

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009 RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES

LES ANNONCES DES MINISTRES DE L'INTERIEUR ET DU BUDGET

- Le 25 septembre dernier, les ministres de l'Intérieur et du Budget ont présenté aux membres du **Comité des finances locales** les grandes lignes des dispositions du **projet de loi de finances pour 2009** relatives aux collectivités locales.
- Ces **annonces** portaient sur les points suivants :
 - le **PLF 2009** s'inscrit pour la 1^{ère} fois dans le cadre d'un **projet de loi de programmation tri-annuelle** (2009-2011), l'objectif étant un **retour à l'équilibre** des finances publiques en **2012**,
 - le **budget 2009 de l'Etat** croît comme l'**inflation prévisionnelle** (+ 2,00 %) et il en sera ainsi pour ses **concours financiers aux collectivités locales**,
 - les **dotations (hors contrepartie des dégrèvements et hors subventions)**, d'un montant de **55,2 milliards d'euros** en **2008**, évolue donc de + 2 %, soit + **1,100 milliard d'euros**,
 - concrètement, cet « **effort financier** » est concentré sur la **dotation globale de fonctionnement** (qui évolue désormais comme la seule inflation prévisionnelle – sans prise en compte de la croissance – soit + 2 % et + **800 millions d'euros**) et sur le **fonds de compensation pour la TVA** (intégrée dans l'enveloppe normée, soit + **663 millions d'euros**),
 - en conséquence, **certaines compensations diminuent** : outre les **4 variables d'ajustement** retenues en **2008**, des **compensations** relatives aux **taxes foncières** et à la **taxe professionnelle** (d'un montant de **557 millions** en **2008**), évolueront de - **22,8 %**,
 - la diminution de la **dotation de compensation de la taxe professionnelle** est **réduite de moitié** pour les **communes** dont le **potentiel financier/habitant** est inférieur à **95 %** de la moyenne de la strate, et dont la DCTP représente **plus de 5 %** de la DGF,
 - une **dotation de développement urbain**, d'un montant de **50 millions d'euros**, est créée, afin de participer à des **équipements** et **actions** réalisés dans **100 communes prioritaires**, dans le cadre d'une **convention** avec l'**Etat**, signée entre le préfet et le maire de la commune concernée,
 - une **réforme** du **fonds de compensation de la TVA** est nécessaire et il convient de **réfléchir ensemble** sur le champ des investissements concernés, sur son rythme d'évolution et son mode de répartition.

LA MOTION VOTEE PAR LE COMITE DES FINANCES LOCALES

- Le **Comité des finances locales**, après avoir entendu la présentation de ces dispositions, a voté la **motion** suivante :
 - le **fonds de compensation de la TVA**, compte-tenu de son caractère de **remboursement**, ne doit **pas** être **intégré** dans l'**enveloppe normée** des dotations de l'Etat aux collectivités locales,
 - pour les mêmes raisons, **aucun groupe de travail** sur le devenir du **FCTVA** ne doit être créé,
 - le **travail de réflexion** au sein du CFL, sur la **dotation de solidarité urbaine**, doit être poursuivi dans les meilleurs délais, afin que des propositions puissent être effectuées au Parlement.

**LES ELEMENTS COMPLEMENTAIRES FIGURANT DANS LA FICHE DE PRESENTATION
DE « L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES »**

▪ Une **note** de présentation de « **l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales** » [voir page 5], tel qu'il figure dans le **PLF 2009**, a été **distribuée** lors de la séance du CFL, mais **non commentée** par les ministres. Dans l'attente d'une **analyse plus approfondie**, voici les **principaux points** qui ressortent après examen de cette note de présentation.

