

**Loi de finances pour 2022**  
**Dispositions concernant le bloc communal**

**Résumé**

**Fiscalité**

- Compensation des pertes de TH : 100 M€ supplémentaires aux collectivités pour tenir compte des rôles supplémentaires de TH 2020 émis jusqu'en novembre 2021 ;
- Ajustement à la marge du dispositif de prélèvements sur les budgets des communes et des EPCI ayant augmenté leurs taux de TH en 2018 et en 2019. Le prélèvement (estimé à 100 M€) qui intervient en 2021 ne s'applique pas si l'augmentation de taux fait suite à des observations de la Chambre régionale des comptes ou est consécutive à un accord de gouvernance financière au sein de l'intercommunalité sans que le produit communal et intercommunal de TH sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre n'ait globalement augmenté ;
- Compensation intégrale (pendant 10 ans) des exonérations de TFPB applicables aux logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2026 ;
- Régies : prolongation en 2022 du dispositif de soutien aux équipements publics locaux ;
- **3,4%** : c'est le taux de revalorisation forfaitaire en 2022 des bases des terrains, locaux industriels et d'habitation (hors TH sur les résidences principales payée par les 20% « les plus aisés » et perçue par l'État). Le taux de 3,4% ne concerne pas les locaux professionnels auxquels s'applique une revalorisation spécifique basée sur les loyers, dont le taux moyen national d'évolution n'est pas encore communiqué pour 2022. Ce taux était égal à 0,2%, en moyenne, entre 2019 et 2021.
- **5,5%** : c'est le taux d'évolution estimé du montant de TVA à reverser en 2022 aux intercommunalités et à la ville de Paris pour compenser leur perte de TH ;
- Taxes affectées. Réduction du plafond des taxes affectées aux EPF pour un montant de 10 Md€ et modification des taxes affectées à l'ANAH qui perd l'affectation de 61 M€ de recettes au titre de la taxe sur les logements vacants – TLV établie dans les zones denses et dont le montant total est de 93 M€ (61 M€ pour l'ANAH et 31 M€ pour l'État). La perte des 61 M€ de l'ANAH est remplacée par l'affectation, pour un même montant, d'une part du produit de la vente d'actifs carbone et produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

**Positions de l'AMF sur les mesures fiscales**

- L'AMF a obtenu la prise en compte des bases supplémentaires de TH 2020 dans le calcul des montants de TH à compenser, chaque année, soit un montant de 100 M€ ;
- L'AMF a été en partie entendue par l'Exécutif et la loi de finances pour 2022 prévoit une compensation intégrale, pendant 10 ans, des exonérations de TFPB applicables aux logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre janvier 2021 et juin 2026. Cependant, cette mesure ne concerne pas le stock de logements sociaux. L'AMF demande une compensation des pertes subies à la fois sur le flux et le stock de logements sociaux.
- L'AMF regrette que l'État n'ait pas pris en compte le cas particulier des EPCI à fiscalité propre issus de fusion ainsi que de leurs communes membres pour le calcul de la compensation de référence de TH sur les résidences principales ; ainsi que l'absence de compensation des taxes additionnelles de THRP (GEMAPI et contributions fiscalisées des syndicats).
- L'AMF accueille favorablement la prolongation du dispositif de soutien aux équipements publics locaux. La compensation reste cependant sous-évaluée par rapport aux 6 Md€ de pertes et dépenses supplémentaires induites par la crise sanitaire jusqu'en 2023.
- L'AMF s'oppose à la réduction du produit des taxes affectées ;
- L'AMF demande le reversement de la taxe sur les logements vacants (93 M€) aux collectivités concernées (situées dans les zones tendues en matière de logement) et non au budget de l'État

**L'objectif de la loi de finances pour 2022 devrait être le soutien à l'autofinancement, principal levier de l'investissement. L'AMF demande donc :**

- *IFER radio: l'exécutif a indiqué qu'aucune réforme de l'IFER radio ne figurera dans la LF 2022 ; l'AMF demande que la proposition de limitation du produit de l'IFER radioélectrique revenant aux collectivités ne soit pas réintroduite dans les prochaines lois de finances ;*
- *La compensation à l'euro près des effets de la suppression de la TH pour les EPCI lorsque les mécanismes spécifiques à l'intercommunalité conduisent à des dysfonctionnements dans l'application de cette réforme ;*
- *La compensation à l'euro près des exonérations de foncier bâti, et la possibilité de supprimer l'exonération de TFPB applicable aux logements neufs, les communes ne pouvant plus limiter cette exonération en-deçà de 40 % depuis la suppression de la TH ;*
- *La compensation à l'euro près de la hausse des bas salaires de la fonction publique, qui constitue une mesure tout à fait bienvenue pour les agents, mais dont la charge essentiellement pèse sur les budgets communaux ;*
- *La compensation des pertes induites par la crise sanitaire et plus particulièrement les pertes de produits de CVAE. Pour 2022, la baisse est estimée à -4,7% en moyenne après une baisse de -1,1% en moyenne en 2021. Cette baisse moyenne de -4,7% cache des baisses très importantes pour plusieurs EPCI pris individuellement.*

### **Concours financiers de l'État**

- *L'enveloppe de DGF est réduite à hauteur de 4,3 millions d'euros pour financer une partie de l'élargissement de la dotation biodiversité;*
- *La dotation « biodiversité » passe à 24,3 M€ (au lieu de 10 M€ en 2021).*
- *Les dotations servant de variables d'ajustement sont mobilisées à hauteur de 50 M€. Le bloc communal n'est pas concerné ;*
- *Augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 95 millions d'euros chacune ;*
- *Relèvement du seuil de potentiel fiscal à partir duquel les communes sont soumises à un écrêtement de la part forfaitaire de leur DGF ; ce relèvement aura pour effet de concentrer l'écrêtement sur un nombre plus réduit de communes ;*
- *Rattrapage progressif des dotations de péréquation versées aux communes d'outre-mer par prélèvement sur l'enveloppe nationale de péréquation (DSU, DSR, DNP) ;*
- *Poursuite de la réforme du calcul des critères utilisés dans la répartition des dotations, engagée en loi de finances pour 2021 sur la base des travaux du CFL ;*
- *Augmentation de la DSIL à hauteur de 337 M€ fléchés sur les CRTE ;*
- *Maintien des montants d'autorisation d'engagement sur la DETR (1,046 Md€) et la DPV (150 M€) ;*

### **Positions de l'AMF sur les dispositions concernant les concours financiers de l'Etat**

**DGF :** *l'absence de revalorisation de l'enveloppe entraîne en réalité à une perte de pouvoir d'achat pour le bloc communal. La progression de la péréquation étant financée à l'intérieur de la DGF, cela entraîne chaque année des pertes supplémentaires de DGF pour une grande partie des communes et des EPCI, et conduit à transformer progressivement la péréquation verticale en péréquation horizontale.*

**Sur les critères de répartition des dotations :** *l'AMF estime, comme le CFL, que les travaux devront se poursuivre au-delà de la loi de finances pour 2022, en particulier sur les critères permettant de mesurer les charges supportées par les collectivités.*

**Difficultés rencontrées par les communes membres de communautés urbaines (CU) et de métropoles et ayant déjà transféré leur voirie :** *ce transfert entraîne pour ces communes la perte de leur DSR voirie.*

*Environ 200 communes sont d'ores et déjà concernées, et plus de 1 100 communes pourraient l'être à terme. Pour ces communes, l'AMF propose la mise en place d'une solution d'attente jusqu'à l'introduction d'un critère alternatif à la voirie en phase avec les travaux de l'Agenda rural (idéalement en 2023).*

**Dotation élu local :** *l'AMF a rédigé et fait passer des propositions d'amendements aux parlementaires visant à augmenter les crédits de la dotation de 13,7 M€ afin que celle-ci soit élargie à l'ensemble des communes de moins de 1 000 habitants (pour mémoire, la dotation est actuellement versée sous condition de potentiel financier, excluant de son bénéfice environ 3 000 communes).*

L'augmentation de la dotation a été adoptée par le Sénat en loi de finances rectificative pour 2021, contre l'avis du gouvernement (à noter que l'amendement avait également été adopté par le Sénat dans le cadre de la loi de finances pour 2022, avant le rejet de l'ensemble de la loi de finances pour 2022).

Le dispositif a cependant été supprimé à l'Assemblée en deuxième lecture. Le rapporteur général du budget a en effet estimé que la dotation avait déjà connu une hausse importante de son montant en 2020, en passant de 65 M€ à 101 M€ pour financer les possibilités de revalorisation des indemnités de fonction ; en outre, supprimer toute prise en compte du potentiel financier conduirait à verser la dotation à des communes disposant de ressources suffisantes pour financer les indemnités des maires et adjoints sans soutien spécifique de l'État.

Pour autant, le sujet ne semble pas tout à fait fermé, au regard des propos du ministre délégué aux comptes publics Olivier DUSSOPT et des rapporteurs généraux des deux assemblées.

#### **Concernant les recettes d'investissement, l'AMF demande :**

- La réintégration des opérations d'acquisition et d'aménagement des terrains dans l'assiette du FCTVA afin de soutenir la relance économique et la transition écologique ; pour être pleinement efficace, cette mesure ne devra pas être neutralisée par l'exclusion d'autres dépenses ;
- Une répartition équitable des 337 M€ supplémentaires de DSIL entre la DETR et la DSIL sans fléchage exclusif sur les CRTE ;
- L'allègement des procédures d'attribution de la DETR et de la DSIL qui ralentissent la mise en œuvre des projets et mobilisent inutilement les personnels de l'État et des collectivités (les appels à projet éliminent nombre de collectivités, le circuit de la décision est allongé jusqu'au préfet de région pour la DSIL et les projets locaux sont choisis par l'État), la mise en place d'une commission départementale pour l'attribution de la DSIL, le renforcement du rôle du préfet de département ainsi que le renforcement du suivi de l'attribution des dotations.

Suite à son Observation « Versements DETR et DSIL comparés aux montants votés en lois de finances », l'AMF a obtenu en séance publique du 28 octobre 2021 à l'Assemblée Nationale via deux amendements présentés par Mme la Députée Christine Pires Beaune que 80 % de l'enveloppe départementale (pour la DETR) ou régionale (pour la DSIL) soient notifiés pendant le 1er semestre de l'année civile ainsi que la publication des subventions sur le site internet de la préfecture le 31 juillet au lieu du 31 septembre. L'entrée en vigueur de cette mesure se fera en 2023 ;

#### **Autres dispositions**

**Réforme du régime de responsabilité des comptables et des ordonnateurs.** Les élus locaux et les ministres ne sont pas concernés par la réforme.

**Cotisation plafonnée à 0,1% et assise sur la masse salariale des employeurs territoriaux au profit du CNFPT** pour le financement des coûts de formation des apprentis et suivie en dépenses et en recettes dans un budget annexe du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

#### **Positions de l'AMF**

**Concernant la réforme de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables,** l'AMF est favorable à cette réforme sous réserve :

- de la suppression de la saisine des juridictions par les services d'inspection ;
- de la mise en place d'une concertation préalable sur le contenu du projet d'ordonnance.

**Concernant le CNFPT,** l'AMF est favorable à cette cotisation supplémentaire au profit du CNFPT.

**Concernant le FPIC,** l'AMF propose :

- d'élargir, à compter de 2022, le nombre des ensembles intercommunaux du classement des entités éligibles au reversement afin de mieux prendre en compte ceux ayant un effort fiscal agrégé supérieur à 1 ;
- de créer une garantie pérenne de sortie progressive de l'éligibilité au reversement du FPIC sur 4 années (90%, 70%, 50% puis 25% du reversement perçu l'année précédant la perte d'éligibilité) à compter de 2022.

**Concernant les autorités organisatrices de la mobilité,** l'AMF demande d'abaisser le taux de TVA à 5,5 % sur les transports collectifs, comme pour les produits de première nécessité.

## SOMMAIRE

<b>I. Équilibre budgétaire</b> .....	<b>8</b>
1. Déficit .....	8
2. Dette.....	8
<b>II. Les dispositions concernant la fiscalité</b> .....	<b>9</b>
1. Revalorisation des bases des terrains, des locaux d'habitation et industriels à 3,4% ...	9
2. Révision des valeurs locatives : obligation déclarative visant à collecter les données relatives aux maisons d'habitation présentant des caractéristiques exceptionnelles	9
3. Compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales .....	10
a. Compensation des pertes de taxe d'habitation : 100 millions d'euros supplémentaires pour tenir compte des rôles supplémentaires de TH 2020 émis en 2021 .....	10
b. Des ajustements à la marge au dispositif de prélèvements sur les budgets des communes et des EPCI ayant augmenté leurs taux de TH en 2018 et en 2019 .....	10
c. La part de TVA attribuée aux EPCI pour compenser leur perte de TH devrait augmenter de 5,5 % en 2022 .....	11
4. Maintien d'une cohérence dans la répartition de la charge des taxes additionnelles entre les redevables des 4 taxes directes locales .....	11
5. Adaptation des règles fiscales spécifiques de la Métropole de Lyon à la suite de la réforme fiscale en LF pour 2020 .....	11
6. Exonérations sur le foncier bâti .....	12
a. Compensation intégrale, pendant 10 ans, des exonérations de TFPB applicables aux logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre janvier 2021 et juin 2026 .....	12
b. Remplacement de l'exonération de TFPB sur une durée de 20 ans au bénéfice des logements locatifs intermédiaires d'un programme comptant au moins 25% de logements sociaux par un crédit d'impôt .....	12
c. Maintien de l'exonération de TFPB prévue pour les activités agricoles aux sociétés coopératives agricoles en gestion indirecte.....	13
d. Exonération de taxe foncière sur délibération au profit des établissements utilisés par des refuges animaliers .....	13
7. Autres exonérations.....	13
a. Suppression des exonérations facultatives d'impôts locaux pour reprise d'une entreprise ou d'un établissement industriel en difficulté .....	13
b. Suppression de l'exonération de TFPB au profit des immeubles situés en zone franche urbaine et rattachés, entre 2006 et 2014, à un établissement implanté en ZFU pouvant bénéficier d'une exonération de CFE .....	14
c. Prorogation du statut de jeunes entreprises innovantes de 7 à 10 ans .....	14
d. Prolongation d'un an des dispositifs zonés .....	14
e. Exonération de plein droit de cotisation foncière des entreprises (CFE), compensée, au profit des diffuseurs de presse spécialistes .....	14
8. Taxe d'aménagement.....	14
a. Partage du produit de la taxe entre les communes et l'EPCI .....	14
b. Exonération facultative des serres de jardin .....	15
c. Exonération de la taxe d'aménagement en cas de reconstruction après sinistre .....	15
9. Dispositions relatives à la TVA.....	16
a. Date d'exigibilité de la TVA sur les livraisons de biens .....	16
b. Covid 19 : prolongation de l'application du taux de TVA à 5,5 % sur les masques, les tenues de protection et les produits d'hygiène corporels - .....	16
c. Élargissement du taux de TVA à 5,5 % en matière d'acquisition amélioration de logements locatifs sociaux .....	16
d. Logements locatifs intermédiaires : assouplissement de la clause de mixité sociale pour bénéficier du taux de 10 % de la TVA .....	17

10.	<b>Autres dispositions fiscales</b> .....	<u>17</u>
	a. Déclaration annuelle des entreprises au titre de la taxe locale sur la publicité extérieure .	<u>17</u>
	b. Exonération des droits de mutation à titre gratuit .....	<u>17</u>
	c. Plafonnement des taxes affectées aux opérateurs.....	<u>18</u>
	d. Suppression de la part maritime de la taxe due par les entreprises de transport public au profit des collectivités ultramarines .....	<u>19</u>
	e. Suppression de l'expérimentation des péages urbains	<u>19</u>
	f. Fiscalité des futurs parcs éoliens (en mer) en zone économique exclusive (ZEE) .....	<u>19</u>
	g. Mise en place d'une taxe spéciale d'équipement additionnelle aux impôts directs locaux pour financer les lignes à grande vitesse du Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)	<u>20</u>
<b>III.</b>	<b>Les dispositions relatives aux dotations</b> .....	<b><u>20</u></b>
1.	La préservation des variables d'ajustement du bloc communal en 2022	<u>20</u>
2.	<b>Dotation globale de fonctionnement (DGF)</b> .....	<u>21</u>
	a. Le maintien du gel de l'enveloppe de DGF .....	<u>21</u>
	b. Une progression de la péréquation légèrement supérieure à 2021, mais toujours financée à l'intérieur de la DGF .....	<u>21</u>
	c. Le relèvement du seuil pour l'application de l'écrêtement sur la dotation forfaitaire .....	<u>22</u>
	d. La poursuite de la réforme de la Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) .....	<u>23</u>
	e. Corrections apportées pour le calcul de la DGF des communes sans fiscalité	<u>23</u>
3.	<b>La révision des critères de répartition des dotations</b>	<u>23</u>
	a. Les modifications relatives au potentiel fiscal et financier des communes et au potentiel financier agrégé utilisé pour le FPIC .....	<u>24</u>
	b. Les modifications relatives à l'effort fiscal des communes et à l'effort fiscal agrégé utilisé pour le FPIC .....	<u>25</u>
	c. Le lissage des conséquences des modifications adoptées .....	<u>26</u>
	d. Perspectives.....	<u>26</u>
4.	<b>Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales</b> .....	<u>27</u>
	a. La création d'une nouvelle part destinée aux communes situées dans un PNR .....	<u>27</u>
	b. L'élargissement de la part destinée aux communes situées en zone Natura 2000	<u>28</u>
	c. Autres ajustements prévus par la LF 2022 .....	<u>28</u>
5.	<b>Régies : Prolongation en 2022 du dispositif de soutien aux équipements publics locaux</b> .....	<u>30</u>
	a. Compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les services locaux exerçant des activités industrielles et commerciales (SPIC) exploités en régie.....	<u>30</u>
	b. Une dotation pour la gestion des SPA en cas de baisse de l'épargne brute de plus de 6,5% .....	<u>30</u>
6.	<b>Dispositif de soutien exceptionnel au profit des communes forestières</b> .....	<u>31</u>
7.	<b>Dotations d'investissement</b> .....	<u>31</u>
	a. Le projet de loi de finances pour 2022 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances 2021 s'agissant de la DETR, de la DSIL .....	<u>31</u>
	b. Répartition de la DETR et de la DSIL .....	<u>32</u>
<b>IV.</b>	<b>Logement</b>	<b><u>32</u></b>
1.	Prolongation du prêt à taux zéro jusqu'au 31 décembre 2023 .....	<u>32</u>
2.	Prorogation du dispositif d'un an « Denormandie ancien » jusqu'au 31 décembre 2023 .....	<u>33</u>
3.	Prorogation d'un an du dispositif "Censi-Bouvard" jusqu'au 31 décembre 2022 .....	<u>33</u>
4.	Prolongation de l'expérimentation relative à la réduction d'impôt « Pinel » en région Bretagne .....	<u>33</u>

5.	Non indexation des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité .....	<u>34</u>
6.	Offre de logements locatifs à loyers abordables .....	<u>34</u>
7.	Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de droit au logement opposable .....	<u>34</u>
<b>V.</b>	<b>Dispositions spécifiques à l'outre-mer .....</b>	<b><u>35</u></b>
1.	La poursuite de la réforme de la Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) .....	<u>35</u>
	a. Rappel des modalités de la réforme .....	<u>35</u>
	b. La mise en œuvre de la réforme en 2020 et 2021 .....	<u>36</u>
	c. Le dispositif prévu pour 2022 .....	<u>36</u>
2.	Octroi de mer .....	<u>36</u>
3.	Régime de franchise en base de TVA en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion .....	<u>36</u>
4.	Logement social en outre-mer .....	<u>37</u>
	a. Réductions d'impôts .....	<u>37</u>
	b. Guadeloupe, Martinique et Mayotte: les logements éligibles au crédit d'impôt .....	<u>38</u>
	c. Aide personnalisée au logement .....	<u>38</u>
	d. Garantie pour les prêts destinés à l'accession sociale et très sociale à la propriété .....	<u>39</u>
	e. Garantie de l'État sur le prêt de l'AFD accordé à la Nouvelle Calédonie .....	<u>39</u>
<b>VI</b>	<b>Le nouveau régime unifié de responsabilité financière des comptables et des gestionnaires publics .....</b>	<b><u>39</u></b>
1.	Habilitation à légiférer par ordonnance présentée en loi de finances .....	<u>39</u>
2.	Le périmètre des justiciables sera le même .....	<u>40</u>
3.	Une responsabilité juridictionnelle recentrée sur les fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif .....	<u>40</u>
	a. Le régime d'infractions financières se fondera sur une infraction centrale sanctionnant les fautes d'une gravité avérée ayant causé un préjudice financier significatif pour l'organisme .....	<u>40</u>
	b. Infractions connexes .....	<u>41</u>
	c. Clôture des comptes .....	<u>41</u>
	d. Gestion de fait .....	<u>41</u>
	e. Délais de prescription : 5 ans.....	<u>41</u>
4.	Maintien des lettres de couverture .....	<u>41</u>
5.	Le nouveau régime unifié de responsabilité abroge les dispositions relatives à la RPP des comptables publics .....	<u>42</u>
6.	Le nouveau régime unifié de responsabilité maintient la séparation entre ordonnateurs et comptables et maintient les contrôles des comptables .....	<u>42</u>
7.	La nouvelle organisation juridictionnelle .....	<u>42</u>
	a. L'ordonnance devra instaurer une nouvelle organisation juridictionnelle pour juger des infractions financières .....	<u>42</u>
	b. La nouvelle organisation juridictionnelle comportera systématiquement une possibilité d'appel .....	<u>43</u>
	c. Saisine de la juridiction .....	<u>44</u>
8.	Régime appliqué aux justiciables .....	<u>44</u>
	a. Les garanties pour les justiciables .....	<u>44</u>
	b. Sanctions .....	<u>44</u>
9.	Les mesures d'adaptation en Outre-mer .....	<u>44</u>
10.	Modalités d'entrée en vigueur de la réforme dans le temps .....	<u>45</u>
11.	Analyse et positions de l'AMF .....	<u>45</u>
	a. Sur les inquiétudes soulevées sur le champ des justiciables, les amendes et les lettres de couverture .....	<u>45</u>
	b. Position de l'AMF .....	<u>46</u>

