



## Principales dispositions du PLF 2020 concernant le bloc communal Note n°3 : Dotations, FCTVA et FSRIF

### 1) Les concours de l'Etat en 2020 et les dispositions concernant les variables d'ajustement

Pour mémoire, en PLF initial, les concours financiers de l'Etat affichent une hausse de 565 M€ en 2020, dont :

- + 351 M€ sur le FCTVA,
- + 128 M€ sur la part régionale de TVA,
- + 123 M€ sur les compensations fiscales (hausse liée à la montée en charge de mesures votées en LF 2019 comme l'exonération de CFE pour les entreprises réalisant un faible chiffre d'affaire).

#### Observations :

Sur ces trois transferts, seule la part régionale de TVA est une recette réellement dynamique qui génère effectivement un surplus de ressources.

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 fiscaux votés par le Parlement.

Quant au FCTVA, s'il vient rembourser la TVA payée par les collectivités –et encaissée par l'Etat– sur certaines dépenses d'investissement et permet d'en diminuer le coût, sa progression est liée à la reprise de l'investissement local, qui ont un effet d'entraînement positif pour les territoires et l'économie nationale.

**Pour les communes et les EPCI, cette hausse masque d'autres évolutions à l'intérieur de l'enveloppe, en particulier la poursuite des ponctions réalisées au titre du mécanisme des variables d'ajustement.**

**Le PLF initial a prévu de diminuer les variables d'ajustement à hauteur de 122 M€ afin de couvrir les besoins suivants :**

- 59 M€ au titre de la progression des compensations fiscales (hors exonération de CFE pour les entreprises dont le CA est inférieur à 5 000 €),
- 25 M€ au titre de la suppression et prise en charge par l'État des indemnités de conseil des comptables publics versées par les collectivités locales,
- 22 M€ au titre de la hausse du transfert de l'Etat au profit de la CT de Corse,
- 10 M€ au titre de la hausse de la dotation élu local, en lien avec le projet de loi Engagement et proximité,
- 6 M€ au titre de la hausse de la dotation pour les titres sécurisés.

#### **Observation :**

**Comme les années passées, les besoins couverts par la baisse des variables sont contestables et restent peu transparents, les informations évoluant au fil de l'examen parlementaire du PLF.**

Ainsi, le financement des indemnités des comptables par les variables n'a pas été annoncé par les ministres J. GOURAULT et O. DUSSOPT lors de la présentation du PLF au Comité des finances locales le 26 septembre 2019 ; il ne figurait pas non plus dans les exposés des motifs ni dans les évaluations préalables du PLF rédigés par les ministères.

Cette mesure n'a été connue qu'en octobre lors de la parution du rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF 2020, qui indique de manière précise la liste et le chiffrage des besoins couverts par les variables<sup>1</sup>.

**Dans un communiqué commun du 21 octobre, l'ensemble des associations d'élus locaux, y compris l'ADF et Régions de France, ont dénoncé cette ponction de 25 M€ sur les ressources locales :** avec cette mesure, l'Etat, non seulement, fait financer par les collectivités une mesure qu'il a décidée de manière unilatérale sans concertation, mais il transforme en outre une charge optionnelle en charge obligatoire pour les budgets locaux.

**Les concours sollicités comme variables en 2020 sont les suivants :**

- la compensation du versement transport, en baisse de 43 M€ en 2020, ce qui équivaut à une baisse de près de moitié (montant 2019 : 91 M€),
- la DTCE (ou « dot carrée ») des régions et départements, en baisse de 35 M€,
- la Dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) des régions, en baisse de 35 M€,
- la DCRTP du bloc communal, en baisse de 10 M€.

**Observations :**

Les FDPTP ne connaissent pas de nouvelle diminution en 2020 et sont donc stabilisés à leur montant 2019, après une baisse de près d'un tiers de leur montant depuis 2016.

**A l'inverse, la compensation du versement transport est utilisée pour la première fois comme variable d'ajustement.**

Sur les 122 M€ de baisses des variables, l'effort demandé se répartit ainsi (en ordre de grandeur) :

- 38 M€ pour le bloc communal,
- 10 M€ pour les départements,
- 72 M€ pour les régions.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié les dispositifs proposés s'agissant des variables d'ajustement.

