

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

### ANALYSE DES ARTICLES

*(Version du 12 décembre 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 parlementaires<sup>1</sup>.*

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

*La première partie a été adoptée, en première lecture, par l'Assemblée nationale le mardi 24 octobre. Les députés ont adopté l'ensemble du PLF le 21 novembre.*

*Le Sénat a voté la première partie le mardi 28 novembre et l'ensemble du texte, en première lecture, le 12 décembre.*

*La nouvelle lecture est programmée à l'Assemblée nationale à partir du 15 décembre.*

#### **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<sup>o</sup> 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

<sup>1</sup> 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](mailto:e.foucault@franceurbaine.org) ou [f.claeys@franceurbaine.org](mailto:f.claeys@franceurbaine.org) ou [l.tartour@franceurbaine.org](mailto:l.tartour@franceurbaine.org) )

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).

La rédaction de la version initiale de l'article 3 du PLF 2018 conduit à penser que demeure la possibilité pour les élus locaux de continuer à disposer d'un pouvoir de taux sur la taxe d'habitation, en assumant le coût politique qui en découle. Toutefois, il ressort de l'exposé des motifs 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, on comprend 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. Le besoin de transparence sur l'application de ces dispositifs est prégnant. En effet, la notification des bases définitives 2017 fait l'objet d'une incompréhension, voire même d'une suspicion d'anticipation de l'intégration des exonérations de 2018 (nouvel art.3 ter cf. infra), conduisant, si cela était confirmé, à une minoration, aux dépens des collectivités, du point de départ de calcul des montants individuels de dégrèvement.

→ Demeure en attente de réponse la question du traitement des contributions fiscalisées des syndicats : sachant que « le taux » (établi par les services fiscaux) varie chaque année différemment pour chacune des communes, qu'en sera-t-il du reste à charge pour le contribuable, dès lors qu'il n'y a pas de mise en recouvrement pour les cotisations inférieures à 12€.

→ 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).

→ A noter que la question de l'inscription de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ne trouvera, selon le ministre, de réponse qu'une fois arrêté le scénario de « refonte plus globale de la fiscalité locale » ; ce sujet est dans le cahier des charges de la mission Richard / Bur. Cet attentisme n'est pas satisfaisant 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 : les impôts locaux dont l'assiette correspond aux valeurs locatives des locaux d'habitation s'élèvent à environ 50 Md€ alors que l'allègement de la TH est de 10 Md€ ;
- le risque de voir émerger un scénario de suppression des impôts locaux territorialisés au profit d'impôts nationaux partagés (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 prévoit 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.

**Examen en séance Sénat – séance du 24 novembre**

Vote de l'**amendement I-97** qui supprime l'article 3 afin de ne pas procéder au dégrèvement de taxe d'habitation prévu dès 2018 et permettre une réflexion sur la fiscalité locale.

→ *Concernant le pouvoir de taux des collectivités, alors que l'exposé des motifs de l'article laisse planer un doute sur son maintien, le ministre a souligné que le PLF2018 ne prévoit aucun mécanisme de limitation du pouvoir de taux mais que les « prochaines réunions de la CNT devront être l'occasion de réfléchir à la cohérence de la mise en œuvre du dégrèvement et de l'avenir de la TH ». Indirectement, il confirme que si l'article 3 porte non seulement sur 2018 mais également sur 2019 et 2020, les lignes seront susceptibles de bouger d'ici là et, surtout, que l'allègement de la TH ne serait que la face émergée d'une réforme plus profonde (dans son discours du 23 novembre au congrès des maires, le président de la république a été encore plus explicite : l'allègement de la TH n'est que le 1<sup>er</sup> acte d'une refonte de la fiscalité locale).*

→ *C'est dans ce contexte que France urbaine a sans tarder exprimé des propositions (notamment auprès de la Mission Richard/Bur). Schématiquement, elles poursuivent 3 objectifs (reconquête de l'autonomie fiscale, retour fiscal de l'accueil de nouvelles populations, participation d'une large partie des habitants au financement des services publics locaux et passent par 3 propositions : le transfert du foncier bâti départemental au bloc communal (avec compensation pour les départements), la mise en place d'une « redevance de résidence », l'acceptation de fiscalité transférée réduite au besoin d'ajustement.*

**Après article 3 (art.3 bis) : 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 vise à 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.

**Examen en séance Sénat – séance du 24 novembre**

Vote de l'**amendement I-98** qui met en cohérence la rédaction de l'article 3 bis tout en tenant compte de la suppression de l'article 3, afin de maintenir la possibilité pour les pensionnaires des EPHAD de bénéficier des exonérations et dégrèvements de TH déjà existants.

**Après article 3 (art.3 ter) : Mise en cohérence de la réforme de la 1/2 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<sup>nde</sup> partie).

#### Conséquence de l'art 3 bis et 3 ter : article 29 – Etat B – Amendement en séance Assemblée nationale le 15 novembre

Vote de l'**amendement II-1620** du Gouvernement qui vise à majorer les dépenses du programme 201 « Remboursements et dégrèvement d'impôts locaux » à hauteur de 166M€.

→ Dans l'exposé des motifs, le gouvernement affirme tirer les conséquences de l'article 3 ter relatif au maintien en 2017 de l'exonération de la taxe d'habitation pour les foyers qui aurait dû en sortir (cf. art 75 LFI 2016) et au dégrèvement à 100% de ces foyers pour les années 2018 et 2019. Toutefois, en séance, le ministre Bruno Le Maire a indiqué que cet amendement était la résultante de l'art 3 bis relatif au dégrèvement de taxe d'habitation pour les pensionnaires des EPHAD. Après une interruption de séance, le ministre a précisé que cet amendement tirerait les conséquences des deux articles : 3 bis et 3 ter.

Cet imbroglio témoigne de la difficile traçabilité des mécanismes de dégrèvements et exonérations de taxe d'habitation : en séance, le ministre n'a pas apporté de réponse quant à l'articulation entre les -35M€ du texte initial relatif à « la prorogation et l'élargissement de l'exonération de TH pour les personnes à revenus modestes » et les 60M€ d'accroissement de compensation d'exonération de TH de l'art. 3 ter (cf. infra).

#### Examen en séance Sénat – séance du 24 novembre

Vote de l'**amendement I-99** qui supprime l'article 3 ter, en cohérence avec la suppression de l'article 3.

