

Loi de finances pour 2020 Note n°4 : Dotations, FCTVA et FSRIF

I. Les concours de l'Etat en 2020 et les dispositions concernant les variables d'ajustement

1. Les grandes masses en 2020

Rappel

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales se composent de plusieurs types de transferts :

- les prélèvements sur recettes de l'Etat (PSR), qui incluent notamment la DGF et le FCTVA,
- les crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (mission RCT), qui incluent notamment la DETR, la DSIL et la DGD,
- depuis 2018, la fraction de TVA affectée aux régions en remplacement de la part régionale de DGF, supprimée en 2018.

Aux concours financiers proprement dits s'ajoutent d'autres types de transferts financiers, notamment les remboursements de dégrèvements, ainsi que la fiscalité transférée au titre du financement de transferts de compétences.

Cf tableau des montants 2019 et 2020 en annexe (page 17).

L'évolution des concours de l'Etat en 2020 (PSR + crédits de la mission RCT + TVA des régions)

En 2020, l'ensemble constitué par les concours financiers de l'Etat s'élève à 49,5 Md€, contre 48,8 Md€ en 2019¹. Ils progressent de 0,7 Md€ par rapport à 2019.

La progression prévue pour 2020 (0,7 Md€) s'explique principalement par les hausses intervenant sur les trois transferts suivants :

- une hausse de + 0,36 Md€ sur les compensations d'exonérations fiscales² ;
- une hausse de + 0,35 Md€ sur le FCTVA, en lien avec la poursuite de la reprise de l'investissement local ; au total, le FCTVA est évalué à 6 Md€ pour 2020 ;
- une hausse de + 0,13 Md€ sur la part régionale de TVA, résultant de la croissance des recettes de TVA constatée au niveau national, portant la TVA transférée aux régions à 4,4 Md€ en 2020.

Observations :

Ces hausses ne correspondent pas forcément à des augmentations de recettes pour les collectivités. En effet, sur ces trois transferts, seule la part régionale de TVA constitue une recette réellement dynamique qui génère effectivement un surplus de ressources pour les régions.

A l'inverse, la progression des compensations fiscales ne correspond pas à un surplus de recettes puisque ces transferts ne viennent que compenser, qui plus est de manière partielle, des allègements de fiscalité (et donc des pertes de ressources fiscales) décidés par la loi au profit des contribuables locaux. Quant au FCTVA, il vient rembourser la TVA payée par les collectivités –et encaissée par l'Etat– sur certaines dépenses et sa progression est liée à la reprise des investissements locaux.

¹ Montants des autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale

² La hausse des compensations fiscales en 2020 est liée, pour un tiers environ, à la montée en charge de mesures votées en LF 2019, notamment l'exonération de CFE pour les entreprises réalisant un faible chiffre d'affaire ; pour les deux tiers restant, la hausse résulte de l'exonération de taxe d'habitation accordée pour 2019 à certains contribuables modestes (veufs et personnes âgées) dont l'exonération devait initialement s'éteindre mais qui voient leur exonération reconduite pour une année supplémentaire ; cette exonération, accordée au titre de 2019, donnera lieu en 2020 au versement d'une compensation fiscale pour les collectivités, expliquant la hausse du montant des compensations fiscales.

2. Le dispositif applicable aux variables d'ajustement en 2020

La hausse globale des concours financiers masque d'autres évolutions à l'intérieur de l'enveloppe, en particulier la poursuite des baisses réalisées au titre du mécanisme des variables d'ajustement.

En effet, afin de contenir l'évolution des concours financiers, un certain nombre d'entre eux sont regroupés dans une enveloppe dont le montant global annuel est soumis à un plafond³.

L'enveloppe soumise au plafonnement comprend l'ensemble des prélèvements sur recettes (PSR) et des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT), à l'exclusion du FCTVA et de la TVA des régions⁴.

Or, au sein de cette enveloppe, certains concours financiers sont en hausse, en raison de l'adoption de mesures nouvelles ou de l'évolution spontanée de leur montant. Pour compenser ces hausses et garantir le respect du plafond global, plusieurs dotations sont ajustées à la baisse et jouent donc le rôle de variables d'ajustement.

La liste des transferts servant de variables d'ajustement et le montant de leur diminution sont fixés chaque année dans la loi de finances. En 2020, la loi de finances fixe à 150 M€ le montant total des minorations appliquées sur les variables.

Remarque : dans l'objectif de limiter le volume de ces minorations, l'Etat n'a répercuté sur les variables qu'une partie de l'augmentation de l'enveloppe normée. Il a ainsi décidé de prendre en charge sur son budget, notamment, la hausse des compensations fiscales correspondant à l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les entreprises de très faible chiffre d'affaires.

a. Une baisse des variables d'ajustement fixée à 150 M€ en 2020, dont 38 M€ pour le bloc communal

Les concours financiers servant de variables sont sollicités à hauteur de 150 M€ en 2020, toutes catégories de collectivités confondues.

La baisse opérée en 2020 est donc similaire au montant des minorations effectuées en 2019 sur les variables (baisse de 159 M€ en 2019).

Les mesures couvertes par les variables d'ajustement en 2020

La baisse des variables d'ajustement sert à financer les mesures suivantes.

Mesures financées par la baisse des variables en 2020	Coût en 2020
Progression des compensations fiscales (hors exonération de CFE pour les entreprises dont le CA est inférieur à 5 000 €)	59 M€
Relèvement de la dotation élu local, destiné à financer la revalorisation des indemnités d'élus prévue par la loi Engagement et proximité	28 M€
Suppression et prise en charge par l'État des indemnités de conseil des comptables publics versées par les collectivités locales	25 M€
Hausse du PSR de l'Etat au profit de la CT de Corse	22 M€
Financement de mesures prévues par la loi Engagement et proximité (protection fonctionnelle et frais de garde)	10 M€
Hausse de la dotation pour les titres sécurisés (DTS)	6 M€
Coût total des mesures financées par la baisse des variables d'ajustement	150 M€

Observations sur les mesures couvertes par la baisse des variables

Comme les années passées, les besoins couverts par la baisse des variables, et donc financés par les collectivités elles-mêmes, sont discutables ; pour 2020, c'est particulièrement le cas des mesures adoptées dans la loi Engagement et proximité et de celle concernant les indemnités

³ Le périmètre de l'enveloppe et les montants plafonds sont fixés dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 (cf article 16 de la LPFP du 22 janvier 2018).

⁴ Le FCTVA et la TVA des régions ne sont pas inclus dans le périmètre de l'enveloppe normée ; leur hausse n'est pas prise en compte pour le respect du plafond et n'entraîne pas de baisse des variables.

des comptables. Avec cette dernière mesure, l'Etat, non seulement, fait financer par les collectivités une décision (la suppression des indemnités de conseil) qu'il a prise de manière unilatérale sans concertation, mais il transforme en outre une charge optionnelle en charge obligatoire pour les budgets locaux. Dans un communiqué commun du 21 octobre 2019, l'ensemble des associations d'élus locaux, y compris l'Assemblée des départements de France et Régions de France, ont dénoncé cette ponction de 25 M€ sur les ressources locales.

