

*Division du contrôle
et des études législatives*

Paris, le 9 octobre 2018

T H E M E S D ' E N T R E T I E N

avec les associations d'élus locaux
(ADF, France Urbaine, AMF, APFV, AMRF).

OBJET : table-ronde du jeudi 11 octobre à 14 heures, en salle 2, au 3, rue Aristide Briand.

- **Évolution des dégrèvements et compensations d'impôts locaux**

1. Comment a évolué la prise en charge par l'État de la fiscalité directe locale au cours des dernières années (dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations) ?

Réponse de l'APVF :

Chaque année, la préparation du budget de l'Etat offre une séquence particulière, parfois tendue, durant laquelle l'Etat **donne le sentiment de chercher à réduire sa participation à la prise en charge de la fiscalité directe locale** et porte atteinte, tous les ans un peu plus, au pouvoir fiscal et à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Cette année, les crédits du Programme 201 « remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » augmentent de 4,65 Mds€ pour atteindre 19,86 Mds€. Au sein du programme 201, les crédits alloués en compensation des dégrèvements de TH atteignent 11,45 Mds€ en 2019, soit une hausse de 4,26 Mds€ par rapport à 2018.

Autrement dit, la hausse des crédits du Programme 201 est portée, en quasi-totalité, par la mise en œuvre, au titre de l'année 2019, du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages au titre de leur résidence principale.

Du côté des dégrèvements d'impôts locaux :

Selon les estimations de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), le poids des dégrèvements **est passé de 13 % des ressources fiscales directes des**

collectivités en 2017 à 17 % en 2018. Cela est principalement à la mise en œuvre du « dégrèvement des 80 % ».

Ils représentent ainsi **30 % des recettes de taxe d'habitation**, 3 % du montant des taxes foncières sur le bâti ou non bâti, et 25 % de la contribution économique territoriale.

De manière générale, les **dégrèvements de TH sont en augmentation continue depuis 2013**. Seule l'année 2017 a enregistré une baisse – de 7 % – des dégrèvements de TH du fait de la baisse du coût du plafonnement de la TH en fonction des revenus décidée en 2017.

Depuis 2018, on note logiquement une reprise à la hausse des dégrèvements.

Pour l'APVF, la hausse des dégrèvements et notamment celle qui résulte du « dégrèvement des 80 % » pose plusieurs questions majeures, dont les principales sont les suivantes :

I) Inégalités territoriales et sociales figées, voire accentuées, par la mesure de dégrèvement :

La TH est un impôt injuste socialement et territorialement, qui ne tient pas compte du revenu des habitants. Les montants acquittés au titre de la taxe d'habitation dépendent exclusivement, hors exonération et abattement, des valeurs locatives cadastrales et des taux appliqués par les collectivités locales. **Ils diffèrent sensiblement selon les municipalités et les intercommunalités.**

La mesure de dégrèvement va accroître ces disparités : « *dans plus de 7 300 communes, moins de cinq contribuables supporteront cet impôt* ».

II) Affaiblissement du pouvoir fiscal des communes et des EPCI :

De manière consécutive, **les communes comptant une proportion élevée de bénéficiaires du dégrèvement ne disposeront plus d'aucune marge de manœuvre**, ni sur les taux, ni sur l'assiette de la TH. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs affirmé que le « dégrèvement des 80 % » était conforme au principe d'égalité devant l'impôt seulement dans la mesure où il s'intégrait dans la perspective d'une refonte de la fiscalité locale.

En tout état de cause, cet affaiblissement du pouvoir fiscal est **amplifié par la mise en place d'un mécanisme de gel des taux** : l'Etat ne compense la perte de TH qu'à hauteur des taux votés en 2017. Autrement dit, il ne prend pas en charge les hausses de taux décidées entre 2018 et 2020.

D'une part, ce mécanisme est contraire à la définition doctrinale de la notion de dégrèvement législatif et d'autre part, **il ne tient pas compte des hausses de taux légitimes votées par élus (très limitées par l'effet du cycle électoral).**

Du côté des compensations d'exonération :

Selon l'OFGL, les compensations d'exonérations (allocations ou dotations) versées par l'Etat devraient atteindre, en 2018, 5,8 Mds€, soit l'équivalent de 7% des ressources fiscales directes :

- 65% prennent la forme de dotations de compensation et
- 35% d'allocations compensatrices.

Les compensations d'exonérations ont diminué de 1,2 Mds € en 6 ans, soit -17%.

