



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Analyse des dispositions relatives aux collectivités territoriales

Une analyse réalisée par  Finances Publiques



Edito

Exercice obligé du conseil en finances publiques, l'analyse du PLF fait figure de marronnier de notre profession. Toutefois, l'analyse que nous vous livrons, non contente d'être feuilletonnante (cinq épisodes à ce jour et d'autres à suivre au fil des discussions et amendements), est indépendante, et le restera. Nous espérons surtout qu'elle sera à la mesure de l'époque.

L'indépendance est au cœur des valeurs de CapHornier, et préside à chacune de nos actions, de nos analyses. Nous ne visons à faire la promotion d'aucune politique ; nous visons à vous être utiles.

C'est sous cet angle que nous avons produits nos cinq premiers épisodes et le présent éditorial.

Le premier épisode, de contexte, est suivi d'une présentation des principales dispositions du plan de relance. Parmi celles-ci, la baisse des impôts « de production » (les guillemets s'imposent) occupe le cœur du troisième épisode ; il est suivi de la présentation des dotations de l'Etat (relance ou pas relance ?).

Enfin, nous retrouvons l'ensemble des dispositions de PLF 2021 qui concernent les collectivités locales.

Sans pourtant aucune volonté de polémique, si nous ne devons retenir qu'une seule chose de ce texte, ce serait la continuité dans laquelle l'Etat s'inscrit pour restreindre l'autonomie fiscale des collectivités. La réforme de la TH ne semble plus être aujourd'hui que la première marche d'une succession de décisions en faveur de la « mise sous perfusion » des collectivités.

Ce projet de loi de finances en est la preuve avec la baisse des impôts de production et le transfert de la taxation de l'électricité à la DGFIP.

Nous vous retrouverons bientôt pour de nouveaux épisodes, dont les dialogues seront écrits par nos parlementaires.

« Faites-nous de bonne politique, et je vous ferai de bonnes finances. »
Baron Louis (1755-1837), à Guizot, au cours d'un Conseil des ministres.

« Qui vivra verra. » Proverbe.



Arnaud LEBRET
Directeur de projets Finances publiques



Sarah MOUREAUD
Chef de mission Finances publiques



Ivan GUILLERMIER
Chef de mission Finances publiques

Table des matières

I.	Le contexte économique national	4
	Un PIB très fortement impacté par la crise sanitaire.....	4
	Un déficit public creusé par la hausse de la dépense publique en 2020.....	5
	Une dette publique en très forte hausse.....	6
	Un projet de budget faisant la part belle au plan de relance	6
II.	Le plan de relance	7
III.	Baisse des impôts de production - Articles 3 et 4 du PLF	8
	Une baisse significative de CVAE pour les entreprises... ..	8
	...accompagnée d'une baisse de CFE et de TFPB.	8
IV.	Des dotations stables, hors mesures exceptionnelles	10
	Une stabilisation de la dotation globale de fonctionnement	10
	Une hausse des prélèvements sur recettes directement liée à la crise sanitaire	11
V.	Autres dispositions relatives à l'ensemble des collectivités locales	12
	Harmonisation à la hausse de la taxation de l'électricité et simplification de sa gestion – Article 13	12
	A. L'uniformisation des tarifs	12
	B. La simplification de la gestion.....	13
	Harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques – Article 19.....	13
	Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales – Article 23.....	13
	Exonération de contribution économique territoriale en cas de création ou extension d'établissements – Article 42.....	14
	Adaptation de la taxe d'aménagement – Article 43	14
	Transfert à la DGFIP de la gestion des taxes d'urbanisme – Article 44.....	15
	Garantie par l'Etat des emprunts souscrits par l'Unédic pour le financement des indemnités chômage – Article 51.....	15
	Garantie de l'Etat aux fonds d'investissement dans le cadre de la réalisation de leurs prêts participatifs – Article 52.....	15
	Modalités de mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences – Article 56	16
	Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA – Article 57.....	16

I. Le contexte économique national

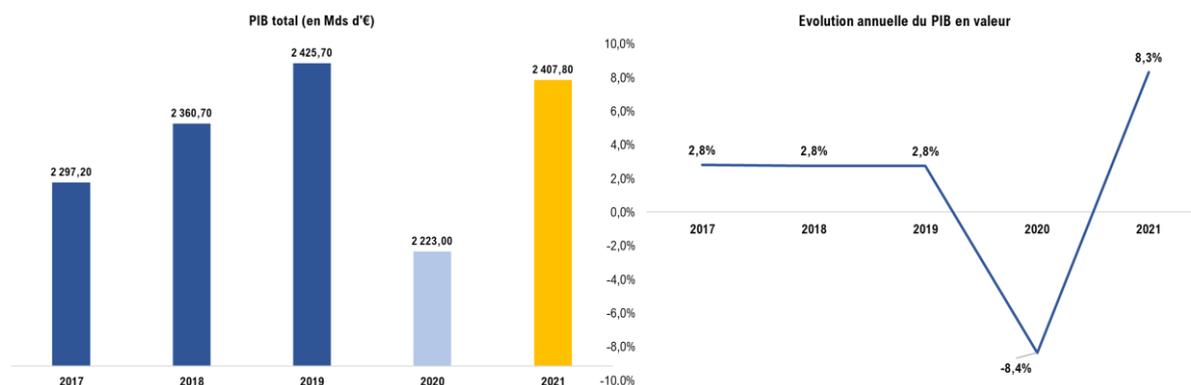
Un PIB très fortement impacté par la crise sanitaire

En raison de la crise sanitaire intervenue au cours de l'année 2020 on constate une très forte chute du PIB (Produit Intérieur Brut) cette année.