#### **Modifications apportées au Sénat**

Le Sénat a relevé de 35 M€ la compensation du versement transport, afin :

- de mettre à la charge de l'Etat, et non des collectivités, le financement de la suppression des indemnités des comptables (25 M€) et de la hausse de la dotation élu local (10 M€) liée aux mesures prévues dans le projet de loi engagement et proximité,
- d'atténuer la baisse de la compensation du VT. Cette baisse, fixée à 43 M€ dans le PLF initial, est ramenée à 8 M€ à l'issue du vote du Sénat.

Pour information, l'AMF avait transmis une proposition d'amendement supprimant totalement la baisse de cette compensation.

#### **Observations de l'AMF**

L'AMF prend acte que tous les besoins n'ont pas été répercutés sur les variables, une partie ayant été prise en charge par l'Etat. Toutefois, elle relève les points suivants.

- La mobilisation des variables prévue pour 2020 est certes plus faible que les années passées, 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 542M€ ; 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

<sup>1</sup> Rapport du rapporteur général Joël GIRAUD (Tome II, page 777)

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.

- 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.

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.

## **2) Le financement des mesures prévues par le projet de loi Engagement et proximité**

### **a) Financement des mesures relatives au remboursement des frais de garde et à la prise en charge de la protection fonctionnelle des élus dans les communes de moins de 3500 habitants**

Le projet de loi « Engagement et proximité » prévoit deux mesures destinées aux communes de moins de 3 500 habitants :

- le remboursement par les communes de moins de 3500 habitants aux membres du conseil municipal 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 (article 27) ;
- la compensation des charges supportées par les communes de moins de 3 500 habitants au titre de l'obligation de souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle pour les maires ou les élus (article 30).

Dans le PLF initial, le montant de la Dotation élu local a été augmenté de 10 M€ afin de financer ces deux mesures. Cette hausse de 10 M€ était toutefois financée par les collectivités locales via la baisse des variables d'ajustement.

#### **Modifications apportées au Sénat**

En premier lieu, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a reporté sur l'Etat le financement de la hausse de la Dotation élu local afin qu'elle ne pèse pas sur les collectivités.

En deuxième lieu, le Sénat a adopté plusieurs amendements déposés par le gouvernement tirant les conséquences des mesures prévues par le projet de loi Engagement et proximité :

- le premier abonde les crédits de la mission RCT de 7 M€ en 2020 afin de rembourser aux communes de moins de 3 500 habitants les frais de garde engagés par les élus ;
- deux autres amendements prévoient la création d'une dotation budgétaire au sein de la mission RCT, dotée de 3 M€ en 2020, destinée à compenser les charges supportées par les communes de moins de 3 500 habitants au titre de la protection fonctionnelle pour les maires ou les élus les suppléant. Un décret précisera les conditions de mise en œuvre de cette dotation, notamment la fixation du barème de compensation par l'État.

Ces deux mesures seront donc portées par des crédits de la mission RCT et non sur la dotation élu local. En cohérence, le gouvernement a précisé que la hausse de 10 M€ qui avait été provisionnée en PLF initial sur la Dotation élu local sera supprimée en nouvelle lecture.

### **b) Financement de la revalorisation des indemnités des élus**

Le projet de loi Engagement et proximité permet aux conseils municipaux d'augmenter l'indemnité des maires et des adjoints des petites communes, en relevant le plafond des indemnités (article 28).

Afin de permettre aux plus petites communes de financer la revalorisation des indemnités, le Premier ministre a annoncé, lors du Congrès des Maires, 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.

Pour mémoire, la dotation élu local s'est élevée à 3 030 euros en 2020 ; ce montant forfaitaire a été versé à 21 452 communes en 2019 (dont 21 365 communes métropolitaines).

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.

#### **Disposition adoptée au Sénat**

**Lors de l'examen du PLF au Sénat, le gouvernement a déposé un amendement traduisant les engagements du Premier ministre et augmentant les crédits de la dotation élu local de 28 M€.**

**Toutefois, le gouvernement prévoyait dans cet amendement de faire financer cette hausse par les départements et les régions, en diminuant de 28 M€ supplémentaires les variables d'ajustement de ces deux catégories de collectivités, alors que ce report du financement sur les départements et les régions n'avait aucunement été évoqué par le Premier ministre devant les maires.**

L'amendement du gouvernement, ainsi que les amendements déposés par les sénateurs sur ce sujet, ont fait l'objet de débats portant à la fois sur le mode de financement du dispositif et sur le montant financier en jeu.