Cette baisse est due à l'utilisation d'une partie de ces compensations comme variables d'ajustement. A titre d'exemple, les compensations ayant intégré les variables d'ajustement en 2009 ont été **minorées de 77,6 % en 2016**.

Pour l'APVF, la problématique des compensations d'exonérations s'illustre à plusieurs points de vue :

I) La baisse des compensations d'exonération d'impôt pénalise les communes les plus fragiles :

Le plus souvent, en effet, les exonérations ciblent les populations ou zones économiques les plus en difficulté. Sans remettre en cause la légitimité de ces mesures d'allègement, **les collectivités les plus défavorisées au regard de ces critères sont donc aussi les plus directement touchées par la réduction des compensations.**

II) Le financement par l'Etat des mesures nouvelles sur le dos des collectivités les plus fragiles :

Depuis que les prélèvements sur recettes – catégorie à laquelle appartiennent les compensations d'exonération – ont été intégrés à l'enveloppe normée, l'Etat peut financer toute mesure nouvelle en faveur des collectivités territoriales par **l'élargissement du périmètre des variables d'ajustement et leur minoration.**

Politiquement, l'enjeu est de taille : l'Etat affiche sa volonté de soutenir financièrement les territoires et, dans le même temps, **la plupart des mesures qu'il prend, chaque année, en faveur des collectivités territoriales sont financées sur les budgets locaux, via la minoration des variables d'ajustement.**

En 2019, le montant de la minoration sur les variables d'ajustement atteint ainsi 145 M€. Ce prélèvement est motivé par les **trois « mesures nouvelles »** que sont :

- la dotation exceptionnelle pour Saint-Martin (50 M€),
- l'apurement des restes à payer au titre de la dotation globale d'équipement des départements (84 M€),
- et l'augmentation de la dotation générale de décentralisation bibliothèque (8 M€).

Si l'APVF salue la décision du gouvernement de ne pas faire peser sur les collectivités la l'exonération de CFE bénéficiant dorénavant aux plus petites entreprises (enjeux qui s'élève à 120 M€) – et malgré un niveau de ponction sur les variables d'ajustement historiquement bas (l'année dernière, le montant de la minoration s'élevait à 323 M€) – **la problématique de la minoration des variables d'ajustement n'en demeure pas moins sensible pour les élus des petites villes.**

III) La répartition de la minoration des variables d'ajustement est inéquitable : elle pèse prioritairement sur les communes (le cas de la DCRTTP) :

Les communes supportent la majeure partie des minoration : - 55 M€ (contre - 9 M€ pour les EPCI ; - 40 M€ pour les régions ; - 40 M€ pour les départements).

La loi de finances pour 2018 avait élargi le périmètre des variables d'ajustement à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTTP) au profit des communes et

des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle prévoyait initialement une **répartition équitable de la minoration entre les communes et les EPCI** : sur un montant total de 240 millions d'euros, 133 M€ devaient être portés par les communes et 107 M€ par les EPCI.

Or, témoignant d'une **certaine prise en compte (prise de conscience)**, par le gouvernement et le législateur, des inquiétudes légitimes des élus locaux, les communes touchant de la DSU (loi de finances pour 2018) et les EPCI (courrier du ministre de l'Action et des comptes publics du 26 mars 2018 et présent projet de loi de finances pour 2019) ont été exclus du dispositif.

Mais, ce qui est injuste pour les EPCI, l'est tout autant pour les communes. **Les communes les plus fragiles, et notamment les territoires industriels, vont, une fois de plus, être pénalisées et porter la quasi intégralité des minoration.**

C'est pourquoi l'APVF porte un **amendement visant à revenir sur la diminution de la DCRTP des communes** et rétablir ainsi l'équilibre de la répartition de la minoration des variables d'ajustement.

2. Quelles sont les impositions pour lesquelles le taux de compensation est le plus faible ? Pour quelle(s) raison(s) ?

Réponse de l'APVF :

Le taux de compensation correspond, pour une exonération donnée, au rapport entre le montant de l'allocation compensatrice (après minoration éventuelle) et la perte de recette fiscale de la collectivité.

Selon l'OFGL, **l'Etat compense en moyenne aux communes 43% des pertes de recettes dues aux exonérations législatives**, soit 1,2 Md€ en 2016. Mais, si l'on retire les compensations de taxe d'habitation, **le taux de compensation de l'Etat aux communes chute à 26%**.

