

NOTE ORANGE

Finances locales : Quoi de neuf en 2016 ?

Le 17 décembre 2015, le Parlement a adopté le Projet de loi de finances (PLF) 2016 et le collectif budgétaire de fin d'année (PLFR2015). Certaines dispositions de ces deux textes intéressent les collectivités locales. Cette note en retrace les plus significatives.

Éléments de cadrage

Le PLF pour 2016 poursuit la trajectoire de maîtrise de la dépense et met en œuvre la 2^{ème} tranche du plan d'économies de 50Md€ présenté en 2014, ce qui contribue à financer les baisses d'impôt et à poursuivre la réduction du déficit public.

Chiffres clés pour 2016 :

- ⇒ Déficit public : 3,3 % du PIB (3,8 % en 2015), un niveau inégalé depuis 2008.
- ⇒ Dette publique totale : 96,5 % du PIB (en voie de stabilisation).
- ⇒ Hypothèse de croissance : 1,5 % (conforme au consensus des économistes).
- ⇒ Pour la première fois depuis 2009, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB devrait baisser de 44,9 % à 44,6 % du PIB.
- ⇒ Nouvelle baisse d'impôts de 2Md€ pour huit millions de contribuables à revenus modestes.
- ⇒ Engagements de 33Md€ en faveur de la compétitivité des entreprises se répartissant entre le CICE (17,3Md€), le Pacte de responsabilité (13,5Md€), et les mesures en faveur de l'investissement et des TPE / PME (plus d'1Md€).
- ⇒ Variation du pouvoir d'achat : + 1,5 %. La confiance des ménages est au plus haut depuis 2007.

Répartition de l'effort

Les 50Md€ d'économies sur 2015-2017 se répartissent entre : Etat (19 Md€), Sécurité sociale (20 Md€), Collectivités (11 Md€), au prorata de leur part dans la dépense publique. En 2013, la dépense publique locale était de 243 Md€ pour une dépense publique totale de 1151 Md€. Pour 2016 : Etat : 5,1Md€ d'économies ; Sécurité sociale : 7,4Md€ d'économies ; Collectivités : -3,67Md€ de dotations.

Dotations versées par l'Etat : -3,67Md€

Répartition entre catégories de collectivités :

Bloc communal : 56% (-2,07Mds€)

70% sur les communes, 30% sur les EPCI

Départements : 31% (-1,14Md€)

Régions : 12% (-451M€).

Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2016

- 1/ **Concours de l'Etat aux collectivités** : 50,9Md€, dont :
 - DGF : 33,1Md€
 - FCTVA : 6Md€
 - Compensations, DCRTTP, exonérations de fiscalité locale : 7Md€
 - Dotations diverses de la mission RCT (Relations avec les collectivités territoriales) du PLF 2016 : 3,7Md€.
 - 2/ **Subventions et dégrèvements législatifs** : 14Md€
 - 3/ **Fiscalité transférée** : 31,7Md€ (TSCA, TASCOT, réforme de la TP, etc.)
 - 4/ **Ressources transférées** pour la formation et l'apprentissage : 2,8Md€.
- TOTAL : 99,4Md€.**

L'effort à consentir en 2016 porte sur la DGF pour -3,67Md€. Le total des transferts financiers était de 101,5Md€ en 2015 : la baisse sur l'ensemble est donc de 2% en 2016.

Quelques dotations clés

DPEL (dotation particulière “élu local”) : 65M€ (inchangé) attribués aux communes rurales de moins de 1000 habitants dont le potentiel financier est inférieur au potentiel financier moyen des communes de la strate. Cette dotation doit permettre aux élus de ces communes d'exercer leurs fonctions électives.

FCTVA (fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée) évalué à 5979M€ (contre 5563M€ en montant réel constaté en 2015) et incluant 12M€ au titre de l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics. Montée en puissance de cet élargissement : +109 M€ en 2017, et +143 M€/an à compter de 2018.

NB : Eligibilité des dépenses “très haut débit” au FCTVA pour 2015 (amendement de l'Assemblée nationale) et des dépenses en matière d'aménagement numérique du territoire à compter du 1^{er} janvier 2016 (amendement du Sénat).