Estimant le montant de 28 M€ suffisant au regard des annonces faites et considérant qu'on ne peut pas connaître à l'avance le montant des revalorisations qui seront effectivement votées par les conseils municipaux, A. DE MONTGOLFIER, rapporteur général de la commission des finances, a proposé un sous-amendement maintenant le montant de 28 M€ mais reportant le financement à la charge de l'Etat.

A l'inverse, considérant que le montant de 28 M€ proposé par le gouvernement est largement insuffisant, et estimant que la situation financière de bon nombre de petites communes ne permettrait pas une mise en application effective de la revalorisation des indemnités, de nombreux amendements ont proposé d'augmenter plus fortement le montant de la Dotation élu local pour permettre aux communes d'utiliser la possibilité donnée par le projet de loi Engagement et proximité.

**A l'issue des débats, le Sénat a adopté un amendement augmentant la Dotation élu local de 65 M€, financé par le budget de l'Etat.** Avec cette hausse, la dotation élu local serait portée à 130 M€ en 2020, correspondant au doublement de son montant par rapport à 2019.

### **3) 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**

Comme depuis 2018, le montant total de la DGF est gelé (26,9 Md€ à périmètre constant).

Au sein de la DGF, la péréquation devrait progresser de 190 M€ en 2020 (**+ 90 M€ pour la DSU, + 90 M€ pour la DSR, + 10 M€ pour les départements**), soit une hausse identique à celle votée en 2019.

Toutefois, comme les années passées, la totalité des besoins constatés au sein de la DGF est financée en interne, 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 la poursuite de la baisse de la DGF pour de nombreuses communes<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Pour les communes, l'écrêtement s'applique à plus de la moitié d'entre elles. Il explique le nombre très important de communes qui continuent à voir leur dotation diminuer malgré l'arrêt des baisses de dotation (baisse de dotation forfaitaire pour 66 % des communes en 2019, et baisse de la DGF totale pour 53 % des communes).

Si l'on ne connaît pas encore le montant total des besoins à couvrir, il est d'ores et déjà prévu dans le PLF que les écrêtements sur les communes et les EPCI financeront :

- la totalité de la hausse de la DSU et de la DSR prévue pour 2020, soit + 180 M€,
- la hausse de la dotation d'intercommunalité (+ 30 M€),
- les montants liés à la hausse de la population (en général entre 20 et 30 M€ chaque année),
- la hausse de 5 M€ des crédits affectés à la dotation Natura 2000 afin d'accompagner l'élargissement, voté à l'Assemblée en première lecture du PLF 2020, du périmètre de cette dotation (le dispositif de la nouvelle dotation est précisé au point 4 ci-dessous).

Par ailleurs, l'enveloppe de la DGF sera également affectée par la première étape du rattrapage des dotations de péréquation des communes d'outre-mer, prévue dans le PLF 2020 avec la mise en place d'une dotation de péréquation spécifique montant en puissance sur les 5 années à venir. Cette réforme ne pèsera toutefois pas sur l'écrêtement mais sur l'enveloppe nationale de péréquation (DSU, DSR, DNP).

#### **Observation de l'AMF sur l'évolution générale de la DGF :**

S'il a été mis fin à la baisse sans précédent de la DGF, la stabilisation de la DGF en 2020 pour la troisième année consécutive correspond à un gel de ressources et à une perte de pouvoir d'achat pour le bloc communal (absence de revalorisation par rapport à l'inflation), à laquelle s'ajoute la non-prise en compte de la progression démographique.

Par ailleurs, le financement de l'intégralité des besoins au sein de la DGF entraîne chaque année des pertes supplémentaires de DGF pour une grande partie des communes et des EPCI. Ce sera de nouveau le cas en 2020.

La baisse des variables s'ajoute aux autres contraintes pesant sur les concours de l'Etat (gel de l'enveloppe de DGF, écrêtements internes à la DGF, faiblesse du taux de compensation des allègements fiscaux, etc), limitant les capacités de financement des services publics locaux.

#### **4) Les impacts de la réforme de la fiscalité locale sur les critères de répartition des dotations**

La suppression de la TH produira des bouleversements majeurs sur les critères de ressources des communes et des EPCI et sur l'ensemble des mécanismes reposant sur ces indicateurs.

Le gouvernement a annoncé que la révision des critères serait entamée en 2020, sur la base de la réforme fiscale adoptée pour remplacer la taxe d'habitation.

Cette réforme est toutefois discutée sans que l'on ne dispose d'aucune simulation concernant ses impacts sur les critères et les mécanismes de dotations et de péréquation.

**Dans ce contexte, l'Assemblée nationale a adopté un amendement 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, présentant 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.