Au cours de l'examen du PLF, le Sénat a adopté des amendements visant à mettre à la charge de l'Etat le financement de la suppression des indemnités des comptables et des mesures prévues par la loi Engagement et proximité, ce qui permettait également d'atténuer la baisse des variables. Toutefois, les mesures votées au Sénat n'ont pas été adoptées en loi de finances définitive.

b. Une diminution qui porte, pour le bloc communal, sur la DCRTP et la compensation du versement transport

Les concours sollicités comme variables en 2020 sont les suivants :

- la compensation du versement transport, dont le montant est plafonné à 48 M€ en 2020, ce qui équivaut à une baisse de 43 M€, soit une diminution de près de moitié (montant 2019 : 91 M€),
- la Dotation pour transferts de compensations d'exonérations (DTCE ou « dot carrée ») des régions et départements, en baisse de 49 M€,
- la Dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) des régions, en baisse de 49 M€,
- la DCRTP du bloc communal, en baisse de 10 M€.

Sur les 150 M€ de baisses des variables, l'effort demandé se répartit ainsi (en ordre de grandeur) :

- 86 M€ pour les régions,
- 38 M€ pour le bloc communal,
- 24 M€ pour les départements.

Observations :

Compensation du versement transport (VT) :

Si la DCRTP et la DTCE sont utilisées comme variables depuis plusieurs années, la compensation du VT fait l'objet, pour la première fois, d'un ajustement à la baisse.

Pour mémoire, cette compensation a été mise en place en 2016 pour compenser aux collectivités concernées (autorités organisatrices de mobilité - AOM) la perte de recettes liée à la réduction du périmètre des entreprises assujetties au VT (relèvement du seuil d'assujettissement de 9 à 11 salariés).

La compensation du VT était de 91 M€ en 2019. La baisse fixée pour 2020 représente une perte de 47 %.

Plusieurs motifs ont été avancés par le gouvernement pour justifier sa décision d'intégrer la compensation VT dans les variables. Ainsi, cette intégration « *se justifie, d'une part, par le niveau peu élevé des compensations, la moitié des bénéficiaires percevant une attribution inférieure à 67 000 € et, d'autre part, par la faible part de cette compensation dans les recettes réelles de fonctionnement des AOM (0,2 % en moyenne et 0,65 % au maximum). Par ailleurs, il convient de rappeler que les AOM bénéficient du produit fiscal résultant du versement transport (VT), qui s'est élevé à 8,9 Md€ en 2018, et dont le dynamisme fiscal important (supérieur à 3 % par an depuis 2015) est supérieur à la perte de recettes résultant de la réduction du champ des assujettis. En effet, dès 2016, année de mise en œuvre du relèvement du seuil d'assujettissement, les recettes de VT ont augmenté de près de 400 M€, soit un montant largement supérieur aux 82 M€ de manque à gagner liés à la mesure. En outre, ce plafonnement permet d'alléger l'effort, reposant sur les variables d'ajustement* » (extrait de l'exposé des motifs de l'article 21 du PLF pour 2020).

FDPTP : la LF 2020 ne prévoit pas de nouvelles baisses sur les FDPTP ; alors qu'ils sont utilisés comme variables depuis 2017, leur montant est ainsi stabilisé à celui de 2019. Pour autant, ils restent dans le périmètre des variables, et pourraient donc à nouveau être diminués dans les années à venir.

Pour mémoire, après trois années de baisse consécutives, les FDPTP ont perdu 33 % de leur montant, passant de 423 M€ en 2016 à 284 M€ en 2019.

Tableau récapitulatif sur les variables d'ajustement en 2020

Périmètre 2020 des variables d'ajustement	Montant 2019	Montant 2020	Minoration 2020	Taux global de baisse 2020
FDPTP (exclusivement bloc communal)	284 M€	284 M€	0	-
DCRTP du bloc communal	1 155 M€	1 145 M€	- 10 M€	- 0,87 %
DCRTP des départements	1 273 M€	1 273 M€	0	-
DCRTP des régions	549 M€	500 M€	- 49 M€	- 8,9 %
DTCE des départements et des régions (ou Dot²)	500 M€	451 M€	- 49 M€	- 9,8 %
Compensation du versement transport (montant plafond pour 2020)	91 M€	48 M€	- 43 M€	- 47 %
Montant total des baisses			- 151 M€	

Pour mémoire : les variables d'ajustement en 2019

Périmètre 2019 des variables	Montant 2018	Montant 2019	Minoration 2019	Taux global de baisse 2019
FDPTP	333 M€	284 M€	- 49 M€	- 14,7 %
DCRTP du bloc communal	1 175 M€	1 155 M€	- 20 M€	- 1,7 %
DCRTP des départements	1 303 M€	1 273 M€	- 30 M€	- 2,3 %
DCRTP des régions	579	549	- 30 M€	- 5,2 %
DTCE des départements et régions	530 M€	500 M€	- 30 M€	- 5,7 %
Montant total des baisses			- 159 M€	

c. Les modalités de calcul des baisses individuelles

Modalités applicables en matière de DCRTP du bloc communal

Les modalités prévues sont les mêmes que celles appliquées en 2019.

Ainsi, les baisses individuelles de DCRTP seront modulées selon le niveau de ressources de chaque collectivité : les communes et EPCI concernés ne subiront pas une baisse uniforme de 0,87 % de leur DCRTP, mais une baisse calculée en fonction des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de leur budget principal constatées dans les comptes de gestion 2018.

Le périmètre de RRF pris en compte sera le même que celui utilisé pour le calcul des baisses de DCRTP en 2019 : RRF du budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.

Pour les communes situées sur le territoire de la Métropole du Grand Paris, ces recettes sont en outre minorées du montant qu'elles versent à leur établissement public territorial (EPT) au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), constatées dans les comptes de gestion de 2018.

NB : la baisse de DCRTP est plafonnée au montant de DCRTP perçu en 2019 par la collectivité concernée. Dans le cas où la baisse, calculée selon les RRF, dépasse ce montant, la commune ou l'EPCI concerné perd la totalité de sa DCRTP. Le montant de la baisse qui n'a pas pu lui être imputé est reporté sur les autres communes et EPCI percevant de la DCRTP, venant donc accroître leur propre diminution.

Modalités applicables en matière de compensation du VT

La LF 2020 prévoit que le montant de la compensation du VT à verser en 2020 ne peut excéder 48 020 650 €.

Elle précise en outre les modalités de calcul des montants individuels versés aux bénéficiaires de la compensation. Ainsi, le montant total plafond fixé pour 2020 – 48 M€ – sera réparti entre les personnes publiques bénéficiaires au prorata des montants perçus au titre de cette compensation en 2019.

La baisse devrait donc être uniforme pour tous les bénéficiaires de la compensation (soit, sous réserve d'une évolution du nombre des AOM bénéficiaires et toutes choses égales par ailleurs, environ - 47 % par rapport au montant perçu en 2019).

d. Comme en 2018 et 2019, les compensations fiscales utilisées comme variables jusqu'en 2017 sont gelées.

Un grand nombre de compensations versées aux collectivités en contrepartie d'allègements fiscaux ont été utilisées jusqu'en 2017 comme variables d'ajustement (à l'exclusion notamment des compensations relatives aux allègements de taxe d'habitation, qui ont jusqu'à présent toujours été préservées de baisse). Du fait des minoration annuelles successives qui leur ont été appliquées, leur montant s'est fortement réduit au fil des années.

Afin de ne pas diminuer davantage ces compensations fiscales, le Parlement a décidé en loi de finances 2018 de les sortir du périmètre des variables à compter de 2018.