	2017	2018	2019	2020	2021
PIB total (en Mds d'€)	2 297,20	2 360,70	2 425,70	2 223,00	2 407,80
Evolution en volume	2,3%	1,8%	1,5%	-10,0%	8,0%
Evolution en valeur	2,8%	2,8%	2,8%	-8,4%	8,3%

Après s'être stabilisée entre 2017 et 2019, l'évolution en valeur du PIB a plongé en 2020 pour atteindre - 8,4%, traduisant une phase de récession.

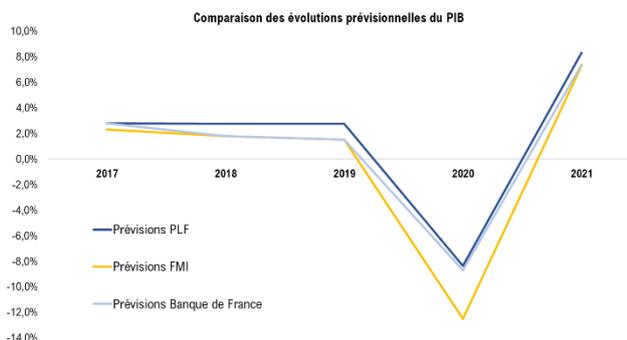
Dans le cadre du PLF 2021, l'Etat mise sur une forte reprise de l'activité (+ 8%). L'ampleur du rebond constaté pour 2021 est considérée comme « volontariste » par le Haut Conseil des Finances Publiques (cf. Avis n°HCFP-2020-5).



Par comparaison, les prévisions réalisées dans le PLF 2021 sont cohérentes avec les estimations réalisées par les grandes institutions financières :

	2017	2018	2019	2020	2021
PLF 2021	2,3%	1,8%	1,5%	-10,0%	8,0%
FMI	2,3%	1,8%	1,5%	-12,5%	7,3%
Banque de France	2,3%	1,8%	1,5%	-8,7%	7,4%

Evolution en volume

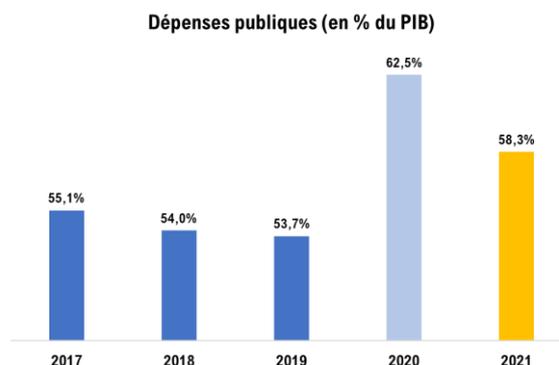


Un déficit public creusé par la hausse de la dépense publique en 2020

La crise sanitaire liée au COVID-19 a eu pour conséquence de creuser très fortement le déficit du budget entre les prévisions réalisées en Loi de finances pour 2020 et la LFR n°3 :

- Diminution des prévisions de recettes fiscales : **- 65,8 Mds**
- Crédits ouverts au titre du Plan d'urgence : **- 52,4 Mds**
- Nouveaux crédits ouverts dans certains ministères pour faire face à la crise : **- 6,7 Mds**
- Dégradation du solde des comptes spéciaux : **- 7,1 Mds**

Ainsi, dans la dernière loi de finances rectificative, la prévision de solde budgétaire s'établissait à **-225,1 Mds**.



Ce solde s'améliorerait d'ici la fin de l'année grâce aux variations suivantes :

- Amélioration des prévisions de recettes fiscales (reprise économique plus rapide que prévue) : **19,6 Mds**
- Prévision de moindres consommations de crédits d'urgence : **11 Mds**
- Besoins anticipés sur la mission d'urgence au titre des exonérations de cotisations sociales : **-1,3 Mds**
- Révision à la hausse de la prévision des recettes non fiscales : **0,8 Mds**
- Révision à la baisse de la charge de la dette : **-0,3 Mds**
- Autres : **0,1 Mds**

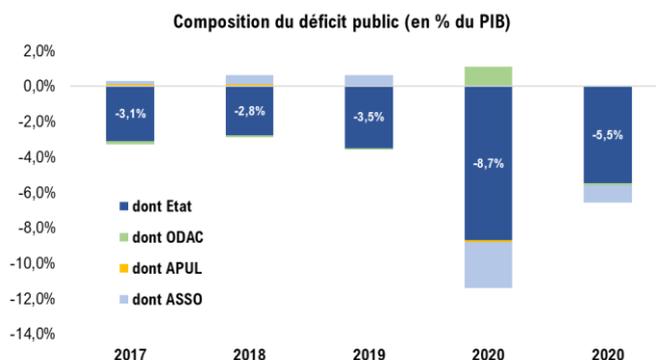
L'agrégation de l'ensemble de ces mesures devrait conduire à l'amélioration du solde budgétaire total à hauteur de **- 195 Mds**.

Les prévisions du PLF 2021 tablent sur un solde global du déficit à hauteur de -10,30 points de PIB en 2020 et de - 6,70 points de PIB en 2021.

