

Loi de finances 2013 (+ collectif de décembre 2012)

Principales dispositions relatives aux finances locales

*Le Budget 2013 s'inscrit dans une claire stratégie de **redressement des Finances Publiques du pays**. Mais cette volonté du gouvernement s'est heurtée à l'opposition des parlementaires de droite ainsi que des élus communistes. Cette situation particulière explique les difficultés auxquelles le Sénat s'est trouvé confronté pour la discussion et le vote des principaux textes financiers du dernier trimestre 2012.*

*Faute de majorité favorable et après l'échec des commissions mixtes paritaires, les discussions entre les deux Rapporteurs généraux de l'Assemblée nationale et du Sénat ont néanmoins permis d'**intégrer de nombreuses avancées votées au Sénat**. L'Assemblée nationale ayant au final, comme on le sait, la responsabilité du dernier vote sur le Budget. Cette note présente dès lors les dispositions finales du Budget 2013 pour les collectivités.*

Éléments de cadrage

Hypothèse de croissance pour 2013 : +0,8%

Dépenses du budget de l'Etat :

2012 : 369,8 Mds€

2013 : 370,9 Mds€ (= - 1,43 % en tenant compte d'une inflation de + 1,75 %)

dont charge de la dette :

2012 : 48,8 Mds€ (revue à la baisse de 700 M€)

2013 : 46,9 Mds€

Recettes fiscales nettes :

2012 : 270,3 Mds€

2013 : 298,5 Mds€ (+ 10,4 %, dû, pour 47,1 %, aux mesures du PLF 2013)

Taux de couverture des dépenses par les recettes :

2011 : 69,1 %

2012 : 71,6 %

2013 : 79,5 %

Déficit budgétaire (de l'Etat) :

2012 : 83,6 Mds€ (contre 78,7 Mds€ prévu)

2013 : 61,6 Mds€

Déficit public (Etat + CL + Sécurité sociale) :

2012 : - 4,5 % du PIB

2013 : - 3 % (retour à l'équilibre en 2017, avec un déficit résiduel de - 0,3 %)

Dettes publiques (Etat seul) :

2011 : 1 313 Mds€

2012 : 1 387 Mds€

2013 : 1 452,4 Mds€

Les relations financières entre les collectivités locales et l'État seront redessinées dans le pacte de confiance et de solidarité.

• **Stabilisation, en valeur, de l'enveloppe normée.** En 2013, l'enveloppe des concours financiers de l'État dont bénéficient les collectivités territoriales est maintenue. Au total, les concours de l'État, de près de **60 Mds€**, sont quasiment **stables** par rapport à 2012 (+ **0,2 %**).

• **Evolution des dotations de l'Etat**

En 2013, les transferts financiers (dont les subventions fiscales) de l'État aux collectivités territoriales représentent plus de 100 Mds€. La Mission « Relations avec les collectivités », représente quant à elle 2,621 Mds€ pour 2013

(+0,4%), soit 2,6 % de l'effort total de l'État en faveur des collectivités.

Les montants à répartir au titre des dotations de fonctionnement ainsi que des dotations d'investissement restent **stables en 2013** (Dotation élu local : 0% ; Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion : 0% ; Dotation départementale d'équipement des collèges : 0% ; Dotation régionale d'équipement scolaire : 0% ; Dotation équipement des territoires ruraux (DETR) : 0% ; Dotation globale d'équipement des départements : 0% ; Dotation générale de décentralisation : 0%).

DGF : + 119 M€ (+0,3%)
DGF commune et EPCI : +0,42%
 - Dotation forfaitaire des communes : -0,88%
 - Dotation d'aménagement des communes : +6,87%
 - DSU : +8,7 % (au lieu de + 4,6 % l'an dernier).
 - DSR : +8,7%.
 - Dotation nationale de péréquation : +1,31%
 - Dotation des EPCI : +0,14%
 - Dotation d'intercommunalité : +3,8%
 - Dotation de compensation : -1,98%

Au cours des débats, la dotation de développement urbain (DDU) est passée de 50 à 75 M€. Hors enveloppe, le FCTVA augmente de 120 M€ et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle sont maintenues.

*Pour 2013, les dotations ont été sanctuarisées afin de **préserver la croissance que génèrent les investissements des collectivités locales.** Toutefois, les collectivités seront associées à l'effort de redressement des comptes publics pour les années 2014 et 2015. L'année 2013 sera consacrée à la **recherche de nouvelles sources d'économie.** Dans ce contexte, le choix a été fait de renforcer les solidarités entre les territoires.*

Effort de péréquation très important

La péréquation fut au centre des débats. Les sénateurs ont voté un amendement fixant des **objectifs ambitieux et contraignants** en matière de **réduction des inégalités de richesses entre les collectivités** territoriales à l'horizon de 2022. Le Sénat avait déjà adopté une telle mesure l'année dernière dans le PLF 2012 ; les députés de la majorité d'alors l'avaient retoquée.