Cette décision, reconduite en 2019, est maintenue en 2020. Ainsi, comme en 2018 et 2019, leur niveau de compensation reste figé à celui de 2017 et elles ne subissent pas de minoration supplémentaire.

Observations

Lors de leur présentation du PLF au Comité des finances locales en septembre 2019, les ministres avaient indiqué que le PLF 2020 se situe dans la continuité des deux premiers budgets du quinquennat : l'enveloppe globale des concours financiers est stable et même en légère augmentation. Les ministres avaient également souligné la volonté de l'Etat, pour 2020, de limiter les minoration appliquées sur les variables, en indiquant que :

- l'Etat ne répercute sur les variables qu'une partie de l'augmentation de l'enveloppe normée ;
- le prélèvement envisagé sur les variables en 2020 (120 M€ dans le PLF initial) est plus faible que celui opéré les années précédentes et tend à diminuer sur la période récente ; les variables ont été mobilisées à hauteur de 589 M€ en 2017, 293 M€ en 2018 et 159 M€ en 2019.

L'AMF relève toutefois les points suivants.

- La mobilisation des variables fixée pour 2020 est certes plus faible qu'en 2017 et 2018, et finalement similaire à 2019, mais c'est avant tout parce que les baisses opérées ont été particulièrement fortes lors des exercices précédents, l'Etat ayant choisi de faire financer par les collectivités des mesures qui auraient dû relever du budget national (coût des allègements fiscaux au profit des personnes de condition modeste en 2017, pour 542 M€ ; financement du fonds de 50 M€ pour la reconstruction de Saint-Martin en 2019).

En outre, depuis deux ans, la hausse de la DSU et de la DSR est intégralement financée au sein de la DGF, alors qu'elle était auparavant financée pour moitié « seulement » à l'intérieur de la DGF, et pour l'autre moitié par les variables. En transférant la totalité du financement sur les écrêtements de la DGF, ce changement de financement permet à l'Etat d'afficher un allègement de la contrainte pesant sur les variables, mais il alourdit en parallèle celle pesant sur la DGF ; en tout état de cause la progression de la péréquation reste entièrement à la charge des collectivités.

- Comme les années passées, les besoins couverts par la baisse des variables sont discutables et restent peu transparents.

L'AMF prend acte de la préservation des FDPTP. Mais cette préservation se fait au prix d'une atteinte à une autre compensation versée aux collectivités, avec la mise en place du plafonnement de la compensation du versement transport ; cette atteinte aux moyens consacrés au financement des transports collectifs est un mauvais signal alors que les besoins en terme de développement de la mobilité sur les territoires sont importants. L'AMF avait transmis une proposition d'amendement supprimant totalement la baisse de cette compensation.

Par ailleurs, s'agissant de la DCRTP, même si la baisse envisagée pour 2020 est limitée, l'érosion de cette dotation se poursuit, en contradiction avec le principe de pérennité de cette garantie qui avait été retenu lors de la réforme de la taxe professionnelle.

II. La DGF en 2020 : gel de l'enveloppe globale, reconduction de la hausse de la péréquation et poursuite des baisses des DGF individuelles pour de nombreuses communes

Nota bene : les développements ci-dessous portent sur les évolutions des différentes enveloppes de la DGF (volume total, progression des dotations de péréquation). Ils ne traitent pas des dispositions relatives à la DGF des communes nouvelles, des EPCI et des communes d'outre-mer, qui sont présentées dans des parties spécifiques.

1. Montant total de la DGF (article 73-I)

L'enveloppe totale de la DGF est stabilisée pour la troisième année consécutive ; elle s'élève à 26,847 Md€ en 2020, contre 26,948 Md€ en 2019.

Si l'on regarde l'évolution précise de la DGF, on constate donc une baisse de 101 M€ par rapport à 2019. Plusieurs mouvements expliquent cette diminution.

Le mouvement principal, qui correspond à lui seul à une baisse de 97 M€ de l'enveloppe de DGF, concerne la DGF des départements. Elle est liée à une mesure concernant le département de La Réunion. Ce département ayant choisi de restituer à l'Etat la gestion du RSA sur son territoire, il voit son attribution individuelle de DGF diminuer de 97 M€ en contrepartie de cette recentralisation de compétence. Cette baisse de la DGF des départements est donc neutre financièrement.

En revanche, un des mouvements concerne directement le bloc communal : une diminution de 5 M€ est en effet opérée sur la DGF du bloc communal afin de financer la transformation de la dotation Natura 2000, créée en 2019, en une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et son élargissement à de nouvelles communes. Cette extension s'accompagne d'un doublement des crédits de la dotation, qui passent de 5 M€ en 2019 à 10 M€ en 2020. Cette hausse des crédits est financée par la DGF, qui subit à cet effet une diminution de 5 M€. Pour mémoire, la DGF avait déjà été diminuée de 5 M€ en 2019 pour financer la création de la dotation Natura 2000 (*cf page 9 de cette note pour la présentation de cette dotation*).

L'enveloppe totale de DGF se répartit ainsi :

- 18,3 Md€ pour les communes et les EPCI,
- 8,5 Md€ pour les départements.

NB : les régions ne perçoivent plus de DGF depuis 2018 : en effet, la part régionale de DGF a été supprimée et remplacée par l'affectation aux régions d'une fraction de TVA.

Attention : de la même manière qu'en 2018 et 2019, la stabilisation de la DGF ne concerne que le montant global de l'enveloppe, mais pas les montants individuels de DGF. Ainsi, cette stabilisation ne signifie pas que chaque commune et EPCI recevra le même montant de DGF qu'en 2019. Les montants individuels de DGF attribués en 2020 seront en hausse ou en baisse selon la situation de chaque commune et EPCI, du fait de l'évolution annuelle de ses critères (évolution de la population, du potentiel financier, etc) mais également du fait des règles de calcul appliquées pour répartir la DGF ; en particulier, les écrêtements mentionnés au 2. ci-dessous pourront entraîner, pour les communes et EPCI concernés, la baisse des parts de DGF soumises à écrêtement (dotation forfaitaire pour les communes, dotation de compensation pour les EPCI).

Comme en 2019, les évolutions des montants individuels totaux de DGF devraient être toutefois moins marquées que celles constatées en 2018, qui ont été particulièrement fortes car liées à la prise en compte, pour la première année au niveau de la DGF, des nouveaux périmètres intercommunaux.

2. Progression de la péréquation au sein de la DGF – article 250 II 1°d)

Au sein de la DGF du bloc communal, les parts dédiées à la péréquation progressent de 180 M€ en 2020, selon un volume identique à celui appliqué en 2018 :

- Dotation de solidarité urbaine (DSU) : + 90 M€,
- Dotation de solidarité rurale (DSR) : + 90 M€.

Remarque sur la dotation nationale de péréquation (DNP) : aucune hausse n'est prévue pour la DNP en 2020 ; son montant total continue donc d'être gelé, comme c'est le cas depuis 2016.

	Montants 2019	Hausse en 2020	Montants 2020
DSU	2 291 M€ (+ 4,1 %)	+ 90 M€	2 381 M€ (+ 3,9 %)
DSR	1 602 M€ (+ 5,9 %)	+ 90 M€	1 692 M€ (+ 5,6 %)
DNP	794 M€ (+ 0 %)	-	794 M€ (+ 0 %)

Comme les années passées, la totalité des besoins à couvrir lors de la répartition de la DGF en 2020 sera financée au sein de la DGF elle-même, essentiellement par les écrêtements effectués sur les communes et les EPCI. Ces redéploiements de crédits, opérés dans une enveloppe gelée, se traduiront, comme en 2018 et 2019, par de nouvelles baisses des parts de DGF soumises à écrêtement.

