

Colloque national ADGCF – Comment dégager de nouvelles marges de manoeuvres ?

Les lois de finances 2016 et lois de finances
rectificatives 2015 à la loupe

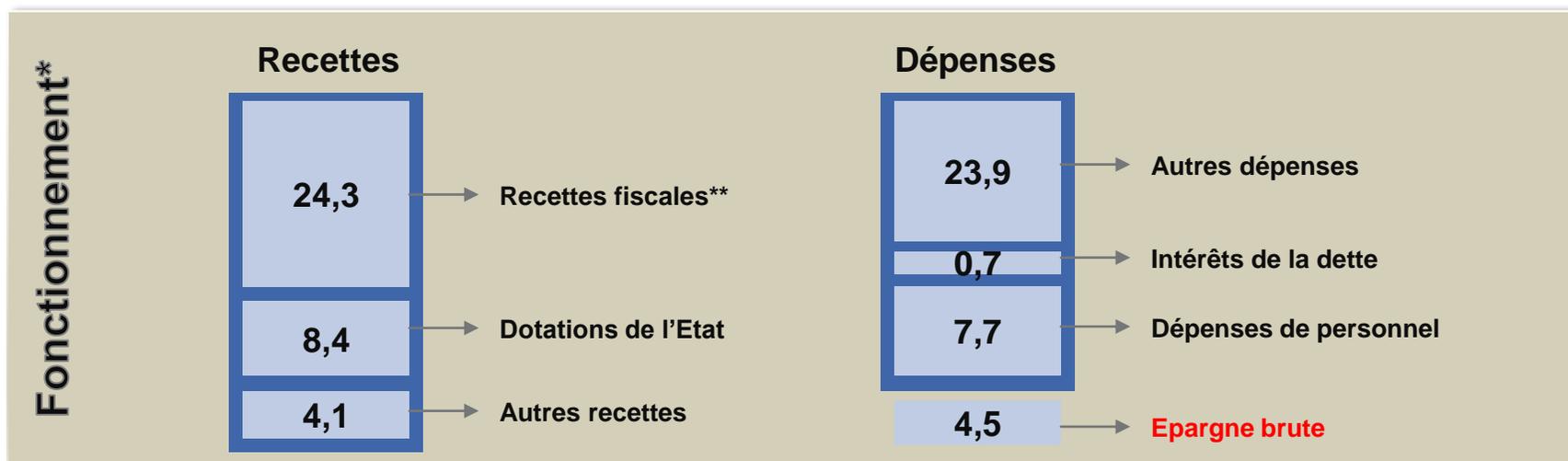
1. Les finances des EPCI en 2015

2. Panorama des principales dispositions de la LFR 2015 et LF 2016 concernant les intercommunalités

3. La réforme de la DGF

Etat des lieux :

- Nombre de groupements à fiscalité propre en 2015 : **2133** (12 entités de moins qu'en 2014)
 - Les groupements sous le régime de la FPU sont en hausse : **+ 21 entités**



- **Les recettes (36,8 Md€)** : + 1,3 % / 2014 (contre + 1,7 % entre 2013 et 2014)
 - **Recettes fiscales** : + 4,3 % soit 65 % des ressources courantes sous l'impulsion de la fiscalité économique (CVAE et CFE)
 - **Contribution au redressement des finances publiques** : ponction de 621 M€ (252 M€ en 2014) => 13,5 % de l'épargne dégagée en 2014 (4,6 Md€)
- **Les dépenses (32,3 Md€)** : + 2,1 % / 2014 (contre + 4,1 % entre 2013 et 2014)
 - **Dépenses de personnel** : + 4,2 % soit 2,9 pts de moins qu'en 2014 (cf. revalorisation des grilles salariales des agents de Cat B et C)
 - **Dépenses de transferts (10 Md€)** : + 1,6 % en lien avec la faible progression de la population à FPU

Quels investissements ?

