

Projet de loi de finances pour 2017, premiers éclairages pour les finances des communes

Mardi 27 septembre, veille de la présentation du PLF 2017 en conseil des ministres, Christian Eckert, Jean-Michel Baylet et Estelle Grelier ont présenté devant le Comité des finances locales les principales dispositions concernant les finances locales.

A- L'inscription législative des engagements du Président de la République

1° La réduction de moitié de la contribution au redressement des finances publiques

Le projet de loi de finances va confirmer la division par deux de la baisse des dotations pour le bloc communal. Nonobstant la question dite des « DGF négatives » (cf. infra), les règles le prélèvement qui sera opéré en 2017 ne devraient pas évoluer.

→ *Sur les budgets des villes, la CRFP devrait donc être, toutes choses égales par ailleurs, égale à 0,94% des recettes de fonctionnement (contre 1,87% en 2016) et pour les budgets des communautés et métropoles égale à 1,24% (contre 2,48% en 2016).*

2° L'inscription de la réforme de la DGF dans une future loi de finances-collectivités confirmée

Jean-Michel Baylet a indiqué que le Conseil d'Etat avait tranché le débat entre tenants du « maintien-report » de l'article 150 et tenants de sa suppression, au profit de ces derniers. Pour autant, le PLF comportera une réforme de la DSU (cf. infra). Et il devrait proposer une réponse à la problématique selon laquelle l'absence de dotation forfaitaire dans les communes en « DGF négative » les conduit à ne pas participer au financement de la croissance de la DSU/DSR.

→ *On verra à la lecture du texte si le schéma retenu est celui proposé par les parlementaires¹ et qui met potentiellement en jeu FNGIR et AC.*

3° Des aides à l'investissement en augmentation

Tant le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) que la DETR seront en augmentation. Si les territoires urbains ne sont pas directement concernés par les contrats de ruralité (216 M€) ni par l'augmentation de la DETR (384 M€), ils le seront par les 150 M€ alloués aux contrats Etat/métropoles et par les 450 M€ dites « grandes priorités nationales ».

→ *A noter qu'il a été confirmé que le fait de toucher du FSIL au titre des contrats Etat/métropoles n'empêchait aucunement d'être bénéficiaire de FSIL au titre des grandes priorités.*

4° Mais pas de réforme de la gestion du FCTVA dans l'immédiat

Par contre l'annonce présidentielle du 2 juin selon laquelle la gestion du FCTVA serait réformée ne va pas se concrétiser dans l'immédiat : « il fait poursuivre nos échanges », selon les termes de Christian Eckert.

→ *Dans le cadre de la « revue des dépenses », l'IGA et l'IGF ont produit un rapport visant à éclairer le cheminement technique d'une réforme de la gestion du FCTVA ; le paradoxe par rapport au propos du ministre est que France urbaine n'a toujours pas réussi à se faire communiquer ce rapport ...*

B- Le millésime 2017 des péréquations (et des dotations intercommunales)

1° Un FPIC 2017 à 1 milliard d'euros, mais pas de simulations

C'est le Premier ministre lui-même qui avait indiqué, notamment le 22 septembre lors de la 16^{ème} Conférence des villes, que le FPIC serait maintenu en 2017 à son niveau de 2016, soit 1 milliard d'euro, suivant ainsi le souhait du CFL, préoccupé par l'impact de la nouvelle carte intercommunale.

Si le CFL a été entendu sur le montant, il ne l'a pas été sur une diffusion, en amont de l'examen du PLF, de simulations sur l'incidence de la mise en œuvre des schémas départementaux de la carte intercommunale, le ministre indiquant : « je n'ai pas souhaité que soient données des simulations étant donné le manque de stabilité de la future carte intercommunale ».

¹ Rapport d'information AN n°3953 sur la DGF du bloc communal présenté par Mmes Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie

Quant à la sempiternelle question de l'assouplissement des règles de majorité nécessaires pour procéder à des répartitions dérogatoires, il est probable que le statu quo demeure dans la mesure où selon les termes du ministre : « le Conseil d'Etat a réitéré sa position selon laquelle l'obligation de protection des communes minoritaires ne le permettait pas ».

→ *Certes les arrêtés préfectoraux ne surviendront qu'en fin d'année et des interrogations demeurent ici et là sur la réalité des périmètres 2017 d'EPCI. Pour autant, la non transmission de simulations, même assorties de réserves objectives, a pour conséquences :*

- *techniquement, de laisser se développer les incertitudes et craintes (tout particulièrement pour les communes fortement bénéficiaires et qui craignent de perdre des ressources de FPIC en étant intégrées dans des EPCI élargis, plus « riches » et par conséquent non bénéficiaires) ;*
- *politiquement, de laisser s'épanouir les arguments de ceux qui sont favorables à un dédoublement du FPIC en, d'une part un FPIC communal et, d'autre part, un FPIC intercommunal (aux yeux de ceux-ci les incertitudes actuelles seraient alors cantonnées au FPIC intercommunal).*

2° Le FSRIF a priori inchangé

Le montant 2016 du FSRIF, à savoir 290 M€, serait reconduit en 2017 ; tout comme les règles de répartition.

