

PLF 2018 : dispositions relatives aux finances des grandes villes, grandes communautés et métropoles

ANALYSE DES ARTICLES

(Version du 25 octobre 2017)

D'ici au vote définitif du PLF (le 22 décembre au plus tard), la présente note sera mise à jour au fil des rapports, débats et votes parlementaires¹.

1) Articles de la première partie : condition générale de l'équilibre financier

Le vote solennel de la première partie à l'Assemblée Nationale est fixé au mardi 24 octobre.

Article 3 : Dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence principale

Cet article prévoit l'allègement progressif, sur trois ans, de la taxe d'habitation pour les seules résidences principales pour une très grande majorité des ménages (environ 80% des foyers).

Les contribuables concernés par ce dispositif sont ceux dont les revenus n'excèdent pas la limite prévue aux alinéas 39 à 40 de l'article 3 du PLF 2018. Pour l'année 2018, ils se verront appliquer un dégrèvement de 30% de la cotisation de taxe d'habitation (alinéa 21). A partir de 2019, le dégrèvement s'élèvera à 65% (alinéa 34) ; il sera de 100% à compter de 2020 (alinéas 34 et 35). Un mécanisme visant à atténuer les effets de seuil en cas de hausse limitée de revenus d'une année sur l'autre est prévu aux alinéas 23 à 25.

Le taux pris en considération pour le calcul du dégrèvement est le taux 2017, il en est de même pour les abattements. Mais dans l'hypothèse où les taux ou la politique d'abattement évolueraient respectivement à la baisse et à la hausse, alors le dégrèvement serait calculé sur la base du taux inférieur et sur la base des abattements supérieurs (alinéa 22).

Toutefois, les alinéas 15 à 21 indiquent que les contribuables concernés par les exonérations prévues aux I, 1° du I bis et IV de l'article 1414 du CGI continuent d'en bénéficier et que les dégrèvements prévus à l'article 1414 A du CGI coexisteront avec le nouveau dégrèvement institué par le présent article, et ce, jusqu'en 2020.

A noter que la notion de taux doit être entendu au sens de taux global, soit la somme du taux de taxe d'habitation, plus le cas échéant les taux des taxes spéciales d'équipement additionnelles à la taxe d'habitation ainsi que celui de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) (alinéa 28).

Ce taux global sera majoré des éventuelles augmentations postérieurs à 2017 dans les cas de procédures de lissage, d'harmonisation, ou de convergence prévues en cas de création de communes nouvelles, de fusions d'EPCI ou de rattachement d'une commune (alinéa 29).

→ *Conformément aux différentes annonces du gouvernement, l'allègement de taxe d'habitation pour 80% des foyers correspond bien à un dégrèvement lissé sur trois ans pour l'ensemble des foyers visés et, uniquement, pour leur résidence principale. De ce fait, conformément à la logique du dégrèvement, l'Etat compensera le manque à gagner pour les collectivités territoriales mais dans la limite des taux et abattements en vigueur en 2017 (sauf dans les cas de variation à la baisse des taux où le taux de référence sera le taux inférieur ou de variation à la hausse des abattements où l'abattement de référence sera l'abattement supérieur).*

Toutefois, bien que la rédaction de la version initiale de l'article 3 du PLF 2018 ne laisse a priori pas de doute quant à la possibilité pour les élus locaux de pouvoir disposer d'un pouvoir de taux sur la taxe d'habitation, en assumant le coût politique qui en découle, il ressort de l'exposé des

¹ Elle sera remise lors des différentes réunions de commission et d'instances de France urbaine et disponible à tout moment sur demande (par mail : e.foucault@franceurbaine.org ou f.claeys@franceurbaine.org ou l.tartour@franceurbaine.org)

motif que le gouvernement pourrait avoir l'intention de revenir sur ce levier fiscal : « Un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires. » Ainsi, au-delà du débat parlementaire sur le PLF 2018, la vigilance reste de mise dans la perspective de la conférence nationale des territoires.

→ A la lecture des alinéas 15 à 21, il est possible de comprendre que de 2018 à 2020 coexisteront deux mécanismes de dégrèvement : ceux de l'article 1414 A du CGI, qui correspondent aux anciens dégrèvements compensés sur la base des taux de 2000 et des abattements de 2003, et celui du nouvel article 1414 C du CGI compensé sur la base des taux et abattements de 2017. À l'horizon 2020, il ne restera plus que celui prévu à l'article 1414C du CGI. A ce stade, il est nécessaire d'avoir des précisions sur les raisons de cet empilement des mécanismes pendant deux ans, qui, a priori, pourrait être motivé par un souci de neutralisation du dispositif pour les foyers anciennement dégrévés. Cependant, la coexistence de ces deux mécanismes, pendant deux ans, pourrait rendre difficile, pour les collectivités, la bonne compréhension de leurs évolutions de recettes fiscales, et, de ce fait, accroître leurs difficultés d'anticipation budgétaire et de simulations financières. Des précisions sont donc également attendues sur les données inscrites sur les rôles de taxe d'habitation.

→ La rédaction de l'alinéa 28 de l'article 3 du PLF2018 pose la question de l'articulation du dégrèvement de taxe d'habitation et la mise en place de la taxe GEMAPI. Il s'avère que lorsque la taxe GEMAPI a été instituée dès 2017 (délibération fin 2016), les contribuables bénéficieront d'un dégrèvement (selon leurs niveaux de revenus à l'identique de ce qui en est pour la taxe d'habitation), alors que lorsqu'elle est ou sera instituée postérieurement, le dégrèvement ne s'appliquera pas et le contribuable local supportera la charge de la taxe GEMAPI. En cas d'institution de la taxe GEMAPI pour 2017 et dans l'hypothèse d'une hausse ultérieure de son taux, alors le dégrèvement demeurera basé sur le taux initial (2017).