⇒ **8,5 Md€ de dépenses d'investissements en 2015** (↘ de 6,8% / 2014 et déjà – 7,3 % en 2014)

⇒ **25 % des investissements du bloc local**

■ Modalités de financement des investissements :

- **L'épargne** : 29 % des investissements
- **Les subventions, participations reçues, FCTVA et DETR** : 40 %
- **Emprunts** : 31 %
 - Les **emprunts nouveaux** progresseraient de 5,2 % et représenteraient 2,6 Md€ et les **remboursements** atteindraient 1,9 Md€ (+ 2,1 %)
 - **L'encours de dette s'élèverait à 23,7 Md€ à fin 2015** (+ 2,4% / 2014)

■ Projection sur le mandat 2014 – 2019*

- Le montant des dépenses d'équipement au niveau du bloc local sur le mandat 2014 – 2019 est estimé à **134,9 Md€** contre **172,4 Md€** lors du dernier mandat (**-22 %**).
 - Ce repli est dû à **une contraction des marges de manœuvres du bloc local liée à un effet ciseau**. En effet, à la différence du précédent mandat, les communes et EPCI ont connu **une mutation importante de leurs principales ressources** :
 - Réforme de la Taxe Professionnelle // Perte pouvoir de taux
 - Baisse des dotations : DGF moyenne 2008 – 2013 : 23,5 Md€ // DGF moyenne 2014 – 2019* : 19 Md€
 - En parallèle, **les dépenses de fonctionnement restent dynamiques** (transferts de compétences). En conséquence, il appartient aux collectivités d'être force de propositions pour préserver un niveau d'épargne satisfaisant de manière à garantir un/des investissements sur le mandat 2014/2020.

1. Les finances des EPCI en 2015

2. Panorama des principales dispositions de la LFR 2015 et LF 2016 concernant les intercommunalités

3. La réforme de la DGF

Les communes nouvelles

Prolongation du délai

Dispositions

- **L'article 154 prolonge le bénéfice des incitations financières pour les communes nouvelles sous deux conditions :**
 - les conseils municipaux doivent prendre des délibérations concordantes au plus tard le 30 juin 2016
 - l'arrêté de création doit être pris au plus tard le 30 septembre 2016

⇒ **Cas des communes nouvelles se substituant à un ou des EPCI :** pour limiter les effets d'aubaine, une commune nouvelle issue de la fusion de l'ensemble des communes d'un EPCI bénéficie des incitations **seulement si sa population ne dépasse pas 15 000 hab.**

Maintien du Pacte Financier en cas d'extension de communes nouvelles

- **L'article 153** précise qu'en cas d'extension à une ou plusieurs communes, les communes nouvelles continuent à bénéficier des incitations financières prévues pour les trois années suivant leur création. **Mais l'extension n'a pas pour effet de prolonger la durée du bénéfice de ces incitations**

Intégration fiscale progressive (LFR)

- **L'article 53** fait évoluer les conditions de **recours à l'intégration fiscale progressive des communes nouvelles et des EPCI** : il n'était pas possible de mettre en place une procédure de lissage si l'écart entre les taux de la commune la moins imposée est égal ou supérieur à **80 %** du taux de la commune la plus imposée (-> dans ce cas, était appliqué immédiatement le taux voté par la commune nouvelle). Dorénavant, une procédure de lissage est possible lorsque le taux de la commune la moins imposée est inférieur à **90 %** du taux le plus élevé.

Les dotations de l'Etat

Elargissement de l'assiette du FCTVA

Dotation de soutien à l'investissement

Dispositions

- **L'article 34 élargit le bénéfice du FCTVA aux :**
 - dépenses en matière **d'entretien des bâtiments publics** payées à compter du 1er janvier 2016 (*impact pour l'Etat : 12 M€ en 2016*)
 - dépenses d'entretien de la **voirie** réalisées à partir de 2016 (*impact pour l'Etat : 15 M€ en 2016*)
 - dépenses d'investissement réalisées sur la période 2015-2022, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du **plan 'France très haut débit'** (*20 M€ en 2016*)

- **L'article 159** institue le fonds de soutien à l'investissement local de 800 M€. Le fonds est divisé en **deux enveloppes** :
 - **Enveloppe de 500 M€ :**
 - **Bénéficiaires** : communes et EPCI (enveloppe répartie par le Préfet de région selon des modalités non précisées à ce jour)
 - **Destination** : rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables, mise aux normes des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements et réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nb d'habitants