→ Bien qu'il s'agisse d'un amendement de mise en cohérence du texte, on regrettera tout de même l'absence de débat sur le coût estimé par le gouvernement de l'exonération et du dégrèvement pour les personnes visées par l'article 75 LFI 2016 (cf. supra et infra), sachant que le rapport propose les chiffrages ci dessous :

**Il convient de noter qu'en 2017, le dispositif prévu par le présent article prolongeant d'un an les exonérations de taxe d'habitation des contribuables qui devaient en sortir, l'essentiel du coût (61,5 %) devrait être porté par les collectivités territoriales.**

#### Évolution et répartition du coût du dispositif prévu par le présent article

(en millions d'euros)

		2017	2018	2019
Taxe d'habitation	État	- 4	226	161
	Collectivités territoriales	84	- 60	0
	Total	80	166	161
Contribution à l'audiovisuel public	État	50	0	0
	Total TH-CAP	130	166	161

Source : direction de la législation fiscale, réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

#### Article additionnel après article 6 : Exonération optionnelle de CFE/CVAE pour les libraires

#### Examen en séance Sénat – séance du 24 novembre

Vote de l'**amendement I-359**, avec un avis favorable du gouvernement et de la commission, qui étend l'exonération de CFE, sur décision de la communes ou de l'EPCI, des librairies appartenant à la catégorie des petites et moyennes entreprises (PME) et bénéficiant du label « Librairie Indépendante de Référence », à toutes celles dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 200 millions d'euros et

qui réalisent au moins 50 % de leur chiffre d'affaires annuel total avec la vente de livres au détail et à terme, compte non tenu des reventes à des détaillants pratiquant eux-mêmes, à titre accessoire ou principal, la vente de livres. Cette exonération peut également s'étendre dans certains cas à la CVAE (art 1586 nonies).

→ Cette exonération vise à protéger les librairies de centre-ville. Il ne s'agit là que d'une liberté offerte au bloc communal et ne peut donc pas faire l'objet d'une compensation.

## **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.*

#### **Examen en séance Sénat – séance du 24 novembre**

Vote de l'**amendement I-615** qui apporte une clarification à la rédaction initiale de l'article 7 en précisant que la consolidation des chiffres d'affaires s'applique pour toutes les chaînes de détention à 95 % au moins, sans nécessiter que les sociétés françaises interposées entre la mère du groupe économique et sa sous-filiale indirectement détenue à 95 % au moins soient effectivement membres d'un groupe.

→ *Cet amendement gouvernemental vise à lever une ambiguïté rédactionnelle relative à la notion de « groupe »*

### **Après article 9 : Versement d'une quote-part de CCE pour les collectivités locales**

#### **Examen en séance Sénat – séance du 25 novembre**

Vote de l'**amendement I-124 rect. quater**, contre l'avis du gouvernement et du rapporteur général du Budget, qui dote les collectivités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des PCAET et des SRADDET (ou SRCAE) d'un montant de 10 €/ habitant pour les EPCI (avec adaptation au statut particulier de la Métropole du Grand Paris) et de 5€/ habitant pour les SRADDET (ou SRCAE). Le versement de cette dotation est conditionné par la signature de contrats d'objectifs entre les collectivités bénéficiaires et l'État, sur le modèle des contrats de transition énergétique. Les financements concernés seraient majoritairement utilisés pour des investissements dans la rénovation des bâtiments publics et dans des aides financières versés aux ménages afin de déclencher le passage à l'acte de la rénovation des logements.

→ *Par cet amendement, les sénateurs, de tous les bancs, ont souhaité adressé, de nouveau (cette disposition avait été adoptée l'année dernière à la quasi-unanimité puis supprimé par amendement du gouvernement), un message fort au gouvernement sur la nécessité d'accompagner les territoires dans leurs nouvelles compétences en matière de transition énergétique, et ne pas forcément attendre pour cela la prochaine CNT, comme le proposait le ministre en séance. Cet amendement fait donc aussi écho au débat actuel sur les recettes locales et, plus précisément, à la demande de France urbaine de pour que les collectivités bénéficient du dynamisme de la fiscalité et puissent ainsi reconquérir leur autonomie financière.*

### **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. (Attention : ce mécanisme n'est pas codifié et a été modifié par les députés, en première lecture, cf. infra amendement I-1376.)

→ 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<sup>ème</sup> 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 (ces précisions sont apportés par l'annexe budgétaire « jaune », laquelle n'est toutefois rendue publique que plusieurs semaines après le début de l'examen parlementaire !)*

#### 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%.

→ 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 grande partie du chemin reste à accomplir, sur un total de 199M€ de ponction sur la DCRTP du bloc communal, l'allègement apporté par l'amendement n'est que de 30M€. Si l'on veut parvenir à exclure totalement la DCRTP des variables d'ajustement, la navette parlementaire doit être l'occasion de trouver les 169M€ restant, le ministre ayant réaffirmé qu'il n'y voyait pas d'inconvénient : « à condition de trouver un gage ». En d'autres termes, le gouvernement reconnaît le problème posé par une ponction concentrée sur « les territoires industriels » mais exige que la solution n'impacte pas le budget de l'Etat.

#### **Examen en séance Sénat – séance du 27 novembre**

##### Modification de périmètre des variables d'ajustement

Vote de l'**amendement I-108**, du rapporteur général du Budget et contre l'avis du gouvernement qui supprime la minoration de 65,8 millions d'euros (-17 %) des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Vote de l'**amendement I-198** (identique aux 262 et 533), contre avis du gouvernement et du rapporteur général du Budget, qui exclut la dotation pour transfert de compensations d'exonération de fiscalité directe locale et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle des départements de la liste des variables minorées en 2018.

Vote de l'**amendement I-207 rect**, contre avis du gouvernement et du rapporteur général du Budget, qui exclut des variables d'ajustement la DCRTP du bloc communal.

→ Ces amendements ne devraient pas trouver de majorité à l'Assemblée en raison notamment de l'absence de mode de financement acceptable par Bercy des exclusions proposées ; à ce titre ils peuvent qualifier « d'amendements d'appel ».

→ Tout d'abord, à l'occasion des débats sur ces trois amendements, le ministre n'a pas été en mesure d'apporter une réponse quant à l'engagement politique de trouver une solution pour exclure la DCRTP du bloc communal des variables d'ajustement, comme le gouvernement s'était engagé à le faire au moment de la navette parlementaire. Il a seulement été indiqué que les services travaillaient actuellement à un allègement de la ponction de DCRTP en fonction des RRF. Cette solution n'est pas satisfaisante puisque le gouvernement reconnaît lui-même le caractère anti-péréquisiteur de l'intégration de la DCRTP du bloc communal dans les variables d'ajustements et, fort de ce constat



*partagé, la seule solution consisterait bien à les exclure totalement. Par ailleurs, établir une répartition selon les RRF aboutirait à la construction d'une mécanique complexe et temporaire (dès le prochain PLF, les ponctions des variables vont potentiellement s'accroître).*

Régions ultra-marine : fraction de TVA vs DGD

Vote de l'**amendement I-419**, contre l'avis du gouvernement, qui consiste pour les régions ultra-marines de l'article 73, de bénéficier d'une fraction de TVA instauré par la LFI 2017 contre leur dotation générale de décentralisation (DGD).