- Pour les communes, l'écrêtement est appliqué sur la dotation forfaitaire ; il concerne les communes dont le potentiel fiscal dépasse un certain seuil.
Le seuil retenu étant relativement bas, l'écrêtement s'applique à plus de la moitié des communes. Il explique le nombre très important de communes qui continuent à voir leur dotation forfaitaire diminuer malgré l'arrêt des baisses de dotation (baisse de dotation forfaitaire pour 66 % des communes en 2019).
- Pour les EPCI, l'écrêtement (appelé « minoration ») est appliqué sur la dotation de compensation. Il concerne donc tous les EPCI percevant cette dotation de compensation, c'est-à-dire les EPCI à fiscalité professionnelle unique. A l'inverse, les EPCI à fiscalité additionnelle ne sont pas concernés, dans la mesure où ils ne perçoivent pas cette dotation.

En 2020, ces écrêtements couvriront les besoins suivants :

- la progression des montants de DSU et de DSR⁵,
- les impacts de la hausse de la population,
- les évolutions de la DGF intercommunale,
- les dispositifs spécifiques à la dotation forfaitaire des communes nouvelles,
- la hausse des crédits accompagnant l'élargissement de la dotation Natura 2000.

Le montant total d'écrêtement nécessaire pour financer l'ensemble de ces évolutions sera fixé au cours du premier trimestre 2020 par le Comité des finances locales, qui décidera également de la ventilation de ce montant entre communes et EPCI.

Précision sur le financement de la réforme de la péréquation en outre-mer

La LF pour 2020 comporte une réforme de la péréquation des communes d'outre-mer, visant à permettre sur 5 ans un rattrapage de leurs dotations de péréquation.

Cette réforme sera financée à l'intérieur de la DGF. Toutefois, elle ne pèsera pas sur les mécanismes d'écrêtement mais sur l'enveloppe nationale dédiée à la péréquation (enveloppe comprenant la DSR, la DSU et la DNP) : la réforme prévoit en effet de relever progressivement la fraction de cette enveloppe dédiée aux communes d'outre-mer. Cette réforme sera donc prise en charge financièrement par les communes de métropole éligibles à la péréquation.

Le dispositif de réforme adopté est largement inspiré des propositions faites par le CFL en juillet 2019, à l'exception précisément de ses modalités de financement. En effet, alors que le CFL avait demandé que la réforme soit financée par l'Etat au nom de la solidarité nationale, le dispositif se fait à montant constant de DGF, sans abondement du budget de l'Etat, et pèse donc sur les communes.

L'impact de la réforme sur les montants de péréquation destinés aux communes de métropole est toutefois limité. Pour 2020, on peut estimer à 10 M€ au maximum le montant supplémentaire, par rapport aux règles applicables jusqu'à présent, qui sera prélevé du fait de la réforme sur l'enveloppe nationale de péréquation au profit des communes d'outre-mer.

Plus de précision sur cette réforme dans la note dédiée aux territoires d'outre-mer

⁵ Jusqu'en 2017, le financement de la hausse de la péréquation était réparti entre les variables d'ajustement et les écrêtements internes à la DGF. Depuis 2018, la hausse de la péréquation pèse en totalité sur les écrêtements. Que ce soit avant ou depuis 2018, la totalité de la progression de la péréquation est donc prise en charge par les collectivités locales et pas par l'Etat. Avec l'évolution du choix de financement, l'effort est toutefois réparti différemment : il allège la ponction opérée sur les variables et alourdit celle opérée sur les écrêtements internes à la DGF.

Situation des communes et EPCI en DGF négative : la poursuite des prélèvements sur fiscalité

Les baisses de DGF appliquées entre 2014 et 2017 au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques (CRFP) ont été imputées, pour les communes, sur leur dotation forfaitaire, et pour les EPCI, sur leur dotation d'intercommunalité.

Du fait de ces baisses successives, certaines collectivités se trouvent en situation dite de « DGF négative ». Il s'agit des collectivités dont la dotation ayant servi de support aux contributions a été ramenée à zéro après avoir été totalement absorbée par les diminutions appliquées depuis 2014. Leur contribution ne pouvant plus être imputée sur cette dotation, elle est acquittée via un prélèvement sur leur produit de fiscalité.

Bien que les baisses de dotation aient pris fin en 2018, les prélèvements sur fiscalité opérés au titre de la CRFP ont été pérennisés. Ils continuent donc de s'appliquer chaque année, pour les communes et EPCI concernés. La loi de finances pour 2020 n'est pas revenue sur cette disposition. Ainsi, comme en 2018 et 2019, ces collectivités subiront en 2020 un prélèvement sur fiscalité à hauteur du prélèvement opéré chaque année depuis 2017 au titre de leur CRFP.

Cette pérennisation des prélèvements sur fiscalité permet d'éviter une rupture d'égalité entre, d'une part, les collectivités dont les contributions ont été imputées sur leur dotation et qui supportent donc une diminution pérenne de leur DGF et, d'autre part, les collectivités à DGF négative, pour lesquelles la part de contribution acquittée par le biais d'un prélèvement sur fiscalité serait de fait annulée si les prélèvements étaient supprimés. Pour le bloc communal, 568 collectivités (438 communes et 130 EPCI) sont concernées par un prélèvement sur fiscalité au titre de la CRFP, pour un montant total de 62 M€.

III. Publication pour juillet 2020 d'un rapport relatif aux impacts de la réforme de la fiscalité locale sur les critères de répartition des dotations (article 250-XI)

En modifiant les ressources des communes et des EPCI, la réforme fiscale liée à la suppression de la taxe d'habitation produira des bouleversements majeurs sur les critères de ressources des communes et des EPCI utilisés pour le calcul des dotations et des mécanismes de péréquation, et donc sur la répartition de ces dispositifs (DGF, dotation élu local, FPIC, FDPTP, etc).

La réforme fiscale a été discutée et adoptée sans que l'on ne dispose de simulation concernant ses impacts sur les critères et les mécanismes de dotations et de péréquation.

Dans ce contexte, le Parlement a adopté une mesure demandant au Gouvernement un rapport pour juillet 2020 sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur la répartition des dotations et les fonds de péréquation.

Ce rapport devra examiner plusieurs hypothèses d'ambition croissante :

- les effets attendus en l'absence de refonte des indicateurs financiers utilisés ;
- l'opportunité d'une simple neutralisation des effets de la réforme de la fiscalité locale sur les dotations de l'État et les fonds de péréquation ;
- une perspective d'évolution globale des indicateurs financiers.

Les travaux de révision des critères seront entamés dès le début de l'année 2020, notamment dans le cadre du Comité des finances locales, sur la base de la réforme fiscale adoptée en loi de finances.

Observations

Pour l'AMF, il est en effet indispensable d'entamer les travaux pour redéfinir ces critères et les adapter aux nouveaux paniers de ressources.

Afin d'alerter sur les conséquences de la réforme fiscale sur les critères de répartition, l'AMF a organisé le 31 octobre 2019 une rencontre sur ce sujet, en présence de plusieurs parlementaires. Cette rencontre s'est appuyée sur la présentation, par Michel Klopfer, expert en finances publiques, de ses premières analyses sur les impacts de la réforme.

