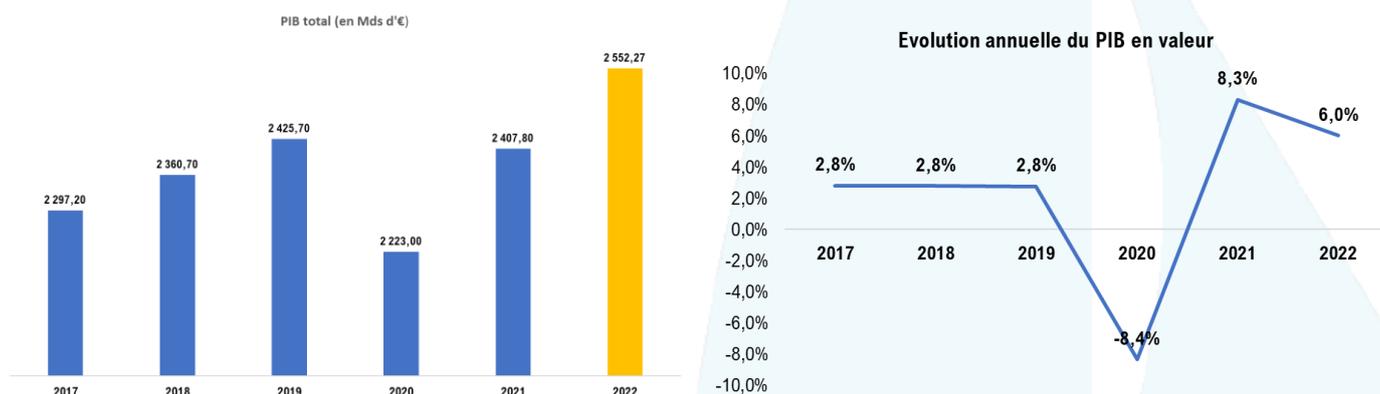
# I. Le contexte économique national

## Un PIB boosté par la reprise des activités économiques

Deux ans après le début de la crise sanitaire intervenue au premier trimestre de l'année 2020, on constate un **regain de croissance du PIB** (Produit Intérieur Brut). La levée progressive des restrictions, permise notamment par la montée en charge de la couverture vaccinale, conduit à un retour vers **les conditions d'activité d'avant crise dans la plupart des secteurs**. Ainsi, le chômage au second trimestre 2021 s'élève à 7.8% soit un niveau légèrement supérieur de +0.2% au premier trimestre 2020 correspondant au début de la pandémie de COVID-19.

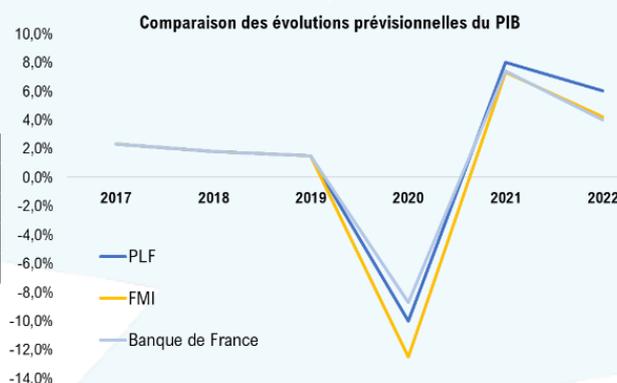
Dans le cadre du PLF 2021, l'Etat avait misé sur une croissance à +8%, comptant notamment sur un fort rebond de l'activité, néanmoins ce redémarrage a été **un peu moins dynamique que prévu**, et la croissance économique devrait se situer autour des +6%. Pour le dernier budget du quinquennat Bercy évoque une dynamique similaire pour l'année 2022.

L'inflation devrait se situer aux alentours de 1.8% selon les derniers chiffres de la Banque de France, légèrement en dessous du seuil recommandé par la Banque centrale européenne (BCE).



