

Analyse et position de l'AMF sur le projet de loi de finances pour 2020

I. Le PLF 2020 revient sur les engagements du gouvernement sur les modalités de compensation de la taxe d'habitation

Concernant la Taxe d'habitation (TH), le gouvernement avait indiqué que « *les collectivités seront compensées à l'euro près* ». Un dégrèvement progressif sur 3 ans (2018 – 2020) pour 80% des contribuables les plus modestes avait ainsi été institué par la loi de finances 2018. En 2020, les collectivités devaient continuer de percevoir le produit de TH correspondant aux taux fixés par les conseils municipaux et communautaires et à l'évolution des bases.

Cependant, le PLF 2020 revient sur ces engagements en changeant les calculs pour diminuer la compensation. Le PLF 2020 reprend toutes les composantes de la compensation pour les modifier une à une :

- ✓ **sur les bases**, le PLF 2020 prévoit de geler les bases. Après le communiqué de l'AMF et de l'ensemble des associations du bloc communal du 1^{er} octobre 2019, un amendement de la majorité de l'Assemblée nationale cède sur une actualisation des bases de 0,9%, soit une actualisation en dessous de l'inflation qui est à 1% selon les derniers chiffres de l'INSEE. La loi de finances pour 2017 avait cependant prévu une actualisation des bases selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) qui est pourtant l'indicateur permettant d'apprécier le respect du critère de convergence portant sur la stabilité des prix dans le cadre du traité de l'Union européenne - Maastricht (1,2% en 2018 et 2,2% en 2019). Cette mesure réduit les ressources locales de 100 M€ par an environ.
- ✓ **Sur les taux**, le gouvernement calcule la compensation avec les taux 2017. Les hausses de taux intervenues en 2018 et 2019 sont sorties des calculs de la compensation ce qui fait perdre 160M€ aux communes et EPCI. Par contre, ces hausses restent applicables aux 20% de contribuables encore assujettis à la taxe en 2021 et 2022 non plus au profit des communes et des EPCI mais au profit de l'Etat. Ainsi, pour la TH qu'il perçoit, l'Etat s'applique les taux 2019 pendant 2 ans alors que la compensation versée aux collectivités est calculée sur les taux 2017.
- ✓ **Comment l'Etat, en plein déficit, financera le manque à gagner de la compensation ?** Le PLF 2020 prévoit que 900 M€ seront payés par l'Etat pour équilibrer le dispositif, le FB du département étant à 14,2 M€ de la TH des communes à 15 M€. Sur ces 900 M€, 600 M€ sont dégagés sur la ville de Paris qui bénéficie d'une compensation par de la TVA. Les 300 M€ restants seraient financés par l'Etat. L'évolution différentielle entre les bases selon les territoires pourrait donc conduire, en cas de hausse différentielle des bases à accroître mécaniquement le déséquilibre du dispositif et donc la compensation de l'Etat. Ce mécanisme suppose le maintien de la compensation de l'Etat et son augmentation annuelle en fonction des écarts. Pour alléger sa charge, l'Etat pourrait ainsi intégrer cette compensation dans les variables d'ajustement.

II. Le PLF revient sur l'autonomie de gestion des collectivités locales

1. Des budgets pilotés par l'administration fiscale

Le PLF 2020 revient donc sur l'autonomie de gestion des collectivités locales. Invoquant l'argument technique, le PLF 2020 prévoit d'empêcher les conseils municipaux et communautaires de délibérer en 2020 pour fixer les taux de taxe d'habitation.

Le PLF 2020 va même plus loin en prévoyant d'annuler en 2020 les effets des augmentations de taux décidés par les communes et les EPCI en 2018 et 2019. Les budgets 2020 devront donc se passer des délibérations des conseils municipaux et communautaires sur le niveau de taux de taxe d'habitation malgré l'expression du suffrage universel lors des prochaines élections municipales. Pour la taxe d'habitation sur les locaux vacants, un gel des effets des délibérations jusqu'en 2023 est prévu.

Il s'agit donc d'une nouvelle atteinte à l'autonomie financière, voire un déni de démocratie puisque les budgets locaux seront établis pour partie par l'administration fiscale sur la moitié du prochain mandat.