→ Conformément aux déclarations récentes du gouvernement, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation n'est pas à l'ordre du jour. Le ministre du Budget ayant répété que la question de l'inscription de la révision à l'agenda ne sera posée qu'une fois arrêté le scénario de « refonte plus globale de la fiscalité locale ». Ce choix de report de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation peut inquiéter sur plusieurs points :

- la lisibilité et l'efficacité de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels qui est effective (cf. coefficient de neutralisation) ;
- le maintien d'une assiette obsolète pour d'autres impôts locaux comme la taxe foncière, la TEOM... ;
- le risque de voir émerger une proposition de suppression des impôts locaux territorialisés au profit d'un partage du produit d'impôts nationaux (cf. quote-part de TVA aux régions) qui priveraient définitivement le bloc communal d'un levier fiscal.

Examen en séance Assemblée nationale – séance du 21 octobre

Vote de l'**amendement I-1256** qui permet la production, chaque année, d'un rapport du Gouvernement, à remettre au Parlement, au plus tard le 1er octobre, concernant la mise en application progressive de l'allègement de taxe d'habitation. Ce rapport devra également faire un bilan de l'autonomie financière des collectivités territoriales et présenter les possibilités de substitution d'une autre ressource fiscale.

→ Cet amendement témoigne du souci des parlementaires de bénéficier d'un suivi de la mise en œuvre de l'allègement de TH. A noter que le sujet de la refonte de la fiscalité des collectivités à l'horizon 2021 est traité dans le cadre de la mission Bur/Richard.

Après article 3 : Dégrèvement de taxe d'habitation pour les pensionnaires d'EPHAD

Examen en séance Assemblée nationale – séance du 21 octobre

Vote de l'**amendement I-1363** du Gouvernement (article additionnel à l'article 3 -> art.3 bis) qui permet d'étendre aux pensionnaires des établissements d'hébergement de personnes âgées sans but lucratif, lorsqu'ils n'ont pas la jouissance privative de leur logement, le bénéfice des exonérations et des dégrèvements de taxe d'habitation déjà existants (art. 1414 et 1414 A du CGI) et du nouveau

dégrèvement de taxe d'habitation institué par le présent article. Cet amendement permet aux pensionnaires de bénéficier, par ricochet, des allègements de taxe d'habitation, mesure de pouvoir d'achat qui atténuera les effets de la hausse de la CSG sur les pensions de retraite. En effet, les gestionnaires de ces établissements sont redevables de la taxe d'habitation et répercutent cette charge fiscale sur les pensionnaires. Dès lors, par l'intermédiaire des gestionnaires de maisons de retraite, le pensionnaire bénéficiera d'un dégrèvement qui sera calculé, pour chaque logement, dans les mêmes conditions que si le pensionnaire en avait la disposition privative. Concrètement, le montant du dégrèvement calculé au titre du logement occupé par le pensionnaire devra lui être restitué sous la forme d'une réduction du montant des prestations fournies par l'établissement qui lui sont facturées.

Après article 3 : Mise en cohérence de la réforme de la ½ part des veufs et allègement de la TH

Examen en séance Assemblée nationale – séance du 21 octobre

Vote de l'**amendement I-1368** du Gouvernement (article additionnel -> article 3 ter) qui vise à ne pas assujettir les personnes veuves qui, du fait de la réforme des demi-parts (article 75 de la LFI 2016), deviendraient éligibles à la taxe d'habitation. Ainsi, cet amendement propose, au titre de l'année 2017, de maintenir pour une année supplémentaire l'exonération de la taxe d'habitation relative à l'habitation principale, en faveur de foyers qui auraient dû, cette année, en sortir (cf. 2° du I bis de l'art. 1414 du CGI). Et, pour 2018 et 2019, ces contribuables bénéficieront du nouveau dégrèvement prévu à cet article à hauteur de 100%.

→ *Cet amendement vient accroître à hauteur de 60M€ les compensations d'exonération de TH. Afin d'en neutraliser l'impact sur les variables d'ajustement, il est opéré une diminution de l'enveloppe de DGF. La diminution de celle-ci s'élève à 90M€ correspondant à la somme de 60M€ susmentionnés et à 30M€ visant à alléger la ponction sur les variables d'ajustement et en particulier sur la DCRTP du bloc communal. En procédant ainsi, le ministre a indiqué, que pour autant, la croissance DSU/DSR serait maintenue. En conséquence de quoi, l'intégralité de l'augmentation de la péréquation est susceptible de peser sur les « besoins internes » de la DGF, à savoir ponction sur la dotation forfaitaire et diminution de la CPS. En d'autres termes, bien que la croissance DSU/DSR pour 2018 soit inférieure de moitié à celle de 2017, son impact sur la forfaitaire et la CPS du bloc communal sera identique à 2017. (cf. infra art.16, 18 et art.60 selon rédaction modifiée lors de l'examen de la 2^{nde} partie).*

Article 7 : Aménagement des modalités de calcul et de répartition de la CVAE

Calcul du dégrèvement barémique (alinéas 2 à 4)

Ces alinéas substituent à la disposition censurée par le Conseil constitutionnel relative à la mention de groupes fiscalement intégrés, la condition de détention des sociétés à hauteur de 95%.