Le HCFP souligne le caractère « *atteignable* » de cette prévision mais rappelle les « *très fortes incertitudes qui entourent les conditions sanitaires et les évolutions macroéconomiques* » (cf. Avis n°HCFP-2020-5).

	2019	2020	2021
Solde structurel	-2,20	-1,20	-3,60
Solde conjoncturel	0,20	-6,50	-2,80
Mesures ponctuelles et temporaires	-1,00	-2,60	-0,20
Solde effectif	-3,00	-10,30	-6,70

	2017	2018	2019	2020	2021
Solde total	-3,0%	-2,3%	-3,0%	-10,2%	-6,7%
dont Etat	-3,1%	-2,8%	-3,5%	-8,7%	-5,5%
dont ODAC	-0,2%	-0,1%	-0,1%	1,1%	-0,1%
dont APUL	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%
dont ASSO	0,2%	0,5%	0,6%	-2,6%	-1,0%



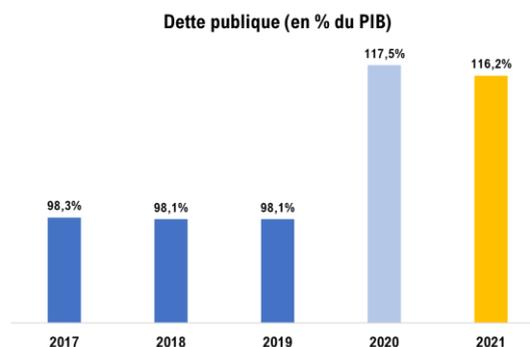
Si le déficit du budget l'Etat progresse fortement, ce n'est pas le cas pour les Organisations d'Administrations Centrales (ODAC) ou encore pour les Administrations Publiques Locales (APUL) qui voient leur solde budgétaire être relativement stable, voir progresser.

Les administrations de sécurité sociale (ASSO), voient-elles leur solde budgétaire passé de 0,6% en 2019 à -2,6% en 2020.

Une dette publique en très forte hausse

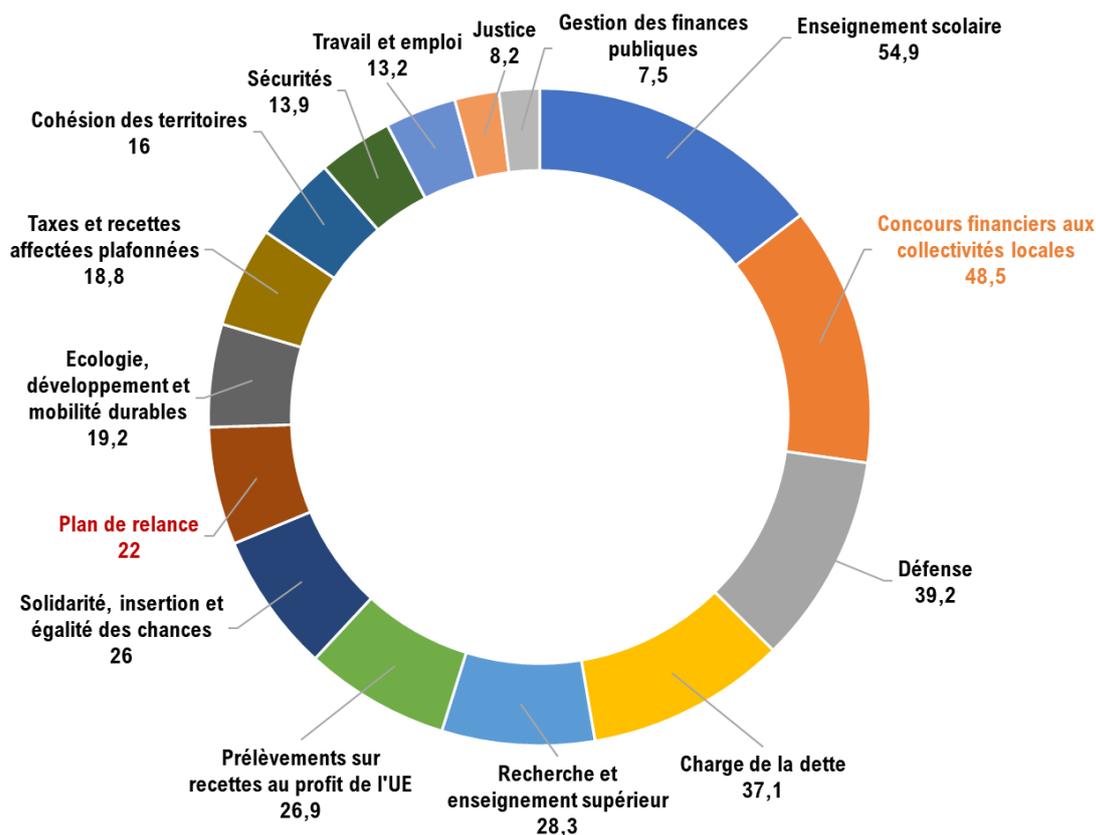
Pour financer les mesures d'urgences et la perte de recettes fiscales, l'Etat a mobilisé très fortement l'emprunt pour arriver à un niveau d'endettement encore jamais atteint : 117,5 % du PIB en 2020.

Les prévisions issues du PLF 2021 prévoient une réduction de cette dette dès l'année 2021.