## **Après l'article 16 : Mesures complémentaires**

### **Examen en séance Sénat – séance du 27 novembre**

Exclusion des variables d'ajustement d'exonération de foncier bâti bénéficiant au logement social

Vote de l'**amendement I-436**, contre avis du gouvernement, qui vise à sortir de la liste des variables d'ajustement les exonérations de longue durée relatives aux constructions neuves de logements sociaux et pour l'acquisition de logements sociaux. Comme les sénateurs l'ont souligné, dans un contexte difficile où les communes sont appelées à soutenir tout particulièrement la construction de logements sociaux, la diminution des compensations qui leur sont versées par l'État est contre-productive et handicape les collectivités qui font le plus d'efforts en ce domaine.

→ *Cet amendement a pour effet mécanique d'accroître l'effort sur les autres variables d'ajustement et peut donc à ce titre être qualifié « d'amendement d'appel ». Il a le mérite de témoigner de l'analyse partagée des effets pervers de la sous compensation des allègements fiscaux (cf. également art. ap. 45 relatif à l'allongement de l'exonération de TFPB pour les nouveaux logements sociaux)*

Allocation aux bénéficiaires de la DSR et de la DSU d'un reliquat de l'ex réserve parlementaire

Vote de l'**amendement I-331** des rapporteurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », contre l'avis du gouvernement, qui vise à rétablir les 36 millions d'euros manquants de l'ancienne réserve parlementaire, en les ciblant sur les territoires particulièrement vulnérables, bénéficiaires de la DSU ou de la DSR. Cet amendement conduit à majorer de 1 % les crédits de chacune de ces dotations. En effet, les crédits de l'ex réserve parlementaire s'élevaient à 86 millions d'euros en 2017, dont 45 millions d'euros provenant de la dotation octroyée par les sénateurs et 41 millions d'euros provenant de la dotation répartie par les députés. Sur ce total, seuls 50 millions d'euros ont été reconduits pour abonder, dans le texte initial une « seconde part de DSIL », avant d'être versés dans la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) par les députés (cf. article 59).

→ *Cet amendement interroge quant au fait que certains flux ne figuraient pas explicitement dans le « tableau des concours de l'Etat » présenté fin septembre au CFL. Par ailleurs, on peut relever le souci des auteurs de l'amendement d'opérer une ventilation harmonieuse entre DSU et DSR.*

Compensation de charge transférée : PACS

Vote de l'**amendement I-289 rect**, visant à instituer, à compter du 1er janvier 2018, un prélèvement sur les recettes de l'État, au profit des collectivités territoriales, destiné à financer le transfert des PACS pour les communes sièges de tribunaux d'instance. Le gouvernement et le rapporteur général du budget en ont demandé, sans succès, le retrait en raison de son absence de chiffrage. En effet, l'amendement précise uniquement que le montant sera réparti en fonction du nombre de données et de dossiers traités par chaque collectivité territoriale siège d'un tribunal d'instance dans le cadre du transfert des pactes civils de solidarité.

→ *Un parallèle peut être fait entre cet amendement d'appel et la disposition du PLF relative au financement de la délivrance des titres puisqu'il s'agit bien d'une charge nouvelle contrainte pour les collectivités concernées. Dès lors, si en l'absence de chiffrage de cet amendement il est possible de douter de son adoption définitive, la question reste entière et une évaluation réalisée par le CNEN pourrait légitimer une demande nouvelle de compensation financière.*

FCTVA et carte médicale

Vote de l'**amendement I-398 rect**, (demande de retrait du gouvernement) qui permet aux communes classées en « zones à surveiller » qui prennent l'initiative d'anticiper le départ d'un médecin et de réaliser des investissements immobiliers destinés à l'installation de professionnels de santé, de bénéficier du FCTVA.

→ Cet amendement répond par un outil budgétaire à la problématique de la désertification médicale et apparaît, politiquement, à défaut de l'être pleinement techniquement, cohérent avec les mesures globales de soutien aux investissements engagées depuis quelques années.

### **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.

#### **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 :

-Maintien 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.

#### **Examen en séance Sénat – séance du 27 novembre**

Vote de l'**amendement I-109**, contre avis du gouvernement, qui est un amendement de conséquence aux amendements votés à l'article 16 et 3 ter. En effet, il modifie le montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales avec en conséquence une progression du montant total des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales de + 5,8 millions d'euros.

→ Au vu de l'avis défavorable du gouvernement, il est possible de douter du maintien de ces majorations en seconde lecture à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, on relèvera qu'à ce stade de la discussion parlementaire, les interrogations soulevées à l'Assemblée nationale quant au coût global de l'article 3 ter pour les budgets locaux reste sans réponse claire émanant du gouvernement ; or on sait que s'additionnent les :

- coût de la transformation d'un dégrèvement en exonération dont la compensation vient alourdir la ponction sur les variables d'ajustement ;

- coût de la minoration des bases : il est avéré que la diminution des montants de bases nettes définitives 2017 de TH est le résultat d'une application anticipée de l'amendement gouvernemental I-1368 créant l'article 3 ter (maintien de l'exonération de la taxe d'habitation "Vieux parents") et posant ainsi la question de "l'anticipation législative" (il est « facturé » aux collectivités la charge d'une disposition introduite par amendement du gouvernement alors que le texte n'est pas encore promulgué ; sachant qu'en toute rigueur il ne s'agit pas tant d'un sujet juridique que d'un sujet politique –en effet, l'Etat est « bordé » juridiquement par le fait que le principe de la non rétroactivité de la loi fiscale ne s'applique qu'aux seuls contribuables et donc pas aux collectivités-).

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

*L'Assemblée nationale a voté les articles de la mission RCT en séance publique le 15 novembre.*

*Le Sénat a examiné, en séance, la seconde partie du PLF2018 le mercredi 29 novembre.*

### **Article 58 : Automatisation du FCTVA**

Cet article pose le principe de l'instauration, à compter du 1<sup>er</sup> 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'investissement<sup>2</sup>, en raison principalement de leur « *caractère spécifique et de leur imputation comptable sur des comptes qui ne sont pas identifiés comme éligibles au FCTVA* »<sup>3</sup>.

→ *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<sup>ère</sup> 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<sup>ème</sup> 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).~~

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Document annexé au PLF : « Evaluations préalables des articles du projet de loi », p 323.