<b>Rappel du dispositif actuel avant réforme: responsabilité des comptable et responsabilité des gestionnaires publics .....</b>	<b><u>47</u></b>
1. Responsabilité des comptables publics : une responsabilité résultant de l'examen des comptes .....	<u>47</u>
a. Le dispositif .....	<u>47</u>
b. Un régime de responsabilité mal adapté aux enjeux de la gestion publique .....	<u>49</u>
2. Responsabilité des gestionnaires publics .....	<u>49</u>
a. Le dispositif .....	<u>49</u>
b. Les difficultés .....	<u>51</u>
<b>VII. Dispositions concernant les intercommunalités et les communes nouvelles .....</b>	<b><u>52</u></b>
1. 1. Intercommunalités.....	<u>52</u>
a. Compensation de la suppression de la THRP en 2020 : prélèvement sur fiscalité des collectivités ayant augmenté leur taux entre 2017 et 2019 .....	<u>52</u>
b. Compensation de la suppression de la THRP : prise en compte des rôles supplémentaires .....	<u>53</u>
c. Modification des indicateurs financiers et fiscaux utilisés dans le cadre du FPIC .....	<u>53</u>
d. Précision sur la révision unilatérale des attributions de compensation (EPCI à FPU) .....	<u>53</u>
e. Dotation de solidarité communautaire et contrat de ville .....	<u>54</u>
f. Métropole du Grand Paris .....	<u>55</u>
g. Compensation de la perte de recettes liée à l'exonération de TFPB dont bénéficie la production de logements locatifs sociaux .....	<u>55</u>
h. Exonération de DMTO pour les biens transmis par donation ou succession .....	<u>55</u>
i. Prolongation du dispositif de compensation des recettes tarifaires et de redevances subies par les services publics locaux gérés en régie .....	<u>56</u>
j. Partage de la taxe d'aménagement entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre .....	<u>56</u>
k. Compensation de la suppression de la THRP pour les intercommunalités (fraction TVA) .....	<u>57</u>
l. Évolution de la dotation d'intercommunalité en 2022 .....	<u>57</u>
2. Communes nouvelles.....	<u>58</u>
a. Dotation d'amorçage des communes nouvelles .....	<u>58</u>
b. Dotation de solidarité rurale des communes nouvelles de plus de 10 000 habitants.....	<u>58</u>
<b>VIII. Autres dispositions .....</b>	<b><u>61</u></b>
1. Cotisation plafonnée à 0,1% et assise sur la masse salariale des employeurs territoriaux au profit du CNFPT .....	<u>61</u>
2. Performance énergétique .....	<u>61</u>
a. Conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables .....	<u>61</u>
b. Dérogation au code de la commande publique pour les contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance .....	<u>61</u>
3. Agence nationale du sport .....	<u>62</u>
4. Ville de Marseille .....	<u>62</u>
a. Écoles .....	<u>62</u>
b. Transports .....	<u>62</u>
5. Risques naturels et miniers dans la zone du bassin houiller lorrain .....	<u>63</u>
<b>ANNEXE : Délibération du comité des finances locales (CFL) du 20 juillet 2021, relative aux travaux du CFL sur la réforme des indicateurs financiers à la suite des réformes fiscales .....</b>	<b><u>64</u></b>

## I. Équilibre budgétaire

### 1. Déficit

La loi de finances pour 2022 prévoit ainsi les évolutions suivantes :

En points de PIB	Exécution 2020	Prévision d'exécution 2021	Prévision 2022
Déficit	-9,1	-8,2	-5

À noter que la loi de finances pour 2022 envisage de ramener le déficit public sous le seuil maastrichtien de 3 % en 2027.

Le déficit budgétaire s'établirait ainsi à 155,1 Md€ en 2022.

L'évolution du solde des différentes catégories d'administration serait ainsi la suivante :

En points de PIB	Exécution 2020	Prévision d'exécution 2021	Prévision 2022
État	- 7,8 %	- 6,7 %	- 5,4 %
ODAC	+ 1,0 %	- 0,0 %	+ 0,3 %
APUL	- 0,2 %	- 0,1 %	- 0,1 %
ASSO	- 2,1 %	- 1,2 %	0,1 %

*Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires*

Ainsi, en 2022, les administrations publiques locales présenteraient un léger déficit équivalent à 0,1 % du PIB.

Ces différentes hypothèses d'évolutions sont notamment fondées sur :

- une évolution des dépenses des administrations publiques locales à l'exception de la Société du Grand Paris de 3,1 % en 2021 et de 0,9 % en 2022, en tenant compte de la recentralisation du RSA,
- une progression des dépenses locales en 2021 qui serait essentiellement portée par un rebond de l'investissement (+ 13,4 % en volume) après une forte contraction en 2020 sous l'effet de la crise (- 9,7 %) ;
- une progression des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales de 0,9 % en volume en 2022, soit une progression moyenne de 1,1 % en moyenne depuis 2019.

### 2. Dette

En 2022, le ratio d'endettement atteindrait 113,7 % du PIB contre 115,5% du PIB en 2021.

#### **Cantonner et amortir la dette COVID de l'État**

Un mécanisme d'isolement et d'amortissement de la dette COVID de l'État est introduit en loi de finances 2022. Le « cantonnement » de la dette liée à la covid-19 est ainsi présenté comme un moyen de rembourser le supplément de dette résultant de la crise sanitaire.

Pour ce faire, est créé le programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19 », doté de 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement.

## **II. Les dispositions concernant la fiscalité**

### **1. Revalorisation des bases des terrains, des locaux d'habitation et industriels à 3,4%**

Depuis la LF pour 2018, cette revalorisation est calculée en fonction de l'évolution entre novembre de N-2 et N-1 de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). Publié par l'INSE, la revalorisation sera de 3,4% en 2022.

Pour mémoire, l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) est utilisé pour les comparaisons entre membres de l'Union européenne. Il est calculé pour tous les ménages, en France hors Mayotte. La principale différence entre l'IPCH et l'IPC porte sur les dépenses de santé : l'IPCH suit des prix nets des remboursements de la sécurité sociale tandis que l'IPC suit des prix bruts.

Cette revalorisation de 3,4% s'appliquera notamment aux bases de TFPB, de TEOM, de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), etc. Elle ne s'appliquera pas aux bases de taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) payée à l'Etat pour la dernière fois en 2022 par les 20% « les plus aisés ».

Ce taux de 3,4% permet également de :

- définir l'évolution des bases retenues pour calculer la compensation aux collectivités des pertes de moitié de TFPB et de CFE au profit des locaux industriels ;
- d'être utilisé pour calculer l'évolution de part forfaitaire de la dynamique de la compensation des pertes de TH, le reste de l'évolution étant déterminé par l'évolution physique des bases de TFPB.

Ce taux de 3,4% ne sera cependant pas appliqué aux locaux professionnels auxquels s'applique une revalorisation spécifique basée sur les loyers, dont le taux moyen national d'évolution n'est pas encore communiqué pour 2022. Ce taux était égal à 0,2%, en moyenne, entre 2019 et 2021.

### **2. Révision des valeurs locatives : obligation déclarative visant à collecter les données relatives aux maisons d'habitation présentant des caractéristiques exceptionnelles** **Article 114**

Dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation dont l'entrée en vigueur est prévue en 2026, la valeur locative de chaque propriété ou fraction de propriété sera déterminée en fonction de l'état du marché locatif à la date de référence du 1<sup>er</sup> janvier 2023 (article 146 de la LF2020). Au 1<sup>er</sup> semestre de l'année 2023, les propriétaires bailleurs de locaux d'habitation déclareront à l'administration fiscale les loyers pratiqués. Sur la base des données collectées, le Gouvernement présentera un rapport au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2024.

Cependant, la valeur locative des locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles (châteaux, monastères, etc.), est déterminée par voie d'appréciation directe, en appliquant un taux de 8 % à la valeur vénale de la propriété, telle qu'elle serait constatée si elle était libre de toute location ou occupation. À défaut, la valeur vénale de la propriété est déterminée en ajoutant à la valeur vénale du terrain, par comparaison avec celle qui ressort de transactions relatives à des terrains à bâtir situés dans une zone comparable, la valeur de reconstruction de la propriété. Il est précisé que la valeur locative de ces propriétés est déterminée au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ou, pour celles créées après cette date, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de leur création.

L'article 114 de la loi de finances pour 2022 précise que pour la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives prévue par la loi de finances pour 2020, les propriétaires de locaux d'habitation qui présentent un caractère exceptionnel (article 1497 du CGI) doivent également souscrire auprès de l'administration fiscale, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, une déclaration, conforme au modèle établi par l'administration, indiquant notamment les éléments constitutifs de la valeur vénale des biens concernés.

Les modalités d'application de cette disposition sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

### 3. Compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

#### a. Compensation des pertes de taxe d'habitation : 100 millions d'euros supplémentaires pour tenir compte des rôles supplémentaires de TH 2020 émis en 2021 – Article 41

Le produit de TH à compenser aux communes et aux intercommunalités est calculé sur la base des taux de 2017 et des bases de TH au titre de 2020. S'y ajoutent les compensation d'exonération de TH versées par l'État en 2020 et le produit issu des rôles supplémentaires de TH émis et recouverts en 2020.

Cependant, en raison notamment de la crise sanitaire, l'ensemble des bases de TH au titre de 2020 n'a pas été répertorié à temps, obligeant l'administration fiscale à une forte campagne de régularisation jusqu'en 2021. Ainsi, en réponse à la demande de l'AMF, l'Exécutif a fait adopter un amendement de la loi de finances pour 2022 permettant d'ajouter au montant de TH à compenser aux collectivités concernées, le produit issu des avis de TH 2020 émis jusqu'au 15 novembre 2021, soit 100 M€ annuels supplémentaires financés par l'État.

Parmi les 34 968 communes françaises :

➤ **9 239 (soit 26 %) vont percevoir un complément fin janvier 2022**

Le montant de ce complément est très variable d'une commune à l'autre. Plus de 88 % de ces communes percevront un complément allant jusqu'à 5000 €, près de 12 % un complément compris entre 5000 et 1 million d'€.

Montant du versement	Nombre de communes concernées	%
Compris entre 1 et 100 €	624	6,75 %
Compris entre 100 et 500 €	3 523	38,13 %
Compris entre 500 et 1 000 €	1 801	19,5 %
Compris entre 1 000 et 5 000 €	2 206	23,88 %
Compris entre 5 000 et 10 000 €	421	4,56 %
Compris entre 10 000 et 50 000 €	500	5,41 %
Compris entre 50 000 et 100 000 €	90	0,97 %
Compris entre 100 000 et 500 000 €	66	0,71 %
Compris entre 500 000 et 1 million €	7	0,08 %
Supérieur à 1 million €	1	0,01 %
Total	9 239	100 %

➤ **63 communes changent de situation :**

- 35 passent de surcompensées <= 10 000€ à sous-compensées ;
- 28 passent de surcompensées > 10 000€ à surcompensées <= 10 000€.

#### b. Des ajustements à la marge au dispositif de prélèvements sur les budgets des communes et des EPCI ayant augmenté leurs taux de TH en 2018 et en 2019 – Article 37

La loi de finances pour 2022 ajuste le mécanisme de prélèvement sur fiscalité voté en loi de finances pour 2020 et qui permet à l'État de prélever sur les communes et les EPCI ayant augmenté leur taux de TH en 2018 et/ou en 2019, la différence relative à cette augmentation. Ce prélèvement sur fiscalité (estimé à 100 M€ par le Conseil constitutionnel) devait intervenir au titre des budgets 2020 mais un arbitrage ministériel l'avait repoussé à 2021.

Les ajustements de la loi de finances pour 2022 visent à ne pas prélever les collectivités ayant augmenté leur taux de TH en 2018 et/ou 2019 suite à :

- des observations de la chambre régionale des comptes ;
- un accord de gouvernance financière au sein de l'intercommunalité sans que le produit communal et intercommunal de TH sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre n'ait globalement augmenté.

### **c. La part de TVA attribuée aux EPCI pour compenser leur perte de TH devrait augmenter de 5,5 % en 2022**

La suppression de la TH des EPCI à fiscalité propre et de la ville de Paris est compensée par l'attribution à partir de 2021 d'une part dynamique de TVA (environ 7,5 Md€). Celle-ci évolue chaque année dans les mêmes proportions que celle du produit national de TVA. Selon les estimations indiquées dans de la loi de finances pour 2022, le produit de la TVA va augmenter de 5,5% en 2022.

Ce mécanisme d'évolution de la part de TVA attribuée aux EPCI à fiscalité propre et à la ville de Paris pose toutefois des difficultés en matière de prévision budgétaire des collectivités concernées. Le taux de 5,5% annoncé n'est qu'une estimation. Des régularisations à la hausse ou à la baisse sont susceptibles d'intervenir à la connaissance pas avant 2023 du produit réel de TVA perçu par l'État au titre de 2022.

### **4. Maintien d'une cohérence dans la répartition de la charge des taxes additionnelles entre les redevables des 4 taxes directes locales – Article 105**

L'article 105 de la LF pour 2022 a pour objectif de prévenir des situations de répartition incohérente de la charge des taxes additionnelles (taxes spéciales d'équipement, contributions fiscalisées d'un syndicat de communes, taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations et taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France) entre les redevables des quatre taxes directes locales (taxes foncières, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises) auxquelles elles s'ajoutent.

En effet, chaque année, cette répartition s'opère proportionnellement aux recettes des taxes principales perçues l'année précédente.

Afin de neutraliser l'impact des réformes récentes de la fiscalité directe locale sur la répartition des taxes additionnelles, des minorations sur les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçues l'année précédente ont été prévues.

Or ces minorations, établies sur la base de données historiques, sont figées, alors que les recettes de TFPB sont par nature variables d'une année à l'autre en fonction, non seulement des taux d'imposition, mais également des bases d'imposition. Il est dès lors possible d'aboutir à un produit réparti de taxe additionnelle très faible, voire négatif dans le cas où le montant de la minoration devient supérieur aux recettes de TFPB. Une telle situation pourrait se rencontrer dans une commune connaissant une forte implantation d'établissements industriels, dont les valeurs locatives servant à l'établissement des bases d'imposition ont été divisées par deux à compter de 2021 (article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021) ou encore dans une commune ayant vu ses recettes de TFPB diminuer très fortement à la suite de la disparition d'établissements (industriels ou non) dont l'imposition constituait une part importante.

Afin de prévenir ce risque, il est proposé de recalculer chaque année le montant des minorations à partir des mêmes bases d'imposition que celles afférentes aux recettes auxquelles ces minorations viennent se soustraire. Ainsi, la différence historique des bases d'imposition n'entrerait plus en ligne de compte dans le calcul de la répartition.

### **5. Adaptation des règles fiscales spécifiques de la Métropole de Lyon à la suite de la réforme fiscale en LF pour 2020 – Article 107**

L'article 107 de la LF pour 2022 corrige deux erreurs rédactionnelles relatives aux dispositions applicables à la métropole de Lyon, pour tenir compte du transfert aux communes de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements, dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En premier lieu, il prévoit les modalités d'application de la TFPB aux biens communaux situés hors des limites territoriales de leurs communes, mais sur le territoire de la métropole de Lyon.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 1382 du code général des impôts dans sa rédaction applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2021, les immeubles communaux situés sur le territoire d'une autre commune sont exonérés de TFPB à hauteur du taux départemental appliqué en 2020. Or, la métropole de Lyon, issue de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône ne disposait pas sur son territoire d'un taux départemental 2020.

Par conséquent, pour l'application de l'exonération des biens communaux situés hors des limites territoriales de leurs communes, mais sur le territoire de la métropole de Lyon, le taux départemental retenu est le dernier taux connu avant la création de la métropole, c'est-à-dire celui appliqué en 2014.

En second lieu, il est précisé que, pour l'application des correctifs d'abattement de valeur locative, le taux de TFPB applicable sur le territoire de la métropole de Lyon est le taux départemental 2014.

Par ailleurs, l'article 107 adapte, pour les impositions au titre de 2022 et 2023, les dispositions relatives à la fixation du taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) par les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), à fiscalité professionnelle de zone (FPZ) et à fiscalité éolienne unique (FEU).

Les règles de lien applicables aux taux des EPCI à FPU, à FPZ et à FEU ont été révisées par l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 pour tenir compte, d'une part, de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et, d'autre part, du transfert de la part départementale de TFPB aux communes.

Ainsi, l'augmentation du taux de CFE de l'EPCI est liée à celle du taux moyen pondéré (TMP) de la TFPB ou des taxes foncières (TF) de ses communes membres majorées des produits perçus au profit de l'EPCI. En d'autres termes, l'augmentation du taux de CFE d'un EPCI à FPU est limitée à l'augmentation du TMP de la TFPB ou des TF constatée sur son territoire l'année précédant celle au titre de laquelle il vote son taux (ou, le cas échéant, l'antépénultième année).

L'article 107 permet de prendre en compte, pour la détermination en 2022 et 2023 du taux de CFE voté par les EPCI à FPU, à FPZ et à FEU, le transfert de la part départementale de la TFPB vers les communes, en neutralisant l'effet de ce transfert pour l'application des règles de lien.

Enfin, l'article 107 modifie l'article 255 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, qui n'a pas prévu le décalage de l'entrée en vigueur du lissage de taux lors du report à 2023 de la perception de la CFE par la métropole du Grand Paris.

## 6. Exonérations sur le foncier bâti

### a. Compensation intégrale, pendant 10 ans, des exonérations de TFPB applicables aux logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre janvier 2021 et juin 2026 – Article 177

Pour tous les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'un agrément entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2026, la loi de finances pour 2022 prévoit une compensation intégrale par l'État aux communes et intercommunalités, pendant 10 ans, des pertes de recettes liées à l'exonération de TFPB dont bénéficie la production de logements locatifs sociaux,

Un rapport d'étape mesurant l'efficacité de ce dispositif sur la production de logements locatifs sociaux sur la période 2021-2023 devra être remis au Parlement en 2024.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit le dispositif, « *cette mesure, annoncée par le Premier ministre en ouverture du dernier congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH), est issue des recommandations de la commission pour la relance durable de la construction de logements présidée par François Rebsamen* ».

Le dispositif répond en partie à la demande de l'AMF car portant uniquement sur de futures constructions de logements sociaux. En effet, l'AMF demande aussi la compensation des pertes de TFPB relatives aux exonérations applicables aux logements existants. A titre d'illustration, sur un montant d'exonération de TFPB de 714 M€ subie aujourd'hui par les communes et les EPCI, seuls 86 M€ sont compensés.

### b. Remplacement de l'exonération de TFPB sur une durée de 20 ans au bénéfice des logements locatifs intermédiaires d'un programme comptant au moins 25% de logements sociaux par un crédit d'impôt – Article 81

L'article 81 de la LF pour 2022 remplace l'exonération de TFPB sur une durée de 20 ans au bénéfice des logements locatifs intermédiaires réalisés dans le cadre d'opérations de construction mixtes comptant au moins 25% de logements sociaux, par un crédit d'impôt d'égal montant et sur la même durée. Les logements concernés sont ceux achevés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Par ailleurs, l'article 81 assouplit les dérogations sur la part minimale de logements sociaux des programmes concernés par les avantages fiscaux accordés aux logements intermédiaires (crédit d'impôt et TVA à 10%). Il supprime, pour les programmes situés dans les communes comptant déjà plus de 25 % de logements locatifs sociaux, la condition consistant à imposer au moins 25 % de logements sociaux au sein des programmes de logements intermédiaires.

### **c. Maintien de l'exonération de TFPB prévue pour les activités agricoles aux sociétés coopératives agricoles en gestion indirecte – Article 115**

Bénéficiaire de l'exonération permanente de TFPB les bâtiments affectés à un usage agricole par les sociétés coopératives agricoles, par les associations syndicales ayant un objet exclusivement agricole, leurs unions, les associations foncières, les sociétés d'intérêt collectif agricole, les syndicats professionnels agricoles, les sociétés d'élevage, les associations agricoles reconnues par la loi et dépendant du ministère de l'agriculture ayant pour objet de favoriser la production agricole, leurs unions et fédérations ainsi que les unions de sociétés coopératives agricoles ou unions de coopératives agricoles et de coopératives de consommation constituées et fonctionnant conformément aux dispositions légales qui les régissent et par les groupements d'intérêt économique constitués entre exploitations agricoles.

Les coopératives de blé peuvent, sans perdre le bénéfice de l'exonération, louer tout ou partie de leurs magasins à l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) en vue du logement des blés excédentaires

La loi de finances pour 2022 précise que l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est également maintenue pour les activités agricoles des sociétés coopératives agricoles en gestion indirecte qui mettent à disposition leurs locaux et moyens techniques à un tiers afin de mieux contrôler la qualité de la transformation des produits de leurs adhérents dans le respect des traditions et des labels agricoles.