Les échanges ont mis l'accent sur la nécessité d'aller plus loin qu'une stricte neutralisation des impacts de la suppression de la taxe d'habitation sur les critères de répartition et de saisir l'occasion pour rouvrir le chantier de la réforme de la DGF.

IV. La transformation de la dotation Natura 2000 en Dotation de soutien pour la protection de la biodiversité – article 252

En 2020, le Parlement a souhaité poursuivre le « verdissement » des dotations, entamé l'an dernier avec la création de la dotation Natura 2000, qui a été versée pour la première fois en 2019 aux communes dont une grande partie du territoire est située en zone Natura 2000.

Ainsi, la loi de finances pour 2020 élargit le champ de cette dotation, désormais intitulée « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité », aux communes situées dans deux autres types de zonage : les cœurs de parc national et les parcs naturels marins.

Cette dotation a pour objet d'apporter un soutien aux communes concernées et de compenser les contraintes liées à l'appartenance à ces zonages. En plus des conditions de zonage, cette dotation est versée selon des critères démographiques et de niveau de ressources.

L'élargissement de la dotation s'accompagne d'un doublement de ses crédits, qui sont fixés à 10 M€ pour 2020 (contre 5 M€ en 2019).

La dotation de soutien à la protection de la biodiversité comporte trois fractions distinctes, ciblées sur les trois types de zonages concernés.

Remarques

➤ *Avec cet élargissement, le législateur réintroduit un dispositif de soutien financier au profit des communes situées en cœur de parc national et en parc naturel marin. En effet, ces communes ont bénéficié, au sein de leur dotation forfaitaire, d'une part spécifique, attribuée depuis 2007 pour les communes en cœur de parc national et depuis 2011 pour les communes en parc naturel marin. En 2015, la dotation forfaitaire a été réformée et ses différentes composantes ont été regroupées en un seul montant afin de faciliter la mise en œuvre des baisses de dotation, appliquées sur la dotation forfaitaire jusqu'en 2018. Les anciennes composantes de la dotation forfaitaire, et en particulier la composante « parc national et parc naturel marin » ne sont donc plus identifiées depuis 2015. En 2014, dernière année où son montant a été identifié, cette composante s'élevait à 3,5 M€.*

➤ *La dotation de soutien pour la protection de la biodiversité est une dotation distincte de la DGF. En outre, elle constitue non pas un prélèvement sur recettes de l'Etat (PSR) comme la DGF, mais une dotation budgétaire, suivie dans la Mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Toutefois, comme en 2019, cette dotation est financée par les crédits de la DGF : l'enveloppe de la DGF a en effet été diminuée de 5 M€ en 2019 pour abonder la dotation Natura 2000, puis minorée de 5 M€ supplémentaires en 2020 pour financer l'élargissement de la dotation.*

1. La fraction « Natura 2000 »

Cette première fraction, égale à 55 % du montant total de la dotation (soit 5,5 M€ en 2020), vise les communes Natura 2000.

La loi reprend quasiment à l'identique les trois critères cumulatifs définis en 2019 pour la dotation Natura 2000, avec toutefois une modification portant sur la condition de potentiel fiscal.

Ainsi, à compter de 2020, bénéficieront de cette fraction les communes :

- ayant moins de 10 000 habitants,
- dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen des communes de la même strate démographique (le seuil applicable en 2019 était égal à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen),
- dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000.

Le relèvement du seuil d'éligibilité en terme de potentiel fiscal aura pour effet d'augmenter légèrement le nombre de communes éligibles. L'augmentation de l'enveloppe, qui passe de 5 M€ en 2019 à 5,5 M€ en 2020, devrait permettre d'éviter des baisses de dotation pour les communes qui étaient déjà éligibles en 2019.

Les modalités de calcul des montants attribués sont inchangées : comme en 2019, l'attribution individuelle sera déterminée au prorata de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000 au 1er janvier de l'année précédente et de la population communale.

2. La fraction « cœur de parc national »

Cette fraction, égale à 40 % du montant total de la dotation (4 M€ en 2020), concerne les communes situées en tout ou partie en cœur de parc national.

Seront éligibles les communes remplissant les conditions cumulatives suivantes :

- une population inférieure à 10 000 habitants,
- un potentiel fiscal par habitant inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique,
- un territoire terrestre compris en tout ou partie dans un cœur de parc national (au titre de l'article L. 331-1 du code de l'environnement),
- la commune doit avoir adhéré à la charte du parc national (mentionnée à l'article L. 331-3 du code de l'environnement).

L'attribution individuelle versée aux communes éligibles est déterminée en fonction de la population et de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc national.

Pour les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national créé depuis moins de sept ans, l'attribution individuelle est triplée.

Remarques

➤ *Le triplement de l'attribution prévu pour les communes situées dans un parc national créé depuis moins de 7 ans vise à assurer que ces communes ne soient pas pénalisées par rapport à celles situées dans un parc plus ancien (créé avant 2014). En effet, ces dernières ont bénéficié d'une majoration de leur dotation forfaitaire au titre de l'ancienne part spécifique versée aux communes situées en cœur de parc national, intégrée dans le montant de leur dotation forfaitaire lors de sa réforme en 2015. A l'inverse, les communes situées dans un parc créé à partir de 2015 n'ont pas perçu de majoration, du fait de la modification des règles de calcul de la dotation forfaitaire en 2015.*

Concrètement, le triplement de la dotation ne concernera que les communes du Parc national des forêts, créé en 2019. Ce triplement n'est pas pérenne : il prendra fin lorsque le parc atteindra sa 7ème année.

➤ *Le fait d'être situé en cœur de parc national ne suffit pas à rendre une commune éligible ; il faut en plus qu'elle ait adhéré à la charte du parc. Afin de permettre aux communes n'ayant pas encore adhéré à cette charte de bénéficier de la dotation dès 2020, le Gouvernement pourrait préciser, par voie réglementaire, le délai dans lequel les communes concernées doivent avoir adhéré à la charte.*

En 2019, la France compte onze parcs nationaux, huit en métropole et 3 en outre-mer.

Parc national	Création	Région
PN de la Vanoise	1963	Auvergne-Rhône-Alpes
PN de Port-Cros	1963	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PN des Pyrénées	1967	Occitanie et Nouvelle-Aquitaine
PN des Cévennes	1970	Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes
PN des Écrins	1973	Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes
PN du Mercantour	1979	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PN de la Guadeloupe	1989	Guadeloupe
PN de Guyane	2007	Guyane
PN de La Réunion	2007	La Réunion
PN des Calanques	2012	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PN des forêts	2019	Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est

3. La fraction « parc naturel marin »

La troisième fraction, égale à 5 % du montant total de la dotation (500 000 € en 2020), concerne les communes situées en tout ou partie dans un parc naturel marin.

Sont éligibles les communes remplissant les critères suivants :

- une population inférieure à 10 000 habitants,
- un potentiel fiscal par habitant inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique,
- un territoire en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin (mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement).

L'attribution individuelle est calculée en rapportant le montant de cette fraction au nombre de communes concernées.

Remarque relative aux trois fractions de la dotation

Les modalités d'application de la Dotation de soutien pour la protection de la biodiversité seront précisées par décret. Celui-ci devrait notamment préciser quelle population sera prise en compte (population INSEE ou population DGF) pour déterminer la liste des communes éligibles et calculer les montants attribués. Pour mémoire, la dotation Natura 2000 a été répartie en 2019 sur la base de la population DGF.