Un projet de budget faisant la part belle au plan de relance

**Les 15 principaux postes de dépenses du budget de l'Etat pour 2021
(En Mds d'euros)**



II. Le plan de relance

Présenté début septembre dernier, le plan de relance prévoit 100 Md€ d'autorisations d'engagement de dépenses ou de baisses de recettes, dont 15 Md€ qui seront engagés dès 2020 ; le document de présentation du PLF 2021 détaille ces 100 Md€, dont 75 Md€ auront un impact sur les autorisations d'engagement présentées au budget 2021 de l'Etat.

Budget 2020 de l'Etat	15
Budget 2021 de l'Etat	71
Crédits budgétaires	49
dont mission budgétaire "Plan de relance"	36
dont Programme d'investissement d'avenir	11
dont autres vecteurs budgétaires	2
Mesures fiscales - Baisse des impôts de product	20
Crédits évaluatifs - Garanties	2
Administration de sécurité sociale	9
Ségur de la santé (investissement public)	6
Unedic (activité partielle de longue durée)	2
Cnaf (majoration exceptionnelle de l'allocation de	1
Hors administrations publiques	5
Banque des territoires	3
Bpifrance	2
Total	100

Les principaux articles du PLF 2021 mettant en œuvre ce plan de relance et ayant une incidence sur les ressources des collectivités sont :

- L'article 3, baissant les impôts « de production » (ici la CVAE) de 10 Md€ ([plus de détails dans notre article de demain](#)) ;
- L'article 4 modifie (« modernise ») la formule d'évaluation de la valeur locative des bâtiments industriels, occasionnant une baisse d'impôts de 3,3 Md€ ;
- L'article 42 vise à accorder aux entreprises nouvellement créées ou qui réalisent des investissements fonciers une exonération temporaire de CF, et ce sous condition d'une délibération des collectivités,

Les finances des collectivités pourront également être soutenues, pour peu qu'elles entreprennent des actions éligibles (*cf. détail des actions dans la note complète sur le PLF 2021*), par la mise en place du nouveau Programme Investissements d'Avenir (article 55 du PLF), d'ores et déjà connu sous le nom de « PIA4 », qui sera doté à terme de 20 Md€, dont 11 Md€ en 2021.

Une partie des fonds de ce PIA devrait aller au numérique, dont 1,5 Md€ pour la mise à niveau numérique de l'État et des territoires : identité numérique, numérisation des services publics (écoles, justice, culture), et 500 M€ pour le développement du numérique, englobant le très haut débit, et l'inclusion numérique.

Signalons au passage que l'Etat manifeste une vision très personnelle du principe de permanence des méthodes comptables, en modifiant brutalement sa vision analytique des dépenses engagées (dernier alinéa de l'article 55) ; en particulier, [le numérique disparaît en tant que priorité affichée](#).

L'article 51 (garantie des prêts de l'Unedic) et l'article 52 (garantie des prêts participatifs accordés notamment par des fonds d'investissement à certaines entreprises) n'auront pas d'incidence sur les finances des collectivités.

Enfin, bien que présenté sous le chapeau de « plan de relance », l'article 56 pourrait s'appeler « [plan de la dernière chance pour France compétences](#) », le tout jeune organisme en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage peine à trouver son équilibre, il sera donc subventionné, pour la première et, semble-t-il, dernière fois. Discussions en vue après les élections régionales ?

III. Baisse des impôts de production - Articles 3 et 4 du PLF

Une baisse significative de CVAE pour les entreprises...

Dans le droit fil du plan de relance, le PLF 2021 est marqué par la volonté du gouvernement de soutenir l'activité économique, Ainsi, **les articles 3 et 4 proposent des mesures induisant une réduction directe de la charge fiscale des entreprises dès 2021 : de la baisse de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (article 3) à la modernisation des valeurs locatives (article 4)**, le PLF démontre une réelle volonté de réduction de la pression fiscale des entreprises, afin de soutenir leur compétitivité. Pour autant, ce PLF se dote-t-il d'un réel mécanisme de garantie pour les ressources des collectivités ?

Pour rappel, la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises est une des composantes de la Contribution Economique Territoriale qui est venue remplacer la Taxe Professionnelle en 2011. Cet impôt national a pour assiette la valeur ajoutée produite par les entreprises qui est soumise à un taux déterminé selon un barème fonction du chiffre d'affaires des sociétés assujetties.

Si cette part de la CET n'a rien de territoriale, l'intégralité de son produit est reversée aux collectivités locales. Depuis la loi NOTRe de 2015 et la Loi de Finances de 2016, la répartition du produit CVAE s'établissait de la manière suivante :

- Communes et EPCI : 26.5%
- Département : 23.5%
- Régions : 50%

Afin de réduire le montant de l'impôt auprès des contribuables économiques, **le présent PLF vient supprimer la part de CVAE affectée aux Régions** permettant ainsi **une réduction des taux appliqués dans le barème** de calcul de la CVAE et un abaissement du plafonnement de la CET de 3 % à 2 % afin d'éviter tout effet d'éviction.

Le produit global perçu à l'échelle nationale sera ainsi réparti, **à compter de 2021, entre les départements et le bloc communal à hauteur, respectivement de 47% et 53%**, sans impact sur leurs niveaux de recettes. **Les régions quant à elles se verront affecter d'une part complémentaire de la TVA assurant une compensation à hauteur de leurs produits de CVAE 2020.**

Si dans sa rédaction la mesure semble s'appliquer de manière pérenne dès l'exercice 2021, une interrogation demeure quant aux mécanismes de compensation de la perte de recette opérée pour les Régions. En effet, si la TVA demeure un produit dynamique encore faut-il s'assurer qu'elle compensera la croissance potentielle de CVAE.