#### **Dispositions votées au Sénat**

- En cohérence avec la modification du calendrier de la réforme fiscale qu'il a votée à l'article 5 du PLF, le Sénat a supprimé la demande de rapport introduite par l'Assemblée. En effet, les sénateurs ont décalé d'un an l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et prévu la remise par le gouvernement de rapports en 2020 et 2021 sur l'évaluation a priori de la réforme, qui permettront d'en ajuster les paramètres. Ces rapports porteront notamment sur l'impact de la réforme sur les indicateurs financiers utilisés pour les dotations et les mécanismes de péréquation.

- Par ailleurs, concernant spécifiquement l'outre-mer, le Sénat a adopté une mesure demandant au gouvernement de remettre un rapport d'ici septembre 2021 sur les conséquences de la refonte de la fiscalité locale et du mécanisme de compensation sur les communes d'outre-mer.

### **Observations AMF**

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.

## **5) La transformation de la dotation Natura 2000 (5 M€ en 2019) en Dotation de soutien pour la protection de la biodiversité (10 M€ en 2020 à ce stade)**

**L'Assemblée nationale, poursuivant l'objectif de verdissement de la DGF, transforme la dotation Natura 2000, créée en 2019, en une Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité** (amendement de Joël GIRAUD, déjà à l'origine de la création de la Dotation Natura 2000 en LF 2019). Outre les communes concernées par un site Natura 2000, cette dotation sera versée aux communes situées en cœur de parc national et à celles situées dans un parc naturel marin.

Pour financer l'élargissement de la dotation à de nouvelles communes, les crédits de la dotation sont doublés : ils passent de 5 M€ en 2019 à 10 M€ en 2020.

**Comme en 2019, la dotation est financée par la DGF. Ainsi, l'enveloppe de la DGF avait été diminuée de 5 M€ en 2019 pour financer la création de la dotation Natura 2000 ; la DGF sera à nouveau minorée de 5 M€ en 2020 pour financer la hausse de ses crédits.**

La dotation comportera trois fractions :

- une fraction destinée aux communes dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 ; cette fraction est égale à 55 % du montant total de la dotation (soit 5,5 M€) ;
- une fraction destinée aux communes situées dans un cœur de parc national et qui ont adhéré à la charte du parc national, égale à 40 % du montant total de la dotation (soit 4 M€) ;
- une fraction destinée aux communes situées au sein d'un parc naturel marin, égale à 5 % du montant total de la dotation (soit 0,5 M€) ;

Pour ces trois fractions, la dotation est réservée aux communes de moins de 10 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur au double de la moyenne de leur strate.

Remarque sur la part Natura 2000 : en 2019, le seuil d'éligibilité en terme de potentiel fiscal était fixé à 1,5 fois la moyenne. Le dispositif adopté pour 2020 relève ce seuil au double de la moyenne, ce qui entraînera une hausse du nombre de communes éligibles.

### **Modification apportées par le Sénat**

Pour éviter que les communes éligibles en 2019 à la dotation Natura 2000 subissent une diminution de leur dotation entre 2019 et 2020 du fait de l'élargissement de la condition de potentiel fiscal, le Sénat a relevé à 60 % la part de la dotation destinée à la fraction Natura 2000. En parallèle, il a abaissé à 35 % la fraction « cœur de parc national ».



## 6) La réforme des dotations de péréquation des communes d'outre-mer

Le PLF 2020 prévoit la première étape du rattrapage des dotations de péréquation en faveur des communes des 5 départements d'outre-mer (DOM).

Rappels :

- Les communes d'outre-mer relèvent de dispositifs dérogatoires en matière de péréquation : elles ne sont pas éligibles aux dotations existant en métropole (DSU, DSR et DNP) mais bénéficient d'une dotation spécifique, la Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), dont le montant correspond à une fraction de l'enveloppe nationale de la DSU, de la DSR et de la DNP.

- Par ailleurs, la DACOM est répartie entre les communes des DOM selon des critères peu péréquateurs qui ne permettent pas de prendre en compte de manière satisfaisante les différences de charges et de niveaux de ressources.

Or, ce dispositif dérogatoire s'avère moins favorable globalement que si les communes d'outre-mer relevaient des mécanismes de péréquation applicables en métropole. Pour répondre à cette situation, le Président de la République a annoncé en février 2019 l'engagement d'une réforme permettant sur 5 ans de mieux aligner les dotations de péréquation des communes d'outre-mer, par rapport aux communes de métropole.

