



Loi de finances 2017 et loi de finances rectificative pour 2016

Les principales dispositions pour les collectivités locales

Le 30 décembre dernier, la loi de finances pour 2017 et la loi de finances rectificative pour 2016 ont été publiées au Journal officiel.

Voici ce qu'il faut retenir pour les finances locales.

Un seul article en finances locales censuré par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a seulement censuré, en matière de finances locales, l'article 84 de la loi de finances rectificative 2016 qui modifiait les règles relatives à la compensation financière de transferts de compétences entre les départements et les régions en matière de transports urbains. Plus précisément, cet article visait à définir les charges transférées qui devaient être compensées en application de l'article 133 de la loi Notre qui transfère des départements aux régions la compétence en matière de transport scolaire. L'article 133 de la loi Notre prévoit également la substitution de la région au département dans les conventions passées avec les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU) en matière de transport scolaire. L'article du projet de loi de finances pour 2017 qui a été censuré prévoyait que, lorsque le département a délégué la compétence en matière de transports scolaires à une ACOTU dans le cadre d'une convention, le montant des crédits qu'il alloue à cette autorité doit être comptabilisé dans les charges compensées aux régions.

Mais le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait d'un « cavalier législatif » qui n'avait donc pas sa place dans la loi de finances pour 2017.

Les principales dispositions financières locales

-Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités seront de 99,4 Mds € en 2017. Au sein de cette enveloppe, les dotations représentent 63 Mds € (-3,5 %) dont la DGF qui enregistre une

nouvelle baisse de 2,33 Mds € (contre -3,67 Mds € les deux années précédentes) pour atteindre 30,892 Mds €.

-La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives est fixée à +0,4 % pour 2017.

Focus sur les variables d'ajustements

L'effort demandé aux collectivités locales au titre de l'élargissement des variables d'ajustement de la DGF réduira les ressources des collectivités de 350 millions d'euros (contre 749 millions d'euros initialement prévus) répartis de la manière suivante :

- 67 millions d'euros pour le bloc communal ;
- 212 millions d'euros pour les départements ;
- 71 millions d'euros pour les régions.

Ainsi, le taux de minoration pour 2017 sera de -39%, soit environ le double du taux de minoration initialement prévue pour 2016 (-11,4% inscrit dans le texte initial de PLF 2016 et -15% effectif).

La quasi-intégralité des compensations va subir une minoration, les seules exceptions sont les suivantes : les compensations d'exonération TH au titre des « personnes de conditions modestes » (1171 M€) ; la DCRT du bloc communal (1190 M€) ; l'abattement de 30% de foncier bâti dans les QPV, figé au taux de compensation de 40% (69 M€) ; les compensations récentes de l'ex-impôt sur les spectacles (20M€) et la compensation VT (81,5 M€) ; diverses compensations d'exonérations spécifiques soit à la Corse soit à l'outre-mer (190M€)

Il faut ajouter deux nouvelles variables d'ajustement : FDPTP et DCRTP des départements et des régions.

De plus, concernant les départements et les régions, compte tenu des disparités entre collectivités au sein d'une même catégorie, il est prévu que la répartition de la minoration de leur DCRTP et de leur « dotation carrée » s'effectue en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement de l'année 2015. Les recettes réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse, d'une part, et des départements et régions d'outre-mer, à l'exception du Département de Mayotte, d'autre part, sont en outre retraitées pour prendre en compte les ressources spécifiques à ces collectivités, selon des modalités similaires à celles mises en œuvre pour le calcul de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

-A compter de 2018, la répartition des recettes de CVAE entre les territoires accueillant des sièges sociaux et ceux disposant d'unités de production sera rééquilibrée. L'objectif de cette nouvelle disposition est de répartir plus de CVAE au bénéfice des collectivités accueillant des établissements « productifs » et moins pour les collectivités accueillant des établissements « administratifs » ; et ce en précisant que, dorénavant, ce ne serait plus chaque filiale de groupe qui acquitte sa propre CVAE.

-Le FCTVA est en baisse de -9% (de 6 047 M€ en LFI 2016 à 5 524 M€ pour 2017). Cependant, cette baisse est inférieure à celle de l'investissement public local du fait de l'impact de la hausse de taux (LFI 2015) et de l'élargissement des dépenses éligibles (LFI 2016).

Les dispositions concernant le bloc communal

◇ Concernant la DGF

-La réforme de la DGF est reportée à 2018.

-L'enveloppe de DGF des communautés d'agglomération a été abondée de 70 millions d'euros, soit une progression de 45 à 48 €/hab.

- L'enveloppe de la DACOM (composante de la DGF des communes d'outre-mer) augmente de 210 à 230 millions d'euros.

Focus sur la baisse des dotations

Le bloc communal a bénéficié d'une réduction de moitié de sa contribution au redressement des finances publiques.

Ainsi, pour 2017, la contribution au redressement des finances publiques s'élèvera à -2.66Mds€ dont 1.035Md€ pour le bloc local (au lieu de 2.07Mds€) soit 39% de l'effort total, 1.148Md€ pour les départements soit 44% de l'effort total et 0.451Md€ pour les régions soit 17% de l'effort total.

Au sein du bloc local, la répartition sera toujours de 70% pour les communes et 30% pour les EPCI, soit respectivement : 0.725Md€ et 0.311Md€

De ce fait, la contribution des communes devrait correspondre en 2017 à 0,94% des recettes de fonctionnement (contre 1,87% en 2016) et pour les budgets des EPCI à 1,24% (contre 2,48% en 2016).

Enfin, jusqu'à présent, les communes dont la CRFP se traduit par un prélèvement sur leurs douzièmes ne subissent pas l'effet cumulatif des contributions successives, à la différence des communes pour qui la baisse des dotations passe par une diminution de DGF, dont l'effet se cumule d'année en année. Désormais, la loi de finances pour 2017 corrige ce travers contre-péréquateur. Pour rappel, la « DGF négative » concerne en 2016, 168 communes et 174 EPCI, et en concernera sensiblement plus en 2017 (estimation pour les communes : + 129).

◇ Concernant la péréquation verticale

-La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) augmentent chacune de 180 millions d'euros tandis que la dotation nationale de péréquation est maintenue.

Le financement de ces progressions est assuré pour moitié par minoration des variables d'ajustement des allocations compensatrice et pour moitié au sein de la DGF.

Sur ce dernier point, dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement avait prévu de relever de 3% à 4% le plafond de l'écrêtement de la dotation forfaitaire dans le but de faire supporter aux communes les plus riches le financement de la hausse de la péréquation. Cependant, eu égard à la montée en charge exceptionnelle des dispositifs de péréquation, à l'augmentation des dotations liées à la croissance démographique et aux évolutions intercommunales, le plafond sera finalement porté à 1% des recettes réelles de fonctionnement.

- Les communes qui bénéficiaient de la qualité de chef-lieu d'arrondissement au 1er janvier 2015 continueront de bénéficier de la première fraction de la DSR dite « bourg-centre ».

Focus sur la réforme de la DSU

La proportion de communes éligibles parmi celles de plus de 10 000 habitants est ramenée à deux tiers au lieu de trois quarts actuellement (sur la base chiffres 2016, on passerait de 751 à 668 communes éligibles).

La garantie de sortie sera de 90% en 2017, 75% en 2018 et 50% en 2019.

Alors qu'actuellement la quasi-totalité de la croissance annuelle de l'enveloppe profitait aux seules villes dites DSU-cible (rang 1 à 250), la hausse sera désormais répartie sur toutes les villes, en tenant compte d'un écart de 1 à 8 selon le rang de classement (il est mis un terme à l'effet de seuil mais le principe d'un écart très conséquent est confirmé).

Cependant cette mesure n'aura aucune incidence sur le financement des rythmes scolaires.

La composition de l'indice DSU mis en œuvre pour identifier les communes éligibles et répartir la DSU est modifiée : la quote-part des revenus dans l'indice passe de 10 à 25%, celle du potentiel financier de 45 à 30% (celles des APL et des logements sociaux demeurant inchangées). Seront désormais inéligibles, les communes dont le potentiel financier par habitat est supérieur à 2,5 fois le potentiel financier moyen (cette dernière mesure vise à éviter un effet de bord de la nouvelle pondération qui sans cela aurait permis à quelques villes de type « implantation de centrale énergétique » de devenir bénéficiaire).