Par comparaison, les prévisions réalisées dans le PLF 2022 sont légèrement supérieures à celles des grandes institutions financières :

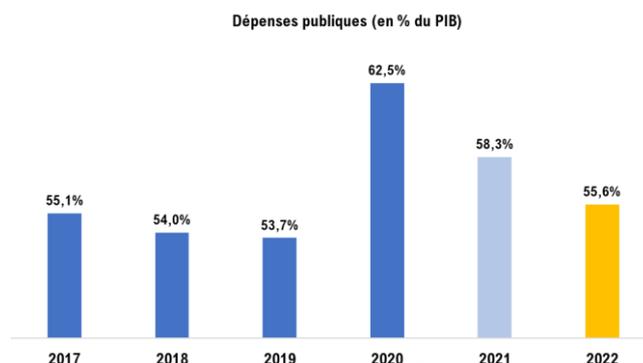
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>PIB total (en Mds d'€)</b>	<b>2 297,20</b>	<b>2 360,70</b>	<b>2 425,70</b>	<b>2 223,00</b>	<b>2 407,80</b>	<b>2 552,27</b>
PLF	2,3%	1,8%	1,5%	-10,0%	8,0%	6,0%
FMI	2,3%	1,8%	1,5%	-12,5%	7,3%	4,2%
Banque de France	2,3%	1,8%	1,5%	-8,7%	7,4%	4,0%



## Un déficit public en baisse tout comme le niveau de la dépense publique

Les années 2020 et 2021, ont été marquées par l'interventionnisme de l'Etat dans l'économie, ce qui a conduit à augmenter le niveau de la dépense publique.

En 2022, la dépense publique en pourcentage du PIB devrait amorcer sa seconde année de baisse. Ces prévisions laissent suggérer que le niveau de dépenses publiques reviendra à un niveau comparable avant la crise.

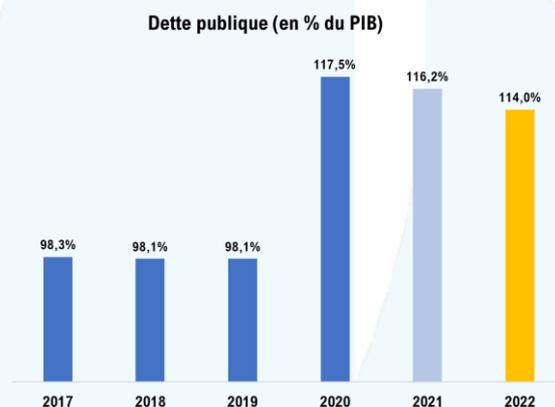


Après deux années au cours desquelles le déficit public s'est creusé, celui-ci tend à diminuer en proportion du PIB, à mesure que la croissance économique s'accélère. Dans le PLF 2022, Bercy table sur un déficit à -4.8% contre -8.4% du PIB en 2021. Pour rappel, les prévisions du PLF 2021 tablait sur -6.7%. Les prévisions d'amélioration du solde reposent fortement sur une dynamique économique entre 2021 et 2022, similaire à celle que la France a connu entre 2020 et 2021.

## Une Dette publique en baisse par rapport à 2021

Malgré une politique interventionniste le niveau d'endettement poursuivra sa décline, après une année 2021 marquée par un passage de 117.5% à 115.6% du PIB. Cependant, ce ratio reste **supérieur** à la dette publique des Etats membres de l'Union Européenne, qui s'élève en moyenne à 97.3% en 2020.

Les prévisions issues du PLF 2022 prévoient une réduction de -1.6 points par rapport à 2021.