V. Le financement des mesures prévues par la loi Engagement et proximité

1. Financement de la revalorisation des indemnités des élus – articles 73 et 79

La loi « Engagement et proximité » permet d'augmenter l'indemnité des maires et des adjoints des communes de moins de 3500 habitants.

Afin de permettre aux plus petites communes de financer la revalorisation des indemnités, le Premier ministre a annoncé, lors du Congrès des Maires en novembre 2019, un dispositif consistant à majorer la dotation élu local versée aux communes éligibles à cette dotation, dans les proportions suivantes :

- le doublement de la dotation pour les communes éligibles de moins de 200 habitants,
- une hausse de 50 % de son montant pour les communes éligibles de 200 à 500 habitants.

La LF 2020 augmente donc de 28 M€ le montant de la dotation élu local. Celle-ci est ainsi portée de 65 M€ en 2019 à 93 M€ en 2020.

Toutefois, cette hausse n'est pas financée sur le budget de l'Etat mais elle est supportée par les départements et les régions, à travers la baisse de leurs dotations utilisées comme variables d'ajustement. Ce report du financement sur les départements et les régions n'avait aucunement été évoqué par le Premier ministre devant les maires.

A noter que la LF ne prévoit que le relèvement du montant total de la dotation élu local, mais ne comporte pas les modalités précises de calcul des montants individuels de la dotation. Celles-ci relèvent actuellement de textes de niveau réglementaire. Par conséquent, elles devront être précisées par décret.

Pour mémoire, la dotation élu local s'est élevée à 3 030 euros en 2019 ; ce montant forfaitaire a été versé à 21 452 communes.

Cette dotation est versée aux communes de moins de 1 000 habitants (en population DGF) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois la moyenne des communes de cette strate.

En outre-mer, la dotation est attribuée aux communes dont la population DGF est inférieure à 5 000 habitants, sans condition de potentiel financier, soit 87 communes en 2019.

2. Mesure relative au remboursement des frais de garde des élus dans les communes de moins de 3500 habitants

La loi « Engagement et proximité » prévoit que les communes devront rembourser les membres du conseil municipal au titre des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile, qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions du conseil municipal.

L'Etat doit compenser cette nouvelle charge dans les communes de moins de 3500 habitants.

Afin de permettre cette prise en charge, les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales sont abondés de 7 M€ en 2020.

Ces crédits sont financés par les collectivités locales via la baisse des variables d'ajustement.

3. Mesure relative à la prise en charge de la protection fonctionnelle des élus dans les communes de moins de 3500 habitants - Article 260

La loi « Engagement et proximité » prévoit que les communes ont l'obligation de souscrire un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts liés à la protection fonctionnelle des élus dans l'exercice de leur mandat (protection en cas de poursuites pénales sans faute personnelle et protection contre les violences, menaces et outrages).

Elle prévoit également que, dans les communes de moins de 3 500 habitants, les charges supportées au titre de cette obligation doivent être compensées par l'Etat.

A cette fin, une dotation budgétaire est créée au sein de la mission RCT, dotée de 3 M€ en 2020.

Un décret précisera les conditions de mise en œuvre de cette dotation, notamment la fixation du barème de compensation par l'État.

Ces crédits sont financés par les collectivités locales via la baisse des variables d'ajustement.

VI. Dispositions relatives au FCTVA

1. Automatisation du FCTVA : nouveau report de la réforme, désormais prévue en 2021 et demande d'un rapport au gouvernement – article 249

Alors que l'automatisation du FCTVA devait être mise en œuvre en 2020, la loi de finances reporte une nouvelle fois son entrée en vigueur. Selon l'article 249 de la LF 2020, la réforme devrait donc être appliquée en 2021. Il convient de noter que ce décalage est à l'initiative du gouvernement, qui l'a proposé dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2020, telle que déposée au Parlement.

Il s'agit du second report de l'application de cette réforme. Celle-ci devait initialement entrer en vigueur en 2019, mais son application avait été une première fois décalée d'un an en loi de finances pour 2019, en raison de l'ampleur des travaux informatiques nécessaires à sa bonne mise en œuvre.

Suite à ce premier report, l'année 2019 a été mise à profit pour poursuivre les travaux de réforme, avec notamment la mise en place de la nouvelle application informatique dédiée au FCTVA (ALICE, pour **A**utomatisation de la **L**iquidation des **C**oncours de l'**E**tat). Les échanges se sont également poursuivis entre les services de l'Etat et ceux des associations d'élus, sur les questions du périmètre de l'assiette du futur dispositif et du traitement, dans la réforme, de certaines opérations spécifiques.

La raison avancée par l'Etat pour justifier ce nouveau décalage réside dans l'incertitude qui entoure le coût de la réforme pour l'Etat.

En effet, lors des travaux de préparation de la réforme, des simulations, réalisées sur les exercices 2015 et 2016, montraient un surcoût pour l'Etat de l'ordre de 400 M€ en 2015 et 250 M€ en 2016.

Cette réforme constitue une réforme de simplification de la gestion du FCTVA et générera des économies en termes d'« équivalent temps plein » au sein des préfectures –et également, dans une moindre mesure, dans les collectivités locales. Compte-tenu de ces perspectives d'économies en termes d'ETP, l'Etat avait jusqu'à présent indiqué qu'il était prêt à accepter un surcoût lié aux adaptations de l'assiette du FCTVA nécessitées par la réforme, dans la limite de celui constaté dans les simulations. L'objectif des échanges entre associations d'élus et services de l'Etat était précisément de définir l'assiette du futur dispositif tout en maintenant dans cette limite le coût de la réforme pour l'Etat.

L'Etat a toutefois durci sa position, recherchant désormais un objectif de neutralité budgétaire et conditionnant l'application de la réforme à une négociation avec les collectivités garantissant un coût nul pour son budget.

Ainsi, selon l'exposé des motifs de l'article du PLF 2020 consacré au FCTVA : « *Dans un objectif de respect de la neutralité budgétaire de l'automatisation, le Gouvernement souhaite reporter d'une année supplémentaire la mise en œuvre de l'automatisation. Ce report permettra de poursuivre et d'affiner, en coordination avec les associations représentant les collectivités locales, les évaluations financières de la réforme à partir de la nouvelle application ALICE, afin de fiabiliser les estimations. L'automatisation de la gestion du FCTVA sera réalisée si la négociation avec les collectivités locales permet de garantir le coût nul de cette réforme.* »

Si l'AMF a soutenu dès l'origine cette réforme, source de simplification pour les collectivités et pour l'Etat, elle s'inquiète de l'avenir de cette réforme et des conséquences que pourrait avoir, sur les budgets locaux et l'investissement, un nouveau rétrécissement du projet d'assiette envisagé.

Dans ce contexte, le Parlement a adopté un amendement, proposé par France urbaine et l'AMF, demandant que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 septembre 2020, un rapport évaluant l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au FCTVA qu'induit la réforme envisagée, afin de poursuivre les travaux dans des conditions de transparence et de partage complet des évaluations financières.

Rappels sur la réforme d'automatisation

La réforme d'automatisation consiste à définir les lignes comptables susceptibles d'être prises en compte pour le FCTVA afin d'extraire automatiquement les dépenses éligibles :

- cela implique une inversion complète du processus : le FCTVA sera établi non plus à partir d'une déclaration manuelle des collectivités, mais sur une base comptable des dépenses engagées et mises en paiement ;
- cette automatisation permettra de simplifier la gestion du FCTVA, en automatisant une grande partie des procédures de déclaration, de contrôle et de versement du FCTVA. Le recours à des procédures déclaratives restera toutefois nécessaire pour un nombre réduit de dépenses spécifiques.

