



Trait d'union

Charles GUENÉ, Sénateur de la Haute-Marne

Décembre 2016

Le point sur la loi de finances 2017

La loi de finances pour 2017 est marquée d'une particularité : **le Sénat a posé et adopté la « question préalable »**, qui l'a conduit à ne pas débattre des dispositions fiscales proposées par le gouvernement et à ne pas déposer d'amendements. Le procédé a déjà été utilisé par d'autres majorités, mais rarement. Aussi cela mérite-il quelques explications :



Les sénateurs ont, en effet, estimé que devant l'insincérité des hypothèses présentées par le gouvernement, face à des choix budgétaires et fiscaux qui leur paraissaient inacceptables, et en présence de mesures « de campagne » qui obéraient les budgets à venir et ce, en l'absence de considération pour leurs remarques et observations, il n'était pas utile de débattre.

Pour autant, **nous avons présenté, lors d'une discussion générale, point par point, nos positions** et vous trouverez, ci-après, **l'intervention que j'ai effectuée pour les collectivités locales**. Elle vous renseignera utilement sur les mesures adoptées et les critiques apportées.

Par ailleurs, à titre de synthèse, je vous propose **un résumé des mesures importantes** qui viennent modifier la réglementation actuelle ou incliner les chiffres, et auxquelles nous avons pu parvenir, pour l'essentiel, en dehors du débat budgétaire. Elles comportent, à ce titre, quelques points positifs qu'il convient légitimement de relever.

Principales mesures :

- **DGF 2017** : Le prélèvement du bloc communal (CRFP) est divisé par deux par rapport à l'année précédente et le solde reporté sine die. (La réforme de la DGF est également reportée et devrait faire l'objet d'une loi distincte du PLF).
- Les **DGF négatives** seront prélevées à la CRFP, mais pas à la péréquation verticale, qui sera seulement plafonnée à 1% des ressources (au lieu de 3% de la DGF).
- Le **nouveau zonage des ZRR** (et ses avantages fiscaux) sera applicable au 1^{er} juillet 2017, **non plus à la commune mais par EPCI, et reposera sur la densité et la richesse des habitants**. Attention !!! le nombre de compétences requis pour bénéficier de la **DGF bonifiée** passe à 6 sur 11 en 2017 et à 9 sur 11 à partir de 2018.

- La **péréquation verticale** progresse – la DSU et la DSR de manière égale (+ 180 millions d’euros) – La DNP est maintenue. Le prélèvement s’opère cependant au détriment de la DCRTP et du FNDTP, dont l’enveloppe est réduite.
- La **DSU** est toilettée, et la **dotation politique de la ville (DPV)** est augmentée de 50%.
- Les communautés **d’agglomération** bénéficient d’une rallonge pour que la dotation par habitant soit maintenue.
- Le **FPIC** ne progresse pas et reste maintenu à 1 milliard d’euros. La péréquation horizontale sera cependant profondément affectée par les nouveaux périmètres des intercommunalités, et les chiffres ne seront connus qu’en mai/juin 2017. Une garantie en sifflet de 90%, 75%, puis 50% sur 3 ans est accordée à ceux qui perdent le FPIC (mais pas à ceux qui ne font que « baisser »).
- **Les règles de majorité pour les AC** sont assouplies dans le cadre des fusions – soit toujours 2/3 de l’EPCI et les communes intéressées, ou alors et seulement pendant les deux premières années de la fusion : 2/3 de l’EPCI seulement, si la variation est inférieure à 30% et n’affecte pas plus de 5% des recettes réelles de fonctionnement de la commune intéressée.
- L’indexation naturelle des **valeurs locatives** est fixée pour 2017 à **0,4%** - A partir de 2018, elle suivra strictement l’inflation.
- **Les communes nouvelles** pourront se prononcer jusqu’au 31 décembre 2016 pour continuer à bénéficier des avantages financiers y attachés (au lieu du 30 octobre 2016).
- Le système du **prélèvement libératoire des indemnités des élus locaux** sera **supprimé** ; à compter des revenus de 2017, ils seront imposés à l’IRPP après un abattement limité à 7 800€ par an de frais d’emploi.

Intervention de Charles Guené, le 29 novembre 2016

*Vice-président de la commission des finances du Sénat
et rapporteur spécial du budget des collectivités locales.*

« Les plus optimistes d’entre nous avaient pu se laisser aller à penser que la loi de finances pour 2017 se présentait sous les meilleurs auspices, pour les collectivités locales :

Le Président de la République avait annoncé, en mai, que la contribution au redressement des finances publiques serait réduite de moitié pour le bloc communal.