 - **Enveloppe de 300 M€ :**
 - **Bénéficiaires** : communes de - 50 000 hab. et EPCI lorsque les opérations concernées relèvent d'une compétence transférée par une commune éligible
 - **Destination** : opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire

Les dotations de l'Etat

Dotations d'équipement des territoires ruraux

Fonds de soutien aux activités périscolaires (LFR)

Dispositions

- **L'article 161 supprime le seuil de population à partir duquel les EPCI sont éligibles à la DETR :**
 - les EPCI dans les départements de métropole qui ne forment pas un ensemble de plus de 50 000 hab. d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ville de plus de 15 000 hab.
 - les EPCI dans les DOM et à Mayotte de 150 000 hab. et moins.

- **L'article 120 prévoit de prendre en compte, pour le calcul des aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, les élèves des écoles privées** sous réserve de respecter de 3 conditions cumulatives :
 - s'il s'agit d'élèves d'écoles privées sous contrat présentes sur le territoire de la commune
 - si ces écoles mettent en œuvre une organisation de la semaine scolaire identique à celle des écoles publiques
 - si ces élèves du privé bénéficient d'activités périscolaires organisées par la commune (ou par l'EPCI) dans le cadre de son projet éducatif territorial

=> Impact : 0,4 M€ sur le budget de l'Etat

La péréquation horizontale

FPIC

Dispositions

- **Les articles 162 et 166 apportent des modifications quant aux dispositions relatives au FPIC :**
 - **Montant** : 1Md€ en 2016 (le législateur recule d'un an l'échéance à partir de laquelle le fonds atteint 2% des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre soit environ 1,2 Md€)
 - **Publication annuelle d'un rapport sur l'utilisation des ressources du FPIC** : pérennisation du rapport sur le fonctionnement et l'évolution du FPIC qui évalue notamment la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices et le caractère péréquateur des reversements pour les communes bénéficiaires (à remettre avant le 1^{er} octobre de chaque année)
 - **Modalités de répartition du prélèvement/reversement** : délai de deux mois offert à l'EPCI pour se prononcer (et non plus avant le 30 juin) sur la répartition libre du FPIC
 - **Répartition des 2/3** : répartition libre, sans pouvoir avoir pour effet de s'écarter de plus de 30 % de la répartition calculée selon le droit commun (CIF)
 - **Répartition libre** : 2/3 du Cons. communautaire et unanimité des Cons municipaux statuant à la majorité simple ou unanimité du Cons. communautaire
 - **Dispositions modifiant les règles de répartition du FPIC pour mieux prendre en compte les situations des communes** : exonération de prélèvement au titre du FPIC les communes percevant la fraction « cible » de la DSU (soit 250 communes) et les 2 500 premières communes bénéficiant de la fraction cible de la DSR

Les dépenses de transfert

Attribution de compensation

Dispositions

- **L'article 163 modifie les conditions de fixation et de révision libre du montant des attributions de compensation.** Depuis 2015, les AC pouvaient être fixées et révisées librement par délibérations concordantes du conseil communautaire (majorité des deux tiers) et de l'ensemble des conseils municipaux
=> La LF assouplit la procédure en limitant la nécessité de délibérer aux seules communes concernées par la révision

Dotation de solidarité communautaire

- Le principe et les critères de répartition de la DSC sont fixés par délibération du conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers
- **L'article 164 de la LF prévoit désormais que cette majorité est appréciée aux deux tiers des suffrages exprimés, et non de l'ensemble des conseillers communautaires**

Les mesures fiscales

Revalorisation des valeurs locatives cadastrales

Révision des valeurs locatives des locaux professionnels (LFR)

Contribution économique territoriale (LFR)