→ *Pour rappel, le montant de CVAE effectivement acquitté par une entreprise dépend du dégrèvement barémique dont elle bénéficie, qui repose lui-même sur son chiffre d'affaires. Une décision de mai 2017 du Conseil constitutionnel a censuré la consolidation du chiffre d'affaires au niveau des groupes fiscalement intégrés pour le calcul du dégrèvement barémique. En l'absence de nouvelle disposition législative, un groupe peut alors diviser son activité en plusieurs filiales et ainsi réduire de manière artificielle son chiffre d'affaires, afin de bénéficier d'un dégrèvement plus important voire total.*

Par cette nouvelle rédaction introduite par l'article 7, il serait possible d'étendre la consolidation du chiffre d'affaires aux groupes, qu'ils aient ou non choisi l'intégration fiscale. Ce correctif ne génère aucune perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales, toutes choses égales par ailleurs.

A noter : dans l'annexe du projet de loi de programmation des finances publiques (page 32), il apparaît que l'Etat inscrit une mesure exceptionnelle et temporaire relative à la CVAE et qui correspondrait à l'impact de la censure du Conseil constitutionnel. Pour 2017, le coût pour l'Etat serait de 300M€, et pour 2018 il serait de 200M€. Par la suite, eu égard à la nouvelle disposition indiquée ci-dessus, l'Etat ne devrait plus avoir besoin d'inscrire ces mesures exceptionnelles.

Pondération des valeurs locatives des locaux industriels (alinéas 5 à 9)

Ces alinéas prévoient la modification du coefficient de pondérations des valeurs locatives des locaux professionnels qui passeraient de 5 à 21.

→ Dans le cadre de la répartition territoriale de la CVAE pour les entreprises multi-établissements, le législateur a prévu de surpondérer tant la valeur locative que les effectifs des établissements industriels. Et ce afin de tenir compte des charges induites par leur présence et d'encourager les collectivités territoriales à accueillir ce type d'activités. Le coefficient de surpondération est actuellement de 5 ; il s'applique tant sur les valeurs locatives que sur les effectifs. Or il convient d'intégrer le fait que les valeurs locatives industrielles ne sont pas à proprement parler révisées : leur diminution relative par rapport aux valeurs locatives professionnelles révisées aurait, toutes choses égales par ailleurs, une incidence à la baisse de la quote-part de CVAE pour le territoire qui les accueille. C'est pourquoi, cet article prévoit un nouveau coefficient de pondération de la valeur locative pour les entreprises visées afin d'intégrer les nouvelles valeurs locatives, tout en préservant la volonté du législateur, qui souhaitait, à travers ce mécanisme, avantager les territoires accueillant ces activités. Le nouveau coefficient de pondération de la valeur locative s'élèverait à 21 (celui sur les effectifs demeurant égal à 5).

Abrogation de l'article 51 de la LFR 2016 (alinéa 11)

Cet alinéa prévoit d'abroger l'article 51 de la LFR 2016 qui prévoyait, à compter de 2018, une répartition de la valeur ajoutée des entreprises membres d'un groupe fiscal en fonction des valeurs locatives foncières et des effectifs salariés de l'ensemble des établissements des entreprises membres du groupe.

→ Le rapport du gouvernement au Parlement ainsi que celui de la commission des finances du Sénat souligne que la disposition législative article 51 résulte d'un imbroglio sur la notion de valeur ajoutée (laquelle diffère au sens de l'INSEE et au sens du Code général des impôts pour le calcul de la CVAE) et démontrent, notamment, que l'entrée en vigueur de cet article entraînerait un accroissement très fort de la volatilité du produit de la CVAE et une importante difficulté des gestionnaires locaux à appréhender et anticiper ces variations.

Examen en séance Assemblée nationale – séance du 21 octobre

Vote de l'**amendement I-1375** qui vise à rétablir la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 30 septembre de chaque année, initialement prévu à l'article 51 de la LFR 2016. Par contre, les I et II de l'art.51 de LFR2016 qui visaient à modifier l'art.1586 octies du CGI relatif à la territorialisation de la CVAE sont bel et bien abrogés.

→ Par cet amendement, les députés ont souhaité pouvoir continuer à disposer chaque année d'un rapport sur l'évolution de la CVAE et sa territorialisation. Ce souci témoigne de la nécessité à leurs yeux de continuer à documenter la problématique de la territorialisation, les règles actuelles étant considérées par les députés comme insatisfaisantes. La commission des finances de l'Assemblée prévoit de poursuivre ses travaux sur cette délicate question.

Article 16 : Enveloppe de la DGF 2018 et détermination des allocations compensatrices d'exonération d'impôts directs locaux

Montant de la DGF (alinéas 1 et 2)

Comme désormais chaque année, le montant de la DGF est fixé par le projet de loi de finances et pour 2018, il est de 27 050 322 000 euros.

→ Ce montant s'explique notamment par une augmentation de 90M€ pour chacune des enveloppes de la DSU et de la DSR et de 10M€ pour la péréquation des départements financées pour moitié par les traditionnelles variables d'ajustement (cf. infra) et pour l'autre moitié par ponction sur la dotation forfaitaire des communes et sur la CPS des groupements. Alors que dans l'exposé des motifs il est indiqué que cette augmentation de la péréquation est « nette » à hauteur de 95M€, il convient bien de préciser qu'en aucun cas il ne s'agit d'un financement par l'Etat (« argent frais »). A noter que la formulation de l'exposé : « L'autre moitié étant financé par écrêtement en interne des composantes forfaitaire de la DGF, son impact est neutre sur le montant de celle-ci » peut, du point de vue des collectivités, être source de confusion.