A savoir : Amélioration du contrôle préfectoral pour éviter la concomitance de la déductibilité fiscale et du versement des remboursements du FCTVA.

DDEC (dotation départementale d'équipement des collèges) : 326M€ (inchangé).

DRES (dotation régionale d'équipement scolaire) : 661M€ (inchangé).

DGD (dotation générale de décentralisation): 1614M€ (montant et répartition inchangés).

DGE (dotation globale d'équipement des départements) : 219M€ (inchangé).

TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales) : 753M€ (-6,2%).

F. MARC est intervenu dans le PLFR pour maintenir les possibilités d'exonérations de TASCOM. Les supprimer serait allé à l'encontre des efforts menés pour dynamiser les cœurs des villes moyennes.

Des mesures pour rendre plus soutenable la mise en œuvre de la baisse de la DGF

① Péréquation renforcée

Poursuite en 2016 de la montée en puissance des dispositifs de péréquation

En 2016, comme en 2015, les dispositifs de péréquation sont à nouveau renforcés, afin de prendre en compte l'extrême hétérogénéité des situations des collectivités locales et atténuer l'impact de la baisse des dotations pour les territoires les plus pauvres. **NB** : Le cumul de la péréquation horizontale et verticale permet de réduire, et dans certains cas d'annuler, les effets de la baisse des dotations dans les communes les plus modestes.

Progression de la péréquation verticale

Rythme de progression dynamique : +317M€

Bloc local : + 297M€ au total

DSU (dotation de solidarité urbaine) : +180M€

DSR (dotation de solidarité rurale) : +117M€

Départements : hausse cumulée de la DPU (dotation de péréquation urbaine) et de la DFM (dotation forfaitaire minimale) : +20M€

L'amendement de F. MARC en faveur de la péréquation des régions (N° II-110) a permis de corriger une erreur rédactionnelle : **+3M€ pour la Région Bretagne**.

Poursuite de la péréquation horizontale

Poursuite de la montée en puissance du FPIC : +220M€ (1Md€ au total en 2016) contre +210M€ en 2015.

Afin de préserver les territoires défavorisés, les communes pauvres (en DSU cible ou DSR cible) mais qui étaient contributrices car appartenant à des

intercommunalités riches seront exonérées de la contribution au FPIC.

Un rapport sur le FPIC sera désormais publié chaque année.

② Investissement local soutenu

Création d'un **fonds de soutien d'1Md€** :

Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements : **800M€** (composée de deux enveloppes : 500M€ pour de grandes priorités d'investissement et 300M€ dédiés aux territoires ruraux, petites et moyennes villes)

Reconduction de la majoration de **200M€** de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) pour un montant total de 816M€ (inchangé).

③ DGF du bloc communal : réforme en 2017

Le rapport Pires Beauce/Germain l'a clairement démontré : le dispositif actuel de répartition de la DGF entre communes et intercommunalité est **profondément injuste**. Une réforme est indispensable et était d'ailleurs **souhaitée depuis des années** sans qu'aucune initiative n'ait été prise jusque-là. C'est donc le grand mérite de ce gouvernement et de la ministre en charge Marylise LEBRANCHU, d'avoir engagé cette réforme tant attendue en dépit d'un contexte budgétaire dépressif. L'urgence à agir s'explique aussi par le fait qu'avec les baisses proportionnelles des dotations, les **communes "pauvres"** sont encore davantage en souffrance que les communes aisées. L'article 58 de la Loi de finances pour 2016 a mis en avant **un dispositif rénové**, plus juste et plus transparent, chacun le reconnaît.... Pour autant, des **imperfections techniques** appellent des simulations complémentaires, de même que **l'achèvement de la carte des intercommunalités** au 1^{er} avril 2016 incite à différer l'adoption de la réforme. Après **concertation** entre le gouvernement et le Parlement, il a donc été convenu d'attendre mai 2016 pour caler définitivement le nouveau dispositif "DGF" qui aura dès lors vocation à **s'appliquer au 1^{er} janvier 2017**. Les dotations 2016 seront dans ces conditions, réparties selon les mêmes règles qu'en 2015.