L'INTEGRATION DE NOUVEAUX ELEMENTS DANS L'ENVELOPPE

▪ A la lecture de cette note, il peut être constaté qu'ont été **intégrées**, dans ce qui était auparavant dénommé « **l'enveloppe normée** », de nombreuses **nouvelles dotations** :

- en premier lieu, le **fonds de compensation pour la TVA**, dont l'évolution « **mécanique** » (correspondant essentiellement à la progression des dépenses d'investissement constatée en 2007, année de fin de cycle électoral) s'élève à **663 millions d'euros (+ 12,8 % par rapport à 5,192 milliards d'euros) en 2008**,
- le **prélèvement** au titre des **amendes forfaitaires** de la police de la circulation et des radars automatiques, dont l'évolution est de **50 millions d'euros (+ 7,7 % par rapport à 650 millions d'euros) en 2008**,
- le **versement** de **TIPP à la Corse**, dont l'évolution est de **1 million d'euros (+ 2,00% par rapport à 43 millions d'euros en 2008)**,
- le **fonds de mobilisation départementale pour l'insertion**, d'un montant de **500 millions d'euros, égal à celui de 2008**,
- le **fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales** touchées par les **catastrophes naturelles**, d'un montant de **20 millions d'euros, égal à celui de 2008**,
- la **compensation** de **certaines exonérations fiscales** relatives aux **taxes foncières** et à la **taxe professionnelle** (en ZFU, ZRU, ZRR), d'un montant de **557 millions d'euros en 2008**, et qui serait en **diminution de 127 millions d'euros (- 22,8 %)**.

▪ Ne restent plus **en dehors** de l'enveloppe que :

- la **contrepartie** des **dégrèvements législatifs** (16,030 milliards d'euros en 2008, en **progression de 1,161 milliard d'euros pour 2009**),
- les **subventions de fonctionnement** et **d'équipement** de divers ministères – hors mission « relations avec les collectivités territoriales » - (1,575 milliard d'euros en 2008, en **progression de 196 millions d'euros**),
- la « **réserve parlementaire** ».

LE GEL DE CERTAINES DOTATIONS (DONT LA DGE, LA DGD ET LA DDR)

▪ Les **dotations** qui, jusqu'en 2008 évoluaient comme la « **formation brute de capital fixe** » (FBCF), estimée pour 2009 à **+ 1,5 %**, sont **gelées en 2009** :

- **dotation globale d'équipement (DGE) : 709 millions d'euros en 2008 et 2009**,
- **dotation générale de décentralisation (DGD) : 1,433 milliard d'euros en 2008 et 2009**,
- **dotation de développement rural (DDR) : 131 millions d'euros en 2008 et 2009**.
- **dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) : 329 millions d'euros en 2008 et 2009**,
- **dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) : 662 millions d'euros en 2008 et 2009**,

LES DOTATIONS NOUVELLES FINANCEES DANS L'ENVELOPPE

▪ Plusieurs **dotations** sont **créées, intégrées** dans l'enveloppe normée, et donc **financées** par une **réduction des autres dotations** :

- **dotation de développement urbain : 50 millions d'euros**,
- **accompagnement des communes** concernées par les **restructurations de la Défense : 5 millions d'euros**,
☞ *Il s'agit d'une aide au fonctionnement destinée à permettre l'adaptation progressive des ressources de ces communes aux nouvelles conditions démographiques résultant de ces restructurations.*
- **dotation afin d'indemniser les communes** « sélectionnées amenées à délivrer les nouveaux **passesports sécurisés pour des citoyens ne résidant pas dans la commune** » : **6,3 millions d'euros**.
☞ *Ce montant correspond à la prise en compte des stations biométriques en fonction de leur date d'installation :*
 - *pour les stations en fonctionnement avant le 1^{er} janvier 2009 : 3 200 euros par station en 2009*,
 - *pour les stations entrées en fonctionnement au cours du 1^{er} semestre 2009, le montant est proratisé à compter du 1^{er} juillet 2009, soit 1 600 euros pour 2009.*

LA FIN DU CONTRAT DE STABILITE

▪ A la lecture de ces éléments, l'on s'aperçoit que la **logique** qui prévalait jusqu'alors, celle de l'**enveloppe normée**, dont l'**évolution** découlait d'un **contrat de croissance et de solidarité**, puis en 2008, d'un **contrat de stabilité**, est remplacée par la **logique de réduction des déficits publics**.

Ainsi, la **progression** du **FCTVA** est financée par la **réduction** des **variables d'ajustement**, et le financement des **nouvelles dotations** créées, la plupart pour **compenser** de **nouvelles charges**, est assuré par les **dotations existantes**, qui sont **gelées** à leur **montant 2008** (hors la DGF qui progresse comme l'inflation prévisionnelle).