Taux de compensation des exonérations de taxe d'habitation (2016) :

Sur un montant total brut d'exonération de TH (Personnes de condition modeste) de 1 890 706 429 €, les communes ne perçoivent que 881 855 847 €, **soit une perte de recette (après minoration) de près de 1 Md€.**

Très faible taux de compensation des exonérations de foncier bâti (2016) :

Les exonérations législatives sur le foncier bâti présentent un taux de compensation particulièrement faible : **16 % en moyenne.**

La faiblesse du taux de compensation du foncier bâti résulte, en majeure partie, des **exonérations « longue durée » qui ne sont compensées qu'à partir du moment où elles entraînent une perte « substantielle » de recettes - supérieure à 10% - du produit de TFPB** perçu par la collectivité. Ainsi, selon le rapport d'évaluation du coût des exonérations pour les collectivités locales de septembre 2017, sur un montant total d'exonération de 404

M€, les collectivités ne sont compensées (après application d'un coefficient de minoration), en 2016, qu'à hauteur de 39,5 M€. Cela représente une **perte de recette de près de 369 M€**.

A l'aune des réflexions engagées sur le transfert du foncier bâti des départements au bloc communal pour compenser la perte de TH, l'APVF avait suggéré à la mission Bur-Richard d'envisager la **suppression de l'exonération longue durée de TFPB pour les propriétaires bailleurs**. Comme l'a d'ailleurs souligné la Cour des comptes, cette exonération de TFPB pénalise les collectivités « vertueuses » : en effet, **pour une collectivité, la perte de recettes fiscales est en effet d'autant plus forte qu'elle compte un nombre élevé de logements sociaux sur son territoire** et, parmi ceux-ci, davantage de logements récemment construits ou rénovés.

A noter que les petites villes disposent entre 25% et 50% de logements sociaux.

Autres illustrations du faible taux de compensation d'exonération de foncier bâti (2016) :

- Personnes de condition modeste :
 - o Montant exonéré : 305 997 616
 - o Montant allocation : 39 787 686
 - o **Perte de recette : 266 M€**
- Abattement 30 % Contrat de ville :
 - o Montant exonéré : 153 338 668
 - o Montant allocation : 61 063 796
 - o **Perte de recette : 92,9 M€**
- Zone Franche Urbaine (3ème génération) :
 - o Montant exonéré : 3 784 056
 - o Montant allocation : 807 829
 - o **Perte de recette : 2,98 M€**
- Quartier prioritaire de la politique de la ville :
 - o Montant exonéré : 4 096 992
 - o Montant allocation : 3 474 185
 - o **Perte de recette : 622 807 €**

A noter que les petites villes représentent aujourd'hui 1/3 des territoires concernés par le zonage de la politique de la ville.

Faible taux de compensation des exonérations de CFE (2016), en particulier :

- Réduction Création d'Entreprise
 - o **Perte de recette : 6,9 M€**
- Zones de revitalisation rurale :
 - o **Perte de recette : 1,5 M€**

Tous niveaux de collectivités confondus, le taux de compensation des exonérations s'élève à 39 %. Les exonérations législatives représentent l'équivalent d'un produit de 4,2 Mds € en 2016 dont l'Etat compense 1,6 Mds €, soit une différence à la « charge » des collectivités de 2,5 Mds €.

Au total, sur les dispositifs d'exonérations législatifs actuels au bénéfice des contribuables, les collectivités locales en financent plus de 60 %.

3. Quels sont les dispositifs les plus anti-péréquateurs ? Quelles sont les collectivités les plus fragilisées ?

Réponse de l'APVF :

Pour l'APVF, les dispositifs de péréquation verticale et horizontale fonctionnent mal et sont, de plus en plus, inadaptés aux réalités locales. Face aux contraintes qui pèsent sur les finances publiques locales, et à la réduction des ressources, la remise à plat de la péréquation constitue un enjeu majeur.

Sur la péréquation verticale :

Les dotations de solidarité urbaine et rurale, ainsi que la dotation nationale de péréquation sont financées par écrêtement de la dotation forfaitaire. Autrement dit, **les collectivités territoriales financent, elles-mêmes, la péréquation verticale.**

Il faut souligner que le Président de la République, en novembre 2017, affirmait solennellement devant les maires que **la DGF serait stabilisée pour 99 % des communes, sur toute la durée du quinquennat.**

En pratique, **67 % des petites villes ont vu leur dotation forfaitaire diminuer.** Cette perte peut représenter des sommes parfois très importantes : la dotation de la ville de Lescar (10 570 hab.) est passée de 78 638 à 0 € ; celle de Publier (7 711 hab.), de 74 386 à 0 € ; celle de Saint-Quentin Fallavier (6 158 hab.) est passée de 48 250 € à 0 €.