...accompagnée d'une baisse de CFE et de TFPB.

Toujours dans cet objectif de réduction de la charge fiscale des entreprises et sous l'égide d'un besoin incontestable de refonte des méthodes d'évaluations des bases d'imposition des locaux industriels (qui, rappelons-le, reposent sur une approche comptable datant de 1973), le présent PLF vient « moderniser » les paramètres de calcul des bases d'imposition sans pour autant s'atteler à une refonte des méthodes.

Cette modernisation passe par la réduction des taux dits « d'intérêts » appliqués dans le calcul des valeurs locatives, et prendrait effet de manière pérenne dès l'exercice 2021. D'après les évaluations fournies par le gouvernement, les cotisations de CFE et de FB seraient contractées de +50% pour près de 86 000 établissements sur l'ensemble du territoire par le simple effet d'une réduction de taux.

Or, qui dit baisse des cotisations, dit également réduction directe des ressources fiscales des collectivités. L'enjeu est de taille notamment pour le bloc communal dont le panier fiscal est principalement composé de l'imposition foncière et pour lequel la suppression de la Taxe d'Habitation a déjà particulièrement réduit les opportunités de dynamisme sur ses recettes.

Dans ce contexte, l'article 4 du PLF 2021 prévoit ainsi les mécanismes de compensation prévus par l'Etat pour pallier cette baisse des cotisations :

- **La mise en place dès 2021 d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat en faveur du bloc communal permettant de compenser les pertes de cotisations foncières induites par la baisse des taux.** L'article précise que cette compensation serait assise sur le montant de bases « perdues » chaque année, pondérée du taux de fiscalité appliqué en 2020 et ce pour les deux taxes concernées CFE et TFB. Il semblerait donc que si la perte de dynamisme des bases soit effectivement compensée chaque année par l'Etat, toutes les augmentations futures des taux de fiscalité décidées par les collectivités ne s'appliqueront que sur les bases « modernisées » sans compensation de « l'effet taux » appliqué à ces bases perdues.
- **Le maintien des méthodes comptables dans la répartition entre les territoires du produit de CVAE.** Dans la continuité de la réduction du montant de CVAE en faveur des entreprises et de la suppression de la part affectée aux Régions ; l'Etat s'engagerait cependant à ne pas retenir sa méthode d'évaluation « modernisée » dans la répartition du nouveau produit de CVAE entre le bloc communal et les Départements. Cela assurerait une relative stabilité du panier de ressources pour ces collectivités, toutes choses égales par ailleurs.
- **L'intégration de cette réduction des bases foncières dans le mécanisme de compensation de la suppression de la TH pour les communes.** En effet, les communes devront être compensés de la perte de la TH par l'affectation d'une part de la Taxe Foncière Départementale. Or toutes réductions des bases d'impositions foncières viendraient remettre en question la garantie de la compensation « à l'euro près » sur laquelle s'était engagée l'État. Ce dernier devrait ainsi abonder son versement compensatoire au titre de la TH, de la perte induite par la réduction des bases foncières pour les communes.
- **Les taxes additionnelles, en revanche, seront réparties entre les collectivités au regard du poids relatifs de chaque taxe locale.** La baisse du produit des taxes additionnelles, en raison d'un poids relatif moindre des taxes foncières, sera compensé par une dotation budgétaire de l'Etat afin de maintenir la ressource des collectivités. Malgré le poids relatif de ces produits dans le panier de ressources des collectivités, cela induirait une réduction directe de la dynamique fiscale des collectivités.

Ces deux articles détaillent deux mesures incontestablement en faveur du tissu économique national. Notons cependant que cette démarche vient dans le même temps impacter ce qui représente (encore, mais pour combien de temps ?) en moyenne plus de 80% des ressources des collectivités territoriale : la fiscalité locale.

Ainsi, un certain nombre de moyens seraient mis en œuvre pour assurer une compensation certaine des pertes de produits, sans pour autant s'assurer d'une compensation effective du dynamisme fiscal pour ces collectivités. Au-delà, une autre interrogation demeure : quel sera l'impact de ces baisses de cotisations fiscales dans la répartition de la DGF des territoires ?

Enfin, l'intervention d'une telle réforme de la fiscalité des entreprises diminue encore le panier fiscal des collectivités locales et, par voie de conséquence, leur autonomie financière. Depuis la réforme de la taxe d'habitation, il s'agit ici de la deuxième étape de la mise sous l'éteignoir des collectivités locales risquant ainsi de les rendre de plus en plus dépendante de l'Etat.