### **d. Exonération de taxe foncière sur délibération au profit des établissements utilisés par des refuges animaliers – Article 102**

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent, par délibération prise jusqu'au 31 janvier 2022, exonérer totalement de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revient et pour une durée de deux ans au plus, les locaux utilisés par les associations de protection des animaux gérant des refuges.

Les propriétaires souhaitant bénéficier de l'exonération en adressent la demande, accompagnée des éléments d'identification des propriétés entrant dans le champ d'application de l'exonération, au service des impôts du lieu de situation des biens, au plus tard le 28 février 2022.

Pour mémoire, un refuge est un établissement à but non lucratif géré par une fondation ou une association de protection des animaux désignée à cet effet par le préfet, accueillant et prenant en charge des animaux abandonnés.

Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre ayant institué l'exonération en 2022 peuvent, par délibération la renouveler pour les impositions au titre de la seule année 2023.

## **7. Autres exonérations**

### **a. Suppression des exonérations facultatives d'impôts locaux pour reprise d'une entreprise ou d'un établissement industriel en difficulté – Article 35**

En cohérence avec la suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour reprise d'une entreprise ou d'un établissement industriel en difficulté (jugée inefficace par une très récente étude de l'IGF), trois exonérations facultatives d'impôts locaux qui lui sont associées sont aussi supprimées :

- l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les entreprises bénéficiant de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour reprise d'une entreprise ou d'un établissement industriel en difficulté ;
- l'exonération temporaire de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les entreprises bénéficiant de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour reprise d'une entreprise ou d'un établissement industriel en difficulté ;
- l'exonération temporaire de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les entreprises bénéficiant de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour reprise d'une entreprise ou d'un établissement industriel en difficulté.

**b. Suppression de l'exonération de TFPB au profit des immeubles situés en zone franche urbaine et rattachés, entre 2006 et 2014, à un établissement implanté en ZFU pouvant bénéficier d'une exonération de CFE – Article 35**

Selon le Rapporteur général du budget, cette dépense fiscale n'a plus d'incidence budgétaire depuis 2019.

**c. Prorogation du statut de jeunes entreprises innovantes de 7 à 10 ans – Article 11**

Le dispositif « jeunes entreprises innovantes », mis en place en 2004, soutient les petites et moyennes entreprises à fort potentiel d'innovation, de croissance et de création de richesse. Il combine des avantages fiscaux (exonération de l'impôt sur les sociétés, exonération de la contribution économique territoriale et de la taxe foncière) et sociaux (exonérations de cotisations sociales patronales).

La LF 2022 prévoit un allongement de la durée du statut « jeunes entreprises innovantes » de 7 à 10 ans (entreprises remplissant les critères et créées depuis moins de 11 ans).

**d. Prolongation d'un an des dispositifs zonés – Article 68**

La LF 2022 proroge d'un an les dispositifs zonés de soutien aux territoires en difficulté ou confrontés à des contraintes spécifiques arrivant à échéance le 31 décembre 2022, à savoir :

- les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- les zones d'aide à finalité régionale (AFR) ;
- les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (ZAIPME) ;
- les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ;
- les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- les bassins urbains à dynamiser (BUD) ;
- les zones de développement prioritaire (ZDP).

**e. Exonération de plein droit de cotisation foncière des entreprises (CFE), compensée, au profit des diffuseurs de presse spécialistes – Article 104**

Les diffuseurs de presse spécialistes bénéficient d'une exonération de plein droit de cotisation foncière des entreprises (article 1458 bis du CGI) sous réserve du respect de trois conditions tenant à :

- la taille de l'entreprise bénéficiaire,
- la composition de son actionnariat,
- l'absence de lien de cette entreprise avec une autre entreprise par un contrat prévu à l'article L. 330-3 du code de commerce, dont relèvent les contrats d'approvisionnement exclusif ou de franchise.

La LF 2022 supprime la condition liée à l'absence de lien par un contrat prévu à l'article L. 330-3 du code de commerce. Ainsi, le fait de recourir à une centrale d'achat ou de fonctionner en franchise par exemple, ne constitue plus un frein à cette exonération.

## **8. Taxe d'aménagement**

**a. Partage du produit de la taxe entre les communes et l'EPCI – Article 109**

Actuellement, le produit de tout ou partie de la taxe d'aménagement perçue par les EPCI à fiscalité propre doit être reversé aux communes membres au prorata des charges de financement des équipements qu'elles préservent.

Quand la perception de la taxe d'aménagement demeure communale, et qu'une part du financement des équipements générateurs de la taxe d'aménagement relève de la communauté, le reversement n'est pas de plein droit.

La LF 2022 instaure le partage du produit au prorata des dépenses constatées de chacun.

Pour rappel, la part intercommunale de la taxe est instituée (article L.331-2 du code de l'urbanisme) :

- de plein droit dans les communautés urbaines, les métropoles – sauf la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse décidée par une délibération adoptée avant le 30 novembre de chaque année ;
- librement par délibération du conseil communautaire, adoptée avant le 30 novembre de chaque année, dans les autres EPCI compétents en matière de PLU, en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord exprimé dans les conditions prévues par l'article L. 52115 -II du CGCT. La circonstance pour l'EPCI de disposer de la compétence en matière de PLU ne lui permet pas de ce fait de lever automatiquement la taxe d'aménagement, s'il n'adopte pas la délibération spécifique précitée.

Dans le cas où l'EPCI perçoit la TA, une délibération du conseil communautaire doit obligatoirement prévoir les conditions de reversement de tout ou partie de la taxe perçue par l'EPCI à ses communes, compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences.

À l'inverse, lorsque la TA est perçue par les communes membres, le reversement de tout ou partie de la TA à l'EPCI (compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences) est facultative, et décidée par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil communautaire.

C'est pourquoi un amendement N°II-2621<sup>1</sup> permet « de corriger cette asymétrie, et dans un souci d'égalité, [...] propose d'appliquer le même principe lorsque la taxe d'aménagement est perçue par la commune que lorsqu'elle est perçue par l'intercommunalité : à savoir le partage du produit au prorata des dépenses constatées de chacun ».

#### **b. Exonération facultative des serres de jardin – Article 111**

La LF 2022 permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'exonérer de taxe d'aménagement, de manière facultative, par voie de délibération, les serres de jardin pour un usage non-professionnel d'une superficie inférieure ou égale à 20 m<sup>2</sup> et soumises à déclaration préalable.

Pour mémoire, les serres de jardin édifiées par des particuliers sont considérées comme des annexes par le Code de l'Urbanisme et sont soumis au respect du droit des sols. Ces installations doivent faire l'objet d'une déclaration préalable au-delà d'une superficie de 5 m<sup>2</sup> et supérieur à 1,80 m de hauteur (dans la limite de 20 m<sup>2</sup>), et donne lieu, par voie de conséquence au paiement d'une taxe d'aménagement.

#### **c. Exonération de la taxe d'aménagement en cas de reconstruction après sinistre – Article 110**

Les exonérations en matière de taxe d'aménagement sont limitativement énumérées et s'appliquent de plein droit ou peuvent être votées par les collectivités bénéficiaires des taxes d'urbanisme.

Une exonération de plein droit de la taxe d'aménagement est prévue en cas de reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans (8° de l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme). Le bâtiment reconstruit doit avoir le même aspect, les mêmes dimensions et la même surface. La victime d'un sinistre réalisant une reconstruction sur un même terrain, à surface de plancher égale, et ne pouvant remplir les conditions d'une reconstruction à l'identique du fait d'aménagements imposés par des nouvelles règles d'urbanisme, se voit de nouveau assujettie au paiement de la taxe d'aménagement.

La LF 2022 assouplit les conditions d'exonération de la taxe d'aménagement en cas de reconstruction après sinistre.

---

<sup>1</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482C/AN/2621>

## 9. Dispositions relatives à la TVA

### a. Date d'exigibilité de la TVA sur les livraisons de biens

La LF pour 2022 modifie, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, la date d'exigibilité de la TVA en matière de livraison de biens.

Pour rappel, l'exigibilité de la TVA correspond au moment où le redevable est tenu au paiement de la TVA à l'État. La date d'exigibilité détermine les recettes que doit prendre en compte la déclaration de TVA au titre de la période couverte par cette déclaration.

Actuellement, en droit français, l'exigibilité de la TVA en matière de vente de biens intervient en principe au moment de la livraison du bien (article 269 du code général des impôts). Ainsi, la TVA devient exigible chez le vendeur lors de la livraison du bien, soit lors du transfert de propriété, indépendamment des conditions de paiement de la livraison et du versement éventuel d'acomptes.

Or cette disposition est en contradiction avec les règles fixées par la directive européenne relative à la TVA, et qui prévoient en effet qu'en cas d'acompte, la TVA devient exigible au moment de l'encaissement de cet acompte, à hauteur du montant encaissé.

Afin de mettre le droit interne en conformité avec le droit européen, la LF 2022 modifie l'article 269 du CGI, en prévoyant qu'en cas de versement préalable d'un acompte, la TVA devient exigible au moment de son encaissement à concurrence du montant encaissé.

Pour permettre une mise en œuvre de ce dispositif dans de bonnes conditions, notamment sur le plan informatique, la LF prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le changement de règle en matière d'exigibilité s'appliquera ainsi aux acomptes encaissés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

### b. Covid 19 : prolongation de l'application du taux de TVA à 5,5 % sur les masques, les tenues de protection et les produits d'hygiène corporels (article 31)

La loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020 a fixé à 5,5 % le taux de TVA applicable aux livraisons et aux acquisitions intracommunautaires des masques, des tenues de protection et des produits d'hygiène corporels (gel hydroalcoolique notamment) adaptés à la lutte contre la propagation du Covid.

Ce taux réduit devait s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2021<sup>2</sup>.

La LF 2022 prolonge l'application du taux de 5,5 % pour une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 décembre 2022. Le taux réduit s'applique également aux importations de ces mêmes produits.

### c. Élargissement du taux de TVA à 5,5 % en matière d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux (article 32)

Jusqu'à présent, les livraisons de locaux réalisées dans le cadre d'opérations d'acquisition-amélioration financées par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou un prêt locatif à usage social (PLUS) bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 %. En revanche, les opérations d'acquisition-amélioration financées par un prêt locatif social (PLS) en sont exclues.

La LF 2022 prévoit trois nouveaux cas d'application du taux réduit de 5,5 % de la TVA.

- Elle étend le taux réduit de 5,5 % aux opérations d'acquisition-amélioration financées par un PLS, lorsque les travaux consistent en une transformation de locaux à usage autre que l'habitation en logements locatifs sociaux.
- Les livraisons de logements effectuées dans le cadre de l'acquisition-amélioration et financées par un PLAI ou un PLUS, ou par un PLS lorsque les travaux consistent en une transformation en logements locatifs sociaux de locaux à usage autre que d'habitation, bénéficient également du taux réduit de TVA à 5,5 % dans le cas où ces livraisons correspondent à une vente d'immeuble à rénover (VIR), prévue par l'article L. 262-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Ainsi, le taux de 5,5 % s'applique lorsque les travaux d'amélioration sont effectués, non pas par l'organisme acquéreur mais par le vendeur, dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover.

---

<sup>2</sup> Articles 5 et 6 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 ; article 278-0 bis (K bis et K ter) du Code général des impôts

- Bénéficiaire par ailleurs du taux réduit de 5,5 % les livraisons à soi-même de logements sociaux dans le cas où ces travaux ont rendu l'immeuble à l'état neuf au sens du 2° du 2 du I de l'article 257 du Code général des impôts (CGI). Selon l'exposé des motifs de l'amendement, cette mesure vise à permettre l'application du taux de 5,5 % « au cas où, suite à l'acquisition de l'immeuble ancien dans le cadre d'une acquisition-amélioration, l'état du bâti conduit le bailleur social à réaliser des travaux qui, fiscalement, rendent l'immeuble à l'état neuf ». Dans cette situation, le bailleur doit procéder à une livraison à soi-même sur le montant des travaux réalisés, et cette livraison à soi-même est soumise à la TVA au taux de 5,5 %.

Pour les opérations ci-dessus, le bénéfice du taux de 5,5 % de TVA s'applique aux livraisons et aux travaux pour lesquels le fait générateur de la TVA et la décision d'accorder un prêt locatif social sont intervenus à compter du 1er janvier 2022.

#### **d. Logements locatifs intermédiaires : assouplissement de la clause de mixité sociale pour bénéficiaire du taux de 10 % de la TVA (article 32)**

Les livraisons de logements locatifs intermédiaires bénéficient sous certaines conditions du taux réduit de la TVA de 10 %. Ces conditions sont fixées à l'article 279-0 bis A du CGI.

Parmi ces conditions, les logements doivent être intégrés au sein d'ensembles immobiliers comportant plus de 25 % de logements sociaux ou répondre à l'une des deux conditions de localisation suivantes : les terrains des logements à construire sont situés, à la date du dépôt de la demande de permis de construire, sur le territoire d'une commune comptant plus de 35 % de logements locatifs sociaux, comptabilisés au sens de l'article L. 302-5 du CCH (comptabilisation loi SRU), ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

La LF pour 2022 abaisse le seuil de 35 % retenu jusqu'à présent en terme de proportion de logements sociaux et le fixe à 25 %.

La mesure s'applique aux livraisons de logements pour lesquels le permis de construire est déposé à compter du 1er janvier 2022.

Pour les ventes en l'état futur d'achèvement, elle s'applique aux livraisons de logements pour lesquels l'acte de vente ou, le cas échéant, le contrat préliminaire, est signé à compter du 1er janvier 2022.

Enfin, la LF 2022 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 septembre 2025, un rapport mesurant les impacts de l'application du taux réduit de la TVA aux livraisons de logements locatifs intermédiaires.

## **10. Autres dispositions fiscales**

### **a. Déclaration annuelle des entreprises au titre de la taxe locale sur la publicité extérieure – Article 100**

L'article 100 de la LF pour 2022 remplace la déclaration annuelle effectuée par les entreprises par une déclaration uniquement en cas de modification de leur visibilité extérieure, c'est-à-dire uniquement si elles installent, remplacent ou suppriment un dispositif publicitaire. La déclaration doit être effectuée dans les deux mois qui suivent l'installation, le remplacement ou la suppression de tout support publicitaire.

Ainsi, pour le recouvrement de la taxe, les collectivités territoriales ne tiendront compte que des seules nouvelles déclarations correspondant à des modifications pour établir les titres de recettes, les autres titres de recettes étant établis sur les mêmes déclarations que l'année précédente.

L'article 100 précise aussi que le recouvrement de la taxe sera réalisé sur la base des déclarations intervenues au plus tard le 30 juin de la même année.

### **b. Exonération des droits de mutation à titre gratuit – Article 89**

Les régions, les départements, les communes, leurs établissements publics et les établissements publics hospitaliers sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit sur les biens affectés à des activités non lucratives qui leur adviennent par donation ou succession jusqu'au 31 décembre 2023.

Cette exonération était possible jusqu'au 31 décembre 2023. La LF pour 2022 supprime ce bornage dans le temps.

### c. Plafonnement des taxes affectées aux opérateurs – Article 45

- **Diminution du plafond de recettes affectées aux établissements publics fonciers**

La réforme de la taxe d'habitation a conduit à une diminution de l'assiette des taxes spéciales d'équipement qui constituent des taxes additionnelles aux deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties), à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises.

Les EPF sont compensés par voie budgétaire afin de ne pas reporter la charge fiscale sur les autres assujettis. La loi de finances pour 2020 dispose en effet qu'à compter de 2021, une dotation de l'État est versée aux établissements publics fonciers.

Le montant de cette compensation budgétaire est égal au produit de taxe spéciale d'équipement (TSE) versé aux EPF en 2020. Le plafond global de ressources fiscales défini en LFI pour 2021 avait été déterminé en soustrayant au plafond global de ressources 2020, un montant de compensation budgétaire estimé.

Le plafond des taxes affectées aux EPF est ainsi réduit de 18 M€ dont 7,8 Md€ de trop perçus en 2021 induits par les erreurs d'évaluations réalisées l'an dernier sur les conséquences de la suppression de la TH.

- **Taxes affectées à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

61 M€ étaient affectés à l'ANAH au titre de la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV). Le produit de la taxe était versé à l'Agence nationale de l'habitat dans la limite du plafond défini en loi de finances (40% de la taxe environ). Pour rappel, l'ANAH participe à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de transition énergétique, de mal-logement et d'égalité des territoires.

L'État récupère désormais la totalité du produit de cette taxe. L'ANAH reçoit un montant équivalent au titre du produit de la vente d'actifs carbone et produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre au regard de ses compétences en matière de transition énergétique.

#### **Taxes affectées à l'ANAH**

<b>MPOSITION ou ressource affectée</b>	<b>PERSONNE affectataire</b>	<b>Plafond ou montant 2021 (K€)</b>	<b>Plafond ou montant 2022 (K€)</b>	<b>2022-2021 (K€)</b>
Part de taxe annuelle sur les logements vacants <i>Article 232 du code général des impôts</i>	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	61 000	0	-61 000
Produit de la vente d'actifs carbone et produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre <i>Article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013</i>	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	420 000	481000	61 000

- **Fonds national d'aide au logement**

La LF 2022 prévoit la suppression du plafonnement de la taxe sur les plus-values immobilières qui est actuellement affectée au Fonds national d'aide au logement (FNAL), en vue de son reversement au budget général.

La suppression de l'affectation au FNAL de la taxe sur les plus-values immobilières est compensée par un rehaussement à due concurrence des crédits budgétaires du programme 109 dont il bénéficie (45 M€).

Pour mémoire, la taxe annuelle sur les logements vacants (différente de la taxe d'habitation sur les logements vacants – THLV, perçue par les communes et les EPCI qui l'ont instituée) est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant.

Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.

La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins une année, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.

La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement. Son taux est fixé à 12,5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième.

À noter que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

#### **d. Suppression de la part maritime de la taxe due par les entreprises de transport public au profit des collectivités ultramarines – Article 98**

La taxe assise sur le nombre de passagers est due par les entreprises de transport public aérien et maritime au profit des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion. Une part égale à 30 % du produit de la taxe est affectée au budget des communes littorales érigées en stations classées de tourisme.

Aucune compensation des pertes de ressources occasionnées n'est prévue dans la LF 2022.

#### **e. Suppression de l'expérimentation des péages urbains (article 1609 quater A) – Article 98**

Dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur, dénommée "péage urbain", pouvait être instituée, à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice de la mobilité, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales. Le péage urbain pouvait être institué pour une durée de trois ans.

Son montant était fixé par l'autorité organisatrice de la mobilité dans la limite d'un seuil défini par décret en Conseil d'État. Son produit était affecté à cette même autorité organisatrice des transports et servait à financer les actions mentionnées au plan de déplacements urbains.

La LF 2022 supprime le dispositif d'expérimentation.

#### **f. Fiscalité des futurs parcs éoliens (en mer) en zone économique exclusive (ZEE) – Article 101**

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et les documents stratégiques de façade (DSF) prévoient la création de parcs éoliens en mer en ZEE, dont le premier sera mis en service en 2029. Or, pour ces futurs parcs situés en ZEE, le régime fiscal actuel ne prévoit pas d'équivalent à la taxe due pour les éoliennes maritimes situées sur le domaine public maritime (DPM).

Cette asymétrie de la fiscalité entre le DPM et la ZEE a été relevée par les acteurs locaux lors des derniers débats publics sur les éoliens en mer, ainsi que par le rapport de la mission inter-inspection sur les éoliennes en ZEE, dont les conclusions ont été remises au printemps 2021.

C'est pourquoi, l'article 101 de la LF pour 2022 prévoit l'application de la taxe existante sur les éoliennes en mer situées dans le DPM aux futures éoliennes en ZEE dont les exploitants auront été retenus, après mise en concurrence, à compter du 1er janvier 2022.

La répartition du produit de la taxe sur les éoliennes en mer dépendrait de leur lieu d'implantation. Ainsi, s'agissant des éoliennes situées sur le DPM, la part du produit de la taxe continuerait d'être affectée aux communes du littoral, aux comités des pêches, à l'Office français de la biodiversité et au sauvetage en mer. S'agissant des éoliennes situées dans la ZEE, le produit de la taxe serait affecté à des actions relatives à la connaissance et la protection de la biodiversité marine, à l'exploitation et la transformation durable de produits halieutiques, au développement d'autres activités maritimes et à la sûreté maritime.

Par ailleurs, l'Etat perçoit désormais des frais de gestion à hauteur de 1,5% sur le montant de la taxe sur les éoliens en mer.

### **g. Mise en place d'une taxe spéciale d'équipement additionnelle aux impôts directs locaux pour financer les lignes à grande vitesse du Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) – Article 103**

Les lignes à grande vitesse du Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) seront financées par l'Etat et les collectivités territoriales. La part des collectivités territoriales sera en partie assurée par l'impôt, via une taxe spéciale d'équipement (TSE) et d'autres ressources fiscales prévues à définir. Le produit de ces impôts sera affecté à l'établissement public qui aura pour mission de contribuer au financement de l'infrastructure ferroviaire GPSO, dont la création est prévue conformément à l'article 4 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

Les TSE sont des taxes additionnelles qui s'ajoutent aux impôts locaux existants et se calculent selon les modalités précisées aux septième à avant dernier alinéas de l'article 1607 bis du code général des impôts. En sont redevables les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières, à la cotisation foncière des entreprises, ainsi qu'à la taxe d'habitation sur les locaux autres que les résidences principales dans le ressort géographique proposé. Les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte en sont exonérés.

Le champ territorial des contribuables assujettis est défini sur la base des retombées économiques attendues de la réalisation du GPSO, mesurées en termes de proximité des gares desservies par la future ligne à grande vitesse.

