

BUDGET 2021

## PLF 2021 : l'essentiel à retenir pour les collectivités

Cédric Néau, Romain Gaspar | A la une | A la Une finances | Actu experts finances | France | Publié le 28/09/2020 | Mis à jour le 29/09/2020

**A l'heure du coronavirus, le gouvernement a présenté, lundi 28 septembre 2020, un budget de relance inédit intégrant le plan "France relance" de 100 milliards d'euros, mais aussi la baisse des "impôts de production". Parmi les inconnues qui demeurent, l'exécutif n'a pas précisé le soutien de l'Etat aux collectivités pour 2021 pour faire face aux effets de la crise sanitaire, préférant laisser ce choix aux débats parlementaires.**



[1]

Dans cette période de recrudescence de l'épidémie de Covid-19 et d'incertitudes économiques, le gouvernement a présenté son projet de loi de finances pour 2021 <sup>[2]</sup>, lundi 28 septembre 2020 en conseil des ministres. Il est centré, pour les collectivités, sur le plan de relance de 100 milliards d'euros <sup>[3]</sup> incluant la baisse de 10 milliards d'euros des impôts de production <sup>[4]</sup>, sur la stabilisation des dotations et sur la réforme des indicateurs financiers pour neutraliser les effets de bord de la suppression de la taxe d'habitation.

Le texte sera débattu à partir du 12 octobre à l'Assemblée nationale en séance publique et devrait être précisé par un PLFR 4 pour 2020 qui sera examiné entre la première et la deuxième lecture du PLF 2021.

Le contexte sanitaire incertain et le durcissement des restrictions pourraient assez vite rendre caduques les prévisions économiques du gouvernement. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) note déjà dans son avis sur le texte <sup>[5]</sup> que « l'ampleur du rebond prévu pour 2021 est volontariste car l'effet du plan de relance sur l'investissement public (6,6 milliards d'euros prévus en 2020) risque d'être un peu moins fort en 2021 que prévu par le gouvernement ». Après une chute historique de 10% du produit intérieur brut (PIB), l'exécutif prévoit un rebond de la croissance de 8% en 2021. Il table pour 2021 sur un déficit et une dette de respectivement 6,7 % et 116,2 % du PIB, après des records à 10,2 % et 117,5 % escomptés en fin d'année.

### 1- Le plan de relance de 100 milliards d'euros

Présenté par le Premier ministre, Jean Castex, jeudi 3 septembre 2020, le plan « France Relance » de 100 milliards d'euros <sup>[3]</sup> sur deux ans sera isolé dans une « mission » dédiée dans le projet de loi de finances pour 2021. « L'objectif est de décaisser les crédits le plus vite possible pour avoir l'impact le plus rapide possible : 42 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2021 », a insisté le ministre de l'Economie et des finances, Bruno Le Maire, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Ce plan poursuit trois grands objectifs : le verdissement de l'économie, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et le soutien aux plus fragiles.

Pour les collectivités, près d'un tiers de la somme annoncée devrait être consacrée aux missions d'aménagement du territoire ; une partie des crédits seront déconcentrés aux préfets de départements et régions. Et des préfets de la relance seront créés pour l'occasion <sup>[6]</sup>.

- Il n'y aura pas de sous-préfets à la relance dans tous les départements <sup>[7]</sup>

« Il y aura des moyens financiers importants pour les collectivités », se réjouit la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault.

Pour permettre cette territorialisation, le gouvernement mise sur la contractualisation avec les associations d'élus locaux. C'est dans cette optique que l'accord de méthode comprenant 600 millions d'euros supplémentaires pour les régions signé en juillet dernier avec Régions de France <sup>[8]</sup> s'est transformé un accord sur le «co-pilotage» du plan de relance, ce lundi.

## 2- La baisse de 10 milliards d'euros des impôts de production

Le projet de loi de finances pour 2021 instaure bel et bien une réduction de

10 milliards d'euros de la fiscalité économique locale à partir du 1er janvier 2021, rebaptisée de manière un peu abusive, impôts de production.