~~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'autre part, par l'intégration d'une enveloppe de 45M€ de contrat de ruralité. Aussi, cette progression optique correspond à un recyclage de fonds antérieurs<sup>4</sup>.~~

→ ~~A noter que, contrairement à la rédaction retenue l'an passé, l'article ne mentionne pas de pré-affectation (contrat de ruralité, contrat Etat/Métropole, etc...). En effet, le gouvernement, motivé par le souci de ne plus donner le sentiment de mettre en concurrence les territoires entre eux, a décidé de ne dorénavant plus sectionner a priori la DSIL en sous-parties mais de plutôt préciser des critères transverses d'éligibilité. Le 4 décembre devant l'assemblée générale du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur a résumé la nouvelle doctrine : « les préfets devront l'utiliser (la DSIL) pour soutenir des dynamiques d'innovation selon quatre priorités transition numérique, mobilité durable, construction et logement, liens entre métropoles et territoires ruraux (...) Nous devons donc encourager des coopérations toujours plus actives entre les métropoles et leurs périphéries, entre les grandes aires urbaines et les territoires ruraux, dans un partenariat fort avec les grandes régions ».~~

→ ~~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 consommés dans la mesure où ils sont conditionnés par un contrat strict d'évolution et de maîtrise des dépenses de fonctionnement.~~

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 15 novembre**

Vote de l'**amendement II-1463** qui transfère à la DETR, les 50M€, issus de l'ex-réserve parlementaire, initialement prévu pour la seconde enveloppe de la DSIL.

→ *Bien que la logique de cet amendement soit compréhensible dans la mesure où l'ex-réserve parlementaire venait essentiellement en soutien aux territoires ruraux, dans le contexte actuel, il eut été, à notre sens, plus pertinent de consacrer cette enveloppe à la montée en puissance des communes nouvelles.*

Vote de l'**amendement II-1596**, qui vise à abaisser le seuil d'examen pour avis des commissions DETR pour les dossiers relatifs aux projets de subvention portant sur un montant de 100 000€ (contre 150 000€ jusqu'à présent).

→ *Cet amendement permet de renforcer le contrôle des commissions DETR et témoigne de l'attachement des élus à ce que la gouvernance des dotations d'investissement soit plus transparente. Cette préoccupation se trouve logiquement exacerbée du fait de l'importance des montants concernés par le « traditionnel » décret d'avance, lequel procède à une annulation de crédit de paiement justifié officiellement par le fait que « le rythme de paiement est plus lent qu'anticipé sur la DSIL », alors même que les parlementaires se font l'écho de « l'organisation volontaire » de notifications tardives conduisant logiquement à une « sous consommation dument organisée ».*

#### **Examen en séance Sénat – séance du 29 novembre**

Vote de l'**amendement II-114 rect**, contre avis du gouvernement et du rapporteur général, qui crée une seconde part de la DSIL de 86 millions d'euros (cf. amendement I-331 à l'article 16) réservée aux seules communes de moins de 2000 habitants. Les projets aidés (selon les modalités d'attribution de l'ex réserve parlementaire) seront rendus publics dans un format ouvert et accessible, en open data, et ainsi consultable par tous sur Internet.

→ *Outre l'interrogation sur le financement de cette nouvelle part de DSIL à hauteur de 86M€ (cf. 1<sup>ère</sup> partie), les sénateurs ont confirmé leur volonté de re-création de la réserve parlementaire ... en la fléchant sur les seules communes de moins de 2000 habitants !*

Vote de l'**amendement II-84**, contre l'avis du gouvernement, qui vise à confier au préfet de département, plutôt qu'au préfet de région, l'attribution de la DSIL. En conséquence, la DSIL serait

<sup>4</sup> 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.

répartie en fonction de la population des départements et non des régions et une commission d'élus « compétente à la fois au sujet de la DSIL et de la DETR » serait créée auprès du préfet du département.

→ *Les sénateurs témoignent d'une certaine constance en s'employant à ce que les dotations d'investissements soient appréhendées comme étant utiles aux seules collectivités rurales ...*

### **Article additionnel à l'article 59 bis : abaissement de la quote-part de financement exigé des très petites communes**

#### **Examen en séance Sénat – séance du 29 novembre**

Vote de l'**amendement II-13**, contre l'avis du gouvernement et de la commission, qui fixe la participation minimale des communes de moins de 1 000 habitants maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, à 5% au lieu de 20% (cf. art L. 1111-10 du CGCT).

### **Article 60 : Répartition de la DGF**

#### 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<sup>er</sup> janvier 2019. ~~Il demeure réservé aux communes nouvelles de plus de 4 000 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<sup>ème</sup> 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 ?*

### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 15 novembre**

#### Communes nouvelles

Vote de l'**amendement II-1419**, qui permet aux communes nouvelles, en cas d'extension de leur périmètre, de bénéficier d'un prolongement des bonifications financières. Afin d'éviter les risques d'aubaine, l'amendement prolonge les bonifications pour les seuls cas d'extension qui concernent une ou des communes de moins de 2 000 habitants.

Vote de l'**amendement II-1438** du rapporteur général du Budget qui renforce le soutien aux communes nouvelles par la confirmation du principe d'un pacte de stabilité en leur faveur pendant les trois premières années de leur création. Cette stabilité s'applique à la dotation forfaitaire, la DSU, DSR, DNP. De plus, le seuil de population au-delà duquel une commune nouvelle ne peut plus bénéficier de cette stabilité passe de 10 000 à 15 000 habitants. Le plancher de 1 000 habitants permettant de bénéficier de la majoration de 5% de la dotation forfaitaire, depuis leur création et pendant 3 ans, est supprimé. Enfin, l'amendement permet d'unifier les différentes garanties applicables aux trois dotations de péréquations DSU, DSR, DNP, sachant que pour la DSR, l'application concerne les trois fractions.

→ *Ces deux amendements permettent de soutenir le développement des communes nouvelles, partant de l'hypothèse où l'année 2018 sera la dernière année utile, avant les élections municipales, pour pouvoir les instituer. Notons, néanmoins, que dans une logique d'enveloppe fermée, ces avantages financiers pèsent sur les autres collectivités. Aussi, un autre vecteur aurait été plus pertinent (cf. supra seconde enveloppe de DSIL 50M€, malheureusement basculée dans la DETR...). De plus, reste entière la question de l'encouragement des communes nouvelles au sein des grands EPCI, problématique qui n'est malheureusement pas portée dans l'hémicycle.*

#### DGF bonifiée des communautés de communes

Vote d'un **amendement II-1411** qui permet aux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique de bénéficier d'une bonification de leur dotation d'intercommunalité si elles exercent, non plus 9, mais 8 compétences.

→ *Sans revenir sur le bien-fondé de cette mesure, il serait sans doute nécessaire d'évaluer le coût de cette bonification et son impact sur la dotation d'intercommunalité des autres EPCI.*

#### Supplément de DGF et de FSRIF réservé à 2 communes

Vote d'un **amendement II-1548** qui permet aux communes (Clichy-sous-Bois et Grigny) concernées par les opérations d'intérêt national (opérations importantes relatives à la lutte contre l'habitat indigne art L102-2 Code de l'urbanisme) de bénéficier d'un soutien complémentaire par la prise en compte dans le recensement des logements sociaux, des logements inclus dans le périmètre de ces opérations, pour le calcul de la DSU et du FSRIF (soit des majorations estimées environ à 0,4M€ pour la DSU et 2,2M€ pour le FSRIF).