IV. Des dotations stables, hors mesures exceptionnelles

	LFI 2020	PLF 2021	Evol. en %	Evol. en volume
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	26 846 874 K€	26 756 368 K€	-0,3%	-90 506 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	8 250 K€	6 694 K€	-18,9%	-1 556 K€
Dotations de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	50 000 K€	50 000 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 000 000 K€	6 546 000 K€	9,1%	546 000 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 669 094 K€	539 633 K€	-79,8%	-2 129 461 K€
Dotations élu local	93 006 K€	101 006 K€	8,6%	8 000 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité de Corse	62 897 K€	62 897 K€	0,0%	0 K€
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	466 980 K€	465 890 K€	-0,2%	-1 091 K€
Dotations départementales d'équipement des collèges	326 317 K€	326 317 K€	0,0%	0 K€
Dotations régionales d'équipement scolaire	661 186 K€	661 186 K€	0,0%	0 K€
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	2 686 K€	2 686 K€	0,0%	0 K€
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	2 917 964 K€	2 905 464 K€	-0,4%	-12 500 K€
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	451 254 K€	413 754 K€	-8,3%	-37 500 K€
Dotations de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4 000 K€	4 000 K€	0,0%	0 K€
Dotations de compensation liées au processus de départementalisation de Mayotte	107 000 K€	107 000 K€	0,0%	0 K€
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822 K€	6 822 K€	0,0%	0 K€
Dotations de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	284 278 K€	284 278 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	48 021 K€	48 021 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane	27 000 K€	27 000 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	122 559 K€	122 559 K€	0,0%	0 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la Polynésie française	90 552 K€	90 552 K€	0,0%	0 K€
Total	41 246 740 K€	39 528 126 K€	-4,17%	-1 718 614 K€

Mesures exceptionnelles et nouvelles mesures :				
Soutien exceptionnel de l'État au profit des collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire		430 000 K€		430 000 K€
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels		3 290 000 K€		3 290 000 K€
Total	41 246 740 K€	43 248 126 K€	0 K€	2 001 386 K€

Détail des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités locales

Une stabilisation de la dotation globale de fonctionnement

Conformément aux annonces gouvernementales au début du mandat, **la dotation globale de fonctionnement reste stable pour 2021.**

La DGF se compose de 18,3 Md€ pour le bloc communal et de 8,5 Md€ pour les départements, soit 26,8 Md€ en totalité.

La baisse constatée entre 2021 et 2020 correspond principalement à deux principaux ajustements :

- Recentralisation de la compétence RSA dans le département de la Réunion (-59,3 M€) ;
- Baisse de la dotation de compensation liée à la recentralisation de la lutte contre la tuberculose (-29,5 M€).

Les enveloppes de Dotations de solidarité rurales (DSR) et de de Dotation de solidarité urbaine **progressent de 90 M€ chacune cette année**, comme l'année précédente.

Pour compenser l'augmentation de l'enveloppe normée de la DGF, les variables d'ajustement diminuent de 50 M€ en 2021 contre 120 M€ l'année précédente.

Cette moindre baisse résulte notamment du fait que la DCRTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) perçue par les communes n'est pas concernée par cette diminution, à l'inverse des départements (-5M€) et des régions (-7,5 M€).

Pour ces dernières, la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (dotation « carrée ») baissera de 37,5 M€.

En parallèle, le prélèvement sur recettes au profit du FCTVA progresse de 546 M€ pour favoriser le soutien à l'investissement local qui devrait reprendre en 2021.

Une hausse des prélèvements sur recettes directement liée à la crise sanitaire

Les crédits nouveaux inscrits dans les prélèvements sur recettes sont directement liés à la crise sanitaire :

- **3,29 Md€** visant à compenser au bloc communal la perte de recettes résultant de la réduction de moitié de la valeur locative des locaux industriels pour l'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- **430 M€**, dont 180 M€ pour IDF mobilités pour prendre en charges les pertes de recettes liées à la crise et 250 M€ visant à compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales du bloc communal.

V. Autres dispositions relatives à l'ensemble des collectivités locales

Harmonisation à la hausse de la taxation de l'électricité et simplification de sa gestion – Article 13

Aujourd'hui, la taxation de l'électricité est réalisée au profit de trois administrations :

- L'administration des douanes : TICFE (Taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité)
- Les communes : TCCFE : (Taxe communale sur la consommation finale d'électricité)
- Les départements : TDCFE (Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité)

L'article du présent Projet de loi de finances prévoit deux niveaux de modifications :

- Une harmonisation nationale des tarifs ;
- Une harmonisation des modalités de gestion ;

A. L'uniformisation des tarifs

Cette uniformisation s'échelonne sur quatre ans : 2021, 2022, 2023 et 2024.

Pour les communes :

- **2021** : les communes ne pourront délibérer que sur des coefficients multiplicateurs allant de 4 à 8,5, contre 0 à 8,5 aujourd'hui
- **2022** : le coefficient multiplicateur « plancher » est fixé à 6
- **2023** : la taxe communale se transforme en « part communale » dont le montant est égal au produit perçu en 2021 majoré de 1,5% et sa gestion est directement transférée à la DGFIP.
- **2024** : le montant de la part communale est égal au montant perçu au titre de l'année précédente multiplié par le rapport entre les deux termes suivants :
 - La quantité d'électricité fournie sur le territoire de la commune au titre de la pénultième année ;
 - La quantité d'électricité fournie sur le territoire au titre de l'antépénultième année.

Pour les syndicats intercommunaux compétents et percepteurs de la taxe, les règles applicables aux communes leur sont applicables.

*Pour rappel, la taxe se calcule de la manière suivante : Quantité d'électricité consommée par les usagers (particulier ou professionnel) * tarif de référence * coefficient multiplicateur voté par la commune.*

Pour les départements et la Métropole de Lyon :

- **2021** : Le produit de la taxe est majoré grâce à l'application d'un coefficient multiplicateur unique de 4,25.
- **2022** : la taxe départementale se transforme en « part départementale » dont le montant est égal au produit perçu en 2021 majoré de 1,5% et sa gestion est directement transférée à la DGFIP.
- **2023** : le montant de la part communale est égal au montant perçu au titre de l'année précédente multiplié par le rapport entre les deux termes suivants :
 - La quantité d'électricité fournie sur le territoire du département ou de la métropole de Lyon, au titre de la pénultième année ;

- La quantité d'électricité fournie sur le territoire du département ou de la métropole de Lyon, au titre de l'antépénultième année.