Ce coup de rabot intégré au plan de relance est destiné à réduire les taxes qui pèsent sur les facteurs de production des entreprises indépendamment de leurs résultats et donc à redresser la compétitivité et à favoriser les relocalisations, selon les arguments de la majorité présidentielle. « C'est en baissant les impôts que l'on rendra la France plus attractive », a défendu Bruno Le Maire.

- Fiscalité locale : (im)puissance 4 <sup>[9]</sup>

Le gouvernement Castex veut ainsi supprimer la CVAE des régions pour 7,25 milliards et réduire de moitié de la CFE (-1,75 milliard) et de la TFPB (- 1,54 milliard) payée par les entreprises industrielles.

En parallèle, la CET, qui réunit la CVAE et la CFE, verra également son taux de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, abaissé de 3 à 2 % « afin d'éviter que tout ou partie du gain pour les entreprises de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisé par le plafonnement », selon l'argumentation gouvernementale.

Pour réaliser cette baisse de 10 milliards d'euros, l'exécutif souhaite remplacer la CVAE régionale par une fraction de TVA à partir de 2021 et veut aménager la réforme des valeurs locatives des établissements industriels – un serpent de mer fiscal jamais vraiment résolu malgré la réforme des valeurs locatives des locaux professionnelles lancée depuis le 1er janvier 2017.

Le ministère de Jacqueline Gourault promet que la compensation provenant d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'Etat évoluera chaque année en fonction des bases imposables localement et de leur évolution.

Les effets de bords sur d'autres dispositifs financiers seront également neutralisés d'après la ministre. Il reste néanmoins un point de blocage pour les associations d'élus : la compensation des hausses de taux. Les édiles refusent de perdre leur autonomie fiscale sur la part d'impôt foncier compensée.

- Face à la baisse des impôts de production, faible opposition des associations d'élus <sup>[10]</sup>

### 3 – La stabilité des dotations

Conformément aux promesses prises au début du mandat, le gouvernement ne baissera pas les concours financiers de l'Etat aux collectivités pour la quatrième année consécutive. Ils seront même en légère augmentation de 1,2 milliard d'euros l'année prochaine, pour atteindre 50,3 milliards d'euros.

Dans le détail, des crédits seront provisionnés pour alimenter le « filet de sécurité » sur les recettes fiscales du bloc communal et des collectivités d'outre-mer institué dans le budget rectificatif 3, le FCTVA progressera de 0,55 milliard d'euros, et les crédits de paiement sur les dotations d'investissement augmenteront de 0,15 milliard d'euros.

Pour soutenir l'investissement local, les collectivités bénéficieront de 4 milliards d'euros en 2021 dont un milliard d'euros de crédits dédiés à la rénovation thermique des bâtiments communaux et départementaux, après avoir obtenu, cette année, un milliard d'euros d'autorisation d'engagement supplémentaire de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) <sup>[11]</sup>.

Conjointement, la DGF sera stable en 2021, avec 18,3 milliards d'euros pour le bloc communal et 8,5 pour les départements, soit 26,8 milliards d'euros au total.

Cette stabilité globale se fait tout de même au profit des collectivités bénéficiant des dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU et DSR) qui augmenteront chacune de 90 millions d'euros, mais aussi des communes d'outre-mer, qui récupèrent 17 millions d'euros au nom d'un rattrapage de traitement par rapport aux collectivités métropolitaines.

En revanche, cette année, l'enveloppe normée ne consommera que 50 millions d'euros au titre des variables d'ajustement, contre 120 millions l'an dernier. Mis à contribution l'an dernier à travers l'inclusion de la DCRTP dans ces variables, le bloc communal est cette fois-ci épargné.

Elle baissera en revanche de 5 millions pour les départements et de 7,5 millions pour les régions. Leur dotation carrée <sup>(1) [12]</sup> sera de plus amputée de 20 millions pour les premiers et de 17,5 pour les secondes.

Les montants de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et de la dotation politique de la ville (DPV) seront reconduits au niveau de 2020.