Les données utilisées seront celles disponibles au 1er janvier de l'année de l'instauration de cette taxe, calculées par l'Institut national de l'information géographique et forestière et mises à disposition du public via le site internet Géoportail à l'adresse « <http://geoportail.gouv.fr> ».

La TSE sera instituée à compter de l'année suivant celle de la création de l'établissement public GPSO. Elle procurera une contribution financière de l'ordre de 24 millions d'euros par an à cet établissement public. Elle sera complétée dans un prochain texte financier par une taxe sur les locaux à usage de bureaux, suivant des modalités proches à celles prévues en Île-de-France.

## **III. Les dispositions relatives aux dotations**

### **1. La préservation des variables d'ajustement du bloc communal en 2022 - Article 39**

En 2022, les dotations servant de variables d'ajustement sont mobilisées à hauteur de 50 M€, afin de compenser une partie des hausses constatées au sein de l'enveloppe des concours financiers soumis à la règle de plafond.

Cette baisse de 50 M€ concerne uniquement les régions, qui supportent donc la totalité de l'effort en 2022. S'agissant du bloc communal et des départements, la LF 2022 ne prévoit pas de baisse pour leurs dotations servant de variables d'ajustement.

Pour mémoire, le bloc communal avait déjà été préservé en 2021 ; en effet, la diminution des variables, à hauteur de 51 M€ en 2021, avait pesé à part égale sur les régions et les départements.

Ainsi, en 2022, les dotations des communes et EPCI, utilisées les années précédentes comme variables d'ajustement, sont maintenues à leur niveau de 2020 et 2021 (cf tableau ci-dessous).

**Tableau récapitulatif sur les variables d'ajustement du bloc communal depuis 2019**

Périmètre des variables d'ajustement du bloc communal	Montant 2019	Montant 2020	Montant 2021	Montant 2022
<b>DCRTP du bloc communal</b>	1 155 M€	1 145 M€	1 145 M€	1 145 M€
<b>Dotations aux FDPTP</b>	284 M€	284 M€	284 M€	284 M€
<b>Compensation du versement transport</b>	91 M€	48 M€	48 M€	48 M€

DCRTP : Dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle  
FDPTP ; Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

Compensation du versement transport : cette compensation a été mise en place en 2016 pour compenser aux collectivités concernées (autorités organisatrices de mobilité - AOM) la perte de recettes liée à la réduction du périmètre des entreprises assujetties au VT (relèvement du seuil d'assujettissement de 9 à 11 salariés). Elle a été intégrée en 2020 dans le périmètre des variables.

## 2. Dotation globale de fonctionnement (DGF)

### a. Le maintien du gel de l'enveloppe de DGF - Article 39

Le montant de la DGF est maintenu à son niveau antérieur pour la cinquième année consécutive, soit 26,8 milliards d'euros (Md€), dont :

- 18,3 Md€ pour la DGF du bloc communal,
- 8,5 Md€ pour la DGF des départements.

Si l'on regarde l'évolution précise de la DGF, on constate cependant une hausse de 40 millions d'euros par rapport à 2021 (son montant passe de 26,758 Md€ en 2021 à 26,798 Md€ en 2022).

Plusieurs mouvements expliquent cette hausse.

Le mouvement principal, qui correspond à une hausse d'environ 46 M€, concerne la DGF des départements ; financièrement neutre, elle est liée à des ajustements effectués dans la compensation financière de la recentralisation en matière de RSA opérée par le département de La Réunion.

En revanche, un autre mouvement concerne le bloc communal et entraîne une diminution réelle de la DGF des communes et des EPCI : un prélèvement de 4,3 M€ est en effet opéré sur l'enveloppe afin de financer une partie des mesures prévues par la LF 2022 pour renforcer la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (cf page 27 pour la présentation de cette dotation).

#### Un gel de l'enveloppe globale qui n'empêche les variations individuelles

Comme les années passées, le gel de la DGF concerne le montant total de l'enveloppe, mais pas les montants individuels de DGF : les montants qui seront attribués en 2022 à chaque commune et EPCI seront en hausse ou en baisse par rapport à 2021, du fait de l'évolution des situations individuelles au regard des critères de calcul, qui sont en effet mis à jour chaque année (évolution de la population, du potentiel financier, etc.) mais également du fait des règles de répartition de la DGF (mécanismes de garanties, redéploiements de crédits au sein de la DGF, etc.).

Ces redéploiements de crédits, qui visent à financer notamment la hausse de la péréquation, et qui se traduisent par des écrêtements appliqués à certaines parts de la DGF, pourront entraîner la diminution de leur attribution pour les communes et EPCI concernés (cf b. et c. ci-dessous).

S'agissant des communes, le mécanisme d'écrêtement s'applique chaque année à plus de la moitié d'entre elles. C'est ce mécanisme qui explique le nombre très important de communes qui continuent à voir leur dotation forfaitaire diminuer malgré l'arrêt de la baisse de la DGF (la baisse de la dotation forfaitaire a ainsi concerné 68 % des communes en 2021).

### b. Une progression de la péréquation légèrement supérieure à 2021, mais toujours financée à l'intérieur de la DGF - Article 194 III 1°

Au sein de la DGF des communes, les parts dédiées à la péréquation progressent de 190 M€ en 2022 (contre une progression de + 180 M€ les années précédentes).

Cette hausse se répartit à part égale entre la Dotation de solidarité urbaine (DSU) et la Dotation de solidarité rurale (DSR), qui progressent chacune de + 95 M€ (contre + 90 M€ les années passées).

La Dotation nationale de péréquation (DNP), qui constitue la troisième enveloppe de péréquation communale au sein de la DGF, reste gelée à son niveau antérieur, comme c'est le cas depuis 2016.

en millions d'euros (M€)

	Montants 2021	Hausse en 2022	Montants 2022	
DSU	2 471 M€	+ 95 M€	2 566 M€	(+ 3,8 %)
DSR	1 782 M€	+ 95 M€	1 877 M€	(+ 5,3 %)
DNP	794 M€	-	794 M€	-

Comme chaque année, la progression de la péréquation est entièrement prise en charge par les communes et les EPCI. En effet, l'enveloppe totale de la DGF étant gelée, les hausses de DSU et de DSR seront financées par des redéploiements de crédits à l'intérieur de la DGF, prenant la forme d'écrêtements prélevés sur certaines parts de la DGF des communes et des EPCI :

- Pour les communes, l'écrêtement est appliqué sur la dotation forfaitaire ; il concerne les communes dont le potentiel fiscal dépasse un certain seuil.

Alors que le seuil applicable n'avait pas été modifié depuis plusieurs années, la LF 2022 relève son niveau (cf c. ci-dessous).

- Pour les EPCI, l'écrêtement (appelé « minoration ») est appliqué sur la dotation de compensation. Il concerne tous les EPCI percevant cette dotation de compensation, c'est-à-dire les EPCI à fiscalité professionnelle unique. A l'inverse, les EPCI à fiscalité additionnelle ne sont pas concernés, dans la mesure où ils ne perçoivent pas cette dotation.

#### **La détermination du montant d'écrêtement et sa ventilation entre communes et EPCI**

Le montant d'écrêtement à appliquer varie chaque année, selon le niveau des besoins à financer au sein de la DGF. Une estimation du montant total des besoins est transmise par l'administration au Comité des finances locales (CFL) ; cette transmission a lieu en février pour la DGF de l'exercice. Le CFL décide de la répartition du montant de l'écrêtement entre la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI. Le CFL a décidé de manière constante ces dernières années de faire peser l'écrêtement à hauteur de 60 % sur les communes et de 40 % sur les EPCI.

### **c. Le relèvement du seuil pour l'application de l'écrêtement sur la dotation forfaitaire - Article 194 II**

La LF 2022 relève le seuil de potentiel fiscal à partir duquel les communes subissent un écrêtement sur leur dotation forfaitaire.

Jusqu'à présent, l'écrêtement s'applique aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national. Ainsi, les communes dont le potentiel fiscal est en-dessous de ce seuil (communes les moins riches du point de vue du potentiel fiscal) sont exonérées d'écrêtement.

Le faible niveau de ce seuil explique que le nombre de communes concernées par cet écrêtement est très important ; il tend d'ailleurs à augmenter au fil des années (en 2021, près de 21 000 communes ont été écrêtées, soit près de 60 % d'entre elles). Cela signifie également que l'écrêtement -et donc le financement des besoins au sein de la DGF et notamment de la péréquation- pèse sur des communes relativement défavorisées au regard de leur potentiel fiscal.

Afin d'exonérer davantage de communes considérées comme défavorisées, la LF pour 2022 relève le seuil d'application de l'écrêtement en le portant à 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national.

Cette mesure devrait avoir pour effet d'augmenter d'environ 5 500 le nombre de communes échappant à l'écrêtement en raison du niveau de leur potentiel.

Par construction, l'écrêtement sera donc concentré sur un nombre plus réduit de communes. Selon un rapport de la commission des finances du Sénat, « le nombre de communes concernées (par l'écrêtement) devrait ainsi passer de 21 000 à 15 500 »<sup>3</sup>. Cela devrait avoir pour effet, pour une partie des communes restant écrêtées, d'augmenter le montant d'écrêtement (toutes choses égales par ailleurs).

#### **Le mécanisme d'écrêtement appliqué à la dotation forfaitaire des communes**

La dotation forfaitaire des communes est écrêtée afin de financer une partie des « besoins internes » de la DGF (hausse de la péréquation communale, coût de la population, alimentation de la dotation d'intercommunalité, mesures en faveur des communes nouvelles).

Cet écrêtement s'applique de manière péréquée dans la mesure où son montant tient compte de la population communale et du niveau de potentiel fiscal de la commune. Ainsi, pour deux communes de même taille démographique soumises à l'écrêtement, le montant d'écrêtement sera plus élevé pour la commune dont le potentiel fiscal est plus important.

Le montant individuel d'écrêtement est soumis à une règle de plafond : il est ainsi plafonné à 1 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal N-2 de la commune.

À noter que le potentiel fiscal par habitant pris en compte pour l'application de l'écrêtement est le potentiel fiscal de la commune rapporté à la population communale, multipliée par un coefficient logarithmique (« potentiel fiscal par habitant logarithmé ») ; ce coefficient, qui augmente avec la taille démographique de la commune, entend refléter le poids croissant des charges selon l'importance de la population.

<sup>3</sup> Rapport des sénateurs Charles GUENÉ et Claude RAYNAL relatif à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Loi de finances pour 2022

#### **d. La poursuite de la réforme de la Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) Article 194 III 8°**

La LF 2022 poursuit la réforme de la péréquation des communes des cinq départements d'outre-mer entamée en 2020. Cette réforme vise à opérer un rattrapage progressif des dotations de péréquation versées aux communes des DOM, en augmentant progressivement la part prélevée à leur profit sur l'enveloppe nationale de péréquation (DSU, DSR, DNP) ; elle vise également à renforcer le caractère péréquateur des dotations des communes des DOM par une meilleure prise en compte des niveaux individuels de ressources et de charges.

Ainsi, la LF 2022 prévoit la troisième étape de la trajectoire, dont l'objectif devrait être atteint en 2023, à l'issue d'une période de 4 années au lieu des 5 ans prévus à l'origine. Le rythme de rattrapage a en effet été resserré en loi de finances pour 2021, qui a décidé une majoration plus importante de la DACOM afin de soutenir plus fortement les communes ultramarines dans le contexte de la crise sanitaire et économique.

La nouvelle étape prévue pour 2022 se fait, comme les précédentes, à montant constant de DGF, sans abondement du budget de l'État. Elle est donc financée à l'intérieur de la DGF et de l'enveloppe nationale de péréquation, par une redistribution des dotations entre les communes.

***Voir plus de précisions dans la partie « Dispositions spécifiques à l'outre-mer », page 29***

#### **e. Corrections apportées pour le calcul de la DGF des communes sans fiscalité - Article 194 III 2° et 4°**

La LF 2022 adapte les modalités de calcul de la dotation nationale de péréquation (DNP) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les communes sans fiscalité (il s'agit de communes qui, pour des raisons historiques, ne disposent d'aucune ressource au titre de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, en raison de l'absence de cadastre sur leur territoire, ou d'un cadastre qui n'est pas géré en propre par la commune).

En effet, les modalités habituelles de calcul de la DNP et de la DSR ne tiennent pas compte de la situation spécifique de ces communes, qui sont de fait pénalisées pour le calcul de ces dotations.

Trois communes sont concernées (Ile-Molène et Ile-de-Sein, dans le Finistère, ainsi que Suzan dans l'Ariège).

Ainsi, la LF 2022 adapte le calcul de la DNP et de la DSR pour ces communes sans fiscalité :

- ces communes sont réputées éligibles à la part principale de la DNP ; cela leur permet d'être potentiellement éligibles à la seconde part (dite « majoration ») de la DNP (en effet, l'éligibilité à la part principale est une des conditions d'éligibilité à la seconde part) ;
- le montant par habitant qui leur est attribué au titre de la part principale de DNP est égal à huit fois l'attribution moyenne nationale par habitant ;
- pour le calcul de la DSR, les communes sans fiscalité se voient attribuer l'effort fiscal moyen des communes de leur strate.

### **3. La révision des critères de répartition des dotations - Article 194 VIII et IX**

La loi de finances pour 2022 poursuit la réforme du calcul des critères utilisés dans la répartition des dotations, engagée en loi de finances pour 2021.

Cette réforme vise à adapter les critères aux modifications intervenues en 2021 dans le panier de ressources des collectivités locales du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ainsi que de l'allègement des impôts économiques en faveur des locaux industriels.

Les critères concernés sont les suivants :

- pour les communes : le potentiel fiscal, le potentiel fiscal calculé à partir des seuls impôts économiques (critère utilisé pour la seconde part de la DNP) ainsi que l'effort fiscal,
- pour les EPCI : le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscal (CIF),
- pour le calcul du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : le potentiel financier agrégé et l'effort fiscal agrégé, calculés à l'échelle des ensembles intercommunaux.

Un premier travail d'adaptation de ces critères a été adopté en loi de finances pour 2021, sur la base de travaux menés par le Comité des finances locales (CFL)<sup>4</sup>.

Les réformes fiscales ne produisant toutefois leurs effets sur les critères qu'à compter de 2022, le CFL a poursuivi ses travaux au premier semestre 2021 afin de proposer des évolutions plus globales, concernant notamment le potentiel financier et l'effort fiscal des communes. Les propositions élaborées à l'issue de ces travaux sont formulées dans une délibération du CFL adoptée le 20 juillet 2021 (*voir la délibération du CFL en annexe de cette note*).

La LF 2022 conserve le dispositif adopté en 2021, et le complète par les propositions formulées par le CFL dans sa délibération.

A noter que le dispositif de réforme des critères, bien qu'entrant en vigueur en 2022, n'aura pas d'impact, en tant que tel, sur les dotations attribuées cette année, car il s'accompagne d'un mécanisme neutralisant totalement les effets de la réforme pour le calcul des dotations en 2022 (seules les évolutions non liées à la réforme, résultant par exemple de variations de bases fiscales ou de ressources entrant dans le calcul des critères, feront le cas échéant évoluer le niveau des critères pour les communes et EPCI concernés). Les conséquences de la réforme des critères sur les dotations se déploieront de manière progressive entre 2023 et 2028.

Le dispositif de réforme des critères défini par la LF 2022 porte essentiellement sur les points suivants.

#### **a. Les modifications relatives au potentiel fiscal et financier des communes et au potentiel financier agrégé utilisé pour le FPIC**

Reprenant les propositions du CFL, la LF pour 2022 élargit le périmètre des ressources prises en compte pour mesurer le potentiel fiscal et financier des communes : elle ajoute au périmètre existant plusieurs recettes libres d'emploi qui en sont jusqu'à présent exclues, dans l'objectif d'améliorer la capacité du potentiel à refléter la richesse mobilisable des communes.

A l'inverse, le CFL a estimé que les recettes tirées des taxes affectées (comme la taxe de séjour par exemple) ou des taxes associées à une politique publique particulière (comme la taxe d'habitation sur les logements vacants) doivent rester exclues du calcul du potentiel fiscal et financier.

Ainsi, la LF 2022 élargit le périmètre de calcul du potentiel fiscal et financier des communes, en y intégrant les produits perçus par les communes au titre des impositions suivantes :

- la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux ;  
cette ressource communale, qui correspond à la part communale des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), est perçue directement par les communes de plus de 5 000 habitants et par celles de moins de 5 000 habitants classées stations de tourisme (en vertu de l'article 1584 du CGI) ; pour les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas classées stations de tourisme, elle est perçue via un fonds de péréquation départemental (article 1595 bis du CGI) ; dans les deux cas (perception directe et montants versés par le fonds de péréquation départemental), les montants pris en compte dans le potentiel fiscal et financier seront calculés sur la base d'une moyenne annuelle établie sur trois années (moyenne des montants perçus au cours de l'avant-dernière année et des deux années précédentes) ;
- la taxe locale sur la publicité extérieure (prévue à l'article L2333-6 du CGCT) ;  
le montant pris en compte est le produit constaté dans le compte de gestion de l'avant-dernier exercice ;
- l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques (prévue à l'article 1519 A du CGI),
- la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (prévue à l'article 1407 ter du CGI) ; cette majoration peut être instituée par les communes situées dans certaines zones géographiques (zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et caractérisées par un déséquilibre du marché du logement) ;

---

<sup>4</sup> Pour mémoire, le dispositif adopté en 2021 consiste :

- à remplacer, dans le calcul des critères, les impôts supprimés par les nouvelles ressources mises en place (notamment l'attribution de la part départementale de taxe foncière aux communes ; la perception par les EPCI d'une fraction de TVA et la compensation versée aux communes et aux EPCI au titre des pertes de recettes liées à la réforme de l'assiette des locaux industriels),
- à définir un mécanisme de lissage dans le temps pour éviter les effets déstabilisateurs sur les critères et donc sur le montant des dotations.

- la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (« taxe additionnelle de stockage ») prévue au VI de l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

NB : pour ces trois dernières ressources, les produits retenus pour le calcul du potentiel sont ceux de la dernière année dont les résultats sont connus.

Le même élargissement de périmètre est prévu pour le calcul du potentiel financier agrégé utilisé pour le FPIC.

## **b. Les modifications relatives à l'effort fiscal des communes et à l'effort fiscal agrégé utilisé pour le FPIC**

Dans sa logique actuelle, l'effort fiscal vise à mesurer la pression fiscale supportée par les ménages sur le territoire de la commune.

La mesure de cette pression fiscale porte jusqu'à présent sur les taxes et redevances suivantes : TH, TFPB, TFPNB, TAFNB, TEOM, REOM<sup>5</sup>, qui sont prises en compte à hauteur des produits perçus non seulement par la commune mais également par les EPCI et syndicats intercommunaux sur le territoire communal.

Ainsi, l'effort fiscal compare les produits perçus aux produits potentiels que la commune pourrait lever en terme de TH, de TFPB et de TFPNB si elle appliquait les taux moyens d'imposition (ce qui correspond au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces trois taxes).

Or, le CFL a considéré que la réforme fiscale entrée en application en 2021 remet en cause la pertinence de cette conception de l'effort fiscal. En effet, le mécanisme du coefficient correcteur, qui accompagne l'attribution du foncier bâti départemental aux communes, implique une déconnexion entre les ressources perçues par la commune et celles acquittées par les contribuables qui résident sur son territoire.

Reprenant les propositions du CFL, la LF pour 2022 prévoit donc de faire évoluer la logique de l'effort fiscal en le recentrant sur les ressources perçues par la commune, plutôt que sur la pression exercée sur les ménages sur le territoire communal.

Dans cette nouvelle logique, l'effort fiscal a désormais vocation à mesurer la fiscalité effectivement levée par la commune (au titre de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la TFPB et de la TFPNB), par rapport à la fiscalité qu'elle pourrait lever sur ces trois taxes si elle appliquait les taux moyens d'imposition (potentiel fiscal de la commune sur ces trois taxes, intégrant les modalités de la loi de finances pour 2021 pour tenir compte de la réforme fiscale).

La LF 2022 prévoit des évolutions similaires pour l'effort fiscal agrégé, utilisé pour la répartition du FPIC et calculé à l'échelle d'un ensemble intercommunal.

Cette nouvelle définition permet de simplifier le calcul de l'effort fiscal, qui ne tient plus compte des produits perçus par les EPCI et syndicats intercommunaux sur le territoire de la commune ni des ressources liées à la TEOM et à la REOM.

Toutefois, l'exclusion des produits intercommunaux du calcul de l'effort fiscal devrait avoir pour effet de pénaliser, à compter de 2023, les communes sur lesquelles les produits perçus par les EPCI et les syndicats représentent une part importante : pour ces communes, l'exclusion de ces produits entraînera en effet une baisse relativement plus importante de leur effort fiscal, toutes choses égales par ailleurs.

NB : pour le CFL, l'évolution de l'effort fiscal adoptée en LF 2022, qui reprend ses propositions, a vocation à être transitoire. Le CFL considère en effet que ce critère pourrait à terme être remplacé par un autre indicateur, par exemple le revenu par habitant de la commune, sous réserve d'une évaluation des conséquences d'un tel remplacement.

Pour mémoire, l'effort fiscal intervient dans la répartition de la Dotation nationale de péréquation (DNP), de la Dotation de solidarité rurale (DSR) et de la Dotation de solidarité urbaine (DSU).

Il repose sur le principe qu'une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers des communes mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales (ces communes étant caractérisées par un effort fiscal plus élevé) plutôt qu'en direction de communes qui disposent encore de marges fiscales relativement importantes (et caractérisées par un effort fiscal plus faible).