Dispositions

- **La revalorisation forfaitaire des VLC au titre de l'année 2016 est portée à 1 %**
- **L'article 48** ajuste le dispositif de révision des valeurs locatives des locaux professionnels, dont les principes ont été posés dans l'article 34 de la quatrième loi de finances rectificative du 29 décembre 2010. Il vise à faciliter leur prise en compte à partir de 2017 dans les impositions locales des entreprises. Comme annoncé le 25 mars 2015 par le secrétaire d'Etat chargé du budget, **la revalorisation des valeurs locatives dans les bases d'imposition est reportée de 2016 à 2017.**
=> La durée du lissage des variations de cotisations passe de **cinq à dix ans** et un mécanisme est instauré pour réduire de moitié sur cette période les variations à la hausse ou à la baisse des valeurs locatives imposables.
- **L'article 37** améliore le mécanisme de compensation de perte de base de contribution économique territoriale dont bénéficient les collectivités qui subissent d'une année sur l'autre une baisse importante de leurs impôts économiques, du fait de la fermeture d'une ou plusieurs entreprises.

Les mesures fiscales

Dispositions

Le versement transport

- **L'article 15** relève de plus de **9 à 11 salariés** le seuil des entreprises soumises au versement transport. *Le manque à gagner pour les AOT est compensé par un prélèvement de 78,75 millions d'euros sur les recettes de l'Etat (article 40)*

Taxe de séjour (LF et LFR)

- **L'article 90** fixe au **1er octobre N-1** la date limite d'adoption des délibérations ayant pour objet d'instituer la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire ainsi que celles fixant leurs tarifs pour une taxe de séjour perçue en N
- **L'article 59** prévoit qu'à partir de 2018, les services fiscaux transmettent chaque année aux communes et aux EPCI ayant institué la taxe de séjour, la liste des locaux meublés exonérés de CFE. => La disposition doit permettre aux collectivités concernées d'avoir une meilleure connaissance des locaux de leur territoire potentiellement assujettis à la taxe de séjour et, ainsi, de lutter plus efficacement contre la fraude

Exonérations

- **L'article 92** offre la possibilité aux collectivités territoriales et aux EPCI **d'exonérer de TFPB** les locaux occupés à titre onéreux par une maison de santé et appartenant à une collectivité territoriale ou un EPCI
- **L'article 93** offre la possibilité aux collectivités territoriales d'exonérer, **pour une période de 5 ans**, les locaux à usage de bureaux et les locaux professionnels transformés en locaux à usage d'habitation principale au titre de la **TFPB**

Abattements

- **L'article 94** permet aux collectivités de porter l'**abattement spécial handicapés** entre **10 et 20 % de la VLC (contre 10 % jusqu'à présent)**

Les ordures ménagères

TEOM (LFR)

Dispositions

- **L'article 57** améliore le financement de la collecte des déchets ménagers et assimilés
 - Le A du I vise à tirer les conséquences d'un arrêt du Conseil d'Etat de mars 2014, en prévoyant que la TEOM est destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers **et des déchets assimilés**
 - Le C du I prévoit la possibilité pour les communes et les EPCI d'instituer la part incitative de la TEOM "dans une ou plusieurs parties de leur territoire", pour cinq ans maximum. À l'issue de cette période, la part incitative est étendue à l'ensemble du territoire, sauf si la commune ou l'EPCI décide de la supprimer

Autres

Emprunts toxiques

Dispositions

- Compte tenu des répercussions de l'évolution de la parité entre le franc suisse et l'euro sur la situation financière de collectivités territoriales ayant souscrite des emprunts structurés, **le montant du fonds de soutien est doublé pour atteindre 3Md€ à raison de 200 M€ par an sur 15 ans (contre 100 jusqu'à présent) soit de 2015 à 2028**
- Cet abondement est financé à 50 % par l'Etat et à 50 % par les banques (taxe pour le financement du fonds du soutien)

Cotisation CNFPT

- **Le taux plafond de cotisation obligatoire des collectivités au CNFPT pour la formation de leurs agents sera en 2016 de 0,9 %**

1. Les finances des EPCI en 2015

2. Panorama des principales dispositions de la LFR 2015 et LF 2016 concernant les intercommunalités

3. La réforme de la DGF

La réforme de la DGF

Contexte :