Des travaux menés au sein du CFL au printemps 2019 ont chiffré à 55 M€ le manque à gagner atteint en 2019. Le CFL a fait des propositions en juillet dernier pour mettre en œuvre une trajectoire de rattrapage, tout en renforçant le caractère péréquisiteur des dotations des communes d'outre-mer ; il a par ailleurs demandé que le financement du dispositif de rattrapage soit pris en charge par l'Etat.

**Le PLF 2020 engage la trajectoire de rattrapage, avec une première étape dès 2020. Le dispositif proposé repose sur l'augmentation du pourcentage prélevé chaque année sur l'enveloppe nationale de DSU, DSR et DNP à destination des communes d'outre-mer, permettant la mise en place d'une nouvelle dotation de péréquation pour les communes des 5 DOM.**

**Cette nouvelle dotation de péréquation viendra compléter la DACOM, dont le montant sera figé à son niveau 2019.**

**Pour 2020, le montant de cette dotation a été fixé à 17 M€ dans le PLF initial, et porté à environ 18,4 M€ à l'Assemblée nationale, afin de tenir compte des communes de Mayotte<sup>3</sup>.**

Cette nouvelle dotation, qui montera en puissance d'année en année sur la période de rattrapage, bénéficiera à toutes les communes des DOM et sera répartie selon des critères de ressources et de charges (population, potentiel financier par habitant intégrant les recettes d'octroi de mer, revenu des habitants).

**Le dispositif proposé en PLF est largement inspiré des propositions du CFL, à l'exception toutefois des modalités de financement.** En effet, alors que le CFL avait demandé que le rattrapage soit financé par l'Etat au nom de la solidarité nationale, le dispositif prévu dans le PLF se fait à montant constant de DGF, sans abondement du budget de l'Etat, et pèse donc à ce stade sur l'enveloppe de la DGF.

**Précisions :**

A la différence de la plupart des autres mesures pesant habituellement sur la DGF (hausse de la péréquation, progression démographique, etc), la réforme de la péréquation en outre-mer ne pèsera pas sur les mécanismes d'écêtement, mais sera financée à l'intérieur de l'enveloppe nationale dédiée à la péréquation (DSR, DSU et DNP) : elle sera donc prise en charge par les communes de métropole éligibles à la péréquation, qui bénéficieront d'une moindre hausse de leurs dotations.

Pour 2020, sur les 18,4 M€ qui seront affectés à la nouvelle dotation de péréquation, plus de la moitié (10 à 11 M€) correspond à la progression spontanée de la part outre-mer du fait de la hausse de l'enveloppe nationale de péréquation, qui se serait de toute façon appliquée en l'absence de réforme, le solde (7 à 8M€) correspondant au rattrapage proprement dit, c'est-à-dire à l'augmentation, prévue par le PLF, du pourcentage de l'enveloppe nationale destiné aux communes d'outre-mer. Ainsi, en réalité, le dispositif de rattrapage pesant sur les communes de métropole s'élève non pas à 18,4 M€

---

<sup>3</sup> En effet, le chiffrage initial a été fait sur la base des communes des 4 DOM historiques, sans tenir compte de Mayotte faute de données suffisantes, alors que le rattrapage est destiné à bénéficier aux communes des 5 DOM.

mais est de l'ordre de 7 M€. De même, les crédits supplémentaires par rapport au droit constant qui seront transférés aux communes d'outre-mer seront en réalité de 7 M€ environ.

Le Sénat n'a pas modifié les montants en jeu ni le financement de la mesure : le volume total prélevé sur l'enveloppe nationale de péréquation reste établi à 18,4 M€, sans abondement de l'Etat.

**Il a toutefois modifié le dispositif de répartition des dotations entre les communes d'outre-mer, dans l'objectif de renforcer le caractère péréquateur de la réforme, avec les mesures suivantes :**

- en 2020, la DACOM, au lieu d'être figée à son niveau de 2019 comme proposé dans le PLF initial, sera diminuée et établie à 95 % de ce montant, afin d'augmenter le montant de la nouvelle dotation de péréquation ; le dispositif s'accompagne d'un mécanisme de garantie afin qu'aucune commune ne subisse une baisse de son attribution totale (DACOM + dotation de péréquation) ;

- trois critères supplémentaires sont introduits pour la répartition de la dotation de péréquation : ainsi, en plus du potentiel financier et du revenu des habitants, déjà prévus dans le PLF initial, sont ajoutés le nombre d'enfants de 3 ans à 16 ans domiciliés dans la commune, le nombre de bénéficiaires du RSA et le nombre de bénéficiaires des aides au logement, afin de mieux retranscrire les spécificités et besoins des communes d'outre-mer ;

- afin de mieux prendre en compte les charges de centralité supportées par les « villes-capitales » des DOM, le Sénat a introduit un mécanisme majorant la dotation qui sera versée aux chefs-lieux de département et d'arrondissement comptant plus de 10 000 habitants.