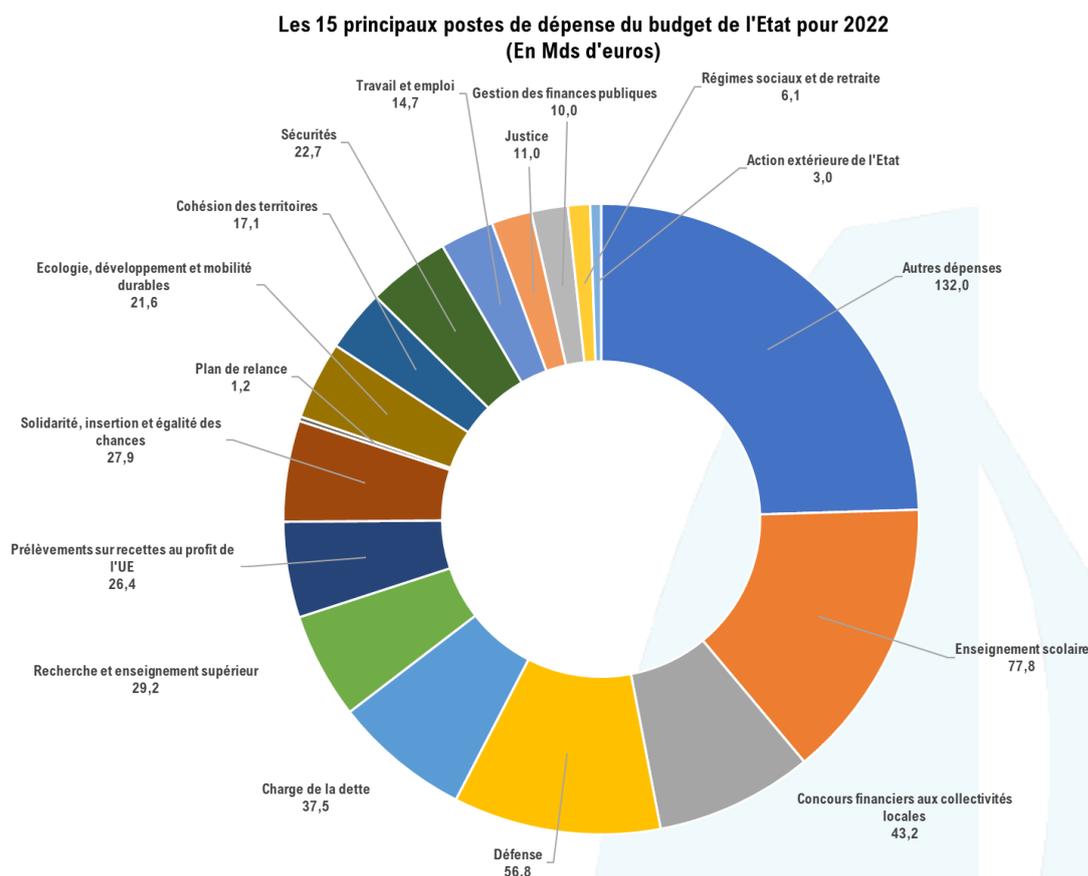


## Un projet de budget de retour vers ses fondamentaux

Le budget de l'Etat pour 2022 se distingue de celui de 2021, car ce dernier faisait la part belle au plan de relance.

Par ailleurs, dans son [avis n°HCFP-2021-4](#) le **Haut Conseil des Finances Publiques** estime que « Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 dont le Haut Conseil a été saisi est incomplet. En effet, il n'intègre pas l'impact de mesures d'ampleur qui ont pourtant déjà été annoncées par le Gouvernement (grand plan d'investissement, revenu d'engagement notamment) et que celui-ci prévoit de faire adopter par voie d'amendement au cours du débat parlementaire. »

Par conséquent, si ces amendements venaient à être votés, les principaux postes budgétaires tels que présentés ci-dessous devraient être différents.



## II. Réformes des indicateurs financiers (article 47)

Dans la lignée des recommandations émises par le **comité des finances locales** (CFL) dans sa délibération n°2021-12 du 20 juillet 2021, le gouvernement propose de **réformer les principaux indicateurs financiers** que sont : **le potentiel fiscal** (PF), **le potentiel fiscal agrégé** (PFA), **le potentiel financier des communes** (PFI), **le potentiel financier agrégé** (PFIA) et **l'effort fiscal** (EF). En effet, suite à la Réforme de la fiscalité locale opérée en 2020, le panier fiscal des collectivités s'est vu totalement remanié. Au-delà de la refonte des ressources engendrée, il s'agit d'une **modification totale des variables retenues pour le calcul des indicateurs financiers et fiscaux**. Les modalités de calcul de ces derniers n'ayant pas évolué en conséquence. Les éléments retenus pour ces indicateurs se basant sur les ressources perçues au titre de N-2, l'année à venir sera le premier exercice pour lequel les données fiscales 2020 seront retenues. Il était donc indispensable de procéder **aux ajustements de calcul de ces indicateurs dont le rôle est déterminant dans l'affectation des dotations aux collectivités**.

Pour rappel, les potentiels fiscaux et financiers (agrégés) sont des indicateurs de richesse, correspondant à la capacité d'une collectivité à mobiliser des ressources fiscales et financières sur son territoire. L'effort fiscal, quant à lui, est un indicateur permettant de mesurer la pression fiscale exercée par un territoire sur ses ménages.

Ces indicateurs sont utilisés à la fois **dans la répartition des dotations de péréquation composants la Dotation Globale de Fonctionnement** (DGF), à savoir ;

- La dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- La dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- La dotation nationale de péréquation (DNP).

Mais aussi dans **les fonds nationaux de péréquation** que sont :

- Le Fonds national de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communes (FPIC) ;
- Le Fonds de Solidarité des communes de la Région d'Ile-de-France (FSRIF) ;

### Un potentiel largement remanié...

**Le principe du Potentiel financier** (PFI) au sein de la DGF est le suivant : « *plus le PFI d'une commune est élevé, moins elle perçoit de dotation* ». A l'inverse, dans les fonds de péréquation, « *plus le PFI ou le PFIA d'une commune ou d'un EPCI est élevé, plus la collectivité sera contributrice au titre du fond correspondant* ».