- Par deux décrets publiés au JO du 20 janvier 2015, la députée Christine Pires Beaune et le sénateur Jean Germain ont été missionnés par le Premier ministre pour « **déterminer les principes et les modalités suivant lesquels la réforme des concours de l'Etat aux collectivités territoriales pourrait atteindre les objectifs de justice et de transparence poursuivis par le gouvernement** ».
 - La mission parlementaire a remis ses travaux fin juillet au Premier ministre et formule plusieurs propositions et milite pour l'inscription d'une réforme globale dans le PLF 2016.
- A l'origine, le PLF 2016 intègre une réforme d'ensemble et reprend certaines propositions de la mission, avec une application dès 2016.
 - Les objectifs poursuivis par le Gouvernement à travers cette réforme étaient les suivants :

Supprimer les écarts de ressources injustifiés entre collectivités territoriales

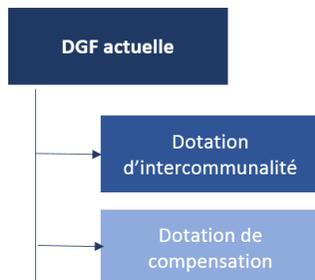
Accroître son efficacité en concentrant davantage les versements sur les communes et EPCI les moins favorisées

Renforcer la lisibilité de la DGF

- Le Premier ministre a annoncé le 3 novembre dernier **le report d'un an de la mise en œuvre de la réforme**. L'article 150 de la LF fixe les principes de la réforme de la DGF attribuée aux communes et EPCI. Le Gouvernement remettra avant **le 30 juin 2016 un rapport au Parlement évaluant la réforme** et proposant des évolutions le cas échéant. Il tiendra compte des SDCl qui seront arrêtés par les préfets au plus tard le 31 mars 2016.

La reconduction des dispositions appliquées en 2015

- La Loi de finances pour 2016 reconduit pour 2016 les règles qui ont été appliquées en 2015 pour le calcul de la DGF des EPCI.



- L'article 33 réduit par ailleurs la DGF de 3,5 Md€ en 2016.
 - La clé de répartition est identique à celle appliquée en 2015, à savoir au prorata des RRF de chaque échelon de collectivités territoriales. Cela aboutit au partage suivant :
 - 1 450 M€ (39,5%) pour les communes
 - **621 € (16,9%) pour les EPCI à fiscalité propre**
 - 1 148 M€ (31,3%) pour les départements
 - 451 M€ (12,3%) pour les régions
 - A noter : les EPCI n'ont pas obtenu que les reversements aux communes soient défalqués de leurs recettes (assiette de prélèvement au titre de la CRFP). Ce faisant, les ressources correspondantes demeurent comptées deux fois avec à la clé un alourdissement de la ponction opérée sur le bloc communal
- **Le CC a jugé conforme l'article 33** dans sa décision du 29/12. Il considère que la réduction de la DGF en 2016 équivaut à 1,6 % des recettes publiques locales, « **n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des CT** »;

La DGF en cas de fusion

Le double enjeux (à droit constant)

→ Enjeux CIF

■ En théorie, le CIF des EPCI est égal au rapport entre :

- Les recettes de l'EPCI minorées des dépenses de transfert (attributions de compensation et 50% de la DSC)
- Les recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des EPCI sur le territoire de celles-ci (c'est-à-dire syndicats intercommunaux inclus)

■ En pratique, dans le cas d'une fusion :

CIF 2017	• Le CIF retenu pour le groupement en 1^{ère} année de fusion (2017) correspond au CIF le plus important des EPCI préexistants limité à 105 % du CIF moyen pondéré par la population.
CIF 2018	• En deuxième année de fusion, le CIF <u>ne tient pas compte des dépenses de transfert</u> (AC et 50 % de la DSC versée).
CIF 2019	• CIF « réel » du futur EPCI qui tiendra compte des dépenses de transferts effectuées en 2017 (dernier compte administratif connu).