Le gouvernement disposait, pour travailler, de ce que je qualifierai de l’excellent rapport « trans-partisan » des deux assemblées qui l’invitait à différer la nécessaire réforme d’un an, tout en lui suggérant les points urgents à réformer, le tout corroboré par les recommandations du Comité des Finances Locales.

Bref, des conditions idéales pour réaliser un consensus sans faille !

Pour autant, tout nous laisse à penser que nous n’avons pas été entendus, et que nous ne le serions pas plus aujourd’hui.

*Le premier différend porte sur l’**extension des variables d’ajustement** qui constituent, comme leur nom l’indique, le réservoir à disposition pour moduler les variations de dotations à l’intérieur de l’enveloppe normée.*

*Le gouvernement élargit, ce n’est pas sa première tentative, le périmètre à la **DCRTP**, ainsi qu’aux fonds départementaux de la TP et au panier des anciennes compensations fiscales, pour faire face aux 790 millions de besoins, montant jamais égalé.*

De cette manière, il peut ainsi financer, pour une très large part (que j'évaluerai à 300 millions), les conséquences de l'exonération de la « demi part des veuves » qui lui incombe, au détriment des collectivités locales.

Egalement, le gouvernement préempte les variables pour servir une partie de la péréquation verticale, notamment les 180 millions d'augmentation de la DSR, pour la porter à l'identique de la DSU.

Les bénéficiaires pourraient s'en réjouir, si les variables réintégrées ne concernaient pas les départements et les régions les plus pauvres, ceux qui disposaient naguère de taux de TP élevés, en général ruraux ou à fort potentiel industriel, ceux qui ont pâti de la réforme de la TP...

La péréquation verticale progresse donc, mais au détriment de la péréquation horizontale...

En ce qui concerne le FPIC, le fond de péréquation horizontale, le rapport parlementaire, comme vos rapporteurs spéciaux, avaient requis la prudence et préconisé au gouvernement un statu quo dans le montant comme dans la répartition, recommandant de sommer les dotations 2016 au sein des futures intercommunalités, afin de ne pas ajouter au séisme de la nouvelle carte, en garantissant ainsi les chiffres dès maintenant.

Nous aurions pu alors, utilement, examiner les situations à la lumière de la nouvelle répartition, en juin 2017, et ainsi corriger le texte au regard de la nouvelle architecture nationale.

Là aussi, **le gouvernement**, qui avait prévu de remettre au CFL un rapport sur les projections 2017 dès septembre, **a choisi de reporter « la surprise » à juin 2017** (je n'ai pas choisi la date !), **tout en imposant les nouveaux chiffres inconnus, à intervenir.**

S'il est institué le correctif bienvenu **d'une garantie de sortie** en 3 ans (90%, 75% et 50%), **il ne protégera pas des très fortes variations**, qui ne seront connues qu'en milieu d'exercice.

Les rapporteurs spéciaux proposent, toutefois, au gouvernement, s'il veut bien s'en inspirer en temps utile, de proroger ce système de sortie en sifflet définitivement, au-delà de 2017, et d'en profiter pour établir le calcul au 1^{er} janvier de chaque année, à partir des variables connues à

cette date, pour que les collectivités en disposent lors du vote de leur taux d'imposition ; demande, là aussi, de tous les élus.

De la même manière, nous nous étonnons, alors que le FPIC reste figé, que le gouvernement ait accepté que le FSRIF fasse l'objet d'une hausse de 20 millions € ; si nous notons, à cet égard, que le taux de plafonnement des prélèvements soit porté de 13 à 14%, nous ne voyons pas en quoi la situation de l'Île de France appelait un traitement particulier !?

Avant de poursuivre, je voudrais revenir sur certaines préconisations qu'avait suggérées le groupe de réflexion parlementaire :

La mesure la plus originale consistait, sans conteste, en un « rebasage » de la DGF qui avait, en dépit de son côté savant, l'immense avantage de régler le problème des DGF « négatives », à l'égard de la contribution au redressement des finances publiques, en faisant contribuer les collectivités les plus riches et en les soumettant aussi à la contribution à la péréquation verticale, alors qu'un système actuel abscons de plafond en reporte la charge sur les autres collectivités.