**La réforme telle que présentée dans le PLF** introduit, en sus des recettes déjà prises en compte dans le Potentiel Fiscal (PF) et le PFI :

- Les droits de mutation à titre onéreux perçus par les communes ;
- Le prélèvement sur recettes au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre ;
- La majoration de la TH sur les résidences secondaires ;
- La taxe sur les installations nucléaires, l'imposition forfaitaires sur les pylônes ;
- La taxe locale sur la publicité extérieure ;
- La taxe additionnelle aux droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations ;
- Le fonds de péréquation départemental pour les communes « touristiques » ;
- Une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée perçu par l'EPCI.

Ainsi, l'élargissement du périmètre à ces nouvelles recettes aura pour effet de **majorer le PFIA et le PFI de l'ensemble des communes**. A noter que le **PFIA ne sera plus minoré** du prélèvement sur fiscalité hérité de la Contribution au Redressement des Finances Publiques, subit par les EPCI.

Par ailleurs, les communes éligibles au prélèvement sur recettes de l'Etat au titre de leur contribution au Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR) créé par la loi de finances pour 2021, verront ce montant minorer leur PF et leur PFI.

## Fin du privilège des communes nouvelles...

Après avoir bénéficié d'un régime d'exception pendant plusieurs années, **les communes nouvelles verront leur PF et leur PFI majorés de la dotation de consolidation** correspondant à la dotation d'intercommunalité et à la dotation de compensation, qu'elles ont perçues en lieu et place des EPCI auxquels elles se sont substituées.

## Un effort fiscal prenant en compte la réforme de la TH et des potentiels financiers/fiscaux

Contrairement aux préconisations du CFL, l'effort fiscal reste bien présent comme mesure de la pression fiscale des ménages. Néanmoins, celui-ci subit des ajustements consécutifs à la réforme de la TH, avec la prise en compte du foncier bâti minoré ou majoré du coefficient correcteur (Coco) et du retrait des produits de TEOM.

De plus, le taux moyen pondéré est modifié. En effet, les produits de Taxe additionnelle au foncier non bâti (TAFNB) ne seront plus pris en compte. Par ailleurs, le PLF prévoit **un système de plafonnement de l'augmentation de ce taux** qui ne pourra excéder la hausse du taux moyen des communes de la même strate démographique.

## Quid de cette réforme...

Afin de limiter les effets liés à la suppression de la TH, le gouvernement propose d'introduire une « fraction de correction visant à lisser les variations ». En effet, le gouvernement souhaite annihiler les effets de la réforme de la TH et de celle des impôts de production.

Cette correction sera définie ultérieurement par un décret du Conseil d'Etat. Par conséquent, **les effets sur les dotations et les fonds de péréquations devraient être limité.**

La réforme des indicateurs, en s'élargissant vers de nouvelles recettes, permet d'avoir une meilleure approche de la richesse potentielle des territoires. Néanmoins, en y introduisant un « lissage », le gouvernement freine sa propre réforme. Nul doute qu'à l'approche d'une échéance électorale cruciale, un grand bouleversement des dotations n'aurait pas bien été bien accueilli pas les élus locaux.

### III. Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (article 13)

Une évolution très stable, hors mesures exceptionnelles

	LFI 2021	PLF 2022	Evol. en %	Evol. en volume
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	26 758 368 K€	26 786 027 K€	0,1%	27 659 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	6 694 K€	5 738 K€	-14,3%	-956 K€
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	50 000 K€	50 000 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 546 000 K€	6 500 000 K€	-0,7%	-46 000 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	539 633 K€	580 633 K€	7,6%	41 000 K€
Dotation élu local	101 006 K€	101 006 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité de Corse	62 897 K€	57 471 K€	-8,6%	-5 426 K€
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	465 890 K€	439 206 K€	-5,7%	-26 683 K€
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317 K€	326 317 K€	0,0%	0 K€
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186 K€	661 186 K€	0,0%	0 K€
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686 K€	2 686 K€	0,0%	0 K€
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	2 905 214 K€	2 880 214 K€	-0,9%	-25 000 K€
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	413 004 K€	388 004 K€	-6,1%	-25 000 K€
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4 000 K€	4 000 K€	0,0%	0 K€
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	107 000 K€	107 000 K€	0,0%	0 K€
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822 K€	6 822 K€	0,0%	0 K€
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	284 278 K€	284 278 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	48 021 K€	48 021 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane	27 000 K€	27 000 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	122 559 K€	122 559 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la Polynésie française	90 552 K€	90 552 K€	0,0%	0 K€
<b>Total</b>	<b>39 529 126 K€</b>	<b>39 468 720 K€</b>	<b>-0,15%</b>	<b>-60 407 K€</b>