Ce PLF 2021 sera aussi marqué par l'entrée en vigueur de l'acte 2 de la suppression de la taxe d'habitation (TH), votée lors de la loi de finances 2020 et des compensations pour les collectivités. 80% des foyers ne paient plus la TH sur leur résidence principale.

Pour les 20% des ménages payant encore cet impôt, l'allègement sera de 30 % en 2021, puis de 65 % en 2022. En 2023, plus aucun foyer ne paiera cette taxe sur sa résidence principale pour une perte fiscale pour l'Etat de 17 milliards d'euros au total.

Dès 2021, les régions toucheront une nouvelle dotation de 293 millions d'euros pour compenser la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation. Les intercommunalités et les départements récupéreront l'affectation d'une fraction de TVA car la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties sera intégralement transférée aux communes. Elle sera répartie grâce à un mécanisme de coefficient correcteur au niveau national <sup>[13]</sup> qui vise à garantir la compensation à l'euro près des communes en neutralisant les phénomènes de sur-compensation ou sous-compensation.

- La réforme fiscale en un coup d'oeil <sup>[14]</sup>

Pas de grand soir du côté de la péréquation. Pour éviter le tsunami à venir sur les potentiels fiscaux et autres indicateurs financiers à cause de la disparition de la TH <sup>[15]</sup>, les effets de la réforme de la fiscalité locale sur les indicateurs de calcul des dotations seront neutralisés. Ce choix a été validé unanimement par le comité des finances locales dirigé par le vice-président de l'Association des maires de France et maire d'Issoudun (Indre),

André Laignel. « Cette mesure permettra la reconstruction d'indicateurs fonctionnels en intégrant les nouvelles ressources et neutralisera les conséquences sur le niveau des indicateurs tout en laissant libre la dynamique », affirme Jacqueline Gourault.

Parallèlement, l'Etat souhaite encourager les régions à davantage de péréquation horizontale. Le PLF 2021 prévoit déjà un renforcement du fonds de correction de la réforme de la taxe professionnelle. Il devrait s'élever à 220 millions d'euros l'année prochaine contre 180 millions en 2020. Mais la majorité aimerait aller plus loin en créant par amendement gouvernemental un fonds de sauvegarde pour accompagner les régions en cas de nouvelle crise.

Autre disposition attendue par les élus locaux, l'automatisation du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) <sup>[16]</sup> sera bien inscrite dans ce texte. Malgré les réticences de Bercy qui va devoir financer sa mise en place, elle devrait être effective sous trois ans. Mais après beaucoup de bug et d'hésitation, les associations d'élus sont méfiants : "Nous attendons de voir le décret", glisse un cadre de l'une d'entre elles.

#### **4- Les modifications de la fiscalité locale**

Le projet de loi comprend d'autres dispositions fiscales que celles liées à la réforme de la fiscalité locale. Ainsi, la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TCFE) devrait perdre son caractère local, au nom de la conformité avec les directives européennes d'harmonisation de tarifs.

Le PLF prévoit que cette taxe remonte intégralement au niveau national pour être reversée par quote-part aux bénéficiaires locaux.

Par ailleurs, la CFE pourrait faire l'objet d'une nouvelle exonération facultative, après celle prévue dans le PLFR 3 <sup>[17]</sup>.

Enfin, anecdotique par son montant mais pas par son rôle, le versement pour sous-densité, institué par une dizaine de collectivités pour "quelques dizaines de milliers d'euros de produit" et destiné à lutter contre l'étalement urbain, pourrait être supprimé. Sans en faire un cheval de bataille, les associations du bloc communal aimeraient garder l'idée d'une incitation fiscale à la densification urbaine plus efficace. Mais dans le contexte d'une volonté politique de baisse d'impôts tous azimuts, le sort de ce versement paraît scellé.

#### **5- Les compensations liées au Covid-19**

Seul absent pour le moment du texte, les compensations liées au Covid-19 pour 2021. Malgré le rebond prévu l'année prochaine sur la plupart des ressources fiscales, la taxe d'aménagement, la CVAE et la CFE devraient s'effondrer, ce qui risque de fragiliser les EPCI et les régions. Et les départements pourraient subir une envolée de leurs dépenses sociales (dont le RSA) avec une fragilisation de leur système de péréquation.