→ Le montant de la DGF s'explique également par la majoration à hauteur de 30,8M€ résultant de la différence entre la DGF effectivement répartie et le montant inscrit en LFI 2017 du fait de

l'existence de DGF négative qui ont minoré la contribution au redressement des finances publiques et qui aurait dû peser sur la DGF.

→ Le montant de la DGF fait l'objet d'une majoration d'un million dans le but d'abonder le fonds d'aide pour le relogement d'urgence ??? (Quel est le sens de ce « jeu » DGF vs FARU).

Transfert d'une fraction du produit de TVA aux régions (alinéas 3 à 5)

Ces alinéas retirent de la base de TVA transférée aux régions les 450M€ qui correspondaient à l'intégration du montant du fonds exceptionnel de soutien à destination des régions créé en 2017. L'article 149 de la LFI pour 2017 a substituée à plusieurs ressources perçues par les régions, dont la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation des régions (3,9Md€), le transfert aux régions, à partir de 2018, d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

→ Le montant de la DGF globale pour 2018 se retrouve donc minoré à due concurrence de la suppression de la part régionale de la DGF. Mais, le gouvernement a fait le choix de ne pas pérenniser le fonds exceptionnel de soutien de 450M€, au motif que cette somme aurait, toute chose égale par ailleurs, trop fortement pesée sur les variables d'ajustement. C'est cette disposition qui a suscité l'ire des régions lors de leur Congrès à Orléans.

Liste des allocations compensatrices d'exonération de fiscalité directe locale (taux figé) et des dotations de compensation composant les variables d'ajustement (alinéas 6 à 48)

Pour mémoire, les allocations compensatrices d'exonération de fiscalité directe locale et les dotations de compensation composant les variables d'ajustement sont les suivantes : les exonérations de foncier bâti ; les exonérations de foncier non bâti portant sur les terrains plantés en bois ; la dotation de compensation de la taxe professionnelle ; les exonérations de CFE ; les exonérations de CVAE ; la dotation unifiée des compensations spécifiques à la taxe professionnelle ; la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité locale (dotation carrée) ; le FDPTP ; la DCRTP des régions, des départements, des communes et des EPCI à fiscalité propre.

→ La liste ci-dessus est identique à celle de l'année 2017 avec une nouveauté qui est la DCRTP du bloc communal devient variable d'ajustement. Toutefois, ce nouvel élargissement des variables d'ajustement qui a pour but de notamment financer la hausse de la péréquation dite verticale, s'avère en réalité profondément contre péréquateur dans la mesure où seules ne seront pas impactées par la ponction sur DCRTP les collectivités « gagnantes » à la réforme de la taxe professionnelle de 2011. D'un point de vue macro, cette dotation ne représente que 1,1% des recettes du bloc communal, mais localement, la perte de recettes pourrait atteindre des montants plus conséquents sachant que la concentration de la DCRTP est forte. Le gouvernement exprime dans l'exposé des motifs que le dynamisme de la fiscalité économique actuelle (+3% par an en moyenne depuis 2011) permet de faire face à l'inclusion de la DCRTP dans les variables d'ajustement. A notre sens, cet argument est inopérant dans la mesure où sont précisément pénalisées les collectivités qui subissent déjà le fait d'avoir en substitution de l'impôt économique local des dotations.

→ Selon l'exposé des motifs (14^{ème} paragraphe), ces variables d'ajustement permettront de neutraliser : l'évolution tendancielle de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (263M€), la moitié de la hausse de la péréquation (95M€, cf. supra), la variation du montant de la compensation de l'exonération de TH pour les personnes de condition modeste (-35M€), soit au total 323M€. Or, il est également précisé au paragraphe suivant que les mesures à gager concernent respectivement le bloc communal à hauteur de 303M€, les départements pour 5M€ et les régions pour 50M€, soit au total 358M€. L'écart entre le total des chiffres donnés respectivement aux deux paragraphes, 35M€, correspond à l'évolution spontanée des compensations d'exonération, pour l'essentiel, la prorogation et élargissement de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes à revenus modestes (compensation en 2018 de l'exonération en 2017). Il est néanmoins regrettable que l'information fournie aux membres du CFL (tableau des transferts financiers) n'indique pas explicitement les lignes faisant l'objet d'un gage.

France urbaine s'interroge sur l'articulation entre les 35M€ susmentionnés et les 60M€ d'accroissement de compensation d'exonération de TH de l'art. 3 ter qui vient d'être adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, et dont l'exposé des motifs n'apporte pas de réponse sur la cohérence entre ces deux montants. Le rapporteur général du Budget et les services de l'Assemblée nationale ont été saisi pour clarifier ce point.

Taux global de minoration des variables d'ajustement (alinéas 49 à 55)

Ces alinéas définissent les montants cibles des variables d'ajustement pour 2018 qui permettent d'établir le taux global de minoration qui s'élève à -9,2%.

→ A noter qu'il ne s'agit là que d'un taux global. S'agissant plus précisément des variables d'ajustement pesant sur le bloc communal, le tableau des transferts de l'Etat indique que la baisse des FDPTP est de -17% ; la baisse de la DCRTP est de -17% pour le bloc communal ; la DUCSTP : -18% ; et le prélèvement au titre de la compensation d'exonération relative à la fiscalité locale : -2%.