Dès 2017, la DSU sera versée mensuellement, et non plus annuellement au troisième trimestre. Cette mesure garantira aux collectivités bénéficiaires des ressources régulières dès le début de l'année.

-La dotation politique de la ville augmente de 50 M€ (financement par l'Etat). Un mécanisme de « garantie de sortie » est créé pour les villes qui perdrait leur éligibilité à la DPV mais qui pourrait continuer à présenter des projets pouvant faire l'objet d'une subvention au titre de la DPV jusqu'au terme de leur contrat de ville (2020). La notification de la dotation doit intervenir avant le 31 mars de l'année.

Quatre modifications dans la répartition de la DPV profiteront à 180 villes et non plus 120 (l'enveloppe étant augmentée par ailleurs de 50 M€) :

- prise en compte de la population résident en QPV et non plus dans les ZUS ;
- proportion de population minimale (résident dans les QPV) ramenée de 20 à 19% ;
- assouplissement au bénéfice de villes d'outre-mer ;

-éligibilité « automatique » des villes figurant dans l'arrêté du 29 avril 2015 et visées en priorités par le programme ANRU2.

-Une dotation communale d'insularité est créée et dotée de 4 millions d'euros. Cela concerne les îles, non reliées au continent par une infrastructure routière, qui sont composées d'une seule commune ou d'un seul EPCI. 13 îles mono-communales sont concernées par cette dotation de 4 millions d'euros en 2017.

◇ Concernant le soutien à l'investissement local

-Le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) est reconduit pour 2017 et porté à 1,2 Md €. Comme en 2016, pour 2017 le FSIL permet, d'une part, d'abonder la DETR et, d'autre part de nourrir une « dotation de soutien à l'investissement local ».

Focus sur le fléchage du FSIL

La moitié du FSIL est fléchée vers les territoires ruraux (384 M€ afin de porter la DETR à 1 milliard d'euros –contre 800 M€ en 2016 et 2015 et 600 M€ en 2014-) et 216 M€ pour alimenter les nouveaux « contrats de ruralité ».

L'autre moitié (600 M€, contre 500 M€ en 2016) sera consacrée aux « grandes priorités nationales d'investissement » :

- rénovation thermique, transition énergétique et développement des énergies renouvelables
- mise aux normes et sécurisation des équipements publics
- développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logement
- développement du numérique et de la téléphonie mobile
- réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants

Au sein de ces 600 M€, il est explicitement prévu que 150 M€ soient « destinés aux projets à inscrire dans les contrats conclu entre l'Etat et les métropoles en vue de favoriser le développement de ces dernières ».

Il convient néanmoins de préciser que le 1,2 milliard d'euros correspond aux autorisations d'engagement sachant que les crédits de paiement s'élèveront à 169 M€ en 2017.

Par ailleurs, concernant les contrats de ruralité, 10% des montants pourront être inscrit en section de fonctionnement « afin de financer des dépenses relatives à des études préalables ».

Les seuils d'accès à la DETR sont rehaussés : pourront en bénéficier (en métropole) les EPCI de moins de 75 000 habitants (contre 50 000 actuellement) ou dont la commune la plus peuplée ne dépasse pas 20 000 habitants (contre 15 000 actuellement). L'augmentation des seuils est justifiée par la nouvelle carte intercommunale.

Enfin, à la suite d'interprétations divergentes constatées dans certains territoires, les règles d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local sont harmonisées en précisant que cette dernière est cumulable, le cas échéant, avec d'autres subventions dans le respect des règles de plafonnement des aides publiques, et qu'elle ne peut être refusée aux collectivités, porteuses d'un projet, au motif qu'elles ne rempliraient pas un seuil minimal d'habitants ou de coût d'opération. Les projets devront être appréciés, par le représentant de l'État, au regard de leur intérêt et de leur participation aux priorités du territoire.

◇ Concernant la péréquation horizontale

-Le FPIC est maintenu à 1 Md €.