Extrait du compte-rendu du 25.11.15

Intervention de François MARC

A travers la décentralisation, "la République a donné davantage de responsabilités aux pouvoirs locaux. Parallèlement, elle doit veiller à garantir l'égalité de traitement des Français à travers les moyens mis en œuvre au sein des collectivités territoriales. **Est-il normal que le potentiel financier des collectivités**

varie, aujourd'hui encore, de 1 à 3 ? Est-il normal que, comme l'a révélé le rapport Pires Beaune-Germain, les moyens mis à disposition des collectivités via la DGF varient, pour les mêmes strates, de 1 à 2 ? En l'occurrence, **l'égalité de traitement des citoyens de notre République ne se vérifie pas**, c'est incontestable ! Il faut mettre un terme à cette situation. (...) Il faut en premier lieu agir sur le terrain du potentiel financier. (...) Il est envisageable d'**employer des moyens fiscaux pour réduire l'écart du potentiel financier**. (...)

S'agissant de la réforme de la DGF, on sait qu'à enveloppe constante, on va évidemment ôter des crédits à certains pour en donner plus à d'autres : c'est inévitable ! Dans les cas où l'on observe des écarts de 1 à 2, voire de 1 à 3, **il y aura nécessairement des perdants**. Pour ma part, j'estime que le dispositif détaillé dans cet article 58 est un bon projet. Des questions techniques se posent encore. Quelques difficultés se font jour, notamment **pour les villes moyennes**. (...) Quoi qu'il en soit, j'en suis persuadé : le socle est posé, les bons principes ont été fixés et ce dispositif sera, comme prévu, applicable au 1er janvier 2017. Nous allons y arriver. Comme mes collègues du groupe socialiste et républicain, j'apporte aujourd'hui mon entier soutien aux propositions formulées en la matière par le Gouvernement ! "

Fiscalité écologique : des avancées

Du nouveau pour la TEOM

Les communes et leurs groupements peuvent :

- ⇒ utiliser la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) pour financer la gestion des déchets non dangereux des entreprises (au lieu de la redevance spéciale) ;
- ⇒ expérimenter, à compter de 2016, pour une durée maximale de 5 ans, la mise en place de la part incitative de la TEOM sur une partie de leur territoire ;
- ⇒ rendre (à compter de 2021) l'instauration de la part incitative de la TEOM obligatoire, pour les collectivités ayant fait le choix de financer la prise en charge des déchets assimilés par la TEOM.

NB : Les délibérations des collectivités relatives à la fiscalité directe locale ou instituant la TEOM devront désormais être prises avant le 1^{er} novembre (et non plus respectivement le 1^{er} octobre ou le 15 octobre) pour être applicables l'année suivante.

La CSPE réformée : plus de transparence

La Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et les dépenses financées par ce prélèvement (8Md€), notamment en faveur des énergies renouvelables, font l'objet d'un nouveau programme budgétaire dédié au sein de la mission écologie et développement durable, ce qui accroît la transparence du dispositif et renforce le contrôle du Parlement.

Réforme du financement des dépenses de service public de l'électricité

Actuellement assuré par la CSPE, ce financement basculera vers la taxe intérieure finale d'électricité (TFCE).

Taxes sur le gazole et l'essence

Augmentation de 1 centime des taxes sur le gazole en 2016, puis en 2017, et baisse d'autant de celles sur l'essence pour réduire l'avantage fiscal du premier. Pour soutenir les biocarburants, la LFR met en place une baisse supplémentaire de 1 centime/l pour l'essence SP95-E10 (qui contient jusqu'à 10% de bioéthanol) et une hausse d'1 centime pour les autres essences (SP95 et SP98 "classiques").

Autres dispositions

Déploiements et avenir du THD fixe : Prise de position de F. MARC

Lors de la séance publique du 07.12.15, F. MARC a obtenu le retrait de l'amendement du rapporteur (n°377) qui prévoyait d'étendre l'Ifer aux réseaux de fibre optique et de câble. Selon F. MARC, "pour motiver les acteurs, il faut une fiscalité stable, les entreprises ont élaboré leur stratégie en fonction du droit en vigueur. Les opérateurs retarderont leurs travaux si la fiscalité augmente, gardons-nous de cet effet pervers !". Il était important que la stabilité fiscale pour les investissements soit ainsi garantie.