Augmentation de la péréquation verticale

① Au sein de la dotation globale de fonctionnement, les **dotations de péréquation verticale** progressent deux fois plus vite qu'en 2012 (+ 238 M€), grâce au renforcement des dispositifs en place :

- ▶ 208 M€ au profit du bloc communal,
- ▶ 20 M€ au profit des départements,
- ▶ 10 M€ au profit des régions.

La moitié de cette hausse (soit 119 M€) est financée par des compensations à l'intérieur de la DGF du bloc communal, l'autre moitié est financée par minoration des variables d'ajustement des concours financiers de l'État.

② Fonds exceptionnel de secours aux départements en difficulté doté de 170 M€.

Evolution vraisemblables courant 2013.

Pour l'heure, ce **fonds exceptionnel** est organisé en deux sections, chacune dotée de 85 M€.

- La première sera répartie au bénéfice de la moitié des départements, en fonction de critères liés pour l'essentiel aux dépenses réalisées au titre des allocations de solidarité (RSA, PCH et APA).

- La seconde section permettra de répondre, au cas pas cas, aux situations financières les plus délicates, dans le cadre d'une convention signée entre le département concerné et l'État, précisant le montant de la subvention et les mesures prises pour améliorer sa situation financière.

③ Dans le prolongement d'une **initiative de la commission des finances du Sénat**, le PLF a mis en place un prélèvement sur recettes au profit des communes et EPCI ayant institué une taxe d'habitation sur les logements vacants, afin de compenser la perte de recettes pour ces collectivités, résultant de la réforme de la taxe sur les logements vacants.

Renforcement de la péréquation horizontale

Les dispositifs de péréquation horizontale intercommunaux, départementaux et régionaux sont améliorés dans le sens d'une plus grande solidarité territoriale.

Péréquation entre communes et intercommunalités

L'article 112 de la LF2013 ajuste les modalités de répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Montée en puissance du FPIC (360 M€ en 2013 contre 150 € l'an dernier). Modifications apportées aux modalités de fonctionnement du FPIC :

- Introduction du critère du revenu par habitant à hauteur de 20 % pour le calcul du prélèvement ;

- Relèvement de 10 % à 11 % du plafonnement des prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF en fonction de leurs ressources fiscales ;
- Simplification des règles de répartition au sein d'un ensemble intercommunal ;
- Relèvement de 0,5 à 0,75 de la condition d'effort fiscal pour l'éligibilité aux reversements.

Sur proposition de François Marc par amendement, le Sénat a demandé au gouvernement de mettre à l'étude une réforme profonde du fonds de péréquation des ressources fiscales du bloc communal mis en place en 2012 et dont le produit doit atteindre environ 1 Md€ en 2016. Une réforme consistant à scinder les prélèvements du fonds de péréquation des ressources fiscales du bloc communal en deux parts, l'une portant sur le « stock » de ressources, comme aujourd'hui ; l'autre portant sur l'évolution du produit de la fiscalité économique des collectivités. La création de cette seconde part permettant d'atténuer l'impact des prélèvements pour des collectivités dont les ressources stagnent, ou diminuent.

Les sénateurs ont émis le souhait que les communautés puissent à l'avenir répartir librement les reversements par une délibération prise à la majorité des deux tiers. Ils ont, en effet, considéré que l'unanimité exigée aujourd'hui est « difficile à réunir ».

Afin de venir en aide aux villes pauvres, le gouvernement envisage à plus long terme une réforme d'envergure de la péréquation.

Péréquation entre départements

① S'agissant du **fonds de péréquation des DMTO** (droits de mutation à titre onéreux), une garantie de sortie sur 3 ans a été mise en place et les modalités de calcul du reversement ont été revues : un tiers des ressources est désormais réparti en fonction non plus du potentiel financier mais en fonction du revenu par habitant multiplié par la population.

Les dispositifs de péréquation concernant les départements pourraient toutefois être modifiés dans le cadre du projet de loi de décentralisation (courant 2013).

② Le PLF 2013 parachève le renforcement de la péréquation horizontale avec la mise en

œuvre du **nouveau fonds de péréquation des ressources de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les départements**. Ce fonds fera l'objet d'un prélèvement sur stock et d'un prélèvement sur flux. Les départements dont le montant de CVAE par habitant est supérieur à trois fois la moyenne nationale feront l'objet d'une « cotisation forfaitaire » : leur contribution est égale à 2 % de la CVAE perçue. Le reversement se fera selon un indice synthétique prenant en compte le potentiel financier, par habitant, le revenu par habitant, la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans et la proportion de bénéficiaires du RSA. Au total, en 2013, le fonds départemental représentera **60 M€**, dont 30 M€ au titre du prélèvement sur stock.