→ *Interrogé sur ce statu quo, le ministre a indiqué « que le gouvernement ne serait pas, le cas échéant, fermé à des propositions de modification de règles de répartition si celles-ci s'avéraient consensuelles »*

3° Une croissance de l'enveloppe de DSU/DSR pour 2017 identique à celles des deux dernières années et une modification du plafond d'écrêtement sur la dotation de garantie

L'augmentation des enveloppes de DSU et de DSR sera identique en 2017 à celles votées en 2016 (et en 2015), à savoir respectivement + 180 M€ et + 119 M€. De même, les principes de financement de cette croissance, à savoir pour moitié par minoration des variables d'ajustement des allocations compensatrice (cf. infra) et pour moitié au sein de la DGF (au titre des « besoins internes ») sont reconduits (à noter que l'augmentation totale de 319 M€ s'explique par une croissance de 20M€ des dotations de péréquations des départements).

S'agissant plus précisément de la quote-part obtenue par écrêtement de la dotation forfaitaire, celle-ci est actuellement plafonnée à 3%. Mais du fait d'un nombre de plus en plus élevé de communes subissant une ponction maximale (dès 2016, près du tiers des communes ont été ponctionnée au niveau plafond de 3%), le seuil maximal de prélèvement sera réévalué à 4% du montant de la dotation de garantie.

→ *Les niveaux importants d'augmentation de la DSU/DSR, et corrélativement son « coût élevé » au titre de la baisse des compensations et de la ponction sur la dotation forfaitaire, étaient justifiés en 2015 et 2016 par la nécessité d'éviter aux communes les plus pauvres de subir de plein fouet l'impact de la CRFP. Aussi, celle-ci étant diminuée de moitié, on aurait pu penser que l'augmentation serait moindre en 2017. Il n'en est rien et l'on peut penser que le gouvernement a souhaité en cela tout à la fois faciliter la mise en œuvre de la réforme de la DSU et contribuer à rassurer face aux incertitudes concernant le FPIC (cf. supra).*

4° Une réforme de la DSU largement issue des travaux du CFL

Telle qu'issue des travaux du CFL, la réforme de la DSU comportait 4 axes :

- la suppression de l'effet de seuil inhérent à la part « cible » (les villes de rang 1 à 250),
- un recentrage sur 668 et non plus 751 villes de plus de 10 000 habitants
- une modification de la pondération relative des critères PF et revenu au bénéfice de ce dernier
- le versement de la DNP dans l'enveloppe de DSU/DSR

Le PLF doit reprendre ce schéma à l'exception du volet versement de la DNP, dotation pour l'instant maintenue en l'état.

→ *La lecture du texte de PLF permettra de connaître précisément la nouvelle pondération du critère revenu (le CFL avait demandé que soient simulées des hypothèses de renforcement de 10% (niveau actuel) à 20, 25 ou 30%). De même s'agissant des valeurs de bornes retenues pour la formule de lissage qui va permettre de mettre un terme à l'effet de seuil, il conviendra de suivre les débats*

parlementaires, les valeurs figurant dans le projet de loi (de 1 à 8) s'écartant très fortement de celles préconisées par le CFL (de 1 à 2).

5° Un abondement de 70 M€ pour la DGF des communautés d'agglomération

En 2016, la valeur de point de la DGF des CA avait fortement baissée du fait, principalement, d'un effet de bord de la mise en place de la MGP (à cause de la transformation en EPT de plusieurs CA très faiblement intégrées). Afin que les transformations attendues de régimes juridiques de nombreux EPCI n'entraîne pas le même scénario en 2017, l'enveloppe de DGF des CA sera abondée de 70M€.

→ Le financement de ces 70M€ se fera au sein de l'enveloppe normée.

C- L'élargissement des variables d'ajustement

1° De nouvelles variables d'ajustement

D'année en année le processus selon lequel de nouvelles dotations et allocations compensatrices deviennent des variables d'ajustement se poursuit. Cette année sont concernés les Dot² (nouvelle dénomination obscure !), le fond départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et la DCRTP des régions et des départements.

→ Selon les propos du ministre : « cet élargissement est assumé : il s'agit d'éviter d'aller au delà du recul de -22% sur les allocations compensatrices » (la baisse des allocations compensatrices sera de -22%, niveau identique pour le FDPTP, et de -14% pour la DCRTP des régions et des départements).