→ La réduction du taux de compensation des exonérations bénéficiant aux bailleurs sociaux est maintenue. Ses conséquences (ce sont les budgets des collectivités dans lesquels la concentration de logements sociaux est la plus importante qui pâtissent le plus du désengagement de l'Etat) sont connues. Il n'en demeure pas moins, qu'alors qu'est inscrit à l'agenda la réduction concomitante des aides à la pierre et des aides à la personne, l'acuité de cette problématique prend encore plus de relief.

Examen en séance Assemblée nationale – séance du 21 octobre

Vote de l'**amendement I-1376**, déposé par le rapporteur général du Budget, qui vise à diminuer de 90M€ le montant de DGF en conséquence du nouvel article 3 ter (cf. supra).

→ Un des objectifs de cet amendement est « d'alléger la contrainte sur les variables d'ajustement », et plus précisément d'empêcher que l'inclusion de la DCRTP du bloc communal dans les variables d'ajustement vienne réduire pour certains territoires industriels, leurs dotations dans des propositions, dans certains cas, supérieures à la baisse des dotations subies en 2017. C'est donc l'objectif de l'amendement de France urbaine (amendement déposé par un très grand nombre de députés : groupes Nouvelle Gauche et la France Insoumise, députés LR, députés UDI-constructifs, députés LREM), qui a trouvé un écho positif auprès des députés et du gouvernement (le ministre indiquant « il s'agit de ne pas pénaliser en priorité les territoires anciennement industriels et confrontés à des difficultés de reconversion »). Ceci étant, une partie du chemin reste à accomplir, selon les propos du ministre, plusieurs dizaine de millions restent à trouver si l'on veut parvenir à exclure totalement la DCRTP des variables d'ajustement. Il a précisé que la solution à introduire, par voie d'amendement gouvernemental, à l'occasion de la navette parlementaire, ne devait pas peser sur les FDPTP, ni la DCRTP des départements.

Article 18 : Evaluation des prélèvements sur les recettes (PSR) de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Pour 2018, le montant total des PSR est évalué à 40 326 598 000 €.

→ Cette évolution s'explique notamment par la progression du FCTVA à hauteur de 88M€. La ministre Jacqueline Gourault a indiqué au CFL que le FCTVA reste en dehors de l'enveloppe normée dans le PLF 2018.

→ A noter également que le prélèvement sur recettes d'un montant de 18M€ au profit de la collectivité territoriale de Guyane présenté dans le cadre de la loi de programmation relative à l'égalité réel outre-mer et qui devrait relever de la solidarité nationale paraît être supporté par le contribuable local.

Examen en séance Assemblée nationale – séance du 21 octobre

Vote de l'**amendement I-1377** qui fait écho aux modifications apportées aux articles 3 ter et 16 du PLF, en réévaluant les prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales : réduction de 90M€ de la DGF ; augmentation de 60M€ des compensations TH; augmentation de 30M€ sur le montant de la DCRTP.

→ La plus grande vigilance s'impose dans la suite de l'examen parlementaire du PLF sur notamment :

-Maintenance de la progression de la péréquation verticale à hauteur de 190M€ (toute augmentation supérieure serait susceptible d'accroître plus qu'elles ne l'ont été, les ponctions sur la forfaitaire et la CPS, et conduirait alors, pour les collectivités les plus concernées, à une réduction de la DGF notifiée qui s'apparenterait à une diminution de dotation similaire à celle subie ces dernières années). Cette

problématique de la modification du financement de la croissance de la DSU et de la DSR devra être reconsidérée sur la base de la rédaction définitive de l'article 60.

-L'origine des sommes qu'il reste à trouver pour rendre effectif l'exclusion de la DCRTP du bloc communal des variables d'ajustement. En effet, si la prise de conscience du caractère insoutenable de la baisse de DCRTP pour les territoires industriels est partagée, à l'issue de cette première lecture, son impact n'a été allégé qu'à hauteur de 30M€, soit seulement la moitié de la ponction que pourrait subir à elles seules les agglomérations de Dunkerque et Marseille.

Article 19 : Etablissements publics : plafonnement de fiscalité affectée et réintégration au sein du budget général de taxes affectées

Poursuite du mouvement de réduction de moyens de plus d'une douzaine d'établissement public (« afin de les faire participer au redressement des finances publiques »), à l'image du fonds national des aides à la pierre ou encore des Agences de l'eau qui subissent la diminution du plafond de taxes affectées à hauteur de -195M€.

Par ailleurs, « afin de mieux contrôler le niveau des ressources », réintégration au sein du budget général de l'Etat, des ressources affectées de l'ADEME (TGAP) et du CNDS (taxe ad-hoc), lesquels établissements seront désormais financés par des crédits budgétaires².

Examen en séance Assemblée nationale – séance du 21 octobre

Vote de l'**amendement I-1379** du Gouvernement qui reporte à 2019 la diminution du plafond qui s'applique aux taxes et redevances perçues par les agences de l'eau. Le même amendement diminue par ailleurs la contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'agence française pour la biodiversité et de l'office national de la chasse. Schématiquement, ces prélèvements qui devaient dans le texte initial se monter à près de 300M€, est réduit à 200M€.

Vote de l'**amendement I-605** qui augmente la dotation des fonds de péréquation et de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Ainsi, la dotation des deux fonds passe de 25M€ à 45M€, avec la répartition suivante : 40,5M€ pour financer le fonds de péréquation des chambres (contre 22,5M€ en 2017) et 4,5M€ pour le fonds de modernisation, géré par CCI France pour le financement des projets d'intérêt national (contre 2,5M€ en 2017).

2) Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (seconde partie)

L'examen, en 25 discussions budgétaires distinctes, s'échelonne en commissions élargies; l'examen de la seconde partie débutera le mardi 31 octobre. Les articles relatifs à la mission RCT seront plus précisément examinés en commission le 9 novembre et en séance publique à partir du 14 novembre.

Article 58 : Automatisation du FCTVA

Cet article pose le principe de l'instauration, à compter du 1^{er} janvier 2019, d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptable pour la détermination des attributions du FCTVA. Cette réforme ne concernera pas certaines catégories de dépenses d'investissement³, en raison principalement de leur « *caractère spécifique et de leur imputation comptable sur des comptes qui ne sont pas identifiés comme éligibles au FCTVA* »⁴.

² Page 38 du projet de loi de programmation : « L'affectation d'imposition de toute nature fait échapper ce financement public au contrôle annuel du parlement (...) la plupart des taxes affectées connaissent une évolution dynamique, ce qui conduit à une progression de la dépense moins bien contrôlée. »

³ Il s'agit notamment des dépenses d'investissement exposées sur des biens dont les collectivités n'ont pas la propriété, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, incendies, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ; les dépenses d'investissement réalisées sur le domaine public fluvial de l'Etat, dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article [L. 3113-2](#) du code général de la propriété des personnes publiques ; les dépenses d'investissement réalisées à compter du 1er janvier 2005 sur des immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Et il en va de même pour les subventions d'équipement versées à l'établissement public " Société du Canal Seine-Nord Europe " pour les dépenses réelles d'investissement que celui-ci effectue pour la réalisation de l'infrastructure fluviale reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen à grand gabarit, conformément à l'article 1er de l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016.

→ L'article 58 ne fait que poser le principe de l'automatisation du FCTVA. L'entrée en vigueur du dispositif n'est prévue qu'en 2019 dans la mesure où des travaux sur les systèmes d'information des administrations centrales vont s'avérer nécessaire, et, surtout, parce que seule la poursuite du dialogue entre la mission relative à l'automatisation du FCTVA et les associations d'élus locaux permettra de vérifier si le point de neutralité budgétaire qui préside à cette réforme est bel et bien respecté.

Article 59 : Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)

La DSIL, qui est divisée en deux parts (alinéa 5), est désormais inscrite dans un nouvel article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (alinéa 4).

1^{ère} part de 615 M€ (alinéas 6 à 13)

Elle est consacrée aux grandes priorités nationales (alinéas 7 à 12) auxquelles s'ajoutent désormais « les bâtiments scolaires » (« afin de permettre aux communes situées en REP+ de financer les investissements nécessaires au dédoublement des classes de CP et CE1 »). Elle peut également contribuer au financement des contrats de ruralité (alinéa 13). Les attributions sont inscrites en section d'investissement (alinéa 18).

2^{ème} part de 50 M€ (alinéa 14)

Il s'agit principalement de subvention d'investissement aux communes et EPCI à fiscalité propre qui s'engagent à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement sur la base d'un projet de modernisation, et dans le cadre d'un contrat conclu avec le préfet de région. L'alinéa 14 prévoit également que ce contrat indique la date à laquelle l'objectif en matière de dépenses de fonctionnement sera atteint, les modalités de mise en œuvre et de suivi de cet engagement ainsi que les mesures destinées à en assurer le respect.

Par dérogation, et dans le cadre de contrat signé avec le préfet, cette dotation peut servir à financier des dépenses de fonctionnement en ingénierie, dans la limite de 10% du montant total attribué au bénéficiaire de la dotation (alinéa 18).

Le bénéficiaire de cette dotation peut être la commune, les EPCI à fiscalité propre, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Par dérogation, dans le cas de contrat signé avec le préfet, le bénéficiaire peut être le maître d'ouvrage désigné par le contrat (alinéa 16).

Cette dotation attribuée par le préfet de région ne peut faire l'objet d'un refus d'attribution au motif d'un cumul avec d'autres dotations ou subventions, en raison d'un seuil d'habitant ou du faible montant de l'opération envisagée (alinéa 19).

→ L'augmentation de l'enveloppe globale de la DSIL s'explique d'une part, par le basculement de l'ex subvention pour travaux divers d'intérêt local, et d'autres part, par l'intégration d'une enveloppe de 45M€ de contrat de ruralité. Aussi, cette progression optique correspond à un recyclage de fonds antérieurs⁵.

→ A noter que l'alinéa 13 ne fait pas mention de l'appui aux dynamiques métropolitaines (continuité des contrats Etat-Métropoles) alors même que les ministres l'avaient explicitement indiqué aux membres du CFL le 26 septembre, ainsi que le 20 septembre lors de la Conférence des Villes (en réponse à une question de France urbaine, le cabinet du ministre de l'Intérieur a indiqué que : « les préfets pourront financer la continuité des actions prévues dans les contrats conclus avec les métropoles à partir des crédits qui leur seront délégués »).

→ La 2eme part de 50M€ est conditionnée à la signature d'un contrat qui a pour objectif de réduire les dépenses de fonctionnement de la collectivité co-contractante. Cette précision, qui n'avait pas été évoquée jusqu'à présent, et qui est nouvellement introduite, peut laisser penser que ces crédits ne seront pas forcément consommé dans la mesure où ils sont conditionnés par un contrat strict d'évolution et de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Article 60 : Répartition de la DGF

⁴ Document annexé au PLF : « Evaluations préalables des articles du projet de loi », p 323.

⁵ A noter que pour 2018, les autorisations d'engagement du DSIL sont de 665M€ et les crédits de paiement sont de 109M€, cf. Document annexé au PLF : « Evaluations préalables des articles du projet de loi », p 331.