La mise en œuvre de la réforme comporte un volet législatif, adopté lors des trois dernières lois de finances (article 156 de la LF 2018, article 258 de la LF 2019, complété par l'article 249 de la LF 2020). Outre la définition de l'année d'entrée en vigueur de la réforme, ce volet législatif prévoit l'adaptation de certaines dispositions législatives relatives au FCTVA, rendue nécessaire par la réforme. Il définit également le périmètre des dépenses pour lesquelles l'automatisation n'est pas possible, et qui resteront éligibles au FCTVA dans le cadre d'une procédure déclarative. Il s'agit de dépenses d'investissement impliquant des pièces complémentaires ou imputées sur des comptes qui ne sont pas identifiés comme éligibles au FCTVA⁶.

Ce volet législatif devrait certainement encore évoluer d'ici la mise en œuvre de la réforme pour tenir compte des travaux à mener courant 2020.

Il sera par ailleurs complété par des textes réglementaires, définissant notamment la liste des comptes entrant dans l'assiette automatisée du FCTVA.

La réforme d'automatisation n'impliquera pas de changement dans le taux de calcul du FCTVA, qui reste fixé à 16,404 %.

Elle ne modifiera pas non plus les régimes de versement du FCTVA, qui resteront donc inchangés, avec un versement du FCTVA intervenant, selon les collectivités, l'année même de la dépense, en N+1 ou en N+2.

En l'état actuel du dispositif, cela signifie concrètement que le FCTVA qui sera calculé et versé en 2021 sur la base des nouvelles modalités automatisées concernera, selon les collectivités :

- des dépenses réalisées en 2019 pour celles percevant le FCTVA en N + 2,
- des dépenses réalisées en 2020 pour celles percevant le FCTVA en N + 1,
- des dépenses réalisées en 2021 pour celles percevant le FCTVA l'année de la dépense.

2. Elargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien des réseaux – article 80

Le Parlement élargit le FCTVA au bénéfice des dépenses d'entretien des réseaux payées par les bénéficiaires du FCTVA à compter du 1er janvier 2020.

Pour mémoire, le FCTVA, à l'origine attribué aux seules dépenses d'investissement, a été élargi en 2016 aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie. Le montant de FCTVA versé pour ces dépenses s'est élevé à 175 M€ en 2018, dont environ 114 M€ pour les communes et EPCI et 47 M€ pour les départements.

⁶ Ces dépenses sont notamment les suivantes :

- les opérations réalisées sur des biens dont les collectivités n'ont pas la propriété, pour des travaux d'intérêt général ou d'urgence (lutte contre les avalanches, les glissements de terrains, les inondations et les incendies, travaux de défense contre la mer, ou pour la prévention des feux de forêt) ;
- les travaux sur les immeubles du domaine relevant du Conservatoire du littoral ;
- les dépenses éligibles l'année de la dépense et visant à réparer les dommages causés par des intempéries exceptionnelles dans le cadre d'une reconnaissance de catastrophe naturelle,
- les subventions d'équipement au profit de la société du Canal Seine-Nord-Europe.

Ce nouvel élargissement du FCTVA au profit des dépenses d'entretien des réseaux coûterait à l'Etat, selon les estimations de la DGCL, 10 M€ en 2020, 32 M€ en 2021 et 47 M€ en 2022 (cette montée en puissance sur trois ans est liée aux différents régimes de versement du FCTVA, intervenant selon les bénéficiaires en année N, N+1 ou N+2 par rapport à la réalisation de la dépense).

Comme c'est le cas pour les travaux d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, le FCTVA devrait être limité aux dépenses d'entretien des réseaux confiées à un prestataire extérieur, et ne devrait pas être versé lorsque ces travaux sont effectués en régie par la collectivité ou le groupement de collectivités.

Remarque :

Le Parlement n'a en revanche pas adopté l'extension du FCTVA aux dépenses relatives à l'utilisation de l'informatique en nuage (Cloud) ni aux dépenses de location de longue durée des véhicules à faibles émissions, qui avait été proposée en cours de débat parlementaire.

VII. DETR, DSIL et DPV

Rappel de l'exécution de la DETR, de la DPV et de la DSIL :

Évolution des crédits des dotations d'investissement	AE 2017	Exécution AE 2017	CP 2017	Exécution C 2017	AE 2018	Exécution AE 2018	CP 2018	Exécution CP 2018	AE 2019	Exécution AE 2019	CP 2019	Exécution CP 2019	AE 2020	CP 2020
Dotations équipement des territoires ruraux (DETR)	996	918	719	621	1046	961	816	801	1046	?	807	?	1046	901
Dotations de politique de la ville (DPV)	150	155	88	83	150	143	101	103	150	?	111	?	150	124
Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	570	545	323	160	615	614	456	390	570	?	503	?	570	527

La loi de finances pour 2020 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances 2019 s'agissant de la DETR, de la DSIL et de la DPV. Les montants d'autorisation d'engagement seront comme en 2019 de 1,046 milliard d'euros pour la DETR, de 570 millions d'euros pour la DSIL et de 150 millions d'euros pour la DPV. Au total, ces dotations atteignent donc 1,8 Md€, soit plus d'1 Md€ de plus qu'en 2014.

1. DETR - Dotation d'équipement des territoires ruraux – Article 258

Créée par l'article 179 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2011, la DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et EPCI.

Les modalités de détermination des enveloppes départementales de métropole et d'outre-mer pour la DETR sont fixées aux articles L. 2334-34 et L.2334-35 du CGCT.

Pour mémoire, après déduction de la quote-part au profit des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, des communes ainsi que des groupements de communes, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux sont répartis entre les départements de métropole et d'outre-mer, dont le département de Mayotte) :

1°) pour 50 % du montant total de la dotation :

- à raison de 25 % en fonction de la population regroupée des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre éligibles ;
- à raison de 25 % en fonction du rapport, pour chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre éligible, entre le potentiel fiscal moyen des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de sa catégorie et son potentiel fiscal moyen par habitant ;

2°) pour 50 % du montant total de la dotation :

- à raison de 25 % répartis en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département, le rapport pris en compte étant plafonné à 10 ;
- à raison de 25 % en fonction du rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son potentiel financier moyen.

La loi de finances 2020 énonce que, le montant l'enveloppe pour chaque département selon la répartition ci-dessus ainsi que pour le montant de la quote-part mentionnée ci-dessus sont égaux aux montants calculés en 2019.

Cependant, compte tenu de la réserve de précaution constituée chaque année selon les dispositions de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), les montants devraient en réalité être inférieurs d'environ 3% soit 48,4 M€ en moins.

- **Si les montants de DETR et de DSIL sont maintenus, l'AMF regrette que soit appliqué une réserve de précaution sur les dotations de soutien à l'investissement. (3% en PLF 2020 soit 48,5 M€) alors que des projets éligibles restent sans financement. L'AMF souhaite avoir connaissance des emplois de ces réserves sur les 5 dernières années.**

- **En outre, l'AMF rappelle que chaque année les crédits de paiement de la DETR ne sont pas intégralement consommés alors même si des dossiers ont été déposés en préfecture pour des projets éligibles.**

L'indicateur de délai séparant la décision de la subvention de la fin de réalisation (DETR) du projet s'est certes amélioré en 2017 à 17,5 mois contre 19,6 mois en 2016, mais l'AMF demande pourquoi seuls 42% sont prévus en CP sur deux ans, alors que cela devrait être proche de 100% selon l'indicateur.