A l'été 2020, le budget rectificatif 3 pour 2020 <sup>[18]</sup> a mis en place les premières compensations. Il comprend la clause de sauvegarde des dépenses fiscales et domaniales des communes et EPCI, les avances de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements et le milliard de DSIL supplémentaire fléché vers la transition écologique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine.

Mais pour 2021, les associations d'élus sont dans l'expectative en attendant de savoir quel sera le soutien aux collectivités l'année prochaine. "Nous aimerions retrouver la recommandation 19 du rapport Cazeneuve prévoyant la reconduction du dispositif de soutien aux collectivités en 2021", espère par exemple Franck Claeys, directeur Economie et finances locales chez France Urbaine, qui ne veut pour autant pas "alerter la terre entière sur l'absence de mesures spécifiques".

Comme le gouvernement, il souhaite que les modalités de ce soutien soit laissé à la discussion parlementaire sur le PLF 2021 et au PLFR4 pour 2020, qui devrait contenir l'accord financier sur Ile-de-France Mobilités.

- Transports publics : l'Ile-de-France sauvée, quid de la province ? <sup>[19]</sup>

La majorité parlementaire devrait s'inspirer des 32 recommandations du rapport de Jean-René Cazeneuve sur l'impact du coronavirus sur les finances locales <sup>[20]</sup> rendu au Premier ministre le 29 juillet 2020 pour satisfaire les associations d'élus.

Le député LREM du Gers réclame prioritairement la reconduction du mécanisme de garantie des ressources fiscales du bloc local <sup>[21]</sup> pour 2021, une clause de revoyure pour soutenir les collectivités gérant des services de transports publics, la création d'une clause de sauvegarde pour maintenir la péréquation des DMTO des départements ou encore une compensation des recettes fiscales des régions sur la base de la moyenne de leurs ressources 2018-2020.

Les transports publics risquent d'être l'un des points d'achoppement des débats. Après la rallonge financière de l'Etat obtenue par l'Ile-de-France <sup>[19]</sup> pour compenser ses pertes de recettes liées aux transports urbains, les autres métropoles attendent une équité de traitement <sup>[22]</sup>.

Le premier vice-président de France urbaine et maire Les Républicains de Toulouse, Jean-luc Moudenc fustigeait "une iniquité territoriale inacceptable dans sa compensation" <sup>[23]</sup> le 10 septembre dernier lors d'une conférence de presse. En effet, selon les modes d'organisation institutionnelle de la compétence transport, les aides ne sont pas les mêmes. Les syndicats mixtes sont compensés intégralement, alors que les collectivités qui exercent directement la fonction d'autorité organisatrice de mobilité (AOM) ne le sont pas. La cause provient de l'intégration du versement mobilité (VM) dans la clause de sauvegarde. Quand c'est la collectivité elle-même qui est AOM, la perte de VM est neutralisée par le dynamisme des assiettes fiscales des autres recettes comme la taxe d'habitation ou la taxe foncière.

Les associations d'élus devraient faire connaître leurs positions sur le projet de loi, mercredi 30 septembre 2020, lors du prochain comité des finances locales (CFL). Une séance à haut risque pour le gouvernement qui pourrait donner le ton des futurs débats parlementaires dans l'hémicycle.

## Répartition de l'enveloppe normée :

### Crédits budgétaires et taxes affectées pour 2021

	LFI 2020 constant	PLF 2021 constant	Mesure de périmètre et de transfert	PLF 2021 courant
Prélèvements sur recettes	41,25 Md€	45,48 Md€	-2,23 Md€	43,25 Md€
Crédits du budget général*	3,47 Md€	3,91 Md€	+0,00 Md€	3,91 Md€
TVA affectée aux régions et aux départements	4,43 Md€	4,54 Md€		4,54 Md€
Total des concours financiers	49,15 Md€	53,93 Md€	-2,23 Md€	51,71 Md€

[24]

Cliquez sur l'image pour l'agrandir

#### REFERENCES

- L'intégralité du projet de loi de finances pour 2021