

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

Un budget de transition

Le projet de loi de finances (PLF), dont l'examen rythme traditionnellement la fin de l'année parlementaire, a prévu une stabilité des concours financiers à destination des collectivités territoriales en 2019.

Présenté le 24 septembre au Conseil des ministres, il contient également une réforme de la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Même si ce texte semble moins drastique que les années précédentes, marquées par une baisse cumulée de près de 28 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement, de 2014 à 2017, plusieurs points ont retenu l'attention des parlementaires de montagne. Ils se sont notamment mobilisés pour maintenir l'allègement de la taxation du gazole non routier et pour une meilleure prise en compte de la spécificité montagne au sein des dotations.

Concernant les grands équilibres, le PLF pour 2019 est sans surprise. Il prévoit, tout d'abord, une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à 26,95 milliards d'euros, soit un montant quasiment identique à celui de 2018 (26,96 milliards d'euros). Pour le bloc communal, le volet péréquation, qui vise à réduire les écarts de richesse entre collectivités, est renforcé avec un abondement de 180 millions d'euros. Cette augmentation est répartie à parts égales entre la dotation de solidarité urbaine (90 millions d'euros) versée aux communes urbaines et la dotation de solidarité rurale (90 millions d'euros) versée à la grande majorité des communes de montagne, portant l'enveloppe de cette dernière à 1,5 milliard d'euros.

Le PLF intègre la réforme de la dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre (1,5 milliard d'euros en 2018). Cette réforme, qui s'inspire des recommandations du Comité des finances locales (CFL) en juillet dernier, rénove l'architecture de la dotation afin d'en simplifier le fonctionnement et d'assurer une certaine prévisibilité des attributions individuelles. Avant la réforme, le calcul de la dotation se faisait au niveau de chaque catégorie d'intercommunalité. Les communautés de communes à fiscalité additionnelle recevaient 20,05 euros par habitant, les communautés de communes à fiscalité unique jusqu'à 34,06 euros par habitant, les communautés d'agglomération 48,08 euros par habitant, les communautés urbaines et métropoles 60 euros par habitant. Dans cette configuration, les changements de catégorie juridique ont entraîné des coûts élevés d'une année à l'autre, chiffrés par le Co-

mité des finances locales à 737 millions d'euros sur les cinq dernières années, la majeure partie ayant été financée par écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI.

Le PLF pour 2019 revient sur ce mécanisme en créant, pour la dotation d'intercommunalité, une enveloppe unique regroupant l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre avec une hausse de 30 millions d'euros en 2019 par rapport au montant de 2018. Cette augmentation sera financée par les communes et les EPCI. L'architecture de

leur dotation par habitant en 2018 était inférieur à 5 euros ou nul.

Par ailleurs, conformément à ce qui avait été décidé dans les précédentes lois de finances, l'enveloppe du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) – mécanisme de solidarité financière entre collectivités du bloc communal – ne progressera pas et restera donc plafonnée à 1 milliard d'euros en 2019.

Au cours de la discussion budgétaire à l'Assemblée, la montagne n'a pas été oubliée. Ses parlementaires ont présenté des amendements visant à mieux la prendre en considération.

Ainsi, jusqu'à présent, les engins utilisés pour le déneigement des routes et le damage des pistes, qui fonctionnent au gazole non routier (GNR), bénéficiaient d'un tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Ce carburant étant jugé nocif pour l'environnement, son régime fiscal avantageux a été supprimé par l'article 19. L'amendement a été adopté par l'Assemblée nationale, exception faite des engins utilisés par les entreprises ferroviaires et les agriculteurs qui continuent de bénéficier d'un taux réduit de TICPE. Cette suppression est lourde de conséquences pour les départements et les communes responsables du déneigement des routes et gestionnaires des domaines skiables. Cela pourrait conduire à une augmentation du coût du carburant de 40 centimes d'euro par litre. Le taux de taxe supporté par les carburants passerait alors de 50 % à 70 %. Cet effet brutal se cumulerait avec la hausse déjà programmée dans la loi de fi-

« Le président de la République a annoncé, le 5 décembre, la suppression de l'alignement de la fiscalité du GNR sur celle des particuliers. Ainsi, l'article 19 devient sans objet, ce qui clôt le débat pour 2019. »

la dotation, quant à elle, reste inchangée : 30 % pour la dotation de base et 70 % pour la dotation de péréquation, avec introduction d'un critère revenu par habitant pour cette dernière. Enfin, pour remédier aux dotations d'intercommunalité nulles ou quasi nulles, suite à la contribution au redressement des finances publiques, les intercommunalités bénéficieront en 2019 d'un complément⁽¹⁾ lorsque le montant de



nances pour 2018 de 5 centimes par litre chaque année pour le gazole.