Mesures exceptionnelles et nouvelles mesures (LFI 2021) :				
Soutien exceptionnel de L'État au profit des collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire	510 000 K€	100 000 K€	-80,4%	-410 000 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels	3 290 000 K€	3 641 930 K€	10,7%	351 930 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des communes et EPCI contributeurs au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) subissant une perte de base de cotisation foncière des entreprises	900 K€	1 000 K€	11,1%	100 K€
Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État de compensation du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	60 000 K€			-60 000 K€
Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et des groupements de communes qui procèdent à l'abandon ou à la renonciation définitive de loyers	10 000 K€			-10 000 K€
<b>Total</b>	<b>43 400 026 K€</b>	<b>43 211 650 K€</b>	<b>0%</b>	<b>-188 377 K€</b>

Les prélèvements sur les recettes de l'État baissent au total de 188 M€ entre la Loi de Finances Initiale (LFI) de 2021 et le PLF 2022. Cette baisse résulte principalement de la diminution des

montants attribués au titre des mesures dites « exceptionnelles » afin de soutenir la relance économique.

Pour rappel, entre le PLF 2021 et la LFI 2021, **l'Etat a introduit deux mesures exceptionnelles** en plus, à savoir :

- Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'Etat de compensation du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : 60M€
- Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales et des groupements de communes qui procèdent à l'abandon ou à la renonciation définitive de loyers : 10M€

Ces deux mesures exceptionnelles **ne sont pas reconduites** dans le PLF 2022.

Par ailleurs, d'autres postes comme le FCTVA ou les dotations de compensation, au titre de la minoration des variables d'ajustement, expliquent cette baisse des prélèvements sur recette par rapport à la LFI 2021.

Après une année marquée par de multiples mesures en faveur de la relance de l'économie, **le gouvernement tempère son volontarisme**.

## Une stabilisation de la dotation globale de fonctionnement et une augmentation des dotations de péréquations

Conformément aux annonces gouvernementales au début du mandat, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est à nouveau stable. On note une légère hausse de 27M€. Cette hausse est imputable à l'ajustement du montant de la dotation de compensation du département de La Réunion. Cet ajustement **tire les conséquences du schéma de financement adopté dans la loi de finances** pour 2020 pour la recentralisation du financement du RSA dans ce département.

Au sein de la DGF, les enveloppes de Dotation de solidarité rurales (DSR) et de Dotation de solidarité urbaine (DSU) progressent de 95 M€ chacune cette année, soit +5M€ de plus que l'an dernier. Par ailleurs, la dotation de péréquation des départements augmente de +10M€. **Cette progression constitue pour l'Etat une mesure en faveur de la solidarité au sein des concours financiers de l'État.**

Pour compenser ces augmentations au sein de l'enveloppe normée, la loi **prévoit une diminution des variables d'ajustement**, celle-ci est identique à celle prévue l'an dernier dans le PLF 2021, soit 50 M€.

On peut redouter le fait que la péréquation soit financée en interne de la DGF. En effet, cela peut provoquer **des effets contre-péréquateurs** pour certains territoires. A titre d'exemple, un territoire qui perçoit une dotation de compensation mise en place suite à la réforme de la taxe professionnelle, se voit prélever un montant au titre de la péréquation, or le niveau de ce prélèvement n'a aucun lien avec son niveau de richesse actuelle.

## IV. Renforcement et remaniement des dispositifs de soutien à l'investissement local (article 45 et article 46)

### Nouvelle architecture pour la dotation de soutien à l'investissement des départements

L'article 45 **redéfinit l'architecture et les modalités de calcul de la dotation de soutien à l'investissement des départements**, d'un montant de 48,7M€.

Dans cette nouvelle version, les régions de Guyane, de la Martinique, la Métropole de Lyon et la Collectivité de Corse **n'y sont plus éligibles**.