L'effort fiscal est également utilisé pour la répartition du FPIC (il s'agit de l' « effort fiscal agrégé », calculé à l'échelle de l'ensemble intercommunal).

<sup>5</sup> TH : taxe d'habitation ; TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; TAFNB : taxe additionnelle sur le foncier non bâti ; TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; REOM : redevance d'enlèvement des ordures ménagères

### **c. Le lissage des conséquences des modifications adoptées**

Un mécanisme de correction est prévu afin de lisser dans le temps les effets des modifications du calcul des critères et d'éviter qu'elles entraînent des évolutions brutales des dotations. Ses modalités précises seront fixées par décret.

Le lissage englobe l'ensemble des modifications apportées aux critères : il porte à la fois sur les adaptations définies en loi de finances 2021 pour tenir compte de la réforme de la fiscalité (suppression de la réforme de la TH sur les résidences principales et réforme de l'assiette des locaux industriels) et sur les modifications adoptées en LF 2022 (élargissement du périmètre du potentiel fiscal et financier et redéfinition de l'effort fiscal).

Le mécanisme de correction reprend le principe et le rythme retenus en LF 2021.

- En 2022, première année de mise en œuvre des nouveaux critères, le mécanisme de correction jouera à 100 %, permettant de neutraliser totalement les effets liés au changement de mode de calcul des critères.

Pour cela, une fraction de correction sera calculée au titre de 2022 pour chaque commune et ensemble intercommunal, et pour chacun des critères concernés par le lissage. Cette fraction sera appliquée à 100 % en 2022 sur chacun de ces critères.

Les modalités de calcul de cette correction seront précisées par décret.

NB : Seules les évolutions non liées à la réforme, résultant par exemple de variations de bases fiscales ou de ressources entrant dans le calcul des critères, et non prises en compte dans le mécanisme de correction, feront le cas échéant évoluer le niveau des critères.

- À compter de 2023, la correction sera dégressive : elle diminuera d'année en année jusqu'en 2028, où le mécanisme de correction ne s'appliquera plus.

Ainsi, la fraction de correction calculée en 2022 sera appliquée à chaque critère, à hauteur de 90 % en 2023, puis de 80 % en 2024, avant de diminuer de 20 points par an au cours des quatre années suivantes, pour atteindre 0 en 2028.

Ainsi, les impacts des nouveaux modes de calcul des critères monteront progressivement en puissance pour produire pleinement leurs effets à compter de 2028.

NB : Conformément à la proposition du CFL, le mécanisme de correction concerne uniquement les critères des communes (potentiel fiscal, potentiel financier, potentiel fiscal calculé sur les seuls impôts économiques, effort fiscal) et du FPIC (potentiel financier agrégé et effort fiscal agrégé).

Il ne s'applique pas aux critères des EPCI. Pour ces derniers, il est en effet considéré que les règles actuelles de calcul de la dotation d'intercommunalité, qui comportent des mesures de garantie et d'encadrement de son évolution dans le temps, permettent d'ores et déjà le lissage des effets de la réforme.

### **d. Perspectives**

Les évolutions adoptées concernant le potentiel fiscal et financier ont fait l'objet de premières simulations dans le cadre des travaux du CFL. Ces simulations sont toutefois partielles car elles portent sur les effets de chacune des modifications prise de manière isolée, sans simulations permettant d'avoir une approche consolidée de l'ensemble du dispositif.

Les modifications relatives à l'effort fiscal n'ont quant à elles pas fait l'objet d'estimations.

Ces travaux de simulations pourraient être menés par le CFL dans le courant de l'année 2022.

Par ailleurs, outre les perspectives relatives à la redéfinition de l'effort fiscal, ouvertes par le CFL dans sa délibération de juillet 2021, celui-ci a également indiqué que la réflexion sur les critères de ressources des collectivités (potentiel financier, effort fiscal, etc) doit aller de pair avec l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer les charges objectives supportées par les collectivités et que les travaux en ce sens doivent se poursuivre.

#### 4. Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales (article 193)

La LF 2022 comporte un ensemble de mesures visant à renforcer la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.

Pour mémoire, cette dotation, créée en 2019 et destinée initialement aux communes couvertes pour une large partie de leur territoire par une zone Natura 2000, a connu un premier élargissement en 2020 au profit de certaines communes situées en cœur de parc national ou dans un parc naturel marin. Dotée de 5 M€ en 2019, l'enveloppe de la dotation a été portée à 10 M€ en 2020.

La LF 2022 élargit à nouveau le périmètre de la dotation, en créant une nouvelle part au profit de certaines communes situées dans un Parc naturel régional (PNR) et en augmentant le nombre de communes éligibles au titre du zonage Natura 2000.

Ces mesures s'inscrivent dans la continuité de l'Agenda rural et font suite au comité interministériel aux ruralités de novembre 2020, qui a souhaité renforcer le soutien financier apporté à la production d'aménités rurales par les collectivités locales.

Remarque : pour tenir compte de ces évolutions, la loi modifie également l'intitulé de la dotation, qui devient la « Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales ».

L'élargissement de la dotation s'accompagne d'une nouvelle augmentation de ses crédits, qui passent de 10 M€ en 2021 à 24,3 M€ en 2022 (le montant proposé dans le PLF initial s'élevait à 20 M€ ; le montant définitif a été porté à 24,3 M€ au cours des débats, pour tenir compte d'un élargissement supplémentaire au profit des communes Natura 2000).

Alors qu'environ 1 500 communes ont perçu en 2021 une attribution au titre de la dotation, ces évolutions devraient conduire à doter entre 3 400 et 3 500 communes, dont 1 500 environ au titre de leur adhésion à un PNR, et entre 1 700 et 1 800 pour Natura 2000 (source : évaluations préalables du PLF, ne prenant pas en compte l'élargissement supplémentaire au profit des communes Natura 2000 à hauteur de 4,3 M€).

##### Financement de la hausse de la dotation

En 2019 et en 2020, la création puis le premier élargissement de la dotation ont été financés par la DGF, dont les crédits ont été diminués (de manière pérenne) de 10 M€ au total sur ces deux années.

S'agissant de la nouvelle hausse prévue en 2022, une grande partie (correspondant aux 10 M€ prévus en PLF initial) sont financés hors DGF (ils sont couverts pour partie par le budget de l'Etat et pour partie par la baisse des variables d'ajustement des régions). En revanche, le surplus (4,3 M€) est de nouveau financé par la DGF, qui est donc diminuée d'autant en 2022.

Ainsi, au total, sur les 24,3 M€ affectés à cette dotation, 14,3 M€ proviennent de la DGF et sont donc financés par les collectivités du bloc communal (cela se traduit concrètement par un alourdissement des écarts appliqués sur la DGF des communes et des EPCI).

##### **a. La création d'une nouvelle part destinée aux communes situées dans un PNR**

La LF 2022 crée une nouvelle part au sein de la dotation, destinée, sous certaines conditions, aux communes situées dans un Parc naturel régional (PNR).

Cette part est dotée de 5 M€, soit environ 21 % du montant total de la dotation.

Bénéficiaires de cette fraction les communes remplissant les conditions cumulatives suivantes :

- compter moins de 10 000 habitants,
- être caractérisées, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition, comme peu denses ou très peu denses au sens de l'INSEE,
- avoir un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate démographique,
- avoir un territoire classé en tout ou partie en parc naturel régional, dans les conditions prévues au IV de l'article L. 333 1 du code de l'environnement.

L'attribution individuelle versée aux communes éligibles est déterminée en fonction de la population. Elle ne peut être inférieure à 1 000 €.

### Disposition spécifique aux communes nouvellement éligibles à cette fraction de la dotation

Pour les communes devenant éligibles du fait d'une adhésion à la charte d'un PNR, leur dotation fera l'objet d'une augmentation progressive sur 3 ans ; ce dispositif vise à lisser dans le temps les effets de cette adhésion sur la répartition de l'enveloppe et d'en renforcer la prévisibilité. Ainsi, les communes nouvellement éligibles à la suite du classement de tout ou partie de leur territoire dans un PNR perçoivent, la première année d'éligibilité, une attribution minorée des deux tiers et, la deuxième année, une attribution minorée d'un tiers.

Cette disposition ne s'applique pas aux communes nouvellement éligibles en 2022.

### **b. L'élargissement de la part destinée aux communes situées en zone Natura 2000**

Jusqu'en 2021, le bénéfice de la part « Natura 2000 » était réservé aux communes dont le territoire est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 (sous réserve de remplir également les autres conditions d'éligibilité).

Afin d'augmenter le nombre de communes éligibles, le seuil de 75 % est abaissé à 50 %.

Pour accompagner cet élargissement, le montant alloué à la fraction « Natura 2000 » est porté à 14,8 M€, soit environ 61 % du montant total de la dotation (contre 5,5 M€ en 2021, correspondant à 55 % de la dotation).

La création de la fraction « PNR » et l'élargissement de la fraction « Natura 2000 » n'ont pas d'impact sur les deux autres fractions, qui conservent le même montant qu'en 2021, soit :

- 4 M€ pour la fraction destinée aux communes situées en cœur de parc national (environ 16 % de l'enveloppe totale de la dotation);
- 500 000 € pour la fraction destinée aux communes situées dans un parc naturel marin (environ 2 % du total de la dotation).

Enfin, la fraction Natura 2000 est concernée par certains ajustements adoptés en LF 2022 concernant la répartition de la dotation « biodiversité » (cf au point c. ci-dessous).

### **c. Autres ajustements prévus par la LF 2022**

La LF 2022 procède à plusieurs ajustements de portée plus limitée concernant la répartition de la dotation.

- En terme de critère d'éligibilité : le potentiel fiscal, qui était utilisé jusqu'en 2021 pour la répartition de chaque fraction de la dotation, est remplacé par le potentiel financier. Ces critères visent tous les deux à mesurer le niveau de ressources des communes, mais le potentiel financier est plus large que le potentiel fiscal<sup>6</sup> ; l'objectif de ce changement de critère est, selon l'exposé des motifs du PLF, de « mieux refléter la richesse mobilisable par les communes ». Les seuils à ne pas dépasser pour bénéficier des différentes fractions ne sont pas modifiés<sup>7</sup>.
- Introduction d'un montant minimal de dotation : le montant attribué aux communes au titre de chacune des fractions (hors fraction « cœur de parc national ») ne peut être inférieur à 1 000 euros. Pour la fraction « cœur de parc national », le montant minimal est fixé à 3 000 €.
- Fraction destinée aux communes en cœur de parc national : pour les communes devenant éligibles à cette fraction du fait d'une adhésion à la charte d'un parc national, une augmentation progressive sur trois ans du montant attribué est instaurée, afin de lisser dans le temps les effets de cette adhésion sur la répartition de l'enveloppe et d'en renforcer la prévisibilité. Ainsi, les communes nouvellement éligibles perçoivent, la première année d'éligibilité, une attribution minorée des deux tiers et, la deuxième année, une attribution minorée d'un tiers.

---

<sup>6</sup> Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal, auquel s'ajoute la part forfaitaire de la DGF perçue par la commune.

<sup>7</sup> Pour les trois premières fractions, le seuil correspond au double de la moyenne constatée pour les communes de la strate démographique. Pour la nouvelle fraction destinée aux communes situées dans un PNR, le seuil fixé est beaucoup plus bas puisqu'il s'agit du potentiel financier moyen par habitant de la strate démographique.

**Tableau récapitulatif des règles de répartition de la dotation en 2022**

	<b>Fraction Natura 2000</b>	<b>Fraction parc national</b>	<b>Fraction parc naturel marin</b>	<b>Fraction parc naturel régional (PNR)</b>
<b>Montant total</b> <i>millions d'euros (M€)</i>	14,8 M€	4 M€	500 000 €	5 M€
<b>Conditions d'éligibilité</b>  (pour chaque fraction, les conditions sont cumulatives)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moins de 10 000 habitants *</li> <li>- potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de même strate démographique</li> <li>- territoire terrestre couvert à plus de 50 % par un site Natura 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moins de 10 000 habitants *</li> <li>- potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de même strate démographique</li> <li>- territoire terrestre en tout ou partie compris dans un cœur de parc national</li> <li>- adhésion à la charte du parc national</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moins de 10 000 habitants *</li> <li>- potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de même strate démographique</li> <li>- territoire en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moins de 10 000 habitants *</li> <li>- commune peu dense ou très peu dense, au sens de l'INSEE (appréciation au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée)</li> <li>- potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de même strate démographique</li> <li>- territoire classé en tout ou partie en PNR</li> </ul>
<b>Calcul des attributions individuelles</b>	<p>Au prorata de la population et de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000 au 1er janvier N-1</p> <p>Le montant ne peut être inférieur à 1 000 €</p>	<p>En fonction de la population et de la superficie de la commune comprise dans le cœur de parc national</p> <p>Le montant ne peut être inférieur à 3 000 €</p> <p>Dispositif spécifique pour les communes nouvellement éligibles la suite d'une adhésion à la charte du parc national (lissage sur 3 ans) <i>cf c. ci-dessus</i></p> <p>Communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national créé depuis moins de sept ans : triplement de l'attribution individuelle</p>	<p>L'attribution individuelle est calculée en rapportant le montant de cette fraction au nombre de communes concernées.</p> <p>Le montant ne peut être inférieur à 1 000 €</p>	<p>L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la population.</p> <p>Le montant ne peut être inférieur à 1 000 €</p> <p>Dispositif spécifique pour les communes nouvellement éligibles la suite du classement en PNR (lissage sur 3 ans) <i>cf a. ci-dessus</i></p>

\* La population prise en compte sera précisée par décret. Les années passées, la population retenue pour les 3 premières fractions était la population DGF.

NB : Les communes peuvent bénéficier de plusieurs fractions de la dotation si elles en remplissent les conditions.

## 5. Régies : Prolongation en 2022 du dispositif de soutien aux équipements publics locaux (article 113)

La LF 2022 proroge les deux dispositifs de compensation d'une partie des pertes de recettes tarifaires et de redevances subies en 2020 par les services publics locaux gérés en régie, à savoir :

- la compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les services locaux exerçant des activités industrielles et commerciales (SPIC) exploités en régie,
- la compensation en cas de baisse de l'épargne brute de plus de 6,5% subie par les collectivités du bloc communal au titre de l'exploitation de services publics administratifs (SPA).

Ces régies peuvent être de trois ordres : soit en régie simple (les services de la collectivité prennent directement en charge le service) ; soit dotées de la seule autonomie financière ; soit dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Dans ce dernier cas, on parle alors d'établissement public local (EPL).

### a. Compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les services locaux exerçant des activités industrielles et commerciales (SPIC) exploités en régie

Une dotation est versée en cas de dégradation de l'épargne brute des SPIC survenue en 2021.

#### • Éligibilité

La compensation prend en compte l'ensemble des impacts ayant affecté les équilibres financiers défavorablement (pertes de recettes ou surcoûts) ou favorablement (économies de constatation liées à l'arrêt de l'activité, par exemple).

Ce dispositif de compensation s'applique à l'ensemble des régies industrielles et commerciales du bloc communal, qu'elles aient été instituées par une commune, par un EPCI, par un établissement public ou par un syndicat mixte, et qu'elles aient ou non la personnalité morale.

Cette compensation ne concerne pas les services publics ayant pu bénéficier d'un soutien sectoriel ciblé : activités d'exploitation de remontées mécaniques ou opérateurs de mobilité.

Les régies inéligibles à ces aides sont celles constituées pour :

- la production ou distribution d'énergie électrique ou gazière,
- les abattoirs,
- la gestion de l'eau ou assainissement des eaux usées,
- la collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés,
- le chauffage urbain,
- les pompes funèbres,
- l'aménagement, l'entretien des voiries,
- les laboratoires d'analyse, numérique,
- le secours et lutte contre l'incendie,
- l'organisation de la mobilité et l'exploitation des remontées mécaniques qui, selon le gouvernement, ont déjà bénéficié d'une aide.

#### • Calcul de la dotation

En 2022, elle est égale à 50 % de la perte d'épargne brute. L'épargne brute est entendue comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. La perte est calculée par comparaison du niveau constaté en 2021 au niveau constaté en 2019.

Le montant des compensations devant être perçues par chaque régie gérant un SPIC ne pourra excéder 1,8 M€ en cumulé sur les deux années chaque bénéficiaire.

Lorsque les pertes sont inférieures à 1 000 euros, celles-ci ne seront pas compensées.

### b. Une dotation pour la gestion des SPA en cas de baisse de l'épargne brute de plus de 6,5%

Les modalités de l'aide versée au titre de cette seconde enveloppe du dispositif seraient conservées pour soutenir les collectivités les plus en difficulté en raison des pertes de recettes tarifaires des services publics administratifs qu'elles exploitent.

- **Éligibilité**

Sont éligibles à la dotation les collectivités du bloc communal et les syndicats mixtes qui ont subi, une perte d'épargne brute de plus de 6,5 % entre 2019 et 2021 et une perte de recettes tarifaires au titre de l'exploitation d'un service public à caractère administratif (SPA) ou de recettes de redevances versées par des délégataires de service public.

- **Calcul de la dotation**

En 2022, le montant de la dotation est égal à la fraction de la perte de recettes tarifaires et de redevances versées par les délégataires de service public constatée entre 2019 et 2021 qui dépasse 2,5 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) du budget principal de la collectivité constatées en 2019. La dotation est plafonnée de manière à ce que la perte de l'épargne brute de la collectivité soit ramenée à 6,5%.

## **6. Dispositif de soutien exceptionnel au profit des communes forestières (article 194 IV)**

Dans le cadre de l'épidémie de scolytes qui touche certains massifs forestiers, la LF 2022 prévoit la possibilité pour le préfet de département d'attribuer des subventions exceptionnelles aux communes pour lesquelles des circonstances anormales affectent les conditions de gestion des forêts soumises à l'article L. 211-1 du code forestier et entraînent des difficultés financières particulières.

Il s'agit ainsi d'étendre à ces communes le dispositif de subventions exceptionnelles pouvant être versées aux communes confrontées à des difficultés financières particulières, prévu par l'article L 2335-2 du CGCT.

## **7. Dotations d'investissement**

### **a. Le projet de loi de finances pour 2022 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances 2021 s'agissant de la DETR, de la DSIL.**

Les autorisations d'engagement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sont maintenues à leur niveau 2021. Les autorisation d'engagement sur ces dotations atteignent donc 2,103 Md€ en 2022 avec :

- 1,046 M€ pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)
- 907 M€ pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) répartie entre 570M€ pour la DSIL « classique » et 337M€ fléchés sur les opérations prévues dans les CRTE ;
- 150 M€ pour la dotation politique de la ville (DPV).

#### **Rappel :**

La dotation de rénovation thermique des bâtiments publics, de 650 M€ pour le bloc communal, additionnent les autorisation d'engagements sur la DSIL « classique » de 2021 et de 2022.

#### **L'AMF demande :**

- **la mise en place d'une commission départementale pour l'attribution de la DSIL ;**
- **l'allègement des procédures d'attribution de la DETR et de la DSIL qui ralentissent la mise en œuvre des projets et mobilisent inutilement les personnels de l'Etat et des collectivités : les appels à projet éliminent nombre de collectivités, le circuit de la décision est allongé jusqu'au préfet de région pour la DSIL et les projets locaux sont choisis par l'Etat ;**
- **le renforcement du rôle du préfet de département ;**
- **le renforcement du suivi de l'attribution des dotations ;**
- **la communication des montant des versements effectifs au titre de la DETR et de la DSIL en 2020 et la publication régulière des tableaux de bord des versements 2021 et des années suivantes.**

## b. Répartition de la DETR et de la DSIL

L'AMF a transmis au Parlement ses observations sur les montants de DETR et de DSIL inscrits dans les comptes du bloc communal. Ainsi, en 2020, l'analyse des comptes de gestion du bloc communal indique que:

- pour la DETR, 60,1% des crédits de paiements ont été inscrits dans les comptes, soit 541,8 M€;
- pour la DSIL, 14,3% des crédits de paiement ont été inscrits dans les comptes, soit 75,1 M€

En réponse à l'analyse de l'AMF, deux amendements présentés par Mme la Députée Christine Pires Beaune ont été adoptés :

- **Le premier amendement adopté** prévoit que 80 % de l'enveloppe départementale (pour la DETR) ou régionale (pour la DSIL) devront être notifiés pendant le 1er semestre de l'année civile. Le dispositif prévoit également une publication des subventions sur le site internet de la préfecture le 31 juillet plutôt que le 31 septembre, afin de donner tout son effet utile à la mesure. Ces règles sont en outre élargies à la DPV et à la DSID.  
L'entrée en vigueur de cette mesure se fera en 2023.

- **Le second amendement** précise que la publication des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de la DSIL ou de la DETR doit être réalisée dans un format (tableur) ouvert et aisément réutilisable.  
En effet, actuellement, et depuis 2019, ces données sont publiées par les préfectures sous des formes et niveaux de détails variables : parfois sous format réutilisable (Excel, libre office) mais parfois sous format PDF, ce qui ne permet donc pas aux personnes intéressées, et notamment aux élus locaux, de procéder à des analyses territorialisées ou consolidées sur ces données.

## IV. Logement

### 1. Prolongation du prêt à taux zéro jusqu'au 31 décembre 2023

Le prêt à taux zéro (PTZ) permet d'octroyer des prêts sans intérêts, sous conditions de ressources, à des ménages primo-accédants à la propriété afin de favoriser l'acquisition ou la construction de leur résidence principale. Le terme de ce dispositif est actuellement fixé au 31 décembre 2022.