→ *Le coût de cette disposition va directement peser sur les besoins de financement de la DGF et donc accroître, toute chose égale par ailleurs, la ponction sur la dotation forfaitaire et la diminution de la CPS.*

#### Fraction bourg centre de la DSR

Vote d'un **amendement II-1439** qui prolonge la garantie de sortie (50% de l'attribution de 2016) attribuée aux communes ayant perdu en 2017 leur éligibilité à la fraction bourg-centre de la DSR en raison du plafonnement de leur population (cf. art 138 LFI 2017).

Vote d'un **amendement II-1477** qui supprime, pour les communes sièges de bureaux centralisateurs, la condition d'inéligibilité à la fraction bourg-centre de la DSR liée à l'appartenance à un canton dont le chef-lieu compte plus de 10 000 habitants.

→ *En écho à ces deux derniers amendements, rappelons que la DSR, contrairement à la DSU, n'a fait l'objet d'aucune réforme pour atténuer le saupoudrage qui la caractérise aujourd'hui et qui, de ce fait, interroge sur son efficacité péréquatrice.*

#### DACOM

Vote d'un **amendement II-1639** du gouvernement qui majore la DACOM allouée aux communes de Guyane à hauteur de 1 500 000€. Cette majoration est reversée aux communes ayant perçu en 2017 la fraction « fonds de péréquation » de la redevance communale des mines. La répartition de la majoration entre ces communes sera réalisée au prorata de leur population.

→ *Reste à savoir si de « l'argent frais » accompagne cette majoration ou si elle vient accroître le besoin de financement de la DGF ?*

### **Examen en séance Sénat – séance du 29 novembre**

#### Commune nouvelle et DSR

Vote de l'**amendement II-27 rect ter**, contre avis du gouvernement, qui maintient la DSR, lorsque, par un effet de seuil, une commune qui intègre une commune nouvelle en perdrait le bénéfice.

→ *Cet amendement s'inscrit dans une logique d'incitation à la formation des communes nouvelles. Son impact financier sur une enveloppe fermée n'a, néanmoins, pas été indiqué.*

#### Financement de la progression de la DSU et de la DSR

Vote de l'**amendement II-259** du Gouvernement qui tire les conséquences du vote de la première partie de la loi de finances en faisant porter l'intégralité de la progression de la DSU et de la DSR sur les composantes forfaitaires et compensatrices de la DGF. En effet, l'article 3 ter diminue le montant de la DGF de 90 millions d'euros afin de gager la compensation du maintien de l'exonération de taxe d'habitation pour ceux qui en auraient perdu le bénéfice en 2017 en raison de l'évolution de leur revenu fiscal de référence d'une part et d'alléger la minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et des EPCI.

→ *Il est regrettable qu'à ce stade des débats, le gouvernement ne donne toujours pas de réponse précise quant au coût réel pour les collectivités du maintien de l'exonération pour les « vieux parents » : impact sur les variables d'ajustement et impact de l'anticipation (cf. supra commentaires des articles 3 ter, 16 et 18) , et application anticipée de l'article 3 ter par diminution des montants de bases définitives de TH 2017.*

#### Fraction bourg centre de la DSR

Vote de l'**amendement II-8 rect**, contre avis du gouvernement et de la commission, qui supprime le plafonnement de la population DGF pour la détermination de l'éligibilité et le calcul des attributions de la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale.

### **Après article 60 : Demandes de rapports**

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 15 novembre**

Vote de deux **amendements II-1446 et II-1447**, qui demandent au Gouvernement de remettre au Parlement avant le 30 septembre 2018 deux rapports, un sur les modalités de prise en compte dans la répartition des dotations et des fonds de péréquation des charges liées à l'accueil d'une population touristique non permanente par les collectivités, et un autre sur les modalités possibles de prise en compte dans la répartition de la dotation forfaitaire, au sein de la DGF, des territoires compris dans les sites Natura 2000.

### **Examen en séance Sénat – séance du 29 novembre**

Vote l'**amendement II-154**, qui substitue aux demandes de rapports votées en première lecture à l'Assemblée nationale, portant sur la mesure des charges des communes touristiques et des communes accueillant des espaces « Natura 2000 », une demande de rapport, à remettre avant le 30 mai 2018, portant sur l'ensemble des charges des collectivités territoriales et étudiant la mise en place d'un système équivalent aux « besoins de financement standards » italiens.

→ Cette demande s'inscrit dans le droit fil du rapport Guéné/Raynal de septembre 2015<sup>5</sup> sur l'approche italienne de « besoin de financement standard », et ce alors même que les auteurs en avaient indiqué les limites ! Par ailleurs, elle fait dangereusement écho au lobbying de la Direction du Budget en faveur d'un système de financement local niant toute pertinence à l'autonomie fiscale et prônant une systématisation des dotations allouées selon de tels besoin de financement standard !

Vote de l'**amendement II-100**, qui demande au Gouvernement un rapport sur l'impact financier du transfert de compétence pour l'enregistrement, la modification et la dissolution des PACS aux communes sièges d'un tribunal d'instance.

→ Cet amendement fait écho à l'amendement I-289 rect. après article 16

### **Après article 60 : Fin progressive de la pondération du calcul du potentiel fiscal pour les syndicats d'agglomérations nouvelles**

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 15 novembre**

Vote de l'**amendement II-1444**, qui prévoit la fin progressive sur 4 ans, avec une stabilité en 2018 et un retour au droit commun en 2023, de la pondération pour le calcul du potentiel fiscal des communautés d'agglomération issue de la transformation des syndicats d'agglomérations nouvelles.

→ Cet amendement s'inscrit dans la suite du débat qui avait été ouvert au moment du vote de l'article 79 du PLFR2016. L'impact financier de cette mesure pour les communautés d'agglomération visées n'est pas documenté.

### **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 garantie 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.

<sup>5</sup> [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/synthese\\_RCT.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/synthese_RCT.pdf)



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.

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 15 novembre**

##### FPIC

Vote de l'**amendement II-1448**, qui augmente le taux plafond des prélèvements FPIC et FSRIF de 13% à 13,5% des ressources prises compte pour le calcul du potentiel financier agrégé.

→ *Initialement, ce plafond était de 10% en 2012 et a progressivement augmenté au fil des années afin de tenir compte de la montée en charge des deux fonds. L'exposé des motifs indique que, pour 2017, trois territoires ont atteint ce plafonnement : Paris, EPT Paris Ouest La Défense et la communauté de communes des Falaises du Talou. Le débat sur le montant de la ponction supplémentaire pour la Ville de Paris n'a pas brillé par sa transparence...*

Vote de l'**amendement II-1884** qui permet de compléter le rapport établi chaque année par le Gouvernement sur le FPIC afin d'analyser dès 2018 les indicateurs agrégés mobilisés dans la répartition du FPIC pour en examiner la pertinence par rapport aux objectifs du fonds.