Un dispositif de garantie est prévu pour éviter que la réforme n'entraîne des diminutions de dotation par rapport à 2019. Ainsi, à compter de 2020, le montant total (DACOM + dotation de péréquation) par habitant perçu par chaque commune ne peut être inférieur au montant de DACOM par habitant perçu en 2019.

**Le Sénat a également prévu que la nouvelle DACOM (DACOM historique + dotation de péréquation) serait désormais versée par douzième.**

Ces mesures sont issues d'amendements portés notamment par le sénateur de Guyane Georges PATIENT, reprenant les travaux du député Jean-René CAZENEUVE et du sénateur PATIENT dans le cadre de leur mission sur la situation financière des communes des DOM (dont le rapport n'a toutefois pas encore été rendu public).

**Sur cette réforme de la DGF d'outre-mer, l'AMF partage les propositions du CFL sur le nécessaire rattrapage des dotations au profit des communes d'outre-mer. Elle considère toutefois, comme le CFL, que c'est à l'Etat de prendre en charge l'ensemble de la trajectoire de rattrapage, au titre de la solidarité nationale.**

## **7) Autres dispositions relatives à la DGF des communes**

**Le Sénat a ajouté trois dispositions concernant la DGF des communes.**

- **Modalités de l'écrêtement appliqué sur la dotation forfaitaire des communes pour financer les besoins internes à la DGF et notamment la hausse de la DSU et de la DSR**

Actuellement, l'écrêtement n'est pas appliqué aux communes n'ayant plus de dotation forfaitaire ; ces communes ne participent donc pas au financement de la péréquation, ce qui augmente le volume d'écrêtement supporté par les autres communes, généralement moins favorisées en terme de niveau de ressources.

Contre l'avis du gouvernement, le Sénat a adopté une mesure visant à soumettre les communes n'ayant plus (ou plus assez) de dotation forfaitaire à un prélèvement sur fiscalité à hauteur de l'écrêtement qui aurait dû leur être appliqué.

NB : jusqu'en 2013, toutes les communes percevaient de la dotation forfaitaire. Le nombre de communes sans dotation forfaitaire a augmenté à partir de 2014, sous l'effet de la baisse des dotations et, dans une moindre mesure, de l'écrêtement ; il s'est établi à 853 communes en 2019.



- **DSU : périmètre de logement pris en compte dans le recensement des logements sociaux**  
Actuellement, le périmètre des logements retenus pour la DSU est moins large que celui défini pour la loi SRU. Ainsi par exemple, les logements-foyers et les logements privés conventionnés ne sont pas pris en compte pour la DSU, pour des raisons de fiabilité des données, alors qu'ils le sont pour l'application de la loi SRU.  
Le Sénat propose d'harmoniser ces deux périmètres en retenant celui appliqué pour la loi SRU, dans la mesure où, en vertu de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux, qui recense les logements sociaux, devrait contenir à partir de 2020 le dénombrement des foyers-logements, permettant un recensement fiable.  
La disposition adoptée au Sénat devrait toutefois être approfondie d'ici l'adoption définitive du PLF afin d'expertiser les éventuels impacts sur la répartition de la DSU.
- **DSR bourg-centre**  
Le Sénat a supprimé le dispositif de plafonnement de la population mis en place depuis 2017 pour calculer l'éligibilité et le montant de la DSR bourg-centre. Ce plafonnement a été instauré pour éviter que des communes ayant un nombre particulièrement élevé de résidences secondaires mais une faible population permanente ne perçoivent la DSR bourg-centre sans pour autant assurer de réelles charges de centralité. Contre l'avis du gouvernement, les sénateurs ont supprimé cette disposition, estimant que celle-ci avait été introduite en 2017 sans simulation ni concertation et a engendré un effet de seuil excluant une dizaine de communes du dispositif, dont plus de la moitié en zone de montagne.