Par ailleurs, la dotation est **répartie en deux enveloppes** :

- **La première enveloppe est destinée aux départements de métropoles et d'outre-mer** et représente 90% du montant global. Cette enveloppe est elle-même subdivisée en deux fractions, représentant pour la première représentant 77% du montant attribué à cette enveloppe, cette fraction est calculée en fonction de la population, la longueur de voirie et du nombre d'enfants de 11 à 15 ans, et la seconde fraction qui représente 23% du montant attribué à cette enveloppe, elle est calculée en fonction du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré du département. Seule cette seconde fraction a fait l'objet d'une modification, avec l'exclusion des critères d'éligibilité des collectivités susmentionnées.
- **La seconde enveloppe est destinée aux collectivités de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint Barthélemy** et représente 10% du montant global.

Ainsi, ces deux articles ont principalement précisé les modalités de répartition de cette nouvelle dotation. Par ailleurs, ils confèrent au représentant de l'Etat, un pouvoir de décision assez large, en cantonnant le critère d'éligibilité à la notion de « cohésion des territoires ». Nul doute que les élus locaux ne manqueront pas de souligner qu'il est nécessaire « *encore une fois* » que ce type de dotation soit gérée conjointement entre les services de l'Etat et les élus locaux, comme c'est déjà le cas pour la Dotation D'équipement Des Territoires Ruraux (DETR).

### 10 millions d'euros supplémentaires pour la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité

La nouvelle dotation, créée en 2020, voit **son montant doubler** par rapport à l'année précédente lui permettant ainsi d'atteindre 20 M€. Dans le même temps, l'architecture de la dotation est modifiée, elle passe ainsi de trois à quatre fractions, et ses critères d'éligibilités sont assouplis. Ainsi, sont désormais éligibles les communes dont une part importante du territoire est comprise dans un cœur de parc régional.

**La nouvelle architecture est la suivante :**

- **La première fraction** représentant 52.5% du montant total de la dotation, est répartie en fonction du potentiel financier par habitant, et sont éligibles les communes dont le territoire terrestre est couvert à plus de 60% par un site Natura 2000 ;
- **La seconde fraction** représentant 20% du montant total de la dotation, est répartie en fonction du potentiel financier par habitant, et sont éligibles les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national et les communes qui ont adhéré la charte du parc national ;
- **La troisième fraction** représentant 2.5% du montant total de la dotation, est répartie en fonction du potentiel financier et sont éligibles les communes dont le territoire est en tout ou partie située au sein d'un parc naturel marin ;
- **La quatrième fraction** représentant 25% du montant total de la dotation, est répartie en fonction de la densité, du potentiel financier par habitant et sont éligibles les communes qui ont approuvé la charte d'un parc naturel régional ;

Par ailleurs, pour les communes nouvellement éligibles au titre de la seconde et de la quatrième fraction, la loi prévoit **une perception minorée de deux tiers la première année et d'un tiers la seconde année.**

Cette dotation s'inscrit **dans une logique de soutien de la production d'aménités rurales** par les collectivités territoriales conformément aux objectifs fixés lors du comité interministériel aux ruralités de novembre 2020.

## V. Compensation des effets de la baisse des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée (article 48)

### Mise en place d'un dispositif pour compenser la baisse des impôts de production pour les départements

Le **Dispositif de Compensation Péréquée (DCP)** est une **ressource départementale mise en place par la Loi de finances** pour 2014, qui vise à affecter aux départements les produits nets des frais de gestion de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) afin de leur permettre de **financer les allocations individuelles de solidarité**.

Au sein de loi de finances pour 2021, le gouvernement a modifié les paramètres de calcul des bases d'imposition de la TFPB dans un **objectif d'allègement des charges fiscales des entreprises**. Cette modification s'est traduite par la réduction directe des bases de TFPB des locaux industriels. Considérant que le produit issu des frais de gestion est déterminé au regard du produit collecté N-1 ; le DCP subira mécaniquement la réduction des bases fiscales de 2021 au cours de l'exercice 2022 induisant une baisse nette des frais de gestion perçus par le Département.

Dans ce contexte, considérant les effets significatifs de cette réforme sur le DCP, le gouvernement vient **abonder l'enveloppe du dispositif hauteur de 51,6M€ afin de compenser la baisse des impôts de production sur le DCP versé aux départements**.

Notons que cet abondement sera transitoire puisqu'il vise uniquement **à compenser la baisse mécanique** induite par les mesures de soutien mises en œuvre par l'État dans le cadre de la crise sanitaire.

# VI. Expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (article 12)

Le gouvernement propose pour certains départements et collectivités exerçant la compétence, que le **revenu de solidarité active** (RSA) et le **revenu de solidarité** (RSO), soient recentralisés au niveau de l'Etat.