→ Enjeux sur la dotation d'intercommunalité

- Le CIF permet de mesurer le degré d'intégration d'un EPCI et il constitue le critère le plus fort de la dotation d'intercommunalité **en dehors des garanties liées à la fusion qui s'appliquent.**
- Il n'aura d'impact qu'à partir de 2019 où la garantie n'est que de 95% par rapport à n-1 (à droit constant).
- Si la Communauté souhaite optimiser sa dotation d'intercommunalité au-delà de cette garantie, il conviendra d'intervenir sur les dépenses de transfert et de transférer de nouvelles compétences pour atteindre une dotation spontanée par habitant 2019 (dotation de base et dotation de péréquation) supérieure à la dotation spontanée par habitant 2018.

	2017	2018	2019
Garantie prévue (circulaire DGF)	Première année de fusion : La plus forte des dotations intercommunales par habitant, dans la limite de 105 % de la moyenne des dotations par habitants des EPCI préexistants.	Deuxième année de fusion : le nouvel EPCI ne peut percevoir une dotation d'intercommunalité par habitant inférieure à celle perçue l'année précédente hors contribution au redressement des finances publiques.	Troisième année de fusion : L'EPCI issue d'une fusion ne peut pas percevoir une dotation d'intercommunalité par habitant inférieure à 95 % de celle perçue l'année précédente hors contribution au redressement des finances publiques.

Une décomposition en trois parts (1/2) :

■ Part 1 – Dotation de centralité reversée uniquement aux EPCI en FPU

- Cette dotation est destinée « à prendre en compte les charges qui résultent, pour les communes centres, de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines » => **dotation qui vise à compenser les charges de centralité**
- Cette dotation fait l'objet d'une **territorialisation au niveau des territoires intercommunaux** (son montant est calculé à l'échelle de chaque ensemble intercommunaux puis réparti au sein du territoire entre l'EPCI et ses communes membres)
 - **Éligibilité** : ensembles intercommunaux et communes isolées de plus de 500 hab.
 - **Montant** : le montant oscille entre 15 à 45 euros par habitant en fonction de la population du territoire ou de la commune isolée
 - **Répartition entre l'EPCI et ses communes membres** : modalités de répartition similaires au FPIC
 - Répartition de droit commun : en fonction du CIF 
 - Répartition dérogatoire : deux cas de figure

Une décomposition en trois parts (2/2) :

■ Part 2 – Dotation de péréquation :

- **Eligibilité** : EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de leur catégorie
- **Attribution : 3 critères cumulatifs** :
 - Population
 - Potentiel fiscal
 - CIF 

■ Part 3 – Dotation d'intégration

- **Eligibilité** : l'ensemble des EPCI
- **Attribution : 2 critères cumulatifs** :
 - Population
 - CIF 