☞ *Au total, l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales dans la nouvelle enveloppe entraîne un « manque à gagner » de presque 750 millions, par rapport au périmètre de l'enveloppe 2008. Hors FCTVA, les transferts de l'Etat dans l'enveloppe progressent d'environ + 0,7 %.*

LES AUTRES DISPOSITIONS FIGURANT DANS LE PLF 2009

LA DIMINUTION DES PREROGATIVES DU COMITE DES FINANCES LOCALES

▪ Parmi les **prérogatives** actuelles du **Comité des finances locales**, il apparaît que plusieurs d'entre elles, relatives aux **évolutions** de **certaines parts** de la **dotation globale de fonctionnement**, disparaissent (dans la mesure où c'est désormais la **loi** qui fixe ou limite ces évolutions) :

- **part « garantie »** de la **dotation forfaitaire** (jusqu'à 2008, entre 0 % et 0,25 % de l'**évolution** de la masse des crédits de la DGF) : l'évolution de cette garantie est désormais **fixée** à **- 2 %**, soit une **diminution**, pour **34 500 communes**, de **105 millions d'euros**,
- évolution de la **valeur moyenne par habitant**, de la dotation des **communautés d'agglomération** : **au plus égale à l'inflation** (au moins auparavant).

☞ *Par ailleurs, le montant par habitant de la dotation des communautés urbaines est ramené de 85,87 euros à 60 euros, avec toutefois un complément de garantie pour les communautés existantes.*

LA REFORME DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE

▪ L'article 70 prévoit les **modalités de réforme** de la **dotation de solidarité urbaine**, évoquées et contestées lors de la réunion du **CFL** du **25 septembre**.

Dans sa motion, celui-ci avait demandé que le **travail de réflexion** au sein du **CFL** soit rapidement **poursuivi**, afin que des **propositions** puissent être effectuées **au Parlement** (M. Gilles CARREZ l'a rappelé dans un communiqué du 30 septembre).

LA FISCALITE LOCALE

- Seulement **deux dispositions** relatives à la **fiscalité locale** figurent dans le PLF 2009 :
 - **exonération facultative** de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties** en faveur des **terrains agricoles** exploités selon le mode de **production biologique**,
 - **exonération facultative** de la **taxe foncière sur les propriétés bâties** en faveur des **logements neufs** présentant une **performance énergétique élevée**.
- D'**autres dispositions**, beaucoup plus importantes, devraient figurer dans le **projet de loi de finances rectificative pour 2008** (bases d'imposition, taxe sur l'électricité, etc.).

LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

▪ Des **informations contradictoires** ont circulé ces derniers mois sur cette réforme.

Le Président de la République, dans son discours de Toulon, le 25 septembre, s'est engagé à ne **pas différer** cette **réforme**, mais elle ne devrait toutefois pas avoir lieu **avant la fin de l'année 2008**. Il a précisé que la réforme consistera à « **exonérer les investissements nouveaux** » et que « **les collectivités locales seront consultées pour trouver une ressource de remplacement qui ait moins d'effets nocifs sur l'économie** ».

Toutefois, « le grand chantier de la **réforme de nos administrations locales** » devra être ouvert **préalablement** (dès janvier 2009), afin d'aboutir à une **clarification des compétences**, « car le **nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires** ».

LA REVISION DES BASES D'IMPOSITION DE LA FISCALITE LOCALE

- La ministre de l'Intérieur a annoncé, lors de la réunion du CFL, qu'un **groupe de travail** serait mis en place très prochainement, afin d'examiner les **modalités** de l'indispensable révision des **bases d'imposition**. Une **première réunion** a lieu le **8 octobre**, au ministère des Finances, avec l'AMF, l'ADF et l'ARF.
- Le **débat** devrait porter en priorité sur :
 - le **maintien des valeurs locatives** des biens immobiliers ou leur **remplacement** par les **valeurs vénales**,
 - mais également les **conditions** de cette révision : **au fil des mutations** des biens ou **révision générale**.