→ *Cet amendement fait écho aux nombreuses critiques sur le FPIC, certains souhaitant la séparation de ce fonds en deux enveloppes : un FPIC communal et un FPIC intercommunal. Ce nouveau rapport pourrait potentiellement objectiver les limites réelles de ce fonds à la condition néanmoins que la DGCL sorte de son approche « méthode Coué » dès lors qu'il s'agit d'envisager de bouger les lignes du FPIC.*

#### **Examen en séance Sénat – séance du 30 novembre**

##### FSRIF

Vote de l'**amendement II-260** du Gouvernement qui vise à définir précisément les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) utilisées dans le calcul du plafond du FSRIF à hauteur de 11%, soit les dépenses majorées des atténuations de produits et minorées des contributions au fonds de compensation des charges territoriales pour les communes membres de la métropole du Grand Paris, constatées au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles. En effet, la récente création d'un sous-compte spécifique permettant d'identifier les contributions des communes de la métropole du Grand Paris au FCCT aboutit à une majoration artificielle des DRF prise en compte pour le plafonnement du FSRIF. Il est notamment précisé dans l'exposé des motifs que cet amendement permet d'éviter un relèvement significatif des contributions des communes de Puteaux, Courbevoie et Marnes-la-Coquette augmenteraient de + 26% à + 56% en raison du relèvement artificiel du plafond. Par ailleurs, il est également indiqué qu'un décret viendra préciser le champ exact de décompte des DRF prises en compte dans le FSRIF.

→ *Cet amendement témoigne des difficultés à stabiliser la « mécanique financière propre au Grand Paris (cf. articles 92, 93 et 139 de la LFI 2017)*

#### **Après l'article 61 : Révision des critères d'éligibilité de la DPV pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants**

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 15 novembre**

Vote de l'**amendement II-1896** qui vise à rendre éligible à la dotation politique de la ville, les communes de 5 000 à 9 999 habitants à la condition de remplir les critères spécifiques de politique de la ville, à savoir part de population en QPV, convention ANRU ou quartier présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, et non plus le critère d'éligibilité à l'ex DSU cible.

**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<sup>er</sup> 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.

**Après l'article 62 : Assouplissement des règles de révision des attributions de compensation (AC) en cas de changement de périmètre****Examen en séance Assemblée nationale – séance du 15 novembre**

Vote de l'**amendement II-1865** du gouvernement, qui vise à assouplir les règles de révision des attributions de compensation en cas de désaccord dans les intercommunalités issues d'une fusion ou d'une modification de périmètre intercommunal. En effet, pour les fusions d'EPCI, dont l'un au moins est à FPU ou pour le rattachement d'une commune à un EPCI à FPU, en cas de désaccord sur la fixation libre du montant de l'AC, le montant de l'AC des communes membres d'un EPCI à FPU avant le changement de périmètre est en principe égal à celui perçu ou versé par l'EPCI préexistant l'année précédant le changement de périmètre. Mais les EPCI disposent actuellement d'une faculté de révision unilatérale de l'AC par délibération à la majorité qualifiée des 2/3 (cf 1<sup>o</sup>bis du V de l'art. 1609 nonies C CGI). Cette révision est plafonnée dans les cas de changement de périmètre : la révision est alors limitée à 30% du montant de l'AC versée par l'EPCI à FPU préexistant sans que cela excède 5% des RRF en n-1 par la commune intéressée par la révision. Cette révision ne pouvait s'exercer que pendant 2 années suivant le changement de périmètre et l'amendement porte désormais ce délai à 3 années.

→ Cet amendement apporte davantage de souplesse pour les révisions unilatérale d'AC lors de changement de périmètre. Sur ce délicat sujet, il ne paraît pas comprendre de « chausse trappe ».

**Après l'article 62 : Modalité d'adoption du rapport des CLECT****Examen en séance Sénat – séance du 29 novembre**

Vote de l'**amendement II-73 rect bis** qui supprime l'encadrement des délais d'adoption du rapport des CLECT et le pouvoir de décision du préfet sur l'évaluation des charges transférées afin de laisser plus de souplesse et de temps aux collectivités.

→ Motivé par un souci de faire face à une potentielle insécurité juridique en fin d'année (du fait de retards dans les travaux de certaines CLECT), cet amendement supprime les dispositions introduites par l'article 148 de la LFI 2017, lesquelles visaient à « prévenir de situations de blocage ».

Sont également porteur d'enjeux pour les finances des grandes villes, grandes communautés et métropoles :

- 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)

*L'Assemblée nationale a voté les articles non rattachés en séance les 16 et 17 novembre.*

*Le Sénat a examiné en séance les articles non rattachés du 8 décembre au 11 décembre (vote du projet de loi prévu le 12 décembre).*

#### **Après article 41 : Quote-part de CVAE pour la métropole de Lyon**

##### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 16 novembre**

~~Vote de l'amendement II-1658, sous-amendé par l'amendement II-1976 du rapporteur général du Budget qui vise à ne reverser à la région, la quote part de CVAE dévolue à la métropole de Lyon (art.89 LFI 2016) en raison de l'absence de transfert de la compétence transport à la région et de l'exercice plein et entier de la compétence économique de la métropole de Lyon. Le sous-amendement précise que cette disposition n'entrera en vigueur que pour 2018 (principe de non rétroactivité de la loi fiscale).~~

~~→ Cet amendement reprend les dispositions de l'ex art 62 du PLF2017 qui avait été supprimé en dernière lecture.~~

##### **Examen en séance Sénat – séance du 11 décembre**

Vote de l'amendement II-531 de la commission des finances, contre avis du gouvernement, qui supprime l'article 41 bis visait à ne pas reverser à la région Auvergne-Rhône Alpes 25 points de CVAE.

→ *Le rapporteur général a indiqué que le transfert de 25 points de CVAE aux régions n'était pas conditionné au transfert effectif de la compétence transport et a précisé que le cas le plus dérogatoire au droit commun, celui de la région d'Île-de-France, dans laquelle aucune compétence n'a été modifiée, a été traité de la façon rigoureusement inverse : les départements conservent le produit de CVAE arrêté en 2016 et la région bénéficie de la totalité de la dynamique de CVAE depuis le 1er janvier 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 redevable 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<sup>er</sup> 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 calculé en fonction du taux moyen pondéré des communes membres de l'EPCI constaté pour 2018 (éventuellement majoré comme indiqué précédemment)<sup>6</sup>.

→ *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.*

<sup>6</sup> Examen en séance le 17 novembre à l'Assemblée nationale : si l'amendement visant à transformer l'exonération en un dégrèvement, proposé par France urbaine, n'a pas été adopté, il est à noter que le rapporteur général du Budget a déploré le fait que le gouvernement n'ait pas transmis le rapport sur le coût des dégrèvements et des exonérations, qu'il se doit pourtant de remettre, dans des délais respectables, au Parlement, afin d'apporter toute la lumière sur ce sujet qui devient, pour le moins, complexe et peu transparent.