## 8) Dispositions relatives au FCTVA

### a) Automatisation du FCTVA : nouveau report de la réforme, désormais prévue en 2021

Lors des travaux de préparation de la réforme, l'Etat avait jusqu'à présent indiqué qu'il accepterait que la réforme s'accompagne d'un léger surcoût pour son budget, compte tenu des économies attendues en termes d'« équivalent temps plein » au sein des préfectures.

Or, selon l'évaluation préalable du PLF 2020, l'Etat conditionne désormais l'application de la réforme à une négociation avec les collectivités visant à garantir un coût nul pour son budget, impliquant des adaptations de l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA par rapport à celle qui avait été concertée jusqu'à présent.

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.

**L'Assemblée nationale 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.**

Cet amendement, qui a recueilli l'avis favorable unanime de la commission des finances de l'Assemblée, a été adopté en séance publique malgré l'avis défavorable du gouvernement. Le Sénat n'a pas apporté de modifications sur ce dispositif.

### b) Elargissement du FCTVA à de nouvelles dépenses

**L'Assemblée nationale a élargi le FCTVA au bénéfice des dépenses d'entretien des réseaux payées par les bénéficiaires du FCTVA à compter du 1er janvier 2020. Cette disposition a reçu l'avis favorable du gouvernement et a été votée dans les mêmes termes par le Sénat.**

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.

Le nouvel élargissement aux dépenses d'entretien des réseaux coûterait, d'après les estimations de la DGCL à partir des données 2018, 10 M€ en 2020 (dépenses payées à partir de 2020), 32 M€ en 2021 (dépenses payées en 2020 et 2021) et 47 M€ en 2022 (dépenses payées en 2020, 2021 et 2022).

#### **Modifications apportées au Sénat : élargissement du FCTVA à la location de longue durée des véhicules à faibles émissions**

La loi d'orientation des mobilités (LOM) oblige les collectivités, à partir de 2021, à verdir leur parc automobile en augmentant la part de véhicules à faibles émissions. Avec les règles actuelles, le FCTVA n'est attribué (sous réserve de certaines conditions) que lorsque les collectivités acquièrent des véhicules, mais pas lorsqu'elles recourent à la location.

Afin de faciliter le respect des objectifs fixés par la loi LOM, le Sénat a adopté une mesure permettant le bénéfice du FCTVA pour les collectivités prenant en location de longue durée (deux ans ou plus) des véhicules hybrides ou électriques. Le FCTVA serait alors calculé sur la fraction des loyers correspondant à l'investissement réalisé par le loueur.

Cette disposition, dont le coût serait de l'ordre de 200 000 € pour la première année selon l'estimation avancée par les auteurs de l'amendement, a été adoptée avec l'avis défavorable du gouvernement, qui a émis des réserves techniques quant à la mise en œuvre de la mesure.

### **9) FNGIR : Rectification du prélèvement en cas de baisse significative des bases d'imposition**

Le Sénat a adopté un amendement permettant aux communes et EPCI ayant subi une baisse significative de leurs bases de contribution économique territoriale (CET) de demander aux services fiscaux la rectification de leur prélèvement au titre du FNGIR.

L'amendement prévoit qu'un nouveau calcul de leur participation au FNGIR est effectué, sur la base nouvelle des recettes observées l'année de la perte.

La perte occasionnée pour le FNGIR est financée par l'Etat.

Cet amendement a été adopté contre l'avis du gouvernement.

### **10) Mise en place d'une compensation intégrale des exonérations de foncier bâti pour la construction de logements sociaux**

Le Sénat a adopté un amendement garantissant aux collectivités locales concernées le versement d'une compensation intégrale des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements sociaux.

En effet, en raison du mode de calcul de ces compensations fiscales et de leur intégration dans le périmètre des variables d'ajustement, les exonérations fiscales en matière de logement social sont compensées de manière très partielle ; la part des exonérations non compensées est estimée à plus de 400 M€ pour les communes en 2018.

Cette disposition, déjà adoptée par le Sénat lors des précédents projets de loi de finances mais supprimée chaque année à l'Assemblée en raison de son coût pour l'Etat, a été de nouveau votée par le Sénat en PLF 2020 : dans le contexte de la suppression de la taxe d'habitation, les communes et EPCI qui construiront de nouveaux logements sociaux à compter de l'entrée en vigueur de la réforme subiront une perte de ressources par rapport au régime fiscal actuel.

Cet amendement a été adopté avec l'avis défavorable du gouvernement.