Sur la DETR en 2018, il reste ainsi 85M€ d'AE non consommés. Pour la DPV, c'est 49 M€ d'AE non consommées.

<i>(en millions d'euros)</i>	LFI AE 2018 (a)	Réserve de précaution -3% (b)	AE restants prévisionnels (c)	AE 2018 consommés (d)	AE 2018 restants non consommés (e) =(a)- (d)
DETR	1046	1015	31	961	85
DPV	150	146	5	101	49
DSIL	615	597	18	614	1

Source : DGCL

- **L'AMF demande les montants des versements effectifs de l'année. L'AMF demande que les variables d'ajustement puissent être corrigées l'année suivante des montants non versés au titre de l'exercice précédent**

2. DSIL – Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

Créée en 2016, renouvelée en 2017 et pérennisée en 2018 (la LFI 2018 a codifié la DSIL à l'article 2334-42 du code général des collectivités territoriales), la DSIL joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des plans de financement de projets structurants au plan local.

La DSIL en 2020 sera toujours consacrée au financement des grandes priorités d'investissement définies entre l'État et les communes et intercommunalités : rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, développement du numérique et de la téléphonie mobile, bâtiments scolaires, réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

La dotation pourra toujours financer des investissements, au sein des actions prévues dans les contrats de ruralité signés localement par les préfets, dans les domaines suivants : accessibilité des services et des soins, développement de l'attractivité, stimulation de l'activité des bourgs-centres, développement du numérique et de la téléphonie mobile, renforcement de la mobilité, de la transition écologique et de la cohésion sociale.

D'un montant de 570 M€ en AE en 2019 la DSIL est gelée en 2020 à son niveau 2019. Son montant ramené à 570 M€ soit - 45M€ comparé à son niveau de 2018 s'explique par la fin de la montée en charge des contrats de ruralité.

3. DPV - Dotation politique de la ville

La loi de finances pour 2015 a créé une dotation politique de la ville (DPV) en substitution de la dotation de développement urbain (DDU), visant à renforcer le soutien aux communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains.

Les communes des départements d'outre-mer faisant l'objet d'une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou comprenant un quartier prioritaire visé en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), sont éligibles à cette dotation.

La DPV à destination des communes de métropole éligibles est répartie dans des enveloppes départementales, à travers deux parts :

- la première part (75 % des crédits), est répartie entre les premières communes classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges (potentiel financier par habitant, proportion d'allocataires des APL dans la commune et revenu par habitant) ;
- la seconde part (25 % des crédits), est répartie entre les communes constituant la première moitié des communes éligibles à la première part, selon le classement utilisé pour cette dernière, afin d'assurer un soutien renforcé aux communes connaissant les difficultés les plus importantes. L'attribution au titre de cette seconde part est plafonnée à 1 M€ par commune.

D'un montant de 100 M€ en 2014 puis 150 M€ en 2020 depuis 2017 en AE, la DPV est gelée depuis 2017.

VIII. Fond de solidarité des communes de la région Ile de France – Article 254

Institué en 1991, le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) a vocation à assurer une péréquation des ressources au profit des communes franciliennes supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population.

Aux termes des dispositions de l'article L.2531-13 du code général des collectivités territoriales, sont contributrices au FSRIF les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne de la région Ile-de-France. A l'inverse, sont éligibles au fonds, toutes les communes de la région satisfaisant à des critères de population, de ressources et de charges définis par la loi.

La loi de finances pour 2020 promulguée le 28 décembre 2019 rétablit la progression du FSRIF de 20M€ par an observée depuis 2012, pour le porter à 350M€ en 2020.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales en 2020

(Crédits ouverts en lois de finances initiales ; montants des autorisations d'engagement, en millions d'euros)

Les lignes en rouge concernent les transferts utilisés comme variables d'ajustement en 2020.

	2019	2020	Evolution (en montant)	Evolution (en %)
Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (1) = a + b + c	48 769	49 505	+736	2%
a) Prélèvements sur recettes de l'État (PSR)	40 575	41 247	+672	2%
Dotations globales de fonctionnement (DGF)	26 948	26 847	-101	0%
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 649	6 000	+351	6%
Dotations de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	2 977	2 918	-59	-2%
Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 310	2 669	+359	16%
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot2)	500	451	-49	-10%
Dotations régionales d'équipement scolaire (DRES)	661	661	+0	0%
Dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	+0	0%
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire (DGCEs)	3	3	+0	0%
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	492	467	-25	-5%
Dotations de garantie des versements des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP)	284	284	+0	0%
Dotations particulières élu local (DPEL)	65	93	+28	43%
Dotations de compensation des pertes de CET et de redevance des mines	74	50	-24	-32%
Compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	91	48	-43	-47%
Dotations spéciales instituteurs (DSI)	11	8	-3	-27%
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	7	7	+0	0%
Dotations de compensation de la taxe sur les logements vacants	4	4	+0	0%
PSR au profit des régions pour la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	-	123	+123	-
Dotations de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	107	107	+0	0%
PSR au profit de la Polynésie française	-	91	+91	-
PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane	27	27	+0	0%
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la Corse	41	63	+22	54%
b) Mission Relations avec les collectivités territoriales (Mission RCT)	3 893	3 829	-64	-2%
Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1 046	1 046	+0	0%
Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	570	570	+0	0%
Dotations politiques de la ville (DPV, ex-DDU)	150	150	+0	0%
Dotations générales de décentralisation (DGD-Mission RCT)	1 546	1 546	+0	0%
Dotations globales d'équipement des départements (DGE)	296	212	-84	-28%
Dotations pour les titres sécurisés (DTS)	40	46	+6	15%
Dotations Natura 2000 (2020 : Dotations de soutien pour la protection de la biodiversité)	5	10	+5	100%
Dotations d'insularité	4	4	+0	0%
Dotations de compensation des coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des élus *	-	3	+3	-
Dotations régisseurs de police municipale	1	1	+0	0%
Dotations Outre-mer	141	143	+2	1%
Subventions aux communes en difficulté	54	52	-2	-4%
Dotations calamités publiques	40	40	+0	0%
Crédits relatifs aux remboursements des frais de garde *	-	7	+7	-
c) TVA transférée aux régions	4 301	4 429	+128	3%
Transferts financiers divers ** (2)	24 377	28 024	+3647	15%
Contreparties de divers dégrèvements législatifs ***	19 858	23 049	+3191	16%
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	478	621	+143	30%
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	4 041	4 354	+313	8%
Total des transferts financiers de l'État (hors fiscalité transférée et hors ressources des régions au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage) (1) + (2)	73 146	77 529	+4 383	6%

* Mesures prévues par la loi Engagement et proximité en faveur des communes de moins de 3 500 habitants

** Pour les transferts financiers divers, les montants indiqués pour 2020 sont ceux inscrits dans le PLF initial.

*** Cette ligne intègre le dégrèvement lié à l'exonération de taxe d'habitation. La forte hausse du montant des dégrèvements entre 2019 et 2020 résulte de la mise en œuvre de la troisième et dernière marche de la suppression progressive de taxe d'habitation pour les 80 % de contribuables les plus modestes.