→ 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 collectivités<sup>7</sup>.

#### **Examen en séance Sénat – séance du 11 décembre**

Vote de l'**amendement II-538** de la commission des finances, contre avis du gouvernement, qui permet de ne pas geler le taux de la compensation versée aux collectivités territoriales, en contrepartie de l'exonération de cotisation foncière des entreprises. Ainsi, la compensation sera calculée en retenant le taux appliquée l'année du calcul de la dite compensation, et non pas le taux 2018.

→ Pour la commission des finances du Sénat, il s'agit de ne pas pénaliser les collectivités en diminuant leurs recettes fiscales du seul fait de la mise en place de cette politique sectorielle. Ainsi, leur pouvoir de taux reste entier. On suivra le débat à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, sachant que Bercy soulignera le caractère « déresponsabilisant » de ce dispositif. D'ailleurs l'exposé des motifs de l'amendement de la commission précise que « le non-gel du taux n'impliquera pas d'effet d'aubaine pour les collectivités territoriales, dans la mesure où le taux sera le même que celui appliqué aux 3 millions de redevables qui ne verront pas leur impôt pris en charge par l'État. ». En outre, si le levier fiscal local est préservé par cet amendement, il n'en demeure pas moins que, du fait de la logique des variables d'ajustement, ces compensations d'exonération pourront potentiellement diminuer au fil des années.

#### **Après article 45 : Diverses dispositions budgétaires et fiscales intéressants les collectivités locales**

##### **Allongement de l'exonération de TFPB pour les nouveaux logements sociaux**

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 17 novembre**

Vote en séance à l'Assemblée nationale, le 17 novembre, d'un **amendement II-1878** du Gouvernement visant à prolonger pour 4 années supplémentaires, soit jusqu'en 2022, l'exonération de TFPB pour les nouveaux logements sociaux. Cet amendement est complété du **sous-amendement II-1972** qui permet d'exclure de cet allongement, les projets qui seront réalisés dans le cadre des programmes NPNRU.

→ Cet amendement a, logiquement, fait l'objet de débats particulièrement houleux dans l'hémicycle. Car force est de constater que cet amendement s'inscrit dans la lignée de dispositions imposées année après année en loi de finances : l'Etat refuse de tirer les conséquences du fait que la réduction du taux de compensation des exonérations bénéficiant aux bailleurs pénalisent les budgets des collectivités dans lesquels la concentration de logements sociaux est la plus importante.

#### **Examen en séance Sénat – séance du 11 décembre**

Vote de l'**amendement II-539**, de la commission des finances, qui étend le champs de l'amendement du gouvernement voté à l'Assemblée nationale en première lecture, qui prévoyait le prolongement jusqu'en 2022 de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements acquis ou améliorés par les bailleurs sociaux et visés au premier alinéa du I de l'article 1384 C du code général des impôts. En effet, cet amendement de la commission permet d'étendre l'exonération à l'acquisition

<sup>7</sup> Cf. Document annexé au PLF : « Evaluations préalables des articles du projet de loi », p 252.

de logements issus du parc privé par les bailleurs sociaux qui procèdent à la réalisation, immédiate ou différée, de travaux d'aménagement et de réhabilitation en vue de leur location. Par ailleurs, il est précisé que l'exonération de TFPB pour ces logements acquis ou améliorés ne peut s'appliquer pour des logements ayant déjà bénéficié d'une exonération au titre de cette même taxe et applicable dans le secteur du logement social.

→ *Le point de vue des collectivités pénalisées par ces allègements très mal compensés n'a pas été pris en considération.*

### **Impact de la révision des valeurs locatives pour les locaux professionnels de centre-ville et adaptation de la TASCOM**

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 17 novembre**

Vote en séance à l'Assemblée nationale, le 17 novembre, d'un **amendement II-1710 (rect)** qui vise à tirer les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels qui, malgré le « planchonement », pénalise certains commerces de centres villes, par rapport aux grandes surfaces de plus de 400 mètres carrés. Aussi, l'amendement offre la possibilité aux collectivités qui le souhaitent d'appliquer un abattement sur la TFPB pour les locaux commerciaux pouvant aller jusqu'à 15% et de moduler, de manière plus élargie, le coefficient s'appliquant à la TASCOM (de 0.8 à 1.5). A l'issue d'une seconde délibération, la borne supérieure a été ramenée à 1,3.

→ *Cet amendement a été adopté contre l'avis du gouvernement, reste donc à savoir s'il sera maintenu à l'issue de la navette parlementaire : en effet, il entraîne une distorsion de concurrence entre les entreprises. De plus, cet amendement crée potentiellement un précédent puisqu'en laissant sous-entendre que la problématique de la dévitalisation des centres villes peut trouver des réponses dans l'évaluation des valeurs locatives, il pourrait aboutir à une utilisation inapproprié du coefficient de localisation, et donc fragiliser l'équilibre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Sans compter que l'outil de la révision des valeurs locatives n'est pas le bon puisqu'il avantagerait en réalité les propriétaires des locaux commerciaux et non pas les commerçants.*

#### **Examen en séance Sénat – séance du 11 décembre**

Vote de l'**amendement II-540**, de la commission des finances, qui supprime l'amendement II-1710 rect des députés, et de l'**amendement II-721 rect** qui institue une taxe analogue à la TASCOM, mais pesant exclusivement sur les locaux de stockage utilisés par les plateformes de e-commerce et les « drive ». Le produit de cette taxe serait réparti entre les communes et les EPCI ayant bénéficié d'une aide au titre du FISAC en fonction de leur population.

→ *Les sénateurs partagent l'analyse selon laquelle l'amendement des députés ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi de revitalisation des centres-villes. L'idée de « TASCOM-drive » avait été portée par France urbaine auprès de la DGFIP. Eu égard à l'avis défavorable du gouvernement, le maintien de cette disposition en nouvelle lecture est incertain.*

### **Immobilisations industrielles : exclusions des locaux d'artisans et demande de rapport**

#### **Examen en séance Assemblée nationale – séance du 17 novembre**

Vote en séance à l'Assemblée nationale, le 17 novembre, d'un **amendement II-1504**, à la quasi unanimité, qui prévoit d'exclure des immobilisations industrielles tous les locaux d'artisans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, et qui demande au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2018 sur les modalités d'évaluation des immobilisations industrielles et sur les requalifications qui ont été opérées au cours des 3 dernières années, en y intégrant les demandes contentieuses contre celles-ci et les montants en jeu. Ce rapport doit présenter les conséquences des requalifications, notamment pour les entrepôts de stockage et de logistiques et leurs incidences sur les recettes des collectivités. Enfin ce rapport devra faire des propositions pour sécuriser la qualification d'immobilisation industrielle.