2° Un FDPTP qui passe de 423 à 329 M€

Pour le FDPTP l'application du taux de minoration de -22% correspond à une diminution de 94 M€.

→ L'intégration du FDPTP comme variable d'ajustement a donné lieu à un débat entre ceux qui l'assumait au motif que les partis pris de répartition de certains départements n'étaient pas vertueux et ceux qui considérait qu'il s'agit là d'un reniement de la parole de l'Etat d'autant plus dommageable que le bénéfice du FDPTP avait été initialement présenté comme une contrepartie de l'implantation d'établissements générateurs de nuisances.

3° Allocations compensatrices : toujours la boîte noire

La lecture du traditionnel tableau « des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales » (cf. PJ) est toujours insuffisamment éclairante : « il est indispensable d'en assurer la lisibilité », selon les termes de l'intervention de Jean-Claude Boulard devant les ministres. Ce sont plus précisément les contours exacts des 3 lignes intitulées respectivement (1) « prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, en partie variable d'ajustement », (2) « dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot²) – variable d'ajustement » et (3) « prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la DUCSTP – variable d'ajustement » qui posent problème. Quelles sont exactement les allocations compensatrices du (1) qui sont variables d'ajustement ? Quelle est l'incidence de la transformation de dégrèvement en exonération ? Telles sont quelques unes des nombreuses questions relatives à la problématique des compensations d'exonération que le débat parlementaire devrait éclairer.

→ Ces interrogations d'apparence techniques sur la « boîte noire des allocations compensatrices » renvoient à des préoccupations politiques. Ainsi en est-il de la problématique du niveau insuffisant des compensations d'exonération de foncier bâti dans les quartiers en politique de la ville.

Et aussi :

1° La revalorisation des valeurs locatives : une question prématurée

Comme à l'accoutumé, les élus ont souhaité connaître le coefficient de revalorisation des valeurs locatives qui s'appliquera sur les bases 2017, et comme à l'accoutumé, le ministre a répondu que la réponse sera apporté plus tard, dans le cadre de l'examen du projet de loi.

2° L'Observatoire de la gestion et des finances publiques bientôt sur les rails

Ministre et président du CFL ont annoncé d'une même voix que l'Observatoire « serait très prochainement installé ».

3° Un ODEDEL qui reflète le scénario gouvernemental de reprise des investissements des collectivités en 2017

Pour 2017, les valeurs cibles seraient de 2% pour l'ensemble des dépenses de l'ensemble des collectivités. Avec une valeur cible de 1,7% pour la seule section de fonctionnement, il en ressort que l'hypothèse gouvernementale de « reprise de l'investissement » est réaffirmée à hauteur de +3%. A suivre !

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le projet de loi de finances pour 2017

En millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE)	LFI 2016	PLF 2017 à périmètre constant	Evolution PLF 2017 constant / LFI 2016	Mesures de transfert et de périmètre en PLF	PLF 2017 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	33 222	30 862,2	-7%	-1,7	30 860,5
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	17,2	15,1	-12%		15,1
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	73,7	73,7	0%		73,7
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 047	5 524	-9%		5 524
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - en partie, variable d'ajustement (1)	1 637	2 139	31%		2 139
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot ²) - variable d'ajustement (1)	629	488	-22%		488
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) - variable d'ajustement (1)	163	127	-22%		127
Dotation élu local (DEL)	65	65	0%		65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0%		41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500	500	0%		500
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	0%		326
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	0%		661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES)	2,7	2,7	0%		2,7
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP) - en partie, variable d'ajustement (1)	3 324	2 848,5	-14%		2 848,5
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0%		4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	83	83	0%		83
Dotation de garantie des reversements des FDPT - variable d'ajustement (1)	423	328,9	-22%		328,9
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6,8	6,8	0%		6,8
PSR de compensation du versement transport (2)	78,8	81,5	3%		81,5
TOTAL Prélèvements sur recettes	47 305	44 178	-6,6%	-1,7	44 176
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	816	1 000	23%		1 000
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements - DSIL (3)	800	816	2%	-236	580
Dotation pour les titres sécurisés	18	18	0%		18
Régisseur police municipale	0,5	0,5	0%		0,5
Dotation de la politique de la ville (ex-DDU)	100	100	0%		100
Dotation globale d'équipement des départements	216	216	0%		216
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 615	1 615	0%	0	1 615
Dotation générale de décentralisation Communes	130	130	0%		130
Dotation générale de décentralisation Départements	265	265	0%		265
Dotation générale de décentralisation Régions	994	994	0%		994
Dotation générale de décentralisation Concours particuliers	226	226	0%		226
Subventions communes en difficulté	2	2	0%		2
Fonds calamités publiques	28	55	96%		55
Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) (4)	69,4	80,4	16%	-80,4	0
Dotations Outre-mer	139	139	1%		139
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)	3 804	4 042	6%	-316,1	3 726
Total concours de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)	51 108	48 220	-5,7%	-318	47 903
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères (5)	2 242	2 988	33%	294	3 282
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) (6)	93,6	5,4	-94%		5,4
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	11 241	11 179	-1%		11 179
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	672	665	-1%		665
Transferts financiers de l'Etat, hors fiscalité transférée et formation professionnelle (7)	65 357	63 057	-3,5%	-24	63 034
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	10 064	11 333	12,6%	0	11 333
Cartes grises (régions)	2 140	2 174	2%		2 174
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTD-RTP)	7 924	9 159	16%		9 159
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	12 588	12 699	0,9%	0	12 699
Quote-part de TICPE (départements) - loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 & loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 (RMI/RSA)	5 861	5 861	0%		5 861
Acte II hors RSA (principalement loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - LRL) et compensation de la suppression de la "vignette"	6 727	6 838	1,6%	0	6 838
dont quote-part de TICPE (régions)	3 437	3 553	3,4%		3 553
dont quote-part de TICPE (départements)	671	671	0%		671
dont quote-part de TSCA (départements)	2 619	2 613	0%		2 613
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	7 085	7 310	3,2%	0	7 310
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 359	3 394	1%		3 394
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes)	753	771	2%		771
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	439	576	16%		576
Frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 476	2 570	4%		2 570
Fiscalité transférée à divers titres	1 082	1 085	0,4%	18	1 104
Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)	1 037	1 037	0%		1 037
Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)	10	10	0%		10
Quote-part de TICPE attribuée au Département de Mayotte	17	17	1,8%		17
Quote-part de TICPE liée aux lois MAPTAM et NOTRe	18	22	23%	18	40
Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité					
Frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB au profit des départements (fonds de compensation péquécée)	906	951	5%		951
Total Fiscalité transférée hors formation professionnelle et apprentissage (8)	31 726	33 379	5,2%	18	33 397
Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage	2 853	2 951	3,1%	5	2 956
Panier de ressources au profit des régions dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle	955	957	0%	0	957
dont quote-part de TICPE formation professionnelle	305	305	0%		305
dont frais de gestion de la TH, de la CVAE et de la CFE	650	652	0%		652
Panier de ressources au profit des régions au titre de l'apprentissage	1 909	1 993	4,4%	5	1 998
- dont Fonds régional de l'apprentissage	1 639	1 721	5%	5	1 726
- dont CAS FNDMA (9)	1 491	1 573	6%		1 573
- dont TICPE financement de l'apprentissage	148	148	0%	5	153
- dont TICPE Prime à l'embauche	233	235	1%		235
- dont TICPE - TPE Jeunes apprentis	36	37	2%		37
TOTAL Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	99 946	99 387	-0,6%	-1	99 386
TOTAL Transferts financiers de l'Etat hors TDIL	99 852	99 381	-0,5%	-1	99 381

(1) En PLF 2017, le périmètre des variables d'ajustement est élargi à la DCRTP des régions et des départements, aux FDPTP et à l'intégralité de la Dot¹. Sur ce périmètre élargi, le taux de minoration des variables d'ajustement minorées correspond à une cible 2017 de 2 745 M€, soit un taux moyen de minoration par rapport à la LFI 2016 de - 21,5 %.

(2) La prévision PLF 2017 correspond aux travaux de la mission IGAS/CGEDD d'accompagnement de la mise en oeuvre du PSR versement transport, encore en cours. Les montants définitifs 2016 et 2017 et les modifications législatives trouveront leur place en PLFR.

(3) En PLF 2017, 236 M€ sont transférés au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politiques des territoires » pour le financement des contrats de ruralité et des contrats Etat-métropoles.

(4) En PLF 2017, les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) sont transférés au sein du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques du ministère de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». 58,3 M€ continuent de bénéficier directement aux collectivités.

(5) En PLF 2017, la prévision relative aux subventions des ministères aux collectivités tient compte des crédits du plan "France Très Haut Débit".

(6) Comme chaque année, le montant des TDIL est complété lors du débat parlementaire.

(7) Ce montant n'inclut pas les crédits du Fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts structurés, créé par l'article 92 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Les montants figurant dans les mesures de transfert et de périmètre intègrent d'une part la mise en oeuvre des clauses de garantie des droits à compensation historique et d'autre part les ajustements des droits à compensation du PLF 2016.

(8) Les dépenses du CAS FNDMA sont ici présentées conformes au PLF qui sera déposé au Parlement.