Notification des attributions individuelles de la DGF (alinéa 3)

Une nouvelle mesure prévoit d'établir la notification des dotations à la publication de l'arrêté constatant les attributions individuelles, et ne relèvera donc plus des préfetures.

→ *Cette mesure est présentée comme s'inscrivant dans le « plan préfetures nouvelle génération ». Reste à établir dans quelle mesure ces nouvelles modalités permettront aux collectivités de disposer d'un interlocuteur à même de répondre aux interrogations qui surviennent régulièrement lors de la réception de la notification.*

Communes nouvelles (alinéas 7 à 13)

Le dispositif d'incitation financière est reconduit pour les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019. Il demeure réservé aux communes nouvelles de plus de 1 000 habitants et de moins de 10 000 habitants.

→ *La dynamique des communes nouvelles mérite effectivement d'être encouragée en 2018, dernière année « utile » avant les prochaines échéances municipales. Il serait d'autant plus nécessaire de reconsidérer le seuil supérieur alors même que la création de communes nouvelles s'avère pertinente dans les plus grandes communautés/métropoles susceptibles d'être confrontées à des difficultés de gouvernance eu égard à un important émiettement communal en leur sein. Face à la question de l'impact de ces incitations financières (venant accroître le montant du « besoin interne » de la DGF et donc peser financièrement sur toutes les autres communes), il pourrait être pertinent de mettre à contribution la nouvelle enveloppe de « modernisation » (2^{ème} part de la DSIL).*

DGF « négative (alinéas 14 et 15)

Pour les collectivités dont la minoration au titre de la contribution au redressement des finances publiques excédait le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire, ainsi que le montant des compensations d'exonération et qui se voyaient appliquer une ponction sur les douzièmes, vont voir ce prélèvement sur leurs recettes fiscales se reconduire chaque année.

→ *Cette mesure permet de maintenir une égalité entre les collectivités territoriales. En effet, afin que les communes qui ont connu des prélèvements sur leur douzième ne voient pas leurs recettes augmenter du fait de la non reconduction de la contribution au redressement des finances publiques, cet alinéa pérennise la DGF négative. De ce fait, cette pérennisation a pour inconvénient de figer dans le temps des situations qui sont pourtant susceptibles de varier.*

Progression de la DSU et DSR (alinéa 17)

Les deux dotations augmentent chacune de 90 M€ et ces augmentations sont financées par les collectivités elles-mêmes (cf. supra article 16).

→ *Ainsi la DSU va s'accroître de 4,3% alors que la DSR augmentera de 6,3%. Lors du CFL du 26 septembre, le ministre a justifié cette différence de traitement en ces termes : « la ruralité, dans ce projet de budget, a fait l'objet d'attentions toutes particulières ».*

CVAE de la métropole de Lyon (alinéas 23 à 25)

Ces alinéas permettent d'ajuster la distribution interne des produits de CVAE au sein de la métropole de Lyon dans le calcul des indicateurs financiers. Ainsi, afin de tenir compte du transfert de 25 point de CVAE aux régions, il est indiqué que le produit de la CVAE pris en compte correspond au produit perçu par la métropole de Lyon affecté d'un coefficient de 53% (contre 35,33% auparavant).

Abondement du FARU (alinéa 28)

Le Fonds d'aide pour le relogement d'urgence est abondé d'un million d'euros par une allocation d'une part de la DGF aux communes.

→ *Quel est le sens de ce « jeu » DGF vs FARU ?*

Article 61 : Modification des règles de répartition de la péréquation horizontale

Montant de l'enveloppe du FPIC (alinéas 1 et 2)

A compter de 2018, les ressources du FPIC sont fixées à un milliard d'euros.

→ Comme en 2017, il s'agit de ne pas faire progresser l'enveloppe du FPIC et ce, selon les précisions ministérielles apportées aux membres du CFL le 26 septembre, afin de garantir la prévisibilité des ressources et des charges.

→ A noter que les parlementaires doivent recevoir un rapport faisant état des évolutions du FPIC, eu égard notamment aux changements de périmètres intercommunaux, afin de pouvoir disposer des éclairages nécessaires à la décision sur ce projet de loi de finances. A ce stade, aucune information sur la remise de ce rapport n'est encore connue.

Garantie de sortie du FPIC (alinéas 4 à 7)

Les collectivités qui ont cessé d'être éligibles au FPIC en 2017 et qui restent inéligibles en 2018 bénéficieront d'une garantie de sortie qui correspond à 85% du montant perçu en 2017. Pour 2019, si l'inéligibilité au FPIC se poursuit pour ces mêmes collectivités, alors la garantie de sortie passera à 70% du reversement perçu en 2018 (alinéa 6).

Par ailleurs, l'alinéa 7 rédactionnel prévoit que la quote-part perçue par les communes dépendra de l'attribution des EPCI au périmètre de l'année précédente (et non celui de l'année 2016).

→ L'alinéa 6 vise à limiter les effets de seuils impactant les EPCI sortants. Le dispositif initial de droit commun garantit un montant de sortie non renouvelable de 50%. Dans la loi de finances pour 2017, pour les EPCI devenus inéligibles du fait des nouveaux périmètres intercommunaux, une garantie de sortie en sifflet plus favorable a été instituée (90%, 75% puis 50% du montant 2016). Dès lors, afin que les EPCI sortant en 2018 ne retombent directement pas dans la garantie de droit commun, l'alinéa 6 prévoit une nouvelle garantie en sifflet (85% du montant 2017, puis 70% du montant 2018).