Péréquation entre régions

Nouveauté 2013 : Le **fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des régions**. Ce fonds régional fonctionnera comme un **fonds de « régulation » de la réforme de la taxe professionnelle**. Seront pris en compte la CVAE mais aussi les IFR, la DCRTP et le montant reçu ou acquitté au titre du FNGIR. Le prélèvement et le reversement seront proportionnels à l'écart de croissance de ces ressources d'une région par rapport à la moyenne de l'ensemble des régions, en prenant comme base leur niveau de 2011, de façon à réguler les écarts d'évolution.

Une clause de revoyure en 2016 a été introduite. Le fonds représenterait **26 M€** environ en 2013.

Fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés

Doté de 50 M€, ce fonds est financé à moitié par les collectivités et à moitié par l'État. Les collectivités voulant bénéficier de cette aide devront en faire la demande auprès du préfet. Après avis favorable de la chambre régionale des comptes compétente, la collectivité pourra signer une convention avec l'État, comportant notamment le montant de la subvention ainsi que le plan pluriannuel de retour à l'équilibre sur lequel s'engage la collectivité.

Révision des valeurs locatives des LOGEMENTS

Suite à une **initiative de F. MARC, rapporteur général de la commission des finances du Sénat**, le Gouvernement s'est politiquement engagé sur le principe d'une **révision générale des valeurs locatives des locaux d'habitation** et sur un calendrier précis pour sa mise en œuvre.

La réforme aura pour but d'établir une **plus grande justice fiscale entre les contribuables** et se fera à produit constant. Cette réforme de la fiscalité locale pourrait donner de nouvelles marges de manœuvre aux collectivités, en leur accordant une plus grande autonomie fiscale.

Dans les prochains mois, le gouvernement engagera une **concertation**, notamment avec les associations d'élus locaux. Les conditions de la révision des valeurs locatives des 40 millions de logements seront ensuite définies dans la loi de finances pour 2014, ou le collectif budgétaire de fin 2013. En 2014 et 2015, une expérimentation sera conduite dans trois départements. Le gouvernement en tirera des enseignements qu'il portera à la connaissance du Parlement dans un rapport qu'il lui remettra avant le 30 septembre 2015. La généralisation débutera en 2016. Il faudra attendre l'année 2018 pour que les valeurs locatives issues de la révision soient prises en compte pour le calcul des impôts.

Valeurs locatives foncières des ENTREPRISES : Réforme mise en œuvre progressivement

Les entreprises recevront en février 2013 les formulaires qui leur permettront de déclarer leurs locaux en détaillant leurs caractéristiques. Les collectivités devront elles aussi déclarer les locaux professionnels qu'elles possèdent. C'est à partir de 2015 que la révision des valeurs locatives aura des effets sur les rôles d'imposition des entreprises. Ces conséquences seront rendues progressives à chaque fois que le montant de l'impôt dû par l'entreprise sera inférieur ou supérieur de plus de 10% (ou de plus de 200 euros) au montant de 2014. Cette phase de lissage s'étalera jusqu'à 2018.

Pour 2013, les **valeurs locatives cadastrales**, ont été **revalorisées à hauteur de 1,018** pour les propriétés non bâties et bâties, soit à peine plus que l'inflation prévue (+1,75 %).

Cotisation Foncière des Entreprises

Suite à une **initiative du Sénat**, les communes et EPCI qui le souhaiteraient pourront revenir sur leurs délibérations fixant la **base retenue pour le calcul de la cotisation minimum de CFE** due au titre de l'exercice 2012, jusqu'au 21 janvier 2013. La même faculté est ouverte pour l'exercice 2013. Il est "probable" que la CFE soit réexaminée dans le cadre d'une "réforme plus globale".

Décisions diverses...

- ▶ **Indexation des IFR** sur le taux d'inflation.
- ▶ Exclusion du prélèvement au titre du FPIC les communes situées dans les **îles maritimes mono-communales**.
- ▶ **Décalage de six mois de la date limite pour la régularisation de la territorialisation du produit de CVAE 2010**.
- ▶ Déplacement du 31 mars au 15 avril de chaque année la date limite à laquelle les communes et EPCI peuvent prendre les **délibérations fixant les taux des impositions directes locales et adopter leur budget**.

Financement des investissements locaux

L'accès des collectivités territoriales au financement bancaire est rendu difficile en raison de l'anticipation, par les établissements bancaires, des règles prudentielles décidées par le Comité de Bâle III. Dans un contexte économique morose, il apparaît pourtant indispensable de **donner aux collectivités les moyens de poursuivre une politique d'investissement dynamique** et ambitieuse pour notre pays. S'appuyant sur un consortium constitué par la Banque postale et la Caisse des Dépôts (CDC), la nouvelle banque des collectivités locales répondra à cette exigence. François MARC est membre du Conseil de surveillance de la CDC. A ce titre, il suit les travaux de la future agence de financement des collectivités relatifs aux nouveaux prêts pour les projets structurants des collectivités et à la réouverture d'une enveloppe sur fonds d'épargne afin d'offrir des prêts de long terme aux collectivités.

François MARC
Sénateur du Finistère
Tél. 02.98.20.48.70
Francois.MARCI@wanadoo.fr