## 11) Création d'un fonds d'aide à l'entretien des ouvrages d'art (10 M€ en 2020)

Le Sénat a voté la mise en place d'un Fonds d'aide à l'entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements, doté de 10 M€ pour 2020. Il s'agirait d'un fonds d'amorçage permettant d'accompagner les collectivités locales dans le travail de recensement et de diagnostic des infrastructures. Ces 10 M€ seraient financés par redéploiements de crédits au sein de la mission RCT, provenant de la Dotation générale de décentralisation (DGD) « concours particuliers ».

## 12) DETR et DSIL – Article 78 nonies

Le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances 2019 s'agissant de la DETR et de la DSIL. Les montants d'autorisation d'engagement seront comme en 2019 de « 1,046 milliard d'euros pour la DETR, et de 570 millions d'euros pour la Dsil.

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.

En première lecture à l'Assemblée Nationale, un amendement a été adopté. Cette amendement dispose qu'en 2020 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 et de la DSIL ne sont pas intégralement consommés alors même que 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.**

De plus, en 2019 apparaît un différentiel négatif entre le montant global de l'enveloppe DETR communiquée au préfet et le vote en loi de finances de  
 – 13 832 843€ « hors réserve de précaution »  
 et de – 44 797 275€ après soustraction de la réserve de précaution.  
 En outre entre 2018 et 2019 une baisse de 32 215 571€ est à noter.

DETR voté en loi de finances 2018 et 2019 : 1,046 Md€				
Enveloppes DETR 2019 après soustraction de la réserve de précaution			Enveloppes DETR 2019 hors "réserve de précaution"	
DETR 2018	DETR 2019	Evolution 2018/2019	DETR 2019	Evolution 2018/2019
1 033 418 296 €	1 001 202 725 €	-32 215 571 €	1 032 167 157 €	-1 250 539 €
Différence en voté et communiqué aux préfets				
- 12 581 704 €	- 44 797 275 €	32 215 571 €	-	13 832 843 €

\*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

**En première lecture au Sénat trois amendements sur la DETR et la DSIL ont été adoptés.**

- Le premier sur la DETR, prévoit de réserver une part égale à 15 % de l'enveloppe départementale de DETR aux projets dont le coût n'excède pas 50 000 euros afin de remédier aux difficultés que rencontrent les communes rurales pour « boucler » le financement de petits projets. Les subventions resteraient attribuées par le préfet de département.
- Le deuxième portant sur la DSIL vise à ce que les subventions de l'État au titre de **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) soient principalement attribuées par le préfet de département, et non par le préfet de région et tend à créer une commission départementale des investissements locaux, chargée de contrôler la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la part départementale de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)**. Cette commission serait modelée sur l'actuelle « commission DETR », mais ses compétences sont renforcées. Elle serait ainsi destinataire de la liste des demandes de subvention attribuées au préfet de département et appelée à formuler un avis sur la liste complète des subventions projetées.
- Enfin un troisième amendement vise à encadrer les **modalités d'usage du « bonus » de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** perçu par les collectivités ayant respecté leur « contrat de Cahors », sous la forme d'une majoration de leur taux de subvention. Le préfet de région ne pourrait ainsi en faire usage que lorsqu'il est constaté au 30 septembre de l'année d'exécution, plus de 40 % des crédits annuels n'ont pas été consommés. Préalablement à la décision de majoration du taux de subvention, il serait tenu de motiver sa décision dans un avis rendu à la « commission DETR » du département sur lequel est située la collectivité en question. Cet avis permettrait à la commission DETR d'être informée et de s'assurer qu'aucun autre projet verrait ces crédits mieux employés.

### 13) Fond de solidarité des communes de la région Ile de France

S'agissant du FSRIF, en première lecture à l'Assemblée Nationale, un amendement proposant de rétablir la progression du FSRIF de 20M€ par an observée depuis 2012, pour le porter à 350M€ en 2020 a été adopté.

#### **En première lecture au Sénat, deux amendements sur le FSRIF ont été adoptés.**

- Le premier vise à **supprimer l'augmentation du fonds de péréquation du FSRIF votée en 1ère lecture par l'Assemblée nationale de 20 millions d'euros** estimant que le FSRIF avec un niveau de 330 millions d'euros a déjà atteint un niveau permettant d'assurer la péréquation entre collectivités.
- Le deuxième vise à supprimer la restriction concernant la progression de la part supplémentaire prélevée sur une commune qui ne peut excéder 50% de progression de la hausse de l'enveloppe du FSRIF, cette disposition ne trouvant à s'appliquer qu'à la ville de Paris.