Fonds départemental de péréquation de la CVAE et fonds de péréquation des régions (alinéas 8 à 18)

Afin de tenir compte du transfert de 25 points de CVAE aux régions en 2017, le fonds départemental de péréquation de la CVAE est régularisé. Les alinéas 9, 10 et 12 permettent d'ajuster les deux prélèvements qui alimentent le fonds.

De plus, l'alinéa 13 modifie le plafonnement du deuxième prélèvement qui passe de 1% à 2% du produit de CVAE.

Concernant les départements dont le montant par habitant de CVAE est trois fois supérieur à la moyenne nationale, le plafond du deuxième prélèvement passe de 3% à 4% du produit de CVAE (alinéa 14).

L'alinéa 15 institue un mécanisme de régularisation sur le fonds de solidarité en faveur des départements.

L'alinéa 17 prévoit quant à lui un ajustement en conséquence du fonds de péréquation des régions.

Enfin, l'alinéa 18 définit la base de calcul des fonds de péréquation départementaux dont bénéficie la collectivité de Corse.

Article 62 : Revalorisation de la dotation pour les titres sécurisés.

A compter de 2018, la dotation forfaitaire pour les titres sécurisés passe de 5 030€ à 8 530 € par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours.

Pour les communes enregistrant une activité importante de recueil et de délivrance des cartes nationales d'identité (plus de 1875 demandes de passeports et de cartes nationales d'identité au cours de l'année précédente), une majoration est créée et s'élève à 3 550€ par an et par station en fonctionnement.

→ Il a été précisé lors du CFL du 26 septembre que l'augmentation correspondante de la dotation pour les titres sécurisés qui passe de 18,3M€ à 40M€ correspond à de l'argent frais, et n'impacte donc pas les variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

<p>Sont également porteur d'enjeux pour les finances des grandes villes, grandes communautés et métropoles :</p> <ul style="list-style-type: none">- l'article 52 réformant les aides au logement (diminution de charge pour l'Etat de 1,7 milliards d'euros ;
--

- l'article 54 fléchant des ressources des Agences de l'eau au bénéfice de l'Agence française de la biodiversité et au bénéfice de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

3) Moyens des politiques publiques (articles non rattachés)

La discussion des articles non rattachés aura lieu en commission le 9 novembre et en séance publique à partir du 16 novembre 2017.

Article 45 : Exonération de la cotisation minimum de CFE des redevables réalisant de très faibles chiffres d'affaires

Cet article prévoit l'exonération de cotisation minimum de CFE pour les redevables dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 5 000 € à partir de 2019 (alinéas 1 à 9, et alinéa 13).

Le manque à gagner pour les collectivités locales sera compensé par un prélèvement sur les recettes de l'Etat qui sera calculé en prenant en considération le taux de cotisation foncière des entreprises en 2018 (alinéas 10 à 12). Pour les communes appartenant à un EPCI sans fiscalité propre au 1^{er} janvier 2018, le taux retenu correspondra au taux 2018 de la commune majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI pour 2018. Et en cas de changement de périmètre intercommunal, si un EPCI fait application d'une cotisation minimum de CFE à compter de 2019, la compensation sera calculée en fonction du taux moyen pondéré des communes membres de l'EPCI constaté pour 2018 (éventuellement majoré comme indiqué précédemment).

→ Tout d'abord, il s'agit d'une exonération de fiscalité locale qui a pour but de mettre en place une politique nationale de soutien aux travailleurs indépendants. Sans juger du bien-fondé de la politique publique sectorielle en question, l'on ne peut que regretter que l'Etat utilise à nouveau les budgets des collectivités territoriales comme levier de sa politique.

De plus, non seulement le mécanisme de l'exonération réduit l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, mais aussi de recettes nouvelles, puisque la compensation ne sera pas intégrale en raison du taux figé à 2018 et surtout car les compensations d'exonération intégreront l'enveloppe normée et serviront ainsi de variables d'ajustement.

→ A ce stade, les collectivités n'ont pas la possibilité d'anticiper et d'évaluer le dispositif dans la mesure où les rôles d'imposition ne font actuellement pas mention des montants de chiffre d'affaire et que le seuil de 5 000 € n'est pas visible puisque la première tranche de CFE minimum correspond à une autre fourchette plus large (0-10 000 euros). L'exposé des motifs indique d'ores et déjà que près d'un million de redevables seraient concernés. De plus, toujours dans l'exposé des motifs, il est indiqué que la mesure nécessite des aménagements des systèmes d'information, sans doute pour pouvoir mieux cibler ce nouveau seuil de 5 000€, et expliquant, par ailleurs, l'entrée en vigueur en 2019. Si cette exonération est bien votée par le législateur, il apparaît indispensable que les chiffres d'affaires soient désormais renseignés sur les rôles d'imposition pour plus de transparence dans les compensations. Parmi les précédents, le plan PME/TPE de 2015 avec une mesure de relèvement des seuils d'assujettissement au VT a abouti à des montants de compensations très délicats à objectiver et versés avec 18 mois de retard.

→ A noter que le chiffrage de cette mesure, qui a été réalisé sur la base des données relatives à la CFE minimum 2015, indique que la mesure pourrait concerner 1 million d'entreprises pour une charge fiscale de 160M€ dont 134M€ au profit des collectivités⁶.

Est également porteur d'enjeux pour les finances des grandes villes, grandes communautés et métropoles, l'article 48 qui rétablit le jour de carence dans, notamment, la FPT.

⁶ Cf. Document annexé au PLF : « Evaluations préalables des articles du projet de loi », p 252.