La LF 2022 proroge le dispositif d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2023.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2021 avait prévu de prendre en compte, pour l'appréciation du respect des conditions de ressources des bénéficiaires du prêt, les revenus de l'année de l'émission de l'offre de prêt plutôt que ceux de l'avant-dernière année précédente, dans une optique de prise en compte au plus juste de la réalité de la situation financière des ménages bénéficiaires. La LF 2022 simplifie aussi la constitution des dossiers d'éco-PTZ (pour les bénéficiaires) et leur instruction (pour les établissements de crédits) dans le cas d'un cumul de l'éco-PTZ avec le dispositif MaPrimeRenov' (MPR), afin de faciliter la mobilisation combinée des deux dispositifs. L'entrée en vigueur de cette mesure est prévue en juillet 2022 afin de permettre aux établissements financiers de réaliser les développements informatiques nécessaires à sa mise en œuvre.

La crise sanitaire ayant retardé les travaux de mise en œuvre opérationnelle de cette mesure, la LF 2022 reporte d'un an l'entrée en vigueur des nouvelles modalités d'appréciation des revenus des ménages, initialement prévue au titre des offres de prêts émises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

L'expérimentation conduite en Île-de-France et dans les Hauts-de-France, de la distribution de l'éco-PTZ par des sociétés de tiers-financement (STF) est aussi prorogée jusqu'au 31 décembre 2023.

La LF 2022 rehausse le plafond de l'éco-PTZ « performance énergétique globale » à 50 000 € et augmente corrélativement la durée possible de son remboursement à 20 ans.

## **2. Prorogation du dispositif d'un an « Denormandie ancien » jusqu'au 31 décembre 2023**

Ce dispositif arrive à expiration au 31 décembre 2022. La LF 2022 proroge le dispositif d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2023, et prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le dispositif

Pour mémoire, la loi de finances pour 2019 a institué une réduction d'impôt dite « Denormandie ancien » pour les acquisitions de logements qui font ou qui ont fait l'objet de travaux de rénovation, ainsi que pour les acquisitions de locaux affectés à un usage autre que l'habitation qui font ou qui ont fait l'objet de travaux de transformation en logement.

Pour pouvoir bénéficier de la réduction d'impôt, le montant des travaux doit représenter au moins 25 % du coût total de l'opération.

Cette réduction d'impôt s'applique aux logements situés dans des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou qui ont conclu une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT) prévue à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation. Cette mesure a pour objectif de lutter contre la dégradation du parc privé en incitant les investisseurs bailleurs particuliers à y rénover les logements. Elle a aussi pour but de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

## **3. Prorogation d'un an du dispositif "Censi-Bouvard" jusqu'au 31 décembre 2022**

La LF 2022 proroge le dispositif "Censi-Bouvard" d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2022.

Pour mémoire, il s'agit d'une réduction d'impôt en faveur des contribuables domiciliés en France qui investissent dans l'acquisition de logements situés dans des établissements accueillant des personnes âgées, dépendantes ou handicapées ou qui investissent dans des résidences pour étudiants avec services, qu'ils donnent en location meublée non professionnelle à l'exploitant de l'établissement ou de la résidence.

## **4. Prolongation de l'expérimentation relative à la réduction d'impôt « Pinel » en région Bretagne**

La date d'extinction du dispositif « Pinel » a été fixée au 31 décembre 2024 par la loi de finances pour 2021. La LF 2022 prolonge l'expérimentation menée en Bretagne jusqu'à la date d'extinction du dispositif « Pinel ».

Un rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation du dispositif « Pinel » en Bretagne sera remis au Parlement au plus tard le 30 septembre 2024.

Pour mémoire, la loi de finances pour 2020 a institué en région Bretagne une expérimentation relative à la réduction d'impôt « Pinel », visant à améliorer l'efficacité du dispositif et son adéquation aux enjeux d'aménagement du territoire et aux objectifs gouvernementaux de lutte contre l'étalement urbain.

Par dérogation au IV de l'article 199 *novovicis* du code général des impôts (CGI), la réduction d'impôt « Pinel » s'applique aux logements situés en région Bretagne dans des communes ou parties de communes qui se caractérisent par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants, déterminées par arrêté du représentant de l'État dans la région Bretagne, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement mentionné au premier alinéa de l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation et du président du conseil régional.

Par dérogation au III de l'article 199 *novovicis* du CGI, le représentant de l'État dans la région Bretagne arrête par ailleurs, pour chaque commune ou partie de commune éligible et par type de logement, les plafonds de loyer et de ressources du locataire.

L'expérimentation du dispositif « Pinel » en région Bretagne s'applique aux acquisitions de logements et, s'agissant des logements que le contribuable fait construire, aux dépôts de demande de permis de construire réalisés à compter du 1er avril 2020.

## **5. Non indexation des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité**

La LF 2022 suspend pour 2022 de l'indexation au 1er janvier du montant des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac constatée pour l'avant-dernière année précédant cette revalorisation.

Pour mémoire, la réduction de loyer de solidarité (RLS), prévue loi de finances pour 2018 et mise en œuvre à compter de février 2018, consiste en une remise de loyer par rapport au loyer principal et aux charges locatives, au profit des locataires modestes logés dans le parc social. Cette réduction des loyers s'accompagne d'un ajustement de l'aide personnalisée au logement, calibré de façon à ce que la baisse de l'aide soit nécessairement inférieure au montant de la réduction de loyer de solidarité. Cela conduit in fine à une diminution effective de loyer pour la totalité des locataires concernés du parc social (a minima entre 2 et 10 % du montant de la réduction de loyer).

## **6. Offre de logements locatifs à loyers abordables**

La LF 2022 transforme, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le dispositif d'abattement au titre des revenus fonciers « Louer abordable » en réduction d'impôt jusqu'au 31 décembre 2024 et prévoit :

- une fixation des plafonds de loyers sur la base d'une cartographie réalisée à l'échelle communale et traduite par voie réglementaire ;
- des taux de décote des loyers et des taux de réduction d'impôt sur les loyers perçus uniformes sur toute la France : les taux de décote seront intégrés dans la fixation des loyers plafonds sur l'ensemble du territoire et sur la base des loyers de marché, par voie réglementaire ;
- une modulation de l'avantage fiscal lorsque le logement fait l'objet d'une intermédiation locative (IML) en fonction des niveaux de loyer et de ressources des locataires ;
- une durée des conventions unifiée à six ans ;
- une sortie de conventionnement facilitée et plus attractive en zone tendue.

Pour mémoire, le dispositif « Louer abordable » permet, en cas de conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), de bénéficier d'une déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, variant de 15 % à 70 %, en fonction de la zone géographique (A, A bis, B1, B2, C) et de la nature de la convention signée (loyer très social, social ou intermédiaire). Deux durées de conventionnement sont prévues : six ans pour le conventionnement sans travaux et neuf ans avec travaux. Cette déduction est portée à 85 %, et s'applique sur l'ensemble du territoire, en cas d'intermédiation locative (IML). Il prend fin au 31 décembre 2022.

## **7. Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de droit au logement opposable**

Dans un délai d'un an, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur la mise en œuvre du dispositif de droit au logement opposable (DALO) et les mesures à prendre afin de faciliter le dépôt des demandes dans le cadre de ce dispositif, dans une logique de simplification, d'accessibilité des démarches, de la mise à disposition des outils numériques et de l'accompagnement nécessaire pour la construction du dossier et le dépôt de la demande.

## V. Dispositions spécifiques à l'outre-mer

### 1. La poursuite de la réforme de la Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) – article 194 III 8°

La LF 2022 comporte la troisième étape de la réforme de la péréquation des communes des cinq départements d'outre-mer (DOM) : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte.

Pour mémoire, un régime particulier s'applique en outre-mer en matière de péréquation : alors que les communes de métropole bénéficient, sous réserve de conditions d'éligibilité, de la DSU, de la DSR et de la DNP, les communes d'outre-mer relèvent quant à elles d'une dotation spécifique, la Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM). La DACOM est financée par un prélèvement sur l'enveloppe nationale de péréquation ; elle est attribuée à toutes les communes ultra-marines.

Plusieurs rapports ont souligné que ce dispositif n'est pas satisfaisant : en effet, les communes d'outre-mer sont traitées moins favorablement en matière de péréquation que les communes de métropole ; par ailleurs, la DACOM est répartie selon des critères qui ne sont pas suffisamment péréquateurs.

Pour répondre à ces difficultés, une réforme de la DACOM a été engagée en 2020.

Elle vise à opérer un rattrapage de la péréquation versée aux communes des DOM ; prévu initialement sur 5 ans, le rythme a été accéléré en 2021 afin de soutenir plus fortement les communes ultramarines dans le contexte de la crise sanitaire et économique. L'objectif devrait ainsi être atteint en 2023, à l'issue d'une période de 4 années.

La réforme vise également à renforcer le caractère péréquisiteur des dotations versées à ces communes par une meilleure prise en compte des situations propres à chaque commune en terme de niveau de ressources et de charges.

NB : la réforme ne modifie pas le dispositif de péréquation des communes des COM, qui continuent de percevoir la DACOM selon des modalités inchangées.

La nouvelle étape prévue pour 2022 se fait, comme les précédentes, à montant constant de DGF, sans abondement du budget de l'État. Elle est donc financée à l'intérieur de la DGF et de l'enveloppe nationale de péréquation, par une redistribution des dotations entre les communes.

#### a. Rappel des modalités de la réforme

Le dispositif de réforme mis en place à compter de 2020 repose sur deux axes :

- l'augmentation progressive de la part prélevée chaque année sur l'enveloppe nationale de péréquation (DSU, DSR et DNP) pour les communes d'outre-mer ;  
NB : le montant annuel destiné aux communes d'outre-mer est calculé à hauteur de la part de la population d'outre-mer dans la population nationale, cette part faisant l'objet d'une majoration ; cette majoration, égale jusqu'en 2019 à 35 %, augmente progressivement à partir de 2020 de manière à atteindre l'objectif de rattrapage fixé dans la réforme ;
- la création d'une nouvelle dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (DPOM), répartie entre les communes des 5 DOM en fonction de critères mesurant le niveau de ressources et de charges de ces communes.

À compter de 2020, les communes des DOM perçoivent ainsi deux dotations, l'une au titre de la DACOM et l'autre au titre de la DPOM.

Tout au long de la période de rattrapage, le montant de la DPOM est progressivement augmenté. Afin d'assurer cette montée en puissance, le financement de la DPOM repose d'une part sur la totalité de la croissance annuelle du montant de péréquation nationale affecté aux communes des DOM et d'autre part sur une partie croissante de la DACOM de ces communes. Le montant de la DACOM des communes des DOM a donc vocation à diminuer progressivement au profit de la DPOM.

## **b. La mise en œuvre de la réforme en 2020 et 2021**

En 2020 et 2021, les dispositifs mis en place au titre de la réforme ont été les suivants :

- la part de l'enveloppe nationale de péréquation destinée aux communes d'outre-mer a été calculée en portant la majoration du poids démographique de ces communes à 40,7 % en 2020 puis à 48,9 % en 2021 (contre 35 % en 2019) ;  
Avec cette revalorisation, le montant affecté aux communes des DOM en 2020 a augmenté de 17,6 M€ par rapport à 2019 (sans revalorisation, la hausse aurait été limitée à environ 8 M€) ; en 2021, la progression s'est élevée à 24 M€ ;
- la DACOM attribuée aux communes des DOM en 2020 a été fixée à 95 % du montant versé en 2019 ; 5 % de la DACOM 2019 ont ainsi alimenté la nouvelle DPOM (soit 9,9 M€) ;  
en 2021, la DACOM a été abaissée à 85 % de son montant 2019, portant à 15 % la part affectée au financement de la DPOM ;
- la DPOM s'est élevée à 27,5 M€ en 2020, puis à 72,4 M€ en 2021.

## **c. Le dispositif prévu pour 2022**

La LF 2022 met en œuvre la troisième étape de la trajectoire, en poursuivant les évolutions engagées depuis 2020 :

- elle porte à 56,5 % la majoration du poids démographique utilisée pour calculer la part destinée aux communes d'outre-mer en 2022 ;
- la DACOM des communes des DOM est fixée pour 2022 à 75 % de son montant de 2019 ;
- la DPOM devrait s'élever en 2022 à environ 118 M€.

### Remarque

La LF 2022 n'apporte pas de changement dans les règles de calcul et de répartition de la DACOM et de la DPOM. Ainsi, les critères de répartition de la DPOM définis en LF 2020 sont inchangés, et la garantie mise en place en 2020 continue de s'appliquer en 2022 : ainsi, pour les communes des DOM, le montant par habitant perçu en 2022 (DACOM 2022 par habitant + DPOM 2022 par habitant) ne pourra être inférieur au montant par habitant perçu en 2019 au titre de la DACOM.

## **2. Octroi de mer**

La LF 2022 transcrit en droit interne le renouvellement de la décision d'autorisation du régime de taxation différenciée à l'octroi de mer adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 7 juin 2021, qui permet la poursuite de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2027. Pour mémoire, dès lors qu'il favorise la production locale, ce dispositif doit être autorisé et réévalué régulièrement par le Conseil de l'Union européenne.

La loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer est ainsi modifiée sur trois points :

- le seuil d'assujettissement à l'octroi de mer est relevé de 300 000 € à 550 000 € de chiffre d'affaires ;
- la référence à la décision du Conseil permet, par un système de renvoi, de rendre applicables en droit national les listes des produits ayant obtenu un différentiel ;
- le nombre de listes de produits pouvant bénéficier d'un différentiel de taxation à l'octroi de mer passe de trois à deux.

En outre, la LF 2022 prévoit en plus du rapport d'évaluation de ce régime de taxation différenciée, une liste d'éléments à fournir dans ce rapport.,

Pour mémoire, le rendement de l'octroi de mer s'est élevé à 1,23 Md€ en 2019

## **3. Régime de franchise en base de TVA en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion**

La LF pour 2022 prolonge jusqu'au 31 décembre 2022 le dispositif expérimental appliqué depuis 2017 en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion concernant le régime de franchise en base de la TVA (la Guyane et Mayotte ne sont pas concernées, dans la mesure où la TVA ne s'applique pas dans ces deux départements).

Ce dispositif, prévu par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, consiste à majorer les seuils de chiffre d'affaires applicables dans ces trois départements pour bénéficier de la franchise en base<sup>8</sup>. Prévue pour une durée de 5 ans, l'expérimentation devait s'achever le 1<sup>er</sup> mars 2022.

Pour mémoire, ce dispositif de franchise en base de TVA (article 293 B du code général des impôts) concerne les personnes et entreprises assujetties à la TVA qui réalisent un montant de chiffre d'affaires inférieur à certains seuils. Il permet à ces assujettis d'être dispensés de facturer la TVA à leurs clients. Ce régime a ainsi les mêmes effets qu'une exonération de TVA (les ventes ou prestations concernées ne sont pas soumises à la TVA ; la personne réalisant la vente ou la prestation ne peut pas déduire la TVA grevant les dépenses effectuées pour les besoins de son activité). Les personnes susceptibles de bénéficier de la franchise en base au regard de leur chiffre d'affaires peuvent toutefois y renoncer de manière à pouvoir déduire la TVA pesant sur leurs dépenses. Elles sont dès lors soumises à la TVA sur leurs recettes selon les règles de droit commun.

## 4. Logement social en outre-mer

### a. Réductions d'impôts

La LF 2022 harmonise avec les autres dispositifs de défiscalisation outre-mer les modalités d'application de la réduction d'impôt à raison des investissements productifs et des investissements réalisés dans les secteurs du logement social et du logement intermédiaire.

Cette réduction d'impôt entrera en vigueur pour les investissements réalisés en outre-mer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Pour les programmes d'investissements dans le logement social soumis à l'agrément préalable du ministre chargé du budget, qui doivent comprendre une part minimale de surface habitable louée à des conditions particulières, la LF 2022 précise que les personnes locataires ont des ressources inférieures à certains plafonds, à l'identique de ce qui est prévu pour les dispositifs codifiés aux articles 199 *undecies* C et 244 quater X du CGI.

A l'instar du dispositif de réduction d'impôt prévu à l'article 199 *undecies* C du CGI en faveur du logement social outre-mer, la LF 2022 prévoit que les logements sociaux ou les titres des sociétés qui en sont propriétaires soient cédés, à l'issue de la période de location, à l'organisme de logement social locataire, ou à des personnes physiques choisies par cet organisme.

Les conditions de cession devront être fixées dans le cadre d'une convention conclue entre le propriétaire du logement et l'organisme locataire, au plus tard lors de la conclusion du bail. Cette mesure a pour objectif consolider le parc social locatif de manière pérenne au bénéfice des habitants des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2020 avait étendu le bénéfice du crédit d'impôt aux travaux de démolition préalables à la construction de logements sociaux neufs. La LF 2022 prévoit également le bénéfice de la réduction d'impôt pour les travaux de démolition préalables à la construction de logements sociaux éligibles.

La LF 2022 conditionne le bénéfice de la réduction d'impôt au titre des immeubles à construire ou des constructions à leur achèvement dans les deux ans de l'achèvement des fondations, qu'il s'agisse d'investissements productifs ou d'investissements en faveur du logement.

Enfin, s'agissant des groupes intégrés fiscalement, la LF 2022 précise que la réduction d'impôt et le crédit d'impôt calculés par chaque société du groupe au titre de leurs investissements outre-mer, sont transférés à la société mère pour être imputés sur l'impôt sur les sociétés dû par cette dernière, au titre du résultat d'ensemble de ce groupe.

---

<sup>8</sup> Ainsi, dans ces trois départements, les seuils de chiffres d'affaires (au titre de l'année précédente) à ne pas dépasser pour bénéficier de la franchise en base sont fixés :

- à 100 000 € (ou 110 000 € sous conditions) pour les livraisons de biens, les ventes à consommer sur place et les prestations d'hébergement (en métropole, les seuils applicables en 2020, 2021 et 2022 sont respectivement de 85 800 € et 94 300 €),
- à 50 000 € (ou 60 000 € sous conditions) pour les prestations de services autres que les ventes à consommer sur place et que les prestations d'hébergement (seuils applicables en métropole en 2020, 2021 et 2022 : 34 400 € et 36 500 €).

Enfin, l'article 199 *undecies* C du code général des impôts (CGI) prévoit, sous conditions, le bénéfice d'une réduction d'impôt au titre des acquisitions et constructions de logements sociaux neufs, des acquisitions de logements sociaux achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de réhabilitation et des travaux de rénovation ou de réhabilitation de logements sociaux achevés depuis plus de vingt ans, lorsque ces logements sont situés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. La LF 2022 ouvre le champ de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* C du CGI aux opérations de démolition en vue de la construction de nouveaux logements sociaux.

Les paramètres retenus sont identiques à ceux du crédit d'impôt en faveur des départements d'outre-mer (article 244 quater X du CGI) et de la réduction d'impôt en faveur des collectivités d'outre-mer (article 244 quater Y du CGI) qui entrera en vigueur début 2022.

Ainsi, la réduction d'impôt au titre des dépenses de démolition sera accordée au titre de l'année d'achèvement de ces travaux. Les dépenses de démolition éligibles seront plafonnées à un montant de 25 000 € par logement démolé.

Afin de s'assurer que les opérations aboutissent bien à la construction de logements, une condition d'achèvement des fondations dans les deux ans suivant la fin des travaux de démolition est également prévue.

### **b. Guadeloupe, Martinique et Mayotte: les logements éligibles au crédit d'impôt**

Pour mémoire, certains organismes d'habitation à loyer modéré peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X du code général des impôts (CGI) au titre de leurs opérations de construction de logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS) dans les départements et régions d'outre-mer.

Le dispositif s'applique également aux logements qui bénéficient des prêts locatifs sociaux (PLS), destinés à accueillir des ménages dont les ressources excèdent celles requises pour accéder aux LLS et LLTS, mais qui rencontrent néanmoins des difficultés pour trouver un logement, notamment dans des zones où le marché du logement est tendu.

Cependant, le nombre de logements bénéficiant de ces prêts éligibles au crédit d'impôt ne doit pas représenter plus de 25 % du nombre moyen des logements (LLS, LLTS et PLS) livrés au cours des trois dernières années en Guadeloupe, à la Martinique et en Guyane. Ce taux est toutefois porté à 35 % dans le département de La Réunion afin de répondre à une forte demande de logements étudiants sur l'île. Enfin, à Mayotte, le quota ne s'exprime pas en pourcentage, mais est égal à 100 logements annuels.

La LF 2022 porte le quota de 25% à 35 % dans les départements de la Martinique et de la Guadeloupe, comme c'est le cas actuellement dans le département de La Réunion. Le quota de 25 % est étendu à Mayotte, territoire qui bénéficiait jusque-là d'un quota fixe exprimé en nombre de logements. À noter que le quota de 25 % demeure applicable en Guyane.

### **c. Aide personnalisée au logement**

En Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte, les logements-foyers ne peuvent pas bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL) foyer ; alors qu'en métropole l'allocation logement (AL) et l'APL foyer coexistent. En effet, l'APL foyer ne peut être mise en place car la réglementation ne prévoit pas de conventionnement APL dans les départements d'outre-mer. Par conséquent seul le barème de l'AL foyer est actuellement applicable.

La LF 2022 aligne le barème des aides au logement sur celui de l'APL foyer en métropole.

La formalisation de cette évolution s'établira par une convention entre le bailleur, le gestionnaire du logement-foyer et l'État, de façon similaire au conventionnement APL en métropole. L'AL foyer perdurera pour les structures ne souhaitant pas réaliser d'engagement contractuel ou ne répondant pas aux exigences requises.