Le lissage de la réforme

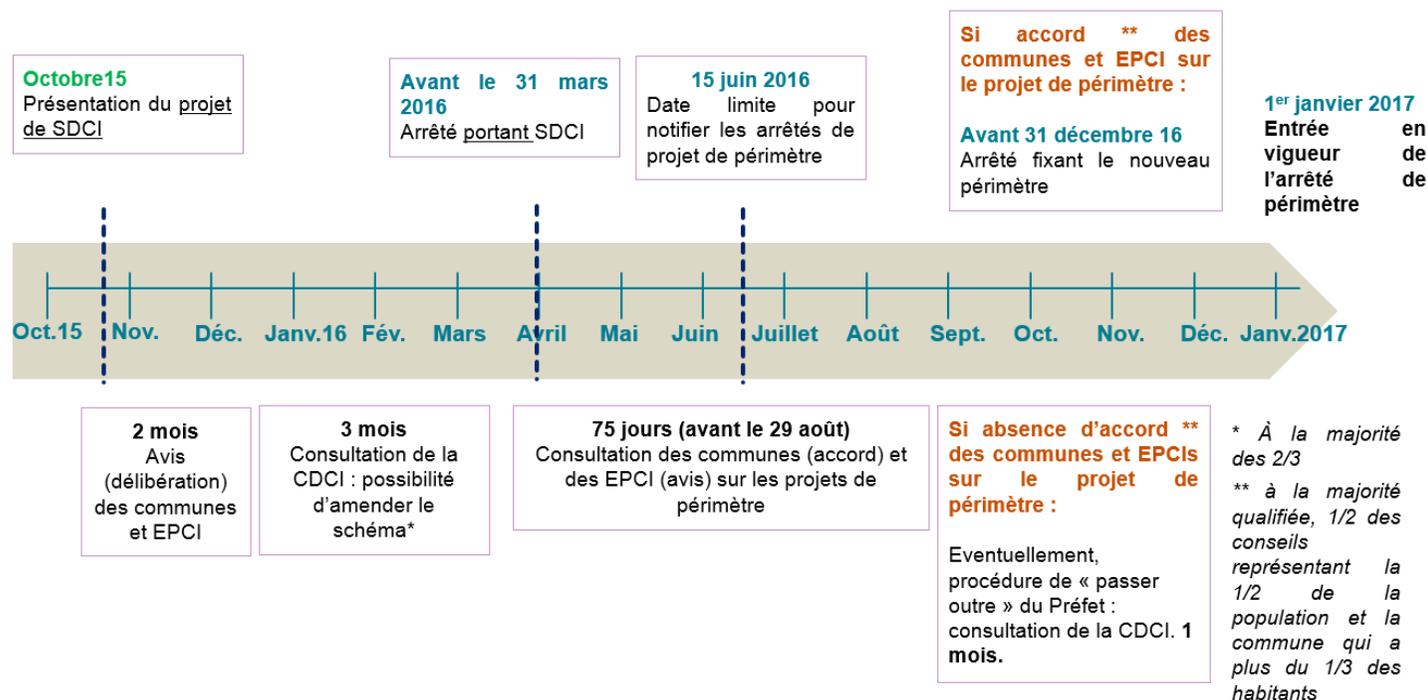
- **Deux mécanismes de garantie sont prévus pour les EPCI :**
 - **Les garanties à 95 % et 105 % de DGF rénovée s'appliquent au montant de DGF par habitant perçue en 2015***
 - **Les EPCI dont le CIF est supérieur à 0,5 et les EPCI dont le potentiel fiscal est inférieur à 50 % de la moyenne de leur catégorie dispose d'une garantie de non baisse**

Pour aller plus loin

Dans un contexte de reconfiguration de la carte intercommunale et d'incertitudes quant à l'architecture de la future DGF prévue en 2017, il pourrait être judicieux de se doter d'un « Pacte Financier et Fiscal » qui doit permettre de :

- sécuriser la préparation budgétaire 2017 des ECPI et de leurs communes membres
- gagner en lisibilité quant aux potentielles marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées

Les échéances fixées par la loi ^o2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe)





cutting through complexity

Objectifs et conditions de réussite du Pacte Financier et Fiscal

Le Pacte Financier et Fiscal lie l'ensemble des acteurs du bloc local (l'EPCI (ou future EPCI) et chacune de ses communes membres)

■ L'objectif du Pacte Financier et Fiscal

- Un Pacte Financier et Fiscal met en évidence et formalise, à l'issue d'un consensus, les échanges financiers et le partage des ressources et des charges entre la Communauté et ses communes membres.
- Il s'agit d'atteindre dans un contexte économique et financier contraint, **le meilleur exercice des compétences transférées et la formalisation de projets structurants, tout en préservant les marges de manœuvre financières des communes (neutralité budgétaire).**

■ Les conditions de réussite du Pacte Financier et Fiscal :

Des formules aussi claires et lisibles que possible

Le respect des équilibres

La garantie pour chaque commune de son intérêt à faire partie de l'EPCI

La transparence dans les débats et la définition d'une méthodologie partagée

La recherche permanente d'un consensus

L'obligation d'instaurer un Pacte Financier et Fiscal pour les EPCI signataires d'un contrat de ville

- Le paragraphe VI de l'article 1609 nonies C du Code Général des Impôts a été modifié par la **loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** :
 - il impose désormais à **l'EPCI signataire d'un contrat de ville** d'élaborer, en concertation avec ses communes membres, **un pacte financier et fiscal de solidarité** visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières.

- **A défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville** :
 - l'EPCI est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, **une dotation de solidarité communautaire**,
 - dont le montant est **au moins égal à 50 % de la différence entre les produits de fiscalité économique au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente (Loi NOTRe)**.