Soucieux de ne pas pénaliser davantage les collectivités déjà affectées par la baisse des dotations, les parlementaires de montagne se sont mobilisés en proposant des amendements pour intégrer les activités neige au régime applicable aux entreprises ferroviaires. Ces propositions ont reçu un écho favorable au Sénat en première lecture.

Depuis, et au moment où nous mettons sous presse, le président de la République a annoncé, le 5 décembre, la suppression de l'alignement de la fiscalité du GNR sur celle des particuliers. Ainsi, l'article 19 devient sans objet, ce qui clôt le débat pour 2019.

Concernant la deuxième partie du PLF, le travail des parlementaires de montagne a porté essentiellement sur la DGF et le FPIC. L'Assemblée nationale a adopté un amendement permettant de mieux couvrir les charges des communes touristiques, notamment en montagne. Ainsi, le nombre d'équivalent habitant par résidence secondaire passe de 1 à 1,5 pour les communes de moins de 3 500 habitants sous conditions⁽²⁾. Cette mesure permettra aux communes concernées de percevoir plus de dotation.

Par ailleurs, conformément à une demande constante de l'ANEM, le calcul de la DGF prendra en compte les zones classées Natura 2000. Cette mesure favorable aux territoires de montagne s'ajoute à la valorisation des cœurs de parcs nationaux et parcs naturels marins déjà pris en compte au sein de la dotation forfaitaire des communes. Concrètement, le réseau Natura 2000, qui couvre en 2018 13 % de la superficie terrestre métropolitaine (6,7 millions d'hectares) dans 12 221 communes, engendre des

charges financières pour les communes liées à la protection de la biodiversité. Jusqu'à présent, aucune compensation n'était prévue au sein de la DGF, alors même que ces zones profitent à l'ensemble de la nation. Une enveloppe spécifique aux zones Natura 2000 sera créée dès 2019 au sein de la DGF, sans abondement supplémentaire. Seront éligibles les communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 et à condition de ne pas dépasser un certain niveau de richesse fiscale⁽³⁾.

Plusieurs autres amendements ont été pré-

« Conformément à une demande constante de l'ANEM, le calcul de la DGF prendra en compte les zones classées Natura 2000. Une enveloppe spécifique à celles-ci sera créée dès 2019 au sein de la DGF, sans abondement supplémentaire. »

sentés mais ils n'ont pas été adoptés par l'Assemblée. Le premier concerne les communes supports de stations de ski qui, parfois, subissent une double peine avec une baisse de la DGF et une hausse importante du FPIC. Pour certaines, la contribution au redressement des finances publiques est telle que la ponction sur la DGF ne suffisant pas, un prélèvement est opéré sur leurs recettes fiscales qui s'ajoute à la sup-

pression de la DGF ! L'amendement interdisant ces ponctions sur la fiscalité n'a pas été retenu.

Plus globalement, la soutenabilité du FPIC a été débattue, celui-ci ayant connu une forte augmentation ces dernières années. Ainsi, son montant est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 1 milliard depuis 2016, augmentant d'autant le prélèvement sur les communes contributrices. Cumulé avec les DGF négatives, certaines communes sont au bord de l'asphyxie. Sans être opposés à ce mécanisme de solidarité, dans lequel les communes riches reversent une partie de leurs ressources aux communes plus pauvres, les parlementaires de montagne ont rappelé que le FPIC, pour être viable, ne doit pas écraser financièrement les communes contributrices. Si les amendements n'ont pas été adoptés, la voix de la montagne a été tout de même entendue. Christophe Jerretie, député de la Corrèze, rapporteur spécial pour le PLF 2019 de la mission Relations avec les collectivités territoriales, a ainsi annoncé qu'un groupe de travail dédié serait constitué en 2019. Dossier à suivre.

(1) Ce complément est égal à la différence entre une attribution de 5 euros par habitant, multipliée par la population des communes que l'établissement regroupe au 1^{er} janvier de l'année de répartition, et l'attribution perçue en 2018. Les établissements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur en 2019 au double du potentiel fiscal par habitant moyen des établissements appartenant à la même catégorie ne bénéficient pas de ce complément.

(2) Communes de moins de 35 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à une fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique et dont la part des résidences secondaires dans la population est supérieure à 30 %.

(3) Pour être éligible à la dotation Natura 2000, le potentiel fiscal moyen par habitant de la commune doit être inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant.