

Mail de Patrick CHAIZE aux élus de l'Ain – 19 juin 2018

Actualités

Je vous prie de trouver ci-après une note portant sur différents sujets d'actualité pour lesquels il m'a paru opportun de vous transmettre de l'information.

Ils concernent :

- la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale adoptée au Sénat, et les dispositions associées ;
- le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, qui est considéré comme définitivement adopté par le Parlement ;
- le nouveau régime d'indemnisation des indemnités de fonction perçues par les élus locaux ;
- les finances des collectivités territoriales (réforme de la taxe d'habitation - dotations aux communes - économies réalisées par les collectivités locales - dotation d'action parlementaire).



Bourg en Bresse, le 19 juin 2018

**A Mesdames et Messieurs les élus de l'Ain
De la part de Patrick CHAIZE**

Actualités

1. Adoption au Sénat de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale – Mercredi 13 juin 2018

Le Sénat a adopté le mercredi 13 juin 2018, ladite proposition de loi en première lecture, par 179 voix pour et 125 voix contre.

Le texte vise à lutter contre la fracture territoriale et à apporter divers ajustements aux précédentes réformes en prévoyant notamment :

- la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires chargée de contribuer au développement économique et social durable des territoires ruraux et périurbains ;
- une revitalisation du rôle des communes et un assouplissement des conditions de la coopération intercommunale ;
- une consolidation des compétences des départements en matière de solidarité territoriale (aides aux entreprises, participations, soutien aux projets des communes et de leurs groupements) ;
- un renforcement des compétences des régions en matière d'emploi, d'enseignement supérieur et de recherche ;
- un renforcement du statut des élus locaux.

Plus précisément, au Sénat nous avons adopté des dispositions qui visent à :

- davantage assouplir les conditions de la coopération intercommunale, en octroyant à un groupe de communes contiguës le droit de se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour constituer un nouvel établissement, et en supprimant le schéma départemental de coopération intercommunale, jugé obsolète ;

- supprimer l'obligation de déclaration de candidature aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants ;
- renforcer le statut des élus locaux, en facilitant la conciliation de l'exercice d'un mandat et d'une profession salariée et en réduisant les risques juridiques pesant sur les élus ;
- consolider les droits de l'opposition dans les collectivités territoriales ;
- revoir les modalités de mise en œuvre du droit à la formation des élus ;
- améliorer l'information des élus et du public ;
- apporter des précisions aux missions, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- mettre en place une conférence des maires dans les EPCI regroupant plus de 20 communes à l'exception des métropoles.

➔ **Personnellement**, j'ai présenté et défendu plusieurs amendements qui ont fait l'objet d'une adoption. Il s'agit :

- d'autoriser les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à participer à des groupements de commandes quelles que soient les compétences qui leur ont été transférées.
- en vue de la stabilité des conseils municipaux, de modifier le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour permettre l'élection du maire ou des adjoints dès lors que le conseil municipal n'a pas perdu plus de 10 % de ses membres.
- de permettre le passage à la TEOM (Taxe d'enlèvement des ordures ménagères) avec part incitative sur l'ensemble du territoire d'un EPCI, dont une partie du territoire était passée au système de la REOM (Redevance d'enlèvement des ordures ménagères) préalablement à la fusion.
- d'introduire la possibilité de recourir à des fonds de concours pour l'ensemble des syndicats intercommunaux et leurs communes membres, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement ; option jusqu'à maintenant réservée aux établissements publics à fiscalité propre alors même que ceux-ci bénéficient par ailleurs des ressources issues de la fiscalité qu'ils gèrent directement.
- de consacrer dans la loi la prise en compte, par les statuts des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), de la participation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à ces associations.
- de permettre à l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, de consulter pour l'exercice de ses missions, les CAUE de même que leur représentation nationale.

La proposition de loi doit à présent être examinée par l'Assemblée nationale, en première lecture. Comptons sur le pragmatisme et le bon sens des députés pour conserver les avancées votées au Sénat. Je ne manquerai pas de vous faire part de la suite qui sera réservée aux débats.

2. Adoption au Sénat des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire ainsi considéré comme définitivement adopté – Jeudi 14 juin 2018

Le jeudi 14 juin 2018, le Sénat a adopté par 245 voix pour et 83 voix contre, les conclusions de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, ainsi considéré comme définitivement adopté.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont ainsi parvenus à un accord en commission mixte paritaire. Le Sénat a soutenu la réforme engagée par le Gouvernement, tout en renforçant un certain nombre d'aspects, et ce dans une seule perspective : l'amélioration de la qualité du service rendu aux voyageurs et aux chargeurs. Le texte issu de la CMP conserve les apports essentiels du Sénat visant à :

- préserver un réseau qui irrigue l'ensemble de notre territoire ;
- renforcer les garanties offertes aux salariés transférés vers d'autres entreprises pour qu'ils puissent les intégrer dans les meilleures conditions ;
- assurer une ouverture à la concurrence équilibrée ;
- et enfin, maintenir un haut niveau de sécurité et de sûreté au sein du système ferroviaire.

Avec ce texte, le Sénat permet au Gouvernement de sortir de l'impasse où il se trouve. Il lui donne une base juridique, financière et comptable nouvelle qui doit permettre à la SNCF de s'adapter à l'ouverture du secteur, montrer toutes ses capacités d'adaptation et révéler son potentiel de productivité qui lui permettra de rester une entreprise compétitive. Le travail effectué par le Sénat rappelle et démontre, s'il en était encore besoin, l'intérêt du bicamérisme pour mener à bien des réformes vitales pour notre pays.

3. Le nouveau régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux

Beaucoup d'élus locaux ont attiré mon attention sur leur situation fiscale, constatant en 2018 une hausse, parfois conséquente, de leur imposition sur les revenus de l'année 2017.

L'article 10 de la loi de finances pour 2017 du 29 décembre 2016 a en effet modifié le régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux, en vue de la mise en place du prélèvement à la source initialement prévue pour 2018 et ensuite repoussée en 2019 : il a supprimé la retenue à la source libératoire des indemnités de fonction pour les soumettre à l'impôt sur le revenu (IR), selon les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires.

Je m'étais opposé à cette mesure en votant contre l'article 10 de la loi de finances pour 2017, qui avait été rejeté (avec l'ensemble du texte) par le Sénat. Mais il avait été réintroduit et adopté définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

L'intégration fiscale des indemnités d'élu local dans les traitements et salaires va à l'encontre de l'idée que les indemnités modestes ne correspondent pas à des salaires, mais à des défraiements. Il ne s'agit pas d'une activité professionnelle. Plus de 500.000 élus locaux sont d'ailleurs bénévoles. Les indemnités des élus locaux sont destinées à couvrir les frais qu'ils engagent dans le cadre de leurs fonctions. Il s'agit d'une mesure de justice et d'équité.

Aujourd'hui la loi a donc changé. J'appelle néanmoins votre attention sur le fait que vous pouvez continuer de déduire le montant de la « fraction représentative de frais d'emplois » de votre revenu imposable, correspondant au montant de l'indemnité maximale des maires de communes de moins de 500 habitants, soit pour l'année 2017 : 7.896,14 euros (658,01 euros par mois) ou 11.844,21 euros (par an) - (987,01 euros par mois) en cas de cumul de mandats locaux.

Notez bien que « la fraction représentative des frais d'emploi » n'est pas déduite du montant des indemnités de fonction déclaré par votre collectivité à la DGFIP : l'élu concerné doit donc opérer lui-même la déduction sur sa déclaration d'impôts préremplie (sauf en cas d'option pour les frais réels). Si vous ne l'avez pas fait, je vous invite à vous rapprocher de votre centre des impôts, afin d'apporter la rectification nécessaire.

Malgré le maintien de cette déduction, la suppression de la retenue à la source aboutit pour certains maires à un triplement de leur imposition sur le revenu.

En effet, dans le cadre de l'ancienne retenue à la source mensuelle libératoire de l'IR, si la déduction de la fraction représentative des frais d'emploi aboutissait à un montant inférieur à 808 euros (la tranche à 0 % du barème mensuel de l'impôt sur le revenu), la retenue à la source était nulle. Désormais, l'indemnité nette déduite des frais d'emploi est intégrée dans vos revenus imposables à l'IR. La combinaison de la déduction de la fraction représentative des frais d'emploi et de la tranche à 0 % permettait en 2017 une exonération des indemnités jusqu'à 1 458 euros (fraction représentative à l'époque de 650 euros par mois + 808 euros) ou 1 775 euros en cas de cumul de mandat (fraction représentative à l'époque de 975 euros + 808 euros). La suppression de la retenue à la source a ainsi surtout touché les maires des petites communes entre 500 et 999 habitants, mais pas uniquement.

Nous constatons une nouvelle fois que se pose la question du statut de l'élu et notamment de ses moyens. Dans le cadre du prochain projet de loi de finances, j'interpellerai avec mes collègues sénateurs de nouveau le Gouvernement sur ce sujet.

4. Point sur les finances des collectivités territoriales

- **La réforme de la taxe d'habitation** : si nous partageons le diagnostic, celui d'un impôt injuste, nous nous sommes opposés au Sénat au remède, celui d'une suppression progressive de cet impôt local. Il eût fallu engager une réforme globale de la fiscalité locale plutôt que supprimer la taxe d'habitation, tout en maintenant la taxe foncière, assise sur les mêmes bases, pour les propriétaires. Outre la perte du lien territorial et civique entre l'impôt et l'habitant et la concentration de la fiscalité locale sur les seuls propriétaires, le coût global de la suppression totale de la taxe d'habitation sur la résidence principale est évalué à plus de 26 milliards d'euros par an à partir de 2020, dont 10 à 12 milliards ne sont pas budgétés.

Afin de compenser la perte de recettes pour le bloc communal liée à la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales, plusieurs scénarios de réforme de la fiscalité sont envisagés par la mission sur la refonte de la fiscalité locale confiée par le Gouvernement au Sénateur Alain RICHARD et à l'ancien Préfet de Région et ancien Directeur Général des Collectivités Locales Dominique BUR (qui a rendu son rapport le 9 mai dernier), ainsi que par le Comité des finances locales (CFL).