De plus, en 2017, les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre qui cessent d'être éligibles au reversement des ressources du FPIC ou qui ont perçu une garantie en 2016 et qui restent inéligibles en 2017 perçoivent, à titre de garantie, une attribution égale à 90 % en 2017, 75 % en 2018 puis 50 % en 2019 du reversement perçu par l'ensemble intercommunal en 2016.

Une quote-part communale de l'attribution perçue par l'ensemble intercommunal au périmètre 2016 est calculée en fonction de l'insuffisance du potentiel financier par habitant. Ces quotes-parts communales sont agrégées au niveau de l'ensemble intercommunal selon le périmètre de l'année de répartition. Pour calculer la garantie, le taux correspondant à l'année de répartition est appliqué à ce montant agrégé.

Les communes ayant un potentiel financier par habitant deux fois supérieur au PFI moyen des communes de leur territoire ne pourront prétendre au bénéfice du FPIC résultant de la répartition interne.

- Augmentation de 20M€ du FSRIF, à 310 M€. De plus, seront exclues de contribution au FSRIF les villes anciennement DSU cible.

◇ Concernant la fiscalité locale

Focus sur la mise en œuvre d'exonérations fiscales

Plusieurs mesures avaient été adoptées : Les collectivités ayant plus de 25% de logement sociaux pourront délibérer contre l'instauration d'exonérations de TFPB ou la mise en place d'un abattement de 30% en faveur des bailleurs sociaux. Dans le cadre des opérations ANRU, une autre disposition prévoit la non mise en œuvre des exonérations de TFPB pour les nouveaux logements remplaçant des logements en ayant auparavant bénéficiés. Suppression

du seuil de onze salariés maximum permettant aux commerces créés ou étendus dans des QPV de bénéficier de l'exonération de CFE (le seuil de 2 M€ de CA annuel demeurant).

Mais, afin de ne pas risquer de déséquilibrer significativement le modèle économique de nombreux programmes de logements locatifs sociaux et intermédiaires, le Gouvernement a réservé finalement cette possibilité aux exonérations de TFPB qui se traduisent par une perte de ressources pour les collectivités territoriales. Les exonérations en faveur des constructions neuves qui ne se traduisent que par un « manque à gagner » restent applicables de plein droit.

Ainsi, ces communes et ces EPCI à fiscalité propre qui comptent sur leur territoire au moins 50 % de logements sociaux pourront s'opposer à l'exonération prévue à l'article 1384 B du code général des impôts en faveur des logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation ainsi qu'à celle prévue à l'article 1384 C du même code en faveur des logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'État, de l'Agence nationale de rénovation urbaine ou de l'ANAH et pour les seuls logements ayant déjà bénéficié d'une exonération de longue durée de TFPB.

Concernant la non mise en œuvre des exonérations de TFPB pour les nouveaux logements remplaçant des logements en ayant auparavant bénéficiés : ne seront pas appliquées les exonérations de TFPB de longue durée aux constructions neuves issues d'une opération de démolition-construction d'un quartier dégradé (opérations ANRU), lorsque les immeubles démolis ont eux-mêmes bénéficiés de ces exonérations. Mais cette disposition ne s'appliquera qu'aux communes disposant d'au moins 50% de logements sociaux.

Par ailleurs, seront exclus de façon automatique les logements HLM du champ d'application de la taxe d'habitation sur les logements vacants (et non sur la base d'une demande explicite des bailleurs).

-Concernant la modulation de la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires : les communes pourront, dès lors qu'elles sont situées en zones tendues, choisir le taux de la surtaxe pour résidences secondaires entre 5 et 60% (au lieu d'un taux unique de 20%). Pour 2017, les collectivités concernées pourront délibérer exceptionnellement jusqu'au 28 février.

-L'article 46 de la LFR pour 2014 a institué une majoration, entièrement affectée au budget de l'Etat, égale à 50% du montant de la TASCOM pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 m². En 2017, les entreprises devront verser, l'année de réalisation du chiffre d'affaire, un acompte égal à 50% de la somme due ; le gain budgétaire pour l'Etat est estimé à 100 M€. Le principe du versement de l'acompte de 50% sera étendu à la composante de la TASCOM dont le produit est affecté au bloc communal.