Sur les valeurs locatives

- Les associations d'élus et le gouvernement sont parvenus à un compromis : Application de la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels en 2017. On estime que la moitié des bureaux et des commerces profiteront d'une fiscalité allégée.
- Les valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales seront revalorisées de 1 % en 2016.

Création d'un Fonds national des aides à la pierre (FNAP) de 500M€

Destiné à financer la construction de logements sociaux, ce fonds sera abondé par l'Etat à hauteur de 250M€.

Sur les communes nouvelles

Prolongation des mesures financières incitatives à la création de communes nouvelles jusqu'au 30 septembre 2016 (pas de baisse de dotations).

Taxe d'aménagement : dispositions pour homogénéiser la situation fiscale des administrés au sein de la commune nouvelle.

Adaptation des dispositions fiscales aux regroupements de communes (ex : application de manière uniforme des abattements de TH autorisée).

Implantation d'installations éoliennes

Est désormais autorisé le versement par un EPCI (à fiscalité professionnelle unique) d'une attribution de compensation aux communes concernées par l'implantation d'installations éoliennes, au titre des nuisances environnementales liées à ces installations. Le changement de régime fiscal induit par une fusion d'EPCI entraîne en effet une perte de recettes conséquente pour certaines communes.

Indemnités des élus des syndicats intercommunaux

L'article 42 de la loi "NOTRe" modifiait les conditions d'indemnisation des présidents et vice-présidents des syndicats de communes, des syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts restreints.

L'erreur a été corrigée en PLFR. Il est permis de continuer à attribuer des indemnités de fonction aux syndicats mixtes ouverts restreints dont le périmètre inclut au moins celui d'un EPCI à fiscalité propre (sans tenir compte du périmètre des départements ou régions qui en seraient membres).

Raccordement à un réseau de chaleur vertueux

Par son amendement n°421 au PLF, F. MARC a obtenu que le CITE soit opérationnel pour les droits et frais de raccordement à un réseau de chaleur vertueux.

Fonds national de péréquation de la CVAE des départements

Pérennisation, à compter de 2015, du mécanisme de garantie de perte de CVAE mis en place pour les

départements qui enregistrent une baisse annuelle de leur CVAE de plus de 5 %.

Réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR)

Afin d'éviter les effets de concurrence au sein d'une même intercommunalité, toutes les communes d'une même intercommunalité éligible seront classées en ZRR (classement pluriannuel, sur critères, reconduction jusqu'en 2020 de l'exonération d'impôt pour les micro-entreprises).

Délibérations en matière de taxe sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)

Afin de sécuriser le produit de la TCCFE, les collectivités qui n'auraient pas respecté les délais devront délibérer pour fixer un nouveau coefficient multiplicateur applicable pour la taxe due au titre de 2017.

Rythmes scolaires : soutien financier à la mutualisation des activités périscolaires entre écoles publiques et privées

Les communes bénéficiant du décret "Hamon" pour la mise en place des rythmes scolaires pourront prendre en compte, pour le calcul de leurs aides relevant du fonds de soutien aux activités périscolaires, les élèves scolarisés dans les écoles privées sous contrat présentes sur le territoire de la commune, à la condition que ces écoles mettent en œuvre une organisation de la semaine scolaire identique à celle des écoles publiques et que leurs élèves bénéficient d'activités périscolaires organisées par la commune dans le cadre de son projet éducatif territorial.

Exonération d'impôts locaux des ménages modestes

Les contribuables concernés par les effets de la suppression de la demi-part des veuves, décidée en 2008, et qui étaient exonérés de TH et TF en 2014, resteront totalement exonérés en 2015 et 2016.

Construction de logements sociaux

Les communes n'ayant pas répondu à leurs obligations en termes de construction de logements sociaux ne seront plus éligibles aux dotations de péréquation (sauf en cas de potentiel financier particulièrement faible).