Nous en saurons probablement plus le 22 juin, date à laquelle le Premier ministre devrait présenter ses orientations en matière de fiscalité locale.

- **Les dotations aux communes** : le Président de la République, lors de son entretien télévisé du 12 avril dernier, a affirmé que « *toutes les petites communes ont eu leurs dotations maintenues* ». Cette assertion est discutable.

En effet, si le volume global des dotations ne diminue pas cette année, les dotations au sein de cette enveloppe augmentent pour certaines communes (dotations de solidarité urbaine et rurale notamment, qui ont été globalement revalorisées dans le budget 2018) mais diminuent, en compensation, pour d'autres, afin de financer la hausse de cette péréquation verticale.

Ainsi, d'après les chiffres de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), 22.000 communes (62 % des communes) subissent une baisse de dotation forfaitaire (au sein de la Dotation globale de fonctionnement - DGF) de 134 millions d'euros ; près de 10.000 communes (28 % des communes) subissent une baisse de dotation nationale de péréquation ; 1.500 communes subissent une baisse de dotation de solidarité rurale de plus de 30 % ; presque une centaine de communes perdent la totalité de leur DGF ; et plus de 850 d'entre elles en perdent plus de 25 %.

Par ailleurs, les EPCI voient diminuer la "*compensation de la part salaires*" de leur dotation de compensation de 100 millions d'euros, pour financer une partie de la hausse de la péréquation verticale.

Nous le constatons : l'insécurité financière demeure pour les maires, quant à la pérennité de leurs ressources, entre la disparition de la taxe d'habitation et des dotations qui continuent parfois de baisser. Selon une étude de l'Observatoire des finances locales, publiée le 27 mars dernier, 60% des exonérations fiscales décidées par l'Etat (soit 2,5 milliards d'euros) sont financées par les collectivités (qui voient leurs compensations d'exonérations diminuer).

- **Les économies importantes réalisées par les collectivités** : d'après la Cour des comptes, entre 2015 et 2017, 9,4 milliards d'euros d'économies ont été réalisées par les collectivités, contre 5 milliards pour l'Etat.

Grâce aux efforts qu'elles ont consentis, les derniers chiffres disponibles montrent que le budget global des collectivités est excédentaire depuis 2015 (+ 700 millions en 2015 et + 3 milliards en 2016), contrairement à celui de l'Etat.

Leurs efforts ont ainsi contribué pour moitié à la réduction du déficit public entre 2015 et 2016 (l'autre moitié provenant de la baisse de la charge de la dette et non d'une réduction des dépenses de l'Etat).

Enfin, la dette des collectivités représente moins de 10% de la dette publique globale, contre plus de 80% pour l'Etat.

Force est de constater néanmoins que des efforts sont demandés en direction quasi exclusive des collectivités : les nouveaux objectifs confirment que la réduction du déficit durant le quinquennat reposera essentiellement sur l'excédent budgétaire des collectivités territoriales et de la sécurité sociale : l'Etat et les administrations centrales resteront déficitaires, tandis que les administrations publiques locales dégageront un excédent budgétaire.

La dépense publique, c'est donc avant tout la dépense de l'Etat, qui augmentera de 6,4 milliards d'euros en 2018.

- **La fin de la dotation d'action parlementaire (DAP ou « réserve parlementaire »), une compensation très partielle :**

La dotation d'action parlementaire (DAP) a été supprimée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Or, dans les plus petites communes notamment, l'utilité de ces fonds d'appoint était essentielle pour boucler des financements de travaux ou projets communaux. Face à la grogne des parlementaires et des élus locaux, le Gouvernement a décidé de compenser cette mesure, mais partiellement seulement.

La disparition de la DAP, fléchée à hauteur de 100 millions d'euros (2016) vers les collectivités territoriales (communes essentiellement), n'a été que pour moitié compensée dans la loi de finances pour 2018 par une hausse de 50 millions d'euros du montant de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il ne s'agit de surcroît pas d'une enveloppe spécifique.

A cette compensation partielle s'ajoute le fait que toutes les communes et EPCI ne peuvent pas bénéficier de la DETR (contrairement à l'ancienne DAP) :

- ne sont éligibles que les petites communes de moins de 2.000 habitants ou les communes entre 2.000 et 20.000 habitants avec un potentiel financier moyen inférieur à 1 290 euros par habitant.
- sont également éligibles les communes nouvelles de moins de 3 ans et dont une des anciennes communes au moins était éligible à la DETR.
- sont éligibles les EPCI à fiscalité propre de métropole d'un seul tenant qui ne comptent pas de commune membre de plus de 20.000 habitants ou les EPCI de moins de 75.000 habitants.

De surcroît, toutes les opérations d'investissement ne sont pas éligibles à la DETR (*cf l'instruction ministérielle du 9 mars 2018 qui précise la liste des catégories d'opérations pouvant être financées par la DETR en 2018*).