2. Le report de la révision des valeurs locatives à 2026

L'AMF a obtenu l'inscription en PLF 2020 de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. L'achèvement de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est une nécessité impérieuse tant pour la préservation des ressources fiscales et l'autonomie des communes et de leurs intercommunalités, que pour l'équité entre les contribuables. Il ne serait pas concevable de procéder à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'abandonner celle concernant les locaux d'habitation. L'absence de révision conduirait en effet à accroître les inégalités entre contribuables.

Toutefois, le PLF 2020 reporte la mise en œuvre de la révision à 2026. L'argument avancé par le gouvernement concernant ce report est d'éviter de laisser croire que la révision serait une compensation de la suppression de la TH.

Cet argument n'est pas recevable compte tenu des lissages qui seront inévitablement mis en place comme par exemple ceux prévus sur 10 ans sur le foncier bâti de locaux professionnels.

Ce report à 2026 ne répond-il pas à l'objectif de suppression du foncier bâti à moyen terme ?

III. Sur les autres dispositions du PLF 2020

1. Sur les autres mesures concernant la fiscalité locale

a. Suppression sans compensation de la taxe sur les activités commerciales non salariées¹

La taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière est supprimée au 1er janvier 2020. Le PLF indique que les recettes procurées par la taxe ne peuvent être déterminées dans la mesure où il n'existe pas de compte dédié dans la nomenclature comptable des communes. En outre, aucun recensement n'a permis à ce jour de déterminer le nombre de communes ayant institué la taxe.

La suppression d'une nouvelle ressource locale, réalisée sans étude d'impact ni compensation, peut donc constituer un risque pour l'équilibre financier des communes qui l'ont mises en place.

b. Suppression des tarifs réduits de Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) des carburants utilisés pour le fonctionnement des moteurs qui ne sont pas utilisés pour la propulsion des véhicules sur les routes

Les produits concernés sont le gazole et les gaz de pétrole liquéfiés.

L'exonération partielle de Taxe sur le gazole non routier sera supprimée progressivement sur trois ans à partir de juillet 2020. La mesure devrait permettre un supplément de recettes pour l'Etat estimé à 200 millions d'euros en 2020, 650 millions en 2021 et 870 millions à compter de 2023. A noter que les secteurs de l'agriculture et le transport ferroviaire ne seront pas concernés et que les entreprises seront en parties compensées via un suramortissement.

La mesure a un impact pour les collectivités propriétaires de véhicules non routiers et qui gèrent les activités afférentes en régie directe

¹ Compte tenu du caractère saisonnier des activités concernées, cette taxe s'applique essentiellement au secteur du tourisme. Elle peut ainsi concerner, par exemple, des commerçants ambulants, des marchands saisonniers, ou encore des exploitants de *food trucks*

2. Montants prélevés sur les variables d'ajustement

Les concours sollicités comme variables en 2020 sont les suivants :

- la DTCE (ou « dot carrée ») des régions et départements, en baisse de 30 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€,
- la compensation du versement transport, en baisse de 45 M€ (- 47 %).

Sur les 120 M€ de baisses des variables, l'effort demandé se répartit ainsi :

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

La mobilisation des variables prévue pour 2020 est plus faible que les années passées, pour les raisons suivantes :

- les années précédentes, l'Etat a fait financer par les collectivités des mesures qui auraient dû relever de la solidarité nationale : les allègements fiscaux de 542 M€ au profit des personnes de condition modeste en 2017, le financement du Fonds de 50 M€ pour la reconstruction de Saint-Martin en 2019 ;
- depuis deux ans, la hausse de DSU et de la DSR est intégralement financée au sein de la DGF, alors qu'elle était auparavant financée pour moitié par les variables. Ce changement de financement permet ainsi à l'Etat d'afficher un allègement de la contrainte pesant sur les variables ;

Dotation de péréquation outre-mer

Le PLF 2020 prévoit la première étape du rattrapage, avec la mise en place d'une dotation de péréquation estimée à 17 M€ en 2020, pour les communes des 5 DROM. Il est prévu que cette nouvelle dotation, qui viendra compléter la DACOM, bénéficie à toutes les communes des DROM et soit répartie en fonction de critères de ressources et de charges (population, potentiel financier par habitant intégrant les recettes d'octroi de mer, revenu des habitants).

L'AMF partage les propositions du CFL sur le nécessaire rattrapage des dotations au profit des communes d'outre-mer. Sur le financement du dispositif, elle considère toutefois, comme le CFL, que la prise en charge du rattrapage relève de la solidarité nationale.