LES DEMANDES DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DE LA COMMISSION DES COMMUNES ET TERRITOIRES RURAUX

- Lors de sa réunion du 30 septembre, la **Commission des finances et de la fiscalité locales de l'AMF**, très inquiète des **conséquences** que laisse présager le **projet de loi de finances pour 2009**, a demandé :
 - que l'**enveloppe des concours financiers** évolue **comme l'inflation réellement constatée** et non comme l'inflation prévisionnelle, estimée à 2 % pour 2009,
 - que le **FCTVA** ne soit **pas intégré** dans cette **enveloppe**, dans la mesure où celui-ci constitue un **remboursement** et non pas une dotation,
 - qu'il soit **tenu compte**, dans le montant des **crédits de la DGF**, de l'**évolution de la population**, afin qu'une commune dont le **nombre d'habitants est stable** bénéficie d'une **dotation forfaitaire « population »** égale à celle de **2008, majorée de l'inflation constatée**,
 - que, quelle qu'elle soit, une **réforme de la DSU** ne s'applique que **de façon progressive**, en particulier pour les communes « perdantes »,
 - que la **fourchette** appliquée à la **part « population »** de la **dotation forfaitaire** des communes soit rapidement **resserrée** (écart de **1 à 1,5** au lieu de **1 à 2**).
- De son côté, la **Commission des communes et territoires ruraux de l'AMF**, qui s'est également réunie le 30 septembre, a exprimé son **désaccord** avec les **choix effectués** dans le projet de budget, en terme d'**évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales** :
 - elle regrette que la **logique** qui prévalait avec le **contrat de croissance et de solidarité** ait été **abandonnée**,
 - elle s'interroge sur l'**avenir des variables d'ajustement** : à force de diminuer d'année en année, les **crédits des variables historiques** seront **totalelement asséchés à court terme**. Le risque est que l'Etat utilise alors la DGF et le FCTVA comme nouvelles variables.

La **logique** retenue par l'**Etat** dans l'actuel projet de budget, guidée uniquement par l'**impératif de maîtrise des dépenses publiques**, n'est **pas acceptable** :

- les élus rappellent que les **collectivités** votent leur **budget en équilibre**, et qu'elles ne peuvent **pas** être tenues pour **responsables** de la **situation des finances publiques**,
- l'**évolution** très contrainte des **concours financiers** de l'Etat va **entamer la capacité des collectivités à investir**, alors que par leurs dépenses d'investissement, les **collectivités contribuent** habituellement à la **croissance économique**.

Les élus ont fait part de leur **vive inquiétude** sur la **capacité des collectivités locales** à financer leur **budget** avec des **dotations** dont l'**évolution sera très limitée voire négative**, d'autant plus que les **charges d'intérêt** liées à l'emprunt sont désormais **en hausse**. La **situation sera particulièrement grave** pour les **communes** ne disposant **pas de bases de taxe professionnelle**.

- Le **Bureau de l'AMF**, lors de sa réunion du 8 octobre :
 - a rappelé fermement sa position sur la **non-intégration** du **FCTVA** dans l'enveloppe normée,
 - a demandé un **réexamen des dispositions** du PLF relatives à la **DSU**, afin d'appréhender l'ensemble de ses **conséquences**.