S'agissant des dotations de péréquation, **22 % des communes ont vu leur DSR baisser.** Une centaine d'entre-elles ont perdu totalement le bénéfice de la DSR tandis que plus de 1500 d'entre elles ont perdu plus de 30% de leur dotation.

Et, **46 % des communes ont vu leur DNP baisser.** À noter que près de 600 communes sont sorties du dispositif avec une DNP tombée à zéro. Plus de 1200 communes perdent plus de 60 % de leur DNP.

L'APVF, qui déplore l'absence de tout mécanisme de correction visant à atténuer les jeux de « yoyo » et les variations brutales de dotations qu'ont connu de très nombreuses petites villes, soutient la proposition de l'AMF visant à mettre en place un **fonds de lissage destiné à étaler dans le temps les baisses de dotation de péréquation des communes les plus touchées.**

Sur la péréquation horizontale :

Pour neutraliser les effets potentiels des nouveaux schémas de coopération intercommunale, le montant du FPIC est stabilisé depuis 2017 à 1 Md€. Mais, si cette mesure a été la bienvenue, elle ne règle pas le problème intrinsèque au FPIC, et notamment ses modalités de contribution et de répartition.

Pour apporter une solution à la **situation des communes pauvres qui, du fait de leur appartenance à des territoires riches, sont contributrices nettes au titre du FPIC,** l'APVF avait porté un amendement (PLF 2017) proposant d'exonérer de contribution au titre du FPIC, outre les anciennes communes éligibles à la dotation de solidarité rurale cible,

l'ensemble des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine dans sa nouvelle rédaction dont le potentiel financier est inférieur au potentiel financier moyen de leur strate.

Cette proposition avait le mérite de **mettre en cohérence les objectifs et les critères d'éligibilité de la péréquation dite verticale avec ceux de la péréquation dite horizontale afin que les seconds ne puissent pas contrecarrer les premiers**. Cette mise en cohérence est d'autant plus indispensable que l'évolution à la hausse de la péréquation verticale s'inscrit au sein d'une enveloppe fermée et aboutit in fine à une solidarité entre les communes.

4. Quelles sont les conséquences de ces évolutions sur les recettes réelles, les dépenses d'investissement, et les dépenses de fonctionnement de vos collectivités ?

Une capacité de financement pour la 3^{ème} année consécutive :

Globalement, les dépenses des collectivités locales ont progressé de 2,3 % en 2017 (232,1 Mds€) et leurs recettes de 1,6 % (233,8 Mds€).

Les **collectivités locales ont, pour la troisième année consécutive, dégagé une capacité de financement de 1,7 Mds d'euros**, qui après celle de 1,1 Mds d'euros en 2015 et 3,3 Mds d'euros en 2016, confirme l'amélioration de leur situation financière.

Une hausse des recettes de fonctionnement :

Après une hausse modérée en 2016, les recettes de fonctionnement du bloc communal ont globalement progressé de 2,52 Mds d'euros en 2017 :

Point de vigilance : la Cour des comptes dans son dernier rapport sur les finances locales explique que la hausse de la fiscalité locale a largement compensé la baisse des dotations en 2017.

Pour l'APVF, **il convient de relativiser ce constat pour les communes** : la hausse de la fiscalité concerne surtout les EPCI. La situation des communes reste donc fragile et marquée par les nombreuses baisses individuelles de DGF, comme on l'a vu.

Une hausse des dépenses de fonctionnement maîtrisée :

Les charges de fonctionnement du bloc local sont reparties à la hausse en 2017 (+ 1,6 %). **Mais cette hausse peut néanmoins être qualifiée de limitée compte tenu du taux d'inflation (1 % contre 0,2 % en 2016) et de l'impact budgétaire des mesures nationales (0,5 points) particulièrement lourd en 2017.**

Focus sur les dépenses de personnel :

2017	Bloc communal	Communes
Dépenses de personnel	+ 2,8 %	+ 1,9 %
Masse salariale	Impact de la revalorisation du point d'indice + mise en œuvre du PPCR estimé à 1,3 Mds d'euros .	
	Hors impact de ces mesures nationales, la masse salariale aurait donc progressé seulement de + 1,05 % (contre 0,70)	

	% en 2016).	
Effectifs	+ 0,5 %	-
	A noter que ce taux est principalement dû au glissement-vieillesse-mobilité (GVT) : + 6 000 emplois en 2017 .	