Cette convention permettra d'apporter les mêmes garanties que dans les résidences sociales métropolitaines. Ainsi, afin de pouvoir bénéficier du nouveau barème, la structure devra répondre aux exigences du logement foyer conventionné en métropole notamment en terme de bâti (décence), de caractère social du projet (public du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) ainsi qu'en terme de redevance (respect d'un loyer plafond, isolement de la part loyer et charge dans la redevance).

#### **d. Garantie pour les prêts destinés à l'accession sociale et très sociale à la propriété**

En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, la LF 2022 prévoit que des fonds de garantie à l'habitat social garantissent les prêts accordés par les établissements de crédit, en complément d'aides à l'accession sociale et très sociale à la propriété. Ces cinq fonds de garantie départementaux ont ainsi pour objectif de garantir des prêts intervenant en complément des aides à l'accession sociale et très sociale à la propriété.

Ainsi, les établissements de crédit ayant passé une convention avec l'État, conforme à une convention type approuvée par arrêté du représentant de l'État, peuvent bénéficier de cette garantie des fonds pour les prêts destinés à l'accession sociale et très sociale à la propriété.

Ces fonds sont financés par des dotations allouées par l'Etat et les départements et régions d'outre-mer. Les caisses d'allocations familiales de ces départements et les agences départementales d'insertion peuvent également attribuer des dotations à ces fonds. Les modalités d'intervention des fonds, leur organisation et leur fonctionnement ainsi que les dispositions permettant de limiter le risque financier pris par les fonds, notamment les quotités garanties, sont définis par décret.

#### **e. Garantie de l'État sur le prêt de l'AFD accordé à la Nouvelle Calédonie**

La garantie de l'État est accordée à l'Agence française de développement (AFD) au titre du prêt consenti à la Nouvelle-Calédonie pour répondre à la dégradation des finances publiques calédoniennes, notamment aux pertes de recettes fiscales et au surcroît de dépenses de fonctionnement au titre des régimes sociaux de la collectivité résultant de la crise sanitaire liée à la propagation de l'épidémie de covid-19, dans la limite de 210 millions d'euros.

La garantie peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2022. Elle porte sur le principal, les intérêts et accessoires du prêt, lequel ne peut avoir une maturité supérieure à 25 ans, ni un différé de remboursement supérieur à trois ans.

L'octroi de la garantie est subordonné à la conclusion d'une convention entre l'État, l'AFD et le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie prévoyant les réformes à mettre en place et leur calendrier, ainsi que le principe et les modalités de l'affectation, au profit du remboursement du prêt garanti, d'une fraction des recettes propres de la Nouvelle-Calédonie correspondant aux annuités d'emprunt en principal et intérêts.

Avant l'octroi du prêt, la collectivité devra expliciter les voies et moyens permettant d'assurer sa soutenabilité, en précisant le bon avancement des réformes déjà engagées à la suite à l'octroi du précédent prêt garanti et celles qui devront être mis en œuvre par la suite pour générer des recettes additionnelles pour la collectivité et les régimes sociaux tout en assurant une maîtrise de ses dépenses.

Une mission de la Chambre territoriale des comptes pour expertiser la situation de la collectivité devra avoir été effectuée en amont pour partager avec la Collectivité une vision claire sur la situation et les perspectives des finances locales.

## **VI. Le nouveau régime unifié de responsabilité financière des comptables et des gestionnaires publics**

### **1. Habilitation à légiférer par ordonnance présentée en loi de finances**

L'article 168 de la loi de finances pour 2022 autorise le Gouvernement à créer par ordonnance un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics.

Cette réforme a pour objectif de mettre en œuvre la recommandation d'unifier le régime de responsabilité des gestionnaires publics et de supprimer la RPP, qui figure dans le projet stratégique *Juridictions financières 2025* (JF 2025) présenté en février 2021 par M. Pierre MOSCOVICI, Premier Président de la Cour des comptes,

#### **Recommandation n° 17 du projet stratégique JF 2025**

Aller vers un régime unifié de responsabilité des gestionnaires publics, comptables comme ordonnateurs. Cette responsabilité serait engagée au cours de la même instance et devant le même juge de plein contentieux. Cela autoriserait le parquet financier de la Cour et des CRTC à engager des poursuites à l'encontre des différents acteurs de la chaîne financière pour les mêmes faits, au cours de la même procédure.

Dans ce nouveau régime, les juridictions financières, Cour et CRTC, seraient les juges de premier ressort, la CDBF l'instance d'appel et le Conseil d'État le juge de cassation, garantissant ainsi l'accès à un double de degré de juridiction pour les gestionnaires publics poursuivis.

Les incriminations seraient adaptées et les sanctions proportionnées au manquement, au préjudice occasionné et aux circonstances dans lesquelles ont agi les responsables publics.

Cette proposition rejoint ainsi les recommandations du rapport sur la *Responsabilisation des gestionnaires public* présenté par Jean BASSERES et Muriel PACAUD de juillet 2020.

À noter que ces démarches sont aussi le point d'aboutissement d'interrogations et de tentatives de réformes anciennes, initiées dès 2005 par Philippe SEGUIN, Premier Président de la Cour des comptes, mais qui n'avaient pas trouvé de traduction législative.

Ainsi que l'indiquait un communiqué du syndicat des juridictions financières (SJF) sur le projet JF 2025, la démarche « associant tous les personnels des juridictions financières a su synthétiser en un temps court des sujets débattus depuis longtemps et bloqués par divers postulats conceptuels ou prérequis institutionnels que l'institution n'avait pas été en capacité de trancher ».

Le recours à une ordonnance a pour objectif de mettre en œuvre dans les meilleurs délais cette réforme attendue de longue date. L'habilitation par la loi de finances doit ainsi permettre au Gouvernement de tenir les délais : l'article 168 accorde en effet au Gouvernement un délai resserré de six mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour prendre l'ordonnance, puis un même délai de six mois pour en déposer devant le Parlement le projet de loi de ratification. L'ordonnance entrera ainsi en vigueur « au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023 ».

## **2. Le périmètre des justiciables sera le même**

Les justiciables sont les ordonnateurs mais aussi l'ensemble des comptables publics dans le même périmètre que précédemment.

**Les ministres et les membres élus d'exécutifs locaux resteront exclus du champ de la responsabilité juridictionnelle financière, leur responsabilité d'ordre politique devant continuer de prévaloir, sous les mêmes réserves et exceptions qu'actuellement, c'est-à-dire dans certains cas d'engagement de leur responsabilité propre ou de gestion de fait.**

## **3. Une responsabilité juridictionnelle recentrée sur les fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif**

### **a. Le régime d'infractions financières se fondera sur une infraction centrale sanctionnant les fautes d'une gravité avérée ayant causé un préjudice financier significatif pour l'organisme**

La sanction juridictionnelle sera donc réservée aux fautes les plus graves, alors que les simples erreurs de gestion des ordonnateurs ou les irrégularités formelles des comptables relèveront, autant que de besoin, de la sanction managériale.

Le préjudice financier significatif sera apprécié au regard du périmètre de responsabilité financière du gestionnaire : le caractère significatif de la dépense payée indûment ou des conséquences financières d'une faute de gestion serait ainsi apprécié au regard du total des dépenses ordonnancées ou payées par le gestionnaire et des volumes financiers gérés par l'organisme concerné.

Cette infraction centrale visant à sanctionner le non-respect des règles relatives à la gestion des biens des personnes publiques aura pour effet d'étendre à l'ensemble des gestionnaires publics la « faute de gestion », définie à l'article L. 313-7-1 du CJF, actuellement restreinte aux agents des EPIC. Cette faute de gestion est déjà subordonnée à plusieurs critères de gravité en termes de négligences et carences dans l'exercice des contrôles attendus du gestionnaire.

#### **b. Infractions connexes**

À l'infraction centrale s'ajoutera l'adaptation de différentes infractions connexes déjà définies par le CJF, telles que :

- l'octroi, par méconnaissance de ses obligations, d'avantages injustifiés entraînant un préjudice pour la collectivité ou pour le Trésor public (article L. 313-6) ;
- les infractions au respect de la chose jugée ayant entraîné la condamnation à une astreinte de l'organisme dont relève le gestionnaire public (articles L. 313-7 et L. 313-12).

#### **c. Clôture des comptes**

L'ordonnance définira une infraction nouvelle correspondant à l'absence de clôture des comptes et au refus de leur communication sur demande des juridictions financières.

En effet, dans la mesure où les juridictions financières ne procéderont plus au jugement des comptes mais jugeront certaines fautes graves commises par les comptables au titre du nouveau régime de responsabilité unifié de l'ensemble des gestionnaires publics, l'ordonnance supprimera cette infraction.

#### **d. Gestion de fait**

De même, une infraction de la gestion de fait sera maintenue, mais devra être adaptée à la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire qui est, jusqu'à présent, le principal moyen d'attirer le « comptable de fait » devant la juridiction financière. L'ordonnance pourra ainsi définir une infraction spécifique afin de sanctionner toute personne, y compris un ministre ou le membre élu d'un exécutif local, qui se serait immiscée dans les fonctions réservées au comptable public en maniant des fonds ou valeurs publics sans y avoir été habilitée.

#### **e. Délais de prescription : 5 ans**

Les délais de prescription des infractions financières seront de cinq années à compter de la commission des faits.

Le délai de prescription de cinq années déjà défini pour les infractions relevant de la CDBF<sup>9</sup> sera donc retenu plutôt que celui du 31 décembre de la cinquième année suivant l'année de la production des comptes au juge des comptes concernant la RPP<sup>10</sup>.

### **4. Maintien des lettres de couverture**

La faculté d'établir des lettres de couverture qui exonèrent de poursuites le fonctionnaire pouvant exciper d'un ordre écrit, émis par une autorité non justiciable, sera maintenue<sup>11</sup>

Toutefois, la signature d'une lettre de couverture sera conditionnée à la présentation de la règle de droit à laquelle l'administration serait susceptible de déroger, ainsi que les motifs d'intérêt général qui justifieraient cette dérogation.

Concernant les agents des collectivités territoriales, ces lettres devront en outre être transmises pour information, aux membres de l'assemblée délibérante ainsi qu'au représentant de l'État dans le département et au directeur départemental des finances publiques.

Concernant les agents de l'État, elles seront transmises au secrétariat général du gouvernement et au ministre du budget.

---

<sup>9</sup> Article L. 314-2 du CJF

<sup>10</sup> IV de l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

<sup>11</sup> Article L. 313-9 du CJF

## **5. Le nouveau régime unifié de responsabilité abroge les dispositions relatives à la RPP des comptables publics**

Ainsi, l'ordonnance abrogera les dispositions relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 1963. Les comptables publics ne seront donc plus tenus de constituer des garanties, ni n'auront le besoin de souscrire une assurance spécifique.

La suppression de la RPP ne mettra pas fin à l'obligation pour les comptables publics de clôturer et de produire leurs comptes, mais elle met fin au dépôt des pièces justificatives, actuellement réalisé tous les trimestres pour les pièces de dépenses et annuellement pour les pièces de recettes. Ces pièces seront cependant quérables par les juges financiers autant que de besoin.

Enfin, au même titre que la suppression du jugement des comptes, il résultera de la fin de la RPP la suppression de l'apurement administratif des comptes des petites communes prévu par les articles L. 211-2 et L. 231-5 du CJF.

L'activité du Pôle national d'apurement administratif (PNAA) pourrait ainsi être réorientée vers le contrôle de la correcte production des comptes et étendue à l'ensemble des collectivités, y compris celles dont les comptables produisent actuellement leurs comptes aux CRTC.

Dès lors que l'absence de production des comptes demeurera une infraction spécifiquement sanctionnée, le PNAA pourra avoir pour mission d'identifier les cas pour lesquels la juridiction pourrait être saisie.

## **6. Le nouveau régime unifié de responsabilité maintient la séparation entre ordonnateurs et comptables et maintient les contrôles des comptables**

Le nouveau régime unifié n'aura ni pour objet ni pour effet de porter atteinte au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'article 168 (le6 du I) prévoit en effet que l'ordonnance devra « garantir la séparation des ordonnateurs et des comptables et l'effectivité de la vérification par ces derniers de la régularité des opérations de recettes et de dépenses ».

Loin d'être une singularité du droit public financier français, ni d'être cantonnée à la sphère publique, la séparation des ordonnateurs et des comptables présente en effet un intérêt dans toute organisation maniant des fonds et des valeurs, et souhaitant en assurer la sécurité.

La sécurisation des fonctions financières dans le secteur privé repose ainsi, de la même manière, sur des « ruptures de chaînes » imposées par le contrôle et l'audit internes dont les modalités peuvent être variées mais qui, toutes, distinguent une personne habilitée à engager une dépense ou liquider une recette, et une personne habilitée, après vérifications, à en effectuer le paiement ou l'encaissement.

## **7. La nouvelle organisation juridictionnelle**

### **a. L'ordonnance devra instaurer une nouvelle organisation juridictionnelle pour juger des infractions financières :**

- en première instance, une chambre au sein de la Cour des comptes, incluant des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes ;
- une cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d'État, de quatre membres de la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre en raison de leur expérience dans le domaine de la gestion publique ;
- en Conseil d'État comme juge de cassation.

L'article 168 mentionne ainsi expressément les membres des juridictions financières en tant que « magistrats », ce qui garantit leur indépendance et les renforce dans leurs missions, non juridictionnelles, de contrôle de la gestion.

**b. La nouvelle organisation juridictionnelle comportera systématiquement une possibilité d'appel**

Dans le régime actuel, seuls les comptables publics condamnés en première instance par les CRTC disposent d'une voie d'appel devant la Cour des comptes. Les comptables condamnés par la Cour des comptes que les agents publics condamnés par la CDBF ne disposent que d'une voie de cassation devant le Conseil d'État.

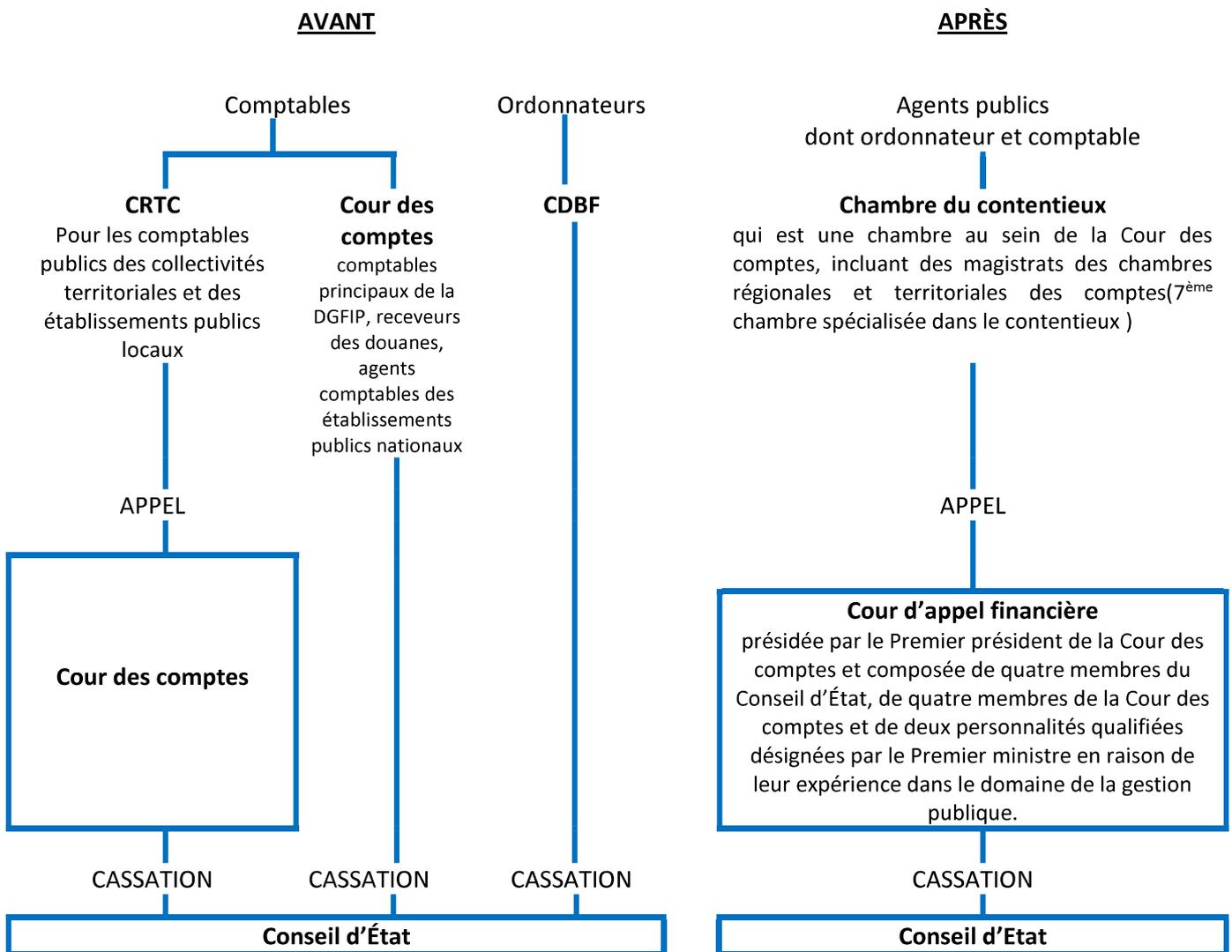
La composition de la future cour d'appel financière sera proche de la composition actuelle de la CDBF mais comprendra en plus deux personnalités qualifiées en matière de gestion publique.

La réforme suit les préconisations JF 2025 de modernisation des juridictions financières :

- l'ensemble des jugements de première instance sont ainsi rassemblés dans une chambre au sein de la Cour des comptes,
- la réforme est cohérente avec la création récente, au sein de la Cour des comptes, d'une septième chambre spécialisée dans le contentieux, effective depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2021.

Ainsi, les Chambres régionales et territoriales des comptes ne sont plus les juridictions de premier ressort. Mais la nouvelle chambre spécialisée au sein de la Cour des comptes comprendra en revanche des magistrats des chambres régionales.

**Évolution de l'organisation juridictionnelle**



Source : Cour des comptes.

### **c. Saisine de la juridiction**

L'ordonnance prévoit d'étendre la capacité de saisine du ministère public de la juridiction financière aux inspections de l'État et aux chefs d'exécutifs de collectivités territoriales.  
Le ministère public conservera cependant le monopole de l'exercice des poursuites devant les juridictions financières.

## **8. Régime appliqué aux justiciables**

### **a. Les garanties pour les justiciables**

- **Conseils**

Outre la systématisation de l'appel, les droits des justiciables seront garantis en transposant les prescriptions de l'article L. 314-5 du CJF relatif à la procédure applicable devant la CDBF. Figureront ainsi dans l'ordonnance la possibilité pour la personne mise en cause d'être assistée du conseil de son choix et de consulter et alimenter le dossier, de même que d'être entendue, à sa demande, par le rapporteur.

- **Protection fonctionnelle**

Les fonctionnaires attraités devant la juridiction financière pour des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions pourront solliciter la protection fonctionnelle, par laquelle l'administration doit leur apporter une assistance juridique, de la même façon qu'elle leur est actuellement applicable au contentieux devant la CDBF.

- **Objectif de célérité des procédures**

La première des garanties de célérité des procédures doit provenir du nouveau fonctionnement de la juridiction de première instance et de la cour d'appel financière.

Leurs membres pourront en effet être en nombre suffisant, par transfert de magistrats désormais déchargés du jugement des comptes, et pourront en outre exercer leurs fonctions à temps plein, contrairement aux rapporteurs actuels de la CDBF qui n'y consacrent que des vacations en complément de leurs fonctions principales.

### **b. Sanctions**

- **Amendes plafonnées à 6 mois de rémunération**

Le montant des amendes sera fixé en fonction de la rémunération des agents concernés et plafonné à six mois de rémunération.

Contrairement aux sommes mises à la charge des comptables publics dans le cadre de la RPP, cette amende ne pourra pas être remise par une autorité politique, mettant fin aux remises gracieuses du ministre du budget.

En outre, le nouveau régime ayant la nature de sanctions administratives de nature répressive, l'amende ne pourra pas être assurée.

- **Peine complémentaire**

Une peine complémentaire d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée pourra aussi être prononcée

Cette interdiction d'exercer serait plafonnée à deux ans et envisagée comme un frein à la carrière et non pas comme une mesure de répression pénale se rapprochant des quantums de cinq ans et plus d'interdiction d'exercer une fonction ou de gérer une personne morale, définis par le code pénal.

## **9. Les mesures d'adaptation en Outre-mer**

La réforme, sera applicable en totalité dans les collectivités d'outre-mer (COM) mais se trouve cependant partiellement privée d'effets concernant la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, dont les agents comptables ainsi que les Chambres territoriales des comptes sont, en partie, régis par des dispositions insusceptibles d'être modifiées par une loi ordinaire, donc hors du champ de l'ordonnance envisagée.

Si l'ensemble des ordonnateurs de Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie pourront bien relever de la nouvelle juridiction, le régime actuel de RPP devra donc être maintenu pour l'ensemble des comptables des territoires concernés, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités et de leurs établissements publics, tant que des dispositions d'adaptation spécifiques n'auront pas figuré dans les dispositions adéquates :

- concernant la Polynésie française, où le régime budgétaire et comptable relève des seules autorités de la collectivité, une disposition législative de nature organique ainsi qu'une loi de Pays ;
- concernant la Nouvelle-Calédonie, une loi organique nécessitant une consultation préalable du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

## 10. Modalités d'entrée en vigueur de la réforme dans le temps.

Dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le régime actuel de la CDBF, auquel sont déjà soumis l'ensemble des agents public, sera remplacé par le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics. S'agissant de la succession dans le temps des deux régimes de nature répressive, il appartiendra au juge de se prononcer au regard des principes de non rétroactivité de la loi pénale et de rétroactivité de la loi pénale plus douce. En revanche, le régime de la RPP va entrer en extinction selon des modalités que l'ordonnance devra préciser.