L'harmonisation des tarifs aura ainsi pour conséquence de faire progresser les produits de TCCFE des communes qu'à la seule condition que leur coefficient multiplicateur soit actuellement inférieur à 6.

Pour les départements, cette modification devrait avoir pour conséquence de faire progresser les actuels produits de TDCFE.

B. La simplification de la gestion

Ainsi, dans un objectif de simplification et de rationalisation des coûts (l'exposé des motifs de l'article évoque un « système très consommateur en ressources humaines car les services de ces derniers gèrent et contrôlent une assiette en doublon de l'État »), il est prévu de revoir complètement le fonctionnement actuel de recouvrement.

A ce titre, la gestion de la TICFE et de la TDCFE sera transférée à la DGFIP dès 2022 et celle de la TCCFE en 2023.

Harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques – Article 19

Cet article vise à homogénéiser les procédures établies au titre du recouvrement des créances par les services de la DGFIP et de la DGDDI.

Le fondement de la procédure de recouvrement n'est, en outre, pas modifié mais ouvre la possibilité à tous comptables publics de procéder à une mise en demeure de payer sur les créances publiques.

Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales – Article 23

L'article 23 du PLF reprend l'ensemble des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales pour l'exercice 2021. **Ces dernières s'établiraient à 43.2Mds€ en 2021, soit + 2M€ par rapport à la loi de finances 2020.**

L'augmentation des concours financiers résulte principalement des mesures exceptionnelles mises en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire actuelle, à savoir :

- Le soutien de l'Etat au profit du bloc communal confronté à une baisse de ses recettes fiscales et domaniales. L'enveloppe s'établirait à 430 M€ dont 180 M€ pour IDF mobilités pour prendre en charges les pertes de recettes liées à la crise et 250 M€ affectée à la Clause de Sauvegarde des recettes du bloc communal.
- La réduction des valeurs locatives de TFPB et de CFE induisant une perte de produit fiscal pour les collectivités et compensée par l'Etat à hauteur de 3 290M€.

Les PSR dits « récurrents » quant à eux, diminuent légèrement puisque l'on constate une réduction de -1.7M€ par rapport à la LFI de 2020. Les enveloppes affectées à la DGF et aux compensations d'exonérations de fiscalité locale sont principalement concernées par cette baisse. A l'inverse, le Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) poursuivrait sa progression en 2021 de +546 M€.

La DGF se compose de 18,3 Md€ pour le bloc communal et de 8,5 Md€ pour les départements, soit 26,8 Md€ en totalité.

La baisse constatée entre 2021 et 2020 correspond principalement à deux principaux ajustements :

- Recentralisation de la compétence RSA dans le département de la Réunion (-59,3 M€) ;
- Baisse de la dotation de compensation liée à la recentralisation de la lutte contre la tuberculose (-29,5 M€).

Les enveloppes de Dotation de solidarité rurales (DSR) et de de Dotation de solidarité urbaine **progressent de 90 M€ chacune cette année**, comme l'année précédente.

Pour compenser l'augmentation de l'enveloppe normée de la DGF, les variables d'ajustement diminuent de 50 M€ en 2021 contre 120 M€ l'année précédente.

Cette moindre baisse résulte notamment du fait que la DC RTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) perçue par les communes n'est pas concernée par cette diminution, à l'inverse des départements (-5M€) et des régions (-7,5 M€).

Pour ces dernières, la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (dotation « carrée ») baissera de 37,5 M€.

Exonération de contribution économique territoriale en cas de création ou extension d'établissements – Article 42

Le présent article ouvre la possibilité aux collectivités du bloc communal d'une exonération facultative de la Contribution Economique Territoriale à toutes les créations et extensions de leurs établissements économiques intervenus à partir du 1^{er} janvier 2021.

Cette exonération ne sera applicable que par délibération prise par la collectivité sur la part de produit fiscal qui lui revient. Le bloc communal pourra alors exonérer les établissements nouvellement créés ou ayant fait l'objet d'une extension au titre :

- De la Cotisation Foncière Economique (CFE) :
 - o Actuellement les établissements nouvellement créés bénéficient d'une exonération de droit la première année de création. Le PLF 2021 ouvre la possibilité d'une exonération prolongée sur 3 ans à compter de la création/extension.
- De la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) par transposition pour l'ensemble des établissements concernés par une création/extension.

La rédaction du présent article ne prévoit pas à ce stade une mise en œuvre pérenne de cette exonération.

Adaptation de la taxe d'aménagement – Article 43

Dans une logique de lutte contre l'artificialisation des sols, le PLF 2021 prévoit, grâce à cet article 14, des **modifications quant à l'assiette de la part départementale et communale de la taxe d'aménagement ainsi qu'à son taux**.

Dans un premier temps, la part départementale de la taxe d'aménagement est élargie à des opérations visant à transformer en espaces naturels les terrains abandonnés ou laissés en friche.

Dans un deuxième temps, le présent article crée une nouvelle exonération de taxe d'aménagement communal ou intercommunal : **Les surfaces annexes, à usage de stationnement, aménagées au-dessus ou en-dessous des immeubles ou intégrées au bâti, dans un plan vertical**.