En contrepartie de cette recentralisation, l'Etat procède à la reprise temporaire, des ressources suivantes :

- Les compensations historiques résultant du transfert du revenu minimum d'insertion ;
- Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) ;
- Le prélèvement sur recettes visant à améliorer, depuis 2006, le taux de couverture des dépenses du RMI-RSA ;
- Le dispositif de compensation péréquée (DCP) ;

Le cas échéant, si les ressources ne sont pas suffisantes pour compenser la reprise, une fraction supplémentaire sera prélevée sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans la limite de 20% du montant global perçu par le département.

Dans l'éventualité où le montant de DMTO perçu ne serait pas suffisant, une part du produit issu de la fraction de TVA perçue par le Département sera prélevée.

Cette expérimentation se fera sur la base du volontariat et les départements auront jusqu'au 15 janvier 2022 pour déposer leur dossier de candidature. La liste des départements retenus sera publiée par décret.

Cet article répond à une revendication de longue date de la part des départements. En effet, **les Départements sont soumis à une hausse croissante des dépenses sociales** (RSA et RSO) or les ressources qui leurs ont été transmises lors du transfert de la compétence, ne permettent pas d'assurer ces dépenses. Il faut noter d'ailleurs que la recentralisation du RSA est effective depuis 2019 au sein de trois départements d'outre-mer (la Guyane, Mayotte et La Réunion), et que le département de la Seine-Saint-Denis a reçu l'accord du Premier ministre, le mardi 21 septembre 2021, afin de participer à l'expérimentation de cette recentralisation.

## VII. Suppression des taxes et redevances à faible rendements (article 30)

L'article 30 prévoit **la suppression de taxes et redevances à faible rendements**. Pour rappel, l'Inspection Générale des Finances (IGF) et la Cour des comptes, considèrent qu'une taxe à faible rendement est une taxe, dont le rendement annuel ne dépasse pas 150M€, qui n'atteint pas ses objectifs en termes de politique publique et dont les **effets économiques sont négatifs**.

Plusieurs de celles-ci concernent directement les collectivités locales. Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, **les taxes et redevances suivantes seront supprimées** :

- **La taxe sur le péage urbain**, cette taxe est actuellement perçue par les agglomérations de plus de 300 000 habitants ;
- **La part maritime de la taxe d'embarquement sur les passagers (TEP)** sur les billets au profit des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion. Cette taxe est mentionnée dans le rapport (réf : S2018-3303) de la Cour des comptes du 03 décembre 2018. Ce rapport préconisait notamment de réorganiser la collecte de la taxe et d'en confier la gestion à la DGFIP ;
- **La redevance des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux** au profit de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette redevance créée en 1999 figure dans le rapport de l'IGF (réf : N°2013-M-095-02) qui recommandait qu'elle soit supprimée ;

Cette suppression s'inscrit dans le programme pluriannuel de suppression et de simplification de taxes à faible rendements mais surtout à l'objectif de simplification de la fiscalité.

## VIII. Transposition de la décision (UE) 2021-991 du 7 juin 2021 relative au régime de l'octroi de mer (article 31)

Une mesure discrète mais qui pourrait avoir un impact significatif pour les finances des collectivités d'Outre-mer

L'article 31 prévoit des **modifications relatives à l'octroi de mer**. Ces adaptations retranscrivent en droit français, le renouvellement de la décision d'autorisation du régime de taxation différenciée à l'octroi de mer adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 7 juin 2021.

Pour rappel, l'octroi de mer est une taxe appliquée et **destinée aux collectivités d'Outre-Mer**, à savoir : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Mayotte et La Réunion. Elle est perçue principalement par les communes et le cas échéant les régions peuvent aussi percevoir un octroi de mer régional. Cette taxe s'applique aux importations et aux livraisons de biens, c'est une taxe douanière destinée à protéger la production locale.

L'article 31 prévoit **deux aménagements distincts au titre de cette taxe** :

- **L'augmentation** du seuil d'assujettissement de 300 000 € à 500 000 € de chiffres d'affaires
- **L'extension** à un plus grand nombre de produits le bénéfice au différentiel de taxation. Ce dernier concerne notamment les productions locales et les importations. Ainsi, certains produits locaux sont soumis à un taux de taxe moins important que les produits importés.