Au prétexte de sa complexité (je vous en laisse juge en l'état actuel de la fiscalité locale !), **le gouvernement refuse notre proposition de rebasage** et fait le choix de satisfaire le premier mécanisme, tout en prorogeant la seconde iniquité, en la limitant seulement, pour partie, par une référence aux recettes réelles, (certes plus logique et évolutive). Quel dommage !

Nous noterons, toutefois, que le gouvernement a bien voulu retenir, pour partie, nos propositions de toilette de la DSU et de correction de la DGF pour les communautés d'agglomération et que, par ailleurs, il consent à attribuer une part de l'impôt national de la TVA aux régions, dans le cadre du financement de leurs nouvelles compétences ; ce point, sans aucun doute, va dans le sens d'une bonne gouvernance systémique et pourrait constituer une base intéressante pour les réformes, à l'avenir.

J'évoquerai, enfin, **deux sujets** qui sont **symptomatiques d'une défiance à l'égard des collectivités locales**, et qui nous motivent dans notre détermination à choisir la voie de la question préalable.

Le premier en appelle à **l'indexation des valeurs locatives** fixée lors de chaque débat budgétaire et qui vient d'être arrêtée par l'AN à 0,4%, et **qui sera désormais indexée sur la seule inflation ;**

Je n'en conteste pas le bien fondé, alors que j'appelle périodiquement à une bonne gouvernance, mais avouez, Monsieur le Ministre, qu'il est paradoxal de constater, qu'après avoir proposé régulièrement, durant ce quinquennat, une évolution sans aucune mesure avec l'inflation pour masquer les hausses de fiscalité locale, dues à une politique ravageuse à l'égard des collectivités locales, vous imposez pour demain, à vos successeurs, cette rigueur inédite !...

*J'en viens maintenant au second point, qui relève purement et simplement du « Coup de Jarnac », je veux évoquer la **modification du régime d'imposition des indemnités des élus locaux**, au prétexte d'adapter leur régime à une réforme du prélèvement à la source, qui ne verra probablement jamais le jour en l'état.*

Lorsque les élus locaux, notamment ceux des petites communes, constateront que leur indemnité sera, par le biais de la suppression du prélèvement libérateur, réduite d'un montant de l'ordre de une à trois mensualités par an, je crains que nous n'assistions à une véritable insurrection dans nos campagnes.

En effet, c'est le résultat obtenu, ainsi que je le dénonce dans un projet d'amendement, à l'article 5 du PLF, dont vous n'avez pas souhaité retenir l'argumentation, qui vient soumettre à

l'impôt sur le revenu, la tranche d'indemnisation des élus de 500 à 1 000 habitants, qui était jusqu'alors considérée comme relevant d'un équivalent remboursement de frais.

Rien de tel pour exposer les élus locaux à la merci de l'électeur-consommateur, et décourager les vocations des bénévoles de la République !

Vous comprendrez qu'avec de telles conditions proposées aux collectivités locales, dans un contexte de réforme de la DGF avortée, et dont vous ne reprenez pas même la perspective en supprimant l'article 150 totalement, nous retenons la question préalable.

Ajoutées au climat de désespérance des élus locaux englués dans des réformes inadaptées des collectivités locales, les dispositions adoptées, qui ne tiennent pratiquement pas compte de nos travaux antérieurs, laissent augurer de ce qu'il serait advenu de nos propositions réitérées, alors que le PLF vient totalement obérer la respiration pourtant consentie avec le report de moitié du prélèvement au bloc communal.

Dans ces conditions, avec la France des territoires, et une ruralité que vous avez un peu plus contribué à désespérer, et malgré ma frustration de commissaire aux finances, je voterai sans état d'âme la question préalable. »

Charles Guené,
29/11/2016

Mon suppléant : Michel GARET

- Maire de Villiers en Lieu
- Vice-Président de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier Der & Blaise
- Vice-Président de l'Association des Maires de la Haute-Marne délégué à l'ingénierie



Pour me joindre : **Du lundi au vendredi** **de 9h à 12h et de 14h à 18h**

Assistants à Chaumont :

Marie LAGLER et Marie-Christine SIMONNET
3 Boulevard Barotte 52000 CHAUMONT
Tél. : 03 25 31 90 50 - Fax : 03 25 32 10 59
charlesguene@wanadoo.fr

Assistant à Paris :

Philippe HOUBRON
15 rue de Vaugirard 75291 PARIS CEDEX 06
Tél. : 01 42 34 32 60 - Fax : 01 42 34 41 90
c.guene@senat.fr

Blog : <http://charlesguene.fr/>