L'Assemblée a recommandé que l'ordonnance limite la RPP aux contentieux en cours, leur jugement pouvant être ainsi poursuivi jusqu'à leur terme.

## 11. Analyse et positions de l'AMF

### a. Sur les inquiétudes soulevées sur le champ des justiciables, les amendes et les lettres de couverture

Le régime existant ne change pas le champ des justiciables, prévoit d'ores et déjà des amendes et des lettres de couverture

- **Le champ des justiciables inclut d'ores et déjà les agents des collectivités territoriales**

Le champ des justiciables inclut d'ores et déjà les agents des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des groupements de collectivités territoriales mais aussi pour mémoire :

- les exécutifs et les gestionnaires élus des collectivités territoriales, uniquement lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre dans certains cas : à l'occasion d'un ordre de réquisition du comptable public ayant conduit à procurer un avantage injustifié à autrui au préjudice de leur collectivité, ou lorsque leurs agissements ont entraîné la condamnation de la collectivité au paiement d'une astreinte en raison de l'inexécution d'une décision de justice ou lorsqu'ils n'ont pas procédé dans les délais impartis à l'ordonnement des dépenses résultant d'une décision de justice ayant condamné leur collectivité au paiement d'une somme d'argent ;
- l'ensemble des fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État, ce qui comprend les ordonnateurs mais également les comptables publics ;
- les représentants, administrateurs ou agents des autres organismes soumis au contrôle du juge des comptes (établissements publics, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes faisant appel à la générosité publique, organismes bénéficiaires de concours financiers publics...)

- **Le plafond des amendes actuelles en diminution**

Avec le nouveau régime, le plafond des amendes est limité à 6 mois de traitement.

Le régime existant avant l'article 168 de la loi de finances pour 2022 prévoit déjà des amendes en cas de condamnation. Leurs montants peuvent varier entre des montants planchers de 150 ou 300 euros selon les infractions, et un plafond correspondant au montant du traitement ou du salaire brut annuel de la personne condamnée (Article L. 313-1 du code des juridictions financières). Ces montants peuvent même être doublés en cas d'attribution à autrui d'un avantage injustifié par exemple. Ces amendes sont appliquées aux gestionnaires publics en cas d'atteintes aux règles régissant les finances publiques.

- **Les lettres de couverture ne sont pas une nouveauté**

La faculté d'établir des lettres de couverture qui exonèrent de poursuites le fonctionnaire pouvant exciper d'un ordre écrit, émis par une autorité non justiciable, existe déjà conformément à l'article L. 313-9 du code des juridictions financières.

Les lettres de couverture ont été précisées par la loi du 26 juillet 1995 qui indiquent que les justiciables « ne sont passibles d'aucune sanction si elles peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur ».

Le nouveau dispositif crée de nouvelles conditions à la production de ces lettres :

- indiquer la règle de droit à laquelle l'administration serait susceptible de déroger,
- expliciter les motifs d'intérêt général qui justifieraient cette dérogation.

Ces lettres seront désormais publiées et devront en outre être transmises pour information, aux membres de l'assemblée délibérante ainsi qu'au représentant de l'État dans le département et au directeur départemental des finances publiques.

## **b. Position de l'AMF**

Le régime actuel entraîne des comportements de prudence excessive et pénalise le développement d'une approche plus sélective du contrôle de la dépense, ralentit la mise en place de pratiques innovantes pour simplifier les procédures de dépense

Faute d'appréhender les exigences nouvelles en matière de sincérité et de qualité comptable, le dispositif actuel bloque les comptables publics pour adapter leurs contrôles aux enjeux effectifs. En effet, la procédure actuelle conduit parfois les comptables et les agents publics à se mobiliser de façon disproportionnée sur le contrôle de la régularité formelle des opérations au détriment d'une approche fondée sur les enjeux.

La réforme ne porte aucunement atteinte à la séparation entre ordonnateurs et comptables, qui est une garantie de sécurité financière pour toute organisation maniant des fonds et des valeurs. Ce nouveau régime de responsabilité des ordonnateurs continue aussi d'exclure les élus locaux, leur responsabilité et leur légitimité étant d'abord politique et souvent collégiale.

La réforme consacre les juridictions financières comme le bon niveau de réponse aux défaillances de gestion résultant de fautes graves entraînant un préjudice financier significatif. La réforme fixe ainsi les nouveaux contours d'une responsabilité financière propre aux gestionnaires publics, désormais plus effective, et distincte, d'une part de la responsabilité managériale, qui peut conduire à sanctionner l'échec d'un responsable public mais non les fautes causées à la collectivité, et d'autre part, de la responsabilité pénale qui vise à réprimer les atteintes à la probité.

**Dans ce cadre, l'AMF a indiqué est favorable à cette réforme sous réserve :**

- **d'une concertation préalable sur le contenu du projet d'ordonnance;**
- **de la suppression de l'extension de la saisine des juridictions au service d'inspection. Cette proposition donne des compétences aux missions des services d'inspection sans rapport avec leurs activités qui se distinguent clairement des contrôles juridictionnels. Cette proposition est en outre contreproductive : le rôle des services d'inspection est aussi d'aider les organismes en cause à atteindre les objectifs qui leurs sont assignés et à améliorer leur gestion ; du point de vue des acteurs des politiques publiques, l'atmosphère de confiance, indispensable à une démarche d'évaluation qui appelle leur coopération, sera d'autant plus difficile à instaurer par les inspecteurs.**

## Rappel du dispositif actuel avant réforme: responsabilité des comptable et responsabilité des gestionnaires publics

### 1. Responsabilité des comptables publics : une responsabilité résultant de l'examen des comptes

#### a. Le dispositif

- **Responsabilité pour irrégularité des comptes**

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables<sup>12</sup> :

- du recouvrement des recettes,
- du paiement des dépenses,
- des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine.
- de la garde et de la conservation des fonds et valeur des organismes publics,
- du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités,
- de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité,
- de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Ainsi, la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics se trouve engagée dès lors que :

- un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté,
- une recette n'a pas été recouvrée,
- une dépense a été irrégulièrement payée,
- que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes.

La responsabilité est « personnelle et pécuniaire » en ce qu'elle contraint le comptable de répondre de sa gestion sur son patrimoine personnel : issue d'une logique « restitutive » visant à combler tout manquant en caisse, cette responsabilité n'a d'autre limite que celle des montants figurant dans les comptes pour lesquels la responsabilité du comptable est engagée.

Les cas d'engagement de la RPP du comptable public recouvrent l'ensemble des actes et contrôles qui lui incombent<sup>13</sup>, à savoir :

- la détention et le maniement des fonds et valeurs pour lequel le comptable engage de plein droit sa responsabilité sur constatation d'un manquant en deniers ou valeurs ou d'un faux paiement ;
- en matière de recettes, le comptable voit sa responsabilité engagée en l'absence de recouvrement et dès lors qu'il n'a pas effectué les diligences nécessaires qui doivent être adéquates, complètes et rapides ;
- en matière de dépenses, plusieurs séries de contrôles pour valider les « ordres de payer »<sup>14</sup> ;
- les contrôles qui lui incombent en tant que caissier, visent à payer au véritable créancier et à en obtenir un acquit libératoire,
- les contrôles relatifs au respect du cadrage budgétaire, en s'assurant de la qualité de l'ordonnateur, de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits et de la disponibilité des crédits,
- les contrôles relatifs à la validité de la dette, qui portent sur la certification du service fait ;
- l'exactitude de la liquidation ;
- l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ;
- le cas échéant, l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements ;
- la production des pièces justificatives ;
- l'application des règles de prescription ou de déchéance.

---

<sup>12</sup> I de l'article 60 de la loi de finances pour 1963

<sup>13</sup> Articles 17 à 22 du décret GBCP :

<sup>14</sup> 2° de l'article 19 et l'article 20 du décret GBCP

La RPP du comptable public est ainsi une responsabilité mise en jeu automatiquement et indépendamment de toute faute, dès lors que l'examen des comptes dont il est responsable conduit à un constat d'une irrégularité.

Le seul élément extérieur susceptible de conduire à ne pas mettre en jeu la RPP du comptable public est l'existence de circonstances constitutives de la force majeure<sup>15</sup>.

- **Gestion de fait**

Le régime de RPP est applicable à toute personne qui « sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public », s'immisce dans le recouvrement de recettes, reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds que les comptables sont exclusivement chargés d'exécuter<sup>16</sup>. Ces situations de « gestions de fait » entraînent ainsi les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières.

- **Mise en jeu de la RPP**

La RPP est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes<sup>17</sup>.

La responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public peut ainsi être engagée dans trois hypothèses :

- Par le ministre du budget ou le ministre de tutelle dans le cadre de la procédure administrative de mise en débet des comptables.  
Dans ce cas, la RPP du comptable public est mise en jeu, au cours d'une procédure amiable, par l'émission, par le ministre chargé du budget ou le ministre de tutelle, d'un ordre de versement. Cette procédure peut viser non seulement les comptables principaux mais également les comptables secondaires.
- Par le juge des comptes après transmission des comptes litigieux par le Pôle national d'apurement administratif (PNAA).  
Certains comptes ne sont transmis aux Chambres régionales et territoriales des comptes compétentes qu'en cas de constatation d'un manquement par une autorité compétente de l'État en charge de l'apurement administratif de ces comptes<sup>18</sup>. Il s'agit des comptes des communes de moins de 5 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants, ainsi que de ceux des établissements publics locaux d'enseignement qui disposent de moins de trois millions d'euros de ressources de fonctionnement.
- Par le juge des comptes dans le cadre de la procédure juridictionnelle de jugement des comptes.  
À l'exception des comptes transmis au PNAA, tous les comptes des comptables publics doivent en effet être produits au juge des comptes. La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics<sup>19</sup>, ce qui fut d'ailleurs sa première mission à sa création le 16 septembre 1807.

La Cour des comptes est aujourd'hui compétente à l'égard des comptables principaux de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), des receveurs des douanes ainsi que des agents comptables des établissements publics nationaux, 1 030 organismes relevant à ce titre, en 2019, de ce contrôle juridictionnel.

23 Chambres régionales des comptes (CRTC) jugent les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, dans leur ressort géographique en métropole et outre-mer, dont cinq en collectivités d'outre-mer : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

---

<sup>15</sup> V de l'article 60 de la loi de finances pour 1963

<sup>16</sup> XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963

<sup>17</sup> VI du même article 60 de la loi de finances pour 1963

<sup>18</sup> Articles L. 211-2 et L. 231-5 du code des juridictions financières (CJF)

<sup>19</sup> Article L. 111-1 du CJF

- **Les poursuites**

Les poursuites relèvent du ministère public, exercé par le Parquet général près la Cour des comptes, sous l'autorité duquel sont placés les procureurs financiers des CRTC. Ainsi, le ministère public peut saisir les juges des comptes de toute présomption d'irrégularité.

Lorsque la vérification des comptes ne fait apparaître aucun motif de mise en jeu de la RPP du comptable public, le comptable est « déchargé de sa gestion » par une ordonnance, décision juridictionnelle prise par le seul président de chambre ou son délégué.

Dans le cas contraire, la procédure de mise en jeu de la RPP du comptable public est engagée par un réquisitoire du parquet, et reconnue, le cas échéant, à l'issue de l'instruction et d'une phase contradictoire, puis d'un délibéré par une formation collégiale après audience publique<sup>20</sup>. Le cas échéant, la juridiction met ainsi le comptable « en débet », le contraignant à verser de ses deniers personnels la somme correspondant aux montants des irrégularités constatés dans les comptes.

Enfin, le Procureur général près la Cour des comptes peut, soit à la demande de la Cour, soit de sa propre initiative, transmettre des faits au Procureur de la République lorsqu'ils sont susceptibles de revêtir une qualification pénale.

- **Appel**

Les arrêts de la Cour des comptes ne sont pas susceptibles d'appel mais seulement d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Les jugements des CRTC peuvent faire l'objet d'appels devant la Cour des comptes, puis de recours en cassation devant le Conseil d'État.

- **Nombre de jugements**

La Cour des comptes a rendu chaque année en moyenne 150 arrêts qui conduisent à prononcer 20 millions d'euros de débets par an, et les CRTC de 300 à 400 jugements annuels pour 15 à 20 millions d'euros de débets par an.

## **b. Un régime de responsabilité mal adapté aux enjeux de la gestion publique**

Le jugement des comptes et la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables aboutit, le plus souvent, à détecter des manquements formels, sanctionnés sans appréciation du contexte. La RPP entraîne des comportements de prudence excessive et conduit les comptables à se mobiliser de façon disproportionnée sur le contrôle de la régularité formelle des opérations au détriment d'une approche fondée sur les enjeux.

Cette situation pénalise le développement d'une approche plus sélective du contrôle de la dépense ainsi que les pratiques innovantes, telles le recours à des modalités de contrôle fondées sur l'intelligence artificielle et le *datamining*<sup>21</sup>.

## **2. Responsabilité des gestionnaires publics**

### **a. Le dispositif**

- **Le champ des justiciables relevant de la CDBF**

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative spécialisée de nature répressive, rattachée à la Cour des comptes. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) sanctionne, par des amendes, les atteintes aux règles régissant les finances publiques commises, dans le cadre de leurs fonctions, par les gestionnaires publics inclus dans le champ de ses justiciables.

---

<sup>20</sup> Articles L. 142-1 et L. 242-1 du CJF

<sup>21</sup> Le data mining désigne le processus d'analyse de volumes massifs de données et du Big Data afin d'identifier des relations entre les data et de les transformer en informations exploitables. Ce dispositif a pour but d'aider les entités à résoudre des problèmes, à atténuer des risques et à identifier et saisir de nouvelles opportunités. Le data mining est un processus indissociable de [l'analyse Big Data](#), de l'intelligence prédictive et de l'exploitation des données.

Le champ des justiciables relevant de la CDBF est le suivant<sup>22</sup> :

- les agents des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des groupements de collectivités territoriales ;
- les exécutifs et les gestionnaires élus des collectivités territoriales, uniquement lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre dans certains cas : à l'occasion d'un ordre de réquisition du comptable public ayant conduit à procurer un avantage injustifié à autrui au préjudice de leur collectivité, ou lorsque leurs agissements ont entraîné la condamnation de la collectivité au paiement d'une astreinte en raison de l'inexécution d'une décision de justice ou lorsqu'ils n'ont pas procédé dans les délais impartis à l'ordonnement des dépenses résultant d'une décision de justice ayant condamné leur collectivité au paiement d'une somme d'argent ;
- les membres des cabinets ministériels ;
- l'ensemble des fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État, ce qui comprend les ordonnateurs mais également les comptables publics ;
- les représentants, administrateurs ou agents des autres organismes soumis au contrôle du juge des comptes (établissements publics, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes faisant appel à la générosité publique, organismes bénéficiaires de concours financiers publics...)

**À noter que les lois du 13 juillet 1971 et du 5 janvier 1988 ont exclu les exécutifs locaux du champ d'intervention de la CDBF.**

**Les membres du Gouvernement ont été exclus, dès l'origine, de ce champ d'intervention, en raison de leur responsabilité politique devant les assemblées parlementaires, qui est au demeurant solidaire de la responsabilité gouvernementale.**

- **Les infractions visées**

Les infractions réprimées par la Cour<sup>23</sup> sont les infractions à la légalité financière ou certains dysfonctionnements administratifs, à savoir :

- les infractions aux règles d'exécution des dépenses, des recettes et à la gestion des biens des collectivités publiques ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle des juridictions financières. Ceci recouvre les manquements à la procédure de contrôle financier portant sur l'engagement de la dépense, l'imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit, l'engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir et sans avoir reçu délégation de signature à cet effet, plus largement les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses et enfin les omissions volontaires de déclarations auprès de l'administration fiscale ou les déclarations volontairement inexactes ou incomplètes ;
- l'octroi, par méconnaissance de ses obligations, d'avantages injustifiés entraînant un préjudice pour la collectivité ou pour le Trésor public;
- les infractions au respect de la chose jugée ayant entraîné la condamnation de l'organisme dont relève le gestionnaire public à une astreinte en raison de l'inexécution ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- enfin la faute grave de gestion des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), ayant causé un préjudice grave, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'établissement, par des carences graves dans les contrôles ou par des omissions ou négligences répétées dans le rôle de direction.

- **Les amendes encourues**

Les amendes encourues en cas de condamnation sont comprises entre des montants planchers de 150 ou 300 euros selon les infractions, et un plafond, défini par l'article L. 313-1, correspondant au montant du traitement ou du salaire brut annuel de la personne condamnée, au moment où les faits ont été commis. Ces montants sont doublés en cas d'attribution à autrui d'un avantage injustifié. Les peines peuvent se cumuler dans la limite du montant maximum encouru (article L. 313-11).

---

<sup>22</sup> Article L. 312-1 du CJF

<sup>23</sup> Articles L. 313-1 et suivants du CJF

- **La procédure applicable**

La CDBF est composée de cinq magistrats de la Cour des comptes et de cinq conseillers d'État, nommés par décret pris en Conseil des ministres pour une durée de cinq ans. Elle est présidée par le premier président de la Cour des comptes et vice-présidée par le président de la section des finances du Conseil d'État.

Le ministère public relève du Parquet général près la Cour des comptes qui peut prendre une réquisition lorsque des faits portés à sa connaissance sont susceptibles de constituer des infractions et peut, après une instruction spécifique, renvoyer l'affaire devant la CDBF.

La Cour peut être saisie par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Premier ministre, le ministre chargé des finances, les autres ministres, s'agissant des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, la Cour des comptes, les CRTC, et le procureur général près la Cour des comptes.

Les décisions de la CDBF sont insusceptibles d'appel, mais peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

L'action de la CDBF est complémentaire de celle du juge pénal, les mêmes comportements pouvant constituer des infractions à la fois financières et pénales. Les deux procédures ne sont pas exclusives, le cumul étant possible dès lors que le total des sanctions prononcées ne dépasse pas le maximum de l'une des deux infractions poursuivies.

## **b. Les difficultés**

- **Des durées de jugement excessives**

La durée moyenne est de 4,8 années, entre 2013 et 2019, entre le début des faits susceptibles d'être poursuivis et le premier réquisitoire du procureur, portant à 7,5 années la durée moyenne entre le début des faits et le jugement rendu par la Cour.

Le Conseil d'État a ainsi pu juger que la durée de près de quatre ans et demi pour statuer sur une affaire devant la CDBF était excessive et donc contraire aux prescriptions de la Convention européenne des droits de l'homme, qui impose aux juridictions de statuer dans un délai raisonnable.

La CDBF dispose en effet d'un personnel permanent réduit à un secrétaire général, exerçant par ailleurs des fonctions de magistrat au sein d'une chambre de la Cour des comptes, une greffière et une greffière adjointe. Les rapporteurs de la CDBF, principalement des magistrats de juridiction financière et des conseillers de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel, lui sont affectés en plus de leurs fonctions habituelles, pour des vacations dont le niveau est estimé dans la lettre de mission qui leur est transmise en début d'instruction.

- **Pas de possibilité d'appel**

L'absence de possibilité pour les justiciables condamnés de se pourvoir en appel constitue une anomalie.

## VII. Dispositions concernant les intercommunalités et les communes nouvelles

### 1. Intercommunalités

#### a. Compensation de la suppression de la THRP en 2020 : prélèvement sur fiscalité des collectivités ayant augmenté leur taux entre 2017 et 2019 (article 37)

La loi de finances pour 2020 a prévu le gel des taux et des abattements de TH pour l'année 2020. Ainsi, pour le calcul du dégrèvement de TH sur les résidences principales en 2020 (pour les 80% de contribuables concernés), la compensation des collectivités prend en compte les taux de fiscalité et les abattements appliqués en 2019 (sur les bases fiscales 2020). Cependant, un mécanisme de prélèvement sur fiscalité permet à l'État de prélever sur les EPCI la différence positive entre l'application du taux 2017 et celui de 2019 sur les bases 2020 revalorisées (dont l'augmentation votée en loi de finances pour 2020 est de +0,9%) et prenant en compte les abattements appliqués en 2019 (pour les EPCI ayant augmenté leur taux de TH entre 2017 et 2019).

Cette retenue n'ayant pu être effectuée par les services fiscaux sur l'exercice 2020 en raison d'un arbitrage ministériel, l'information concernant cette participation des EPCI concernés devait initialement avoir lieu au premier trimestre 2021 et faire l'objet d'un prélèvement sur leurs avances de fiscalité en 2021. La DGFIP a également précisé que cette dépense devra s'inscrire au budget primitif 2021 au compte budgétaire 7391178 – « autres restitutions au titre de dégrèvements sur contributions directes ».

Une proposition du Gouvernement sur le sujet, portée par un amendement N°I-2131<sup>24</sup>, est revenue sur cette question et a exclu certains EPCI de ce prélèvement :

- les communes et les EPCI dont le taux de TH a augmenté à la suite d'un avis de contrôle budgétaire de la chambre régionale des comptes, en 2018 ou 2019. Les collectivités ayant, dans le cadre de cette procédure, soit par délibération, soit à la suite d'un arrêté préfectoral, appliqué une hausse de taux de taxe d'habitation seront exonérées du prélèvement ;
- les EPCI à fiscalité propre qui ont