En 2018, les collectivités locales, y compris les communes n'ayant pas contractualisé, devraient respecter l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement : + **0,9 % en 2018**.

Point de vigilance : avec le report, en 2019, de la mise en œuvre du PPCR, les dépenses réelles de fonctionnement risquent de repartir à la hausse.

Une vive reprise des dépenses d'équipement :

Après avoir baissé sensiblement en 2014 et 2015, puis s'être presque stabilisées en 2016, les dépenses d'investissement du bloc communal ont repris un rapide mouvement à la hausse (+ 10 %).

Cette reprise, très équilibrée entre les EPCI et les communes, est marquée par la hausse des dépenses d'équipement (+ 9,5 %).

5. Concernant la réforme-suppression de la taxe d'habitation, quels sont selon vous les points d'attention ?

Pour l'APVF plusieurs points d'attention :

- **Le montant à compenser** :
 - **Il faut inclure les compensations d'exonération** dans le montant à compenser ;
 - L'APVF craint que la compensation de perte individuelle de TH ne s'établisse sur l'année 2017, de manière uniforme et sans aucune considération des taux votés entre 2018 et 2020.

Proposition 1) de l'APVF (amdt déposé sur le projet de réforme constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, Cf. Annexe 1) :

Le principe de compensation intégrale des transferts de compétence est consacré au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

Mais, le Conseil constitutionnel n'admet pas un tel principe pour la compensation de la suppression ou de la réduction d'une recette fiscale : « aucune exigence constitutionnelle n'impose que la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparables » (décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015 relative à la loi de finances pour 2017).

Pour l'APVF, **il faut étendre le principe de compensation des transferts de charges aux transferts de recettes**, indépendamment de la nature des compensations accordées par l'Etat aux collectivités.

- **Par quoi remplacer :**

- L'APVF s'oppose à toute compensation par dotation dont on sait qu'elles ne sont jamais pérennes, ni dans leur montant, ni dans le temps.
- Il faut maintenir un lien entre les élus locaux et le contribuable local.

- **Attention également au financement des 10 Mds€ supplémentaires non intégrés à la trajectoire des finances publiques :**

- La suppression de TH pour les 20 % de ménages restant assujettis ne doit pas peser sur les budgets locaux.

● **Avenir de la fiscalité locale**

6. Quelle est votre position concernant les deux scénarios de remplacement de la TH proposés dans le rapport Richard-Bur sur la refonte de la fiscalité locale ?

Tout d'abord, **la suppression de la TH ne remet pas en cause la nécessité de poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux à usage d'habitation.**

S'agissant des recettes de remplacement, l'APVF est plutôt favorable au **transfert de la part départementale de la TFPB aux seules communes (13,8 Mds € en 2016)** pour préserver la démocratie locale et limiter les besoins de fonds de garantie.

En complément, l'APVF **n'est pas défavorable à l'attribution d'une fraction d'impôts nationaux aux collectivités, à condition qu'elle soit déterminée selon une assiette nationale** (pour éviter les distorsions territoriales). Nous penchons pour de la TVA parce qu'il s'agit d'un impôt dynamique. Mais cette hypothèse appelle à la vigilance : la TVA est extrêmement sensible à la conjoncture.

● **Contractualisation**

7. Pouvez-vous dresser un premier bilan du dispositif de contractualisation ?

Sur les douze petites villes intéressées par la contractualisation, **seules cinq ont obtenu une approbation des assemblées délibérantes.** Nos deux communes adhérentes (Chartres-de-Bretagne et Trelaze) ont réussi à **négoier leurs objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à la hausse : 1,35 % au lieu de 1,2 %.**

Il conviendra d'être vigilant au moment des premières évaluations des résultats par le préfet et notamment s'agissant des dépenses de fonctionnement à retraiter.

L'APVF, comme la plupart des associations d'élus, serait favorable à l'intervention des chambres régionales des comptes dans la procédure afin d'éviter que le dispositif ne se transforme en véritable outil de recentralisation.

S'agissant plus spécifiquement des petites villes non contractantes, force est de constater qu'elles sont nombreuses à être intégrées dans des EPCI légalement concernés par la contractualisation. Cet état de fait appelle à la vigilance sur plusieurs plans :

- **Veiller à ce que les dépenses de reversement soient effectivement retraitées** (elles le sont en principe) : fonds de péréquation, attributions de compensation, FNGIR. La contractualisation ne doit pas interférer sur les solidarités territoriales.
- Quels moyen de contrôles et d'action contentieuse pour ces communes « tiers » aux contrats ?