La résultante de ces deux composantes est que d'une part moins d'entreprises seront concernées par cette taxe mais plus de produits seront soumis au différentiel de taxation. Ainsi, ces deux mesures viennent **directement concourir à la relance de l'activité économique interne dans les territoires ultra-marins**.

D'un point de vue strictement financier, le premier effet direct sera la **réduction de la base d'imposition** et donc une **minoration des produits perçus par les collectivités concernées**. Compte tenu de la crise sanitaire qui a fortement touché les collectivités d'Outre-mer, notamment la baisse directe des recettes fiscales liées à l'activité touristique ; cette mesure vient d'autant plus réduire les moyens financiers de ces territoires.

Pour rappel, l'octroi de mer est une recette très importante tant pour les régions d'Outre-mer que pour les communes puisque son montant s'élève en 2020 à :

- 913 M€ pour les **communes** ;
- 20M€ pour les **départements** ;

- 296 M€ pour les **régions**,

Soit 1,2 Md€ pour l'ensemble des collectivités locales. Ainsi, cette recette représente entre 6 % et 45 % des ressources fiscales des régions ultramarines, et entre 40 à 52 % des ressources fiscales des communes d'outre-mer.

# IX. Habilitation à modifier par ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics (article 41)

Le gouvernement, via le **Comité Interministériel de la Transformation Publique** (CITP), met en place un plan d'actions afin de favoriser la transformation publique. Au sein du rapport relatif à la mise en œuvre des engagements du CITP en date du 30 juin 2021, il est évoqué les actions à mettre en œuvre afin de moderniser la gestion budgétaire et comptable de l'Etat dont « *l'unification du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables* » était une des prochaines étapes.

La gestion des deniers publiques est caractérisée par la séparation entre l'ordonnateur et le comptable public. La responsabilité de ces acteurs s'articule autour de deux processus : celui qui engage la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publiques face à la Cour des Comptes et à la Chambre Régionale des Comptes et celui qui engage la responsabilité des ordonnateurs, justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Ainsi, **cet article vient supprimer un des principes fondateurs du droit de la comptabilité publique**, issue de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 du 23 février 1963, qui posait le principe de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public en cas d'erreurs commises dans l'exercice de sa mission.

Il a été mis en évidence que la responsabilité imputée aux comptables publics aboutit à une action protectrice de ces derniers, venant compromettre une gestion fluide qui se doit de reposer sur des contrôles adaptés et justement calibrés aux enjeux concernés par les flux financiers.

Dans cette continuité, des travaux ont été conduits par le CITP aboutissant à un nouveau régime juridictionnel de responsabilité dont l'article 41 vient permettre la mise en œuvre.

C'est ainsi qu'une juridiction unifiée sera instituée et aura en charge la répression des fautes issues des comptables et des ordonnateurs. En première instance, cette juridiction sera une chambre de la Cour des Comptes. La procédure d'appel sera portée par la cour d'appel financière et présidée par la Cour des Comptes dont l'appel sera suspensif. Enfin le conseil d'Etat demeure la juridiction de cassation.

Seules les fautes aux impacts financiers significatifs seront jugées, excluant les fautes formelles ou procédurales.

# Nous contacter



Sarah MOUREAUD  
smoureaud@caphornier.fr



Ivan GUILLERMIER  
iguillermier@caphornier.fr



Terrence NGUEMA MOZO'O  
tnguemamozoo@caphornier.fr



[www.caphornier.fr](http://www.caphornier.fr)



[contact@caphornier.fr](mailto:contact@caphornier.fr)

Nantes  
**AGENCE GRAND OUEST**  
Sillon de Bretagne  
44800 Saint-Herblain  
Laurent Pélisson  
[lpelisson@caphornier.fr](mailto:lpelisson@caphornier.fr)  
06 82 36 11 99

Bordeaux  
**AGENCE SUD-OUEST**  
81 Boulevard Pierre 1er,  
33000 Bordeaux  
Ivan Guillermier  
[iguillermier@caphornier.fr](mailto:iguillermier@caphornier.fr)  
07 78 68 33 49

Issy-les-Moulineaux  
**SIEGE SOCIAL**  
54 boulevard Rodin  
92130 Issy-les-Moulineaux  
Baudouin Destors  
[bdestors@caphornier.fr](mailto:bdestors@caphornier.fr)  
06 12 93 43 73

Montpellier  
**AGENCE GRAND SUD**  
Parc Club du Millénaire  
1024 Rue Henri Becquerel  
34000 Montpellier  
Cyril Yver  
[cyver@caphornier.fr](mailto:cyver@caphornier.fr)  
06 73 48 49 51