**Présentation de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales
PLF 2009**

ME - AE		LFI 2008	PLF 2009 à périmètre constant	Evolution	Mesures de transfert et périmètre	PLF 2009 à périmètre courant	
PSR	Dotations globales de fonctionnement	40 056	40 855	+2,0%		40 855	
	Dotations spéciales instituteur	6	37	+571,3%		37	
	Dotations élu local	63	65	+2,0%		65	
	Dotations départementales d'équipement des collèges (AE)	329	329	+0,0%		329	
	Dotations régionales d'équipement scolaire (AE)	662	662	+0,0%		662	
	Fonds de compensation de la TVA	5 192	5 855	+12,8%		5 855	
	Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	650	700	+7,7%		700	
	Reversement de TIPP à la Corse	43	44	+2,0%		44	
	Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20	20	+0,0%		20	
	Fonds de compensation des baisses de DCTP	60	0	-100,0%		0	
	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	+0,0%		500	
	<i>Compensations d'exonérations :</i>						0
	- Compensation de la part salaire de la TP (FDPTP)	100	100	+0,0%		100	
	- Compensation des pertes de base de TP	164	164	+0,0%		164	
	- Réduction progressive de la fraction de recettes prise en compte dans les bases de Taxe professionnelle des bénéfices non commerciaux	362	279	-22,8%		279	
	- Exonération de taxes sur le foncier non bâti hors Corse et hors part communale	261	201	-22,8%		201	
	- Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP hors RCE)	730	543	-25,6%		543	
	- Réduction pour création d'établissement (RCE)	52	40	-22,8%		40	
	- Compensations d'exonérations ajustées	557	430	-22,8%		430	
	- Autres compensations diverses (non modifiées)	1 404	1 434	+2,1%	+135	1 569	
Total PSR	51 209	52 258	+2,0%	+135	52 393		
RCT	Dotations globales d'équipement des communes (AE)	485	485	+0,0%		485	
	Dotations globales d'équipement des départements (AE)	224	224	+0,0%		224	
	Dotations générales de décentralisation (Mission RCT)	1 433	1 433	+0,0%	-41	1 393	
	Dotations de développement urbain (DDU) (AE)	0	50			50	
	Mesure de compensation CNI		6			6	
	Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées		5			5	
	Dotations de régisseur police municipale	0,5	0,5	+0,0%		1	
	Subventions diverses	2	2	+0,0%	+102,3	104	
	Dotations de développement rural	131	131	+0,0%		131	
	Total RCT	2 276	2 338	+2,7%	+61,78	2 399	
Dotation générale de décentralisation Formation professionnelle (Mission Travail et Emploi)		1 686	1 686	+0,0%		1 686	
Total dotations de l'Etat aux collectivités		55 171	56 281	+2,0%	+197	56 478	
Autres crédits	Subventions diverses de fonctionnement et d'équipement de divers ministères (AE) (hors RCT)	1 575	1 771	+12,4%		1 771	
	Réserve parlementaire	139	9			9	
	Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	16 030	17 191	+7,2%		17 191	
Total effort financier de l'Etat hors fiscalité transférée		72 916	75 252	+3,2%	+197	75 449	
Fiscalité transférée	Fiscalité transférée au titre de la loi du 7 janvier 1983	9 878	9 671	-2,1%		9 671	
	<i>Cartes grises (régions)</i>	<i>1 907</i>	<i>1 938</i>	<i>+1,6%</i>		<i>1 938</i>	
	<i>Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (départements)</i>	<i>7 972</i>	<i>7 733</i>	<i>-3,0%</i>		<i>7 733</i>	
	Quote-part de TIPP (départements) - loi n°2003-1200 du 18 déc 2003	5 031	4 950	-1,6%	+322	5 272	
	Quote-part de TSCA au titre de la compensation de la vignette	132	137	+3,1%		137	
	Quote-part de TSCA (départements) - article 53 de la LFI pour 2005	877	900	+2,6%		900	
	Fraction de TSCA (commune) - article 11-II de la loi de finances rectificative pour 2006	10	10	+0,0%		10	
	Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et compensation de la vignette résiduelle	5 116	5 237	+2,4%		5 753	
	<i>dont Quote-part de TIPP (régions)</i>	<i>2 935</i>	<i>2 976</i>	<i>+1,4%</i>	<i>+233</i>	<i>3 209</i>	
	<i>dont Quote-part de TIPP (départements)</i>	<i>181</i>	<i>186</i>	<i>+2,6%</i>	<i>+282</i>	<i>468</i>	
<i>dont Quote-part de TSCA (départements)</i>	<i>2 000</i>	<i>2 076</i>	<i>+3,8%</i>		<i>2 076</i>		
Total fiscalité transférée	21 045	20 904	-0,7%	+838	21 742		
Total effort financier de l'Etat avec fiscalité transférée		93 960	96 156	+2,3%	+1 034	97 190	
<i>Total effort financier de l'Etat hors réserve</i>		<i>93 821</i>	<i>96 147</i>	<i>+2,5%</i>	<i>+1 034</i>	<i>97 181</i>	

Pour information:

	LFI 2008	PLF 2009 structure constante	PLF 2009 structure courante
Montant de l'ensemble des compensations d'exonérations	3 629	3 192	-12,1%
			3 327
			-8%

24/09/2008 / 16:21

(note de présentation distribuée lors de la séance du Comité des finances locales du 25 septembre 2008)