Au sujet de la TASCOM, le législateur a validé la diminution de DGF entre 2012 et 2014 effectuée suite au transfert aux communes et aux EPCI du produit de la TASCOM dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. L'affectation de la TASCOM au bloc communal en 2011 devait être une opération neutre pour l'Etat, via la diminution au sein de la DGF, de la compensation de la part salaires des communes et de la dotation de compensation perçue par les EPCI. Toutefois, dans la mesure où l'opération n'a été effectuée sur des bases législatives qu'en 2011 et que pour les 3 années suivantes, les préfets se sont appuyés sur une circulaire et des arrêtés, un contentieux s'était ouvert. Le coût potentiel de ces nombreux

recours a été évalué à 2 milliards d'euros pour l'Etat. La disposition adoptée par le législateur permet à l'Etat d'éteindre ces contentieux.

-Une fraction du produit des amendes « radar » sera désormais attribuée aux métropoles afin de financer les travaux de sécurisation du réseau routier hérité du département.

◇ Concernant les communes nouvelles et l'intercommunalité

- Toutes les communes nouvelles créées au plus tard le 1er janvier 2017 et qui ne dépasseront pas 10.000 habitants bénéficieront des incitations financières prévues par la loi, et ce même si les délibérations concordantes des conseils municipaux n'interviendront qu'à la fin de l'année 2016. Pour rappel, ces communes nouvelles percevront sur la période 2017-2019, les montants de dotation forfaitaire et de dotation de solidarité rurale que percevait chaque commune avant de se regrouper. Celles qui auront entre 1.000 et 10.000 habitants obtiendront en plus une bonification de leur dotation forfaitaire de 5% pendant 3 ans.

- Les modalités de détermination et de révision des attributions de compensation sont assouplies:

Afin de prévenir les blocages, est instauré un délai maximum de 9 mois pour approuver les conclusions de la CLECT et une procédure d'évaluation par le préfet à défaut d'aboutissement des travaux de la CLECT.

La durée de la révision dérogatoire est portée de une à deux années suivant la fusion afin de permettre à l'EPCI de conduire une révision libre dès la première année si la commune manifeste son accord, ou de conduire une révision à la majorité des deux-tiers du conseil communautaire « dans la limite de 30% du montant de l'AC initiale représentant au plus 5% des RRF de la commune concernée ».

De plus, des attributions de compensation en section d'investissement peuvent désormais être créées.

-Une procédure d'intégration fiscale progressive du taux de taxe d'habitation sans harmonisation préalable des abattements est introduite pour faciliter les situations issues de fusions d'EPCI.

- Abrogation du coefficient de mutualisation introduit par la loi Notre et qui devait trouver sa place au côté du CIF pour la détermination de la DGF intercommunale. Cependant, le décret d'application prévu par la loi Notre n'a jamais été pris.

◇ Concernant les droits des élus

-Suppression de la retenue à la source des indemnités perçues par les élus locaux à partir du 1er janvier 2017. Les indemnités seront donc imposées suivant les mêmes règles que les traitements et salaires.

-Réorganisation de la gestion du fonds chargé du financement du droit individuel à la formation des élus locaux. Désormais, le produit de la cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités de fonction versées aux élus locaux sera affecté à l'Agence de services et de paiement et non plus à la Caisse des dépôts et consignations. Mais elle continuera d'assurer la gestion administrative, technique et financière du fonds et instruira les demandes de formation présentées par les élus.

Les principales dispositions concernant les départements

-Un fonds de soutien de 200 millions d'euros pour 44 départements.

-Le fonds de péréquation des départements progresse de 20 millions d'euros.

-Un fonds d'appui aux politiques d'insertion de 50 millions d'euros est prévu pour 2017.

-Un fonds de 25 millions d'euros est créé pour soutenir les investissements structurant des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Son financement est en partie assuré par la DGF des départements.

Les principales dispositions concernant les régions

-Création d'un fonds exceptionnel de 450 millions d'euros pour soutenir les dépenses de développement économique.

-A compter de 2018, une fraction de TVA sera transférée aux régions à hauteur de 4,7Mds€.