→ On se souvient que l'examen du projet de la loi de finances rectificative pour 2016 (LFR) a été le théâtre d'une tentative parlementaire de requalification fiscale des locaux industriels<sup>8</sup>. Celle-ci a finalement été avortée mais elle a donné des sueurs froides aux gestionnaires locaux eu égard à son enjeu (potentiellement plusieurs centaines de millions d'euros de moindre recettes fiscales !). L'amendement II-504 a été présenté comme une première étape dans la recherche d'une solution juridique satisfaisante, eu égard à l'importance des contentieux en cours sur le sujet et eu égard à leurs impacts financiers, qui pourraient s'avérer importants, tant pour les contribuables que pour les collectivités. Effectivement le rapport peut contribuer à objectiver le débat (et permettre de repositionner le puissant lobbying des fédérations professionnelles concernées), il devra également chiffrer l'exclusion des immobilisations industrielles de tous les locaux d'artisans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ; le cas échéant dans la perspective d'une reconsidération de cette disposition en vue du PLF 2019.

#### Examen en séance Sénat – séance du 11 décembre

Vote de l'**amendement II-723 du Gouvernement**. Amendement rédactionnel précisant le champ du rapport.

#### Augmentation du versement transport pour les départements de petite couronne parisienne.

Vote en séance à l'Assemblée nationale, le 17 novembre, de l'**amendement II-1506** qui vise à poursuivre l'harmonisation progressive, engagée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, des taux du versement transport, jusqu'en 2021, avec une première hausse de 0.21 point pour 2018 en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne.

→ Cet amendement permet de sécuriser juridiquement le protocole signé en 2016 portant sur le financement pérenne du système de transports publics franciliens.

#### Examen en séance Sénat – séance du 11 décembre

#### Généralisation de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives pour les locaux d'habitation

Vote de l'**amendement II-725** de la commission des finances, avec demande de retrait du gouvernement, qui généralise à l'ensemble des départements l'expérimentation menée en 2017, afin de permettre à l'administration fiscale de collecter, sur tout le territoire, les informations nécessaires pour déterminer les nouvelles bases locatives pour les locaux d'habitation. La collecte des loyers serait opérée en 2018, afin que le Gouvernement remette un rapport au Parlement début 2019 sur les conséquences de la réforme, à la fois du point de vue des contribuables mais aussi des collectivités territoriales. L'objectif étant qu'en 2019, le Parlement puisse décider des modalités de la révision, de son calendrier et des modalités de lissage et d'atténuation des transferts entre contribuables.

→ Dans les débats, le Gouvernement a fait savoir que le calendrier proposé par l'amendement n'était pas réaliste puisque la collecte porterait sur 46 millions de locaux d'habitation. Il n'en demeure pas moins que cet amendement témoigne du fait que les sénateurs, à l'unisson des associations d'élus, souhaitent voir mis sur les rails la révision des valeurs locatives dans un contexte de suppression annoncée de la taxe d'habitation.

En effet, la position que les ministres ont exprimé ces dernières semaines selon laquelle ce n'est qu'à l'issue de la clarification des scénarios post réforme TH (et donc après le rendu des travaux de la mission Richard/Bur sur la "refonte de la fiscalité des collectivités") que le gouvernement s'exprimera sur l'inscription à l'agenda, ou non, de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation n'est pas sans logique, mais elle n'en est pas moins anxiogène car c'est un secret de polichinelle qu'une partie de Bercy "pousse très fort" pour un scénario d'étiollement de l'impôt résidentiel local au profit d'une architecture d'impôt national administré.

#### Exonération de taxe d'aménagement pour les maisons de santé

<sup>8</sup> Pour mémoire, la valeur locative des locaux commerciaux est évaluée selon la méthode dite « par comparaison » qui consiste à multiplier la surface des constructions par le tarif d'un local de référence, tandis que la valeur locative des locaux industriels est calculée selon la « méthode comptable » conduisant à appliquer un taux de 8% au prix de revient des constructions (article 1499 du CGI). D'une façon générale les bases de foncier bâti (et de cotisation foncière des entreprises –CFE-) sont, pour un local de taille similaire, supérieures lorsqu'elles résultent de la mise en œuvre de la méthode comptable. Or il n'existe pas de définition légale des établissements industriels. Pour établir la distinction la doctrine administrative (n°6C251), nourrie d'une jurisprudence régulière, caractérise les établissements industriels par la mise en œuvre d'un outillage important.

Vote de l'**amendement II-585 rect. bis**, qui vise à élargir le périmètre des maisons de santé qui peuvent bénéficier d'une exonération, sur délibération de l'exécutif local, de taxe d'aménagement.

→ *Cet amendement s'inscrit dans la continuité des dispositions visant à lutter contre les déserts médicaux et soutenant les projets de maison de santé.*

#### Imposition à la CFE des sociétés civiles de moyens

Vote de l'**amendement II-615** qui précise que l'assiette de la CFE des sociétés civiles de moyens repose sur la valeur locative totale des locaux, et non plus sur la seule valeur des parties communes.

#### Création d'une indemnité de sujétion pour les élus locaux.

Vote de l'**amendement II-487 rect bis** qui crée une indemnité de sujétion de 40% de l'indemnité de fonction des présidents de conseils régionaux, des présidents de conseils départementaux, et des maires des villes de plus de 500 000 habitants.

#### Versement de la DETR aux SPL

Vote de l'**amendement II-671 rect** qui rend éligible à la DETR les équipements publics d'intérêt général réalisés dans le cadre d'une concession d'aménagement confiée à une société publique locale.

→ *Les sénateurs semblent plus préoccupés d'élargir le bénéfice des dotations d'équipement aux satellites qu'à en faire profiter l'ensemble des collectivités nonobstant leur taille.*

#### Rapport sur l'impact financier des changements de prénom à l'état civil

Vote de l'**amendement II-359** qui demande au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur l'impact financier résultant de l'enregistrement des déclarations de changement de prénom à l'état civil.

#### Adaptation du champ de la TASCOM

Vote de l'**amendement II-503 rect** qui adapte le champ de la TASCOM afin d'éviter les pratiques d'optimisation fiscale telles que les contrats de location de gérance, pratiques non visées par la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

*Est également porteur d'enjeux pour les finances des grandes villes, grandes communautés et métropoles, l'article 47 bis sur la compensation relative à la hausse de la CSG dans la FPT et l'article 48 qui rétablit le jour de carence dans, notamment, la FPT.*

*A noter par ailleurs que les parlementaires ont saisi l'occasion de l'examen de l'article 17 relatif à la suppression de la exceptionnelle de solidarité pour ouvrir le débat sur la neutralisation de l'impact de la hausse de la CSG sur les budgets locaux.*