Cette nouvelle exonération concerne donc les places de stationnement intégrées au bâti dans le plan vertical ou aménagées au-dessus ou en dessous des immeubles.

Enfin, la majoration jusqu'à 20% de taxe d'aménagement est étendue aux opérations de renouvellement urbain, ce qui n'était pas le cas aujourd'hui.

Transfert à la DGFIP de la gestion des taxes d'urbanisme – Article 44

L'article 44 vient initier une refonte dans la procédure de recouvrement de la Taxe d'Aménagement.

Pour rappel, cette taxe est appliquée à toutes les opérations nécessitant une autorisation d'urbanisme (construction, reconstruction, extension et changement de destination). Cette taxe se compose d'une part communale ou intercommunale et d'une part départementale dont le taux est fixé par délibération de chacune des collectivités compétentes.

Actuellement la TA est émise par les services de la Direction Départementale des Territoires qui l'adresse au demandeur de l'autorisation d'urbanisme.

Le PLF 2021 vient ici proposer deux changements majeurs dans le recouvrement de cette taxe :

- Un transfert de la gestion administrative de la TA aux services de DGFIP
- Une harmonisation de l'exigibilité de la TA à l'achèvement des travaux uniquement alors qu'actuellement cette dernière peut être sollicitée dès la phase de délivrance du permis de construire ou d'aménager.

Si le transfert en tant que tel ne devrait pas avoir d'impact financier pour les collectivités, le décalage de la date d'exigibilité pourra entraîner un impact sur la trésorerie de la collectivité l'année de sa mise en œuvre.

Garantie par l'Etat des emprunts souscrits par l'Unédic pour le financement des indemnités chômage – Article 51

L'Unédic est l'association en charge de l'assurance chômage en France. Elle joue un rôle déterminant depuis la crise sanitaire du COVID-19.

Afin de lui permettre le financement nécessaire à la continuité de l'indemnisation du chômage en 2021, l'Etat lui accorde sa garantie pour ses emprunts, dans la limite de 10 Md€.

Le Gouvernement estime que, en 2021, **le besoin de financement de l'assurance chômage s'établit à 7 Md€ et environ 2 Md€ pour l'activité partielle.**

Garantie de l'Etat aux fonds d'investissement dans le cadre de la réalisation de leurs prêts participatifs – Article 52

Cet article prévoit la possibilité pour l'Etat d'accorder sa garantie, à titre onéreux, à des fonds d'investissements alternatifs (hors obligations et actions cotées en bourse) pour couvrir le risque de perte liée aux investissements dans des prêts participatifs, consentis à compter du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021.

Ces prêts doivent concerner des petites et moyennes entreprises ou encore des entreprises de taille intermédiaire. Les entreprises concernées doivent être immatriculées en France.

Le volume total de l'encours des fonds pouvant bénéficier de cette garantie ne pourra excéder 20 milliards d'euros. La garantie, elle, ne pourra s'exercer que dans la limite de 2 Md€ (pertes).

Ce mécanisme permet à l'Etat de maintenir les financements des fonds d'investissements dans les entreprises française et ainsi agir en faveur de la relance économique.

Modalités de mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences – Article 56

France compétences est un opérateur de l'Etat créé depuis le 1^{er} janvier 2019. Il a pour objectif d'assurer le financement, la régulation et l'amélioration du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Or, un rapport intervenu en avril 2020 démontre que l'organisme présente un déficit conjoncturel et structurel.

Aussi, l'Etat conditionne le versement de son aide exceptionnelle de 2021 au vote d'un budget 2022 équilibré (vote devant intervenir obligatoirement avant le 30 novembre 2021).

Dans l'éventualité où cet équilibre serait impossible ou non respecté, il est possible que le fonctionnement, voir l'existence, de cet organisme nouvellement créé soit remis en question.

Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA – Article 57

L'automatisation du FCTVA, déjà reportée par la Loi de Finances 2020, sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021 mais de manière progressive. En effet, elle ne concernera pour l'exercice 2021 que les collectivités qui reçoivent le FCTVA l'année de la réalisation de la dépense.

Par cette mise en œuvre progressive, l'Etat souhaite évaluer le surcout lié à la mise en place de l'automatisation et ouvre ainsi la porte à une réévaluation de l'assiette de FCTVA en mesure corrective.

Cette procédure automatisée s'applique aux dépenses payées par les collectivités à partir du 1^{er} janvier 2021 selon les mêmes dispositions d'éligibilité que celles déjà existantes. Cependant, cette procédure de traitement automatisé ne s'appliquera pas à certaines dépenses :

- Les dépenses relatives à des biens concédés ou affermés (article L. 1615-2)
- Les subventions relatives à des biens concédés ou affermés (article L. 1615-2)

Pour ces dépenses, le versement du FCTVA résultera d'une procédure déclarative par la collectivité.

Ils nous font confiance



Nous contacter



Sarah MOUREAUD

Chef de mission finances publiques
smoureaud@caphornier.fr
06 88 62 06 37



Ivan GUILLERMIER

Chef de mission finances publiques
iguillermier@caphornier.fr
07 78 68 33 49



Siège social

54 bd Rodin
92130 Issy-Les-Moulineaux

01 71 19 95 60



Agence Grand Ouest

Les Bureaux du Sillon
1 av de l'Angevinière
44800 Saint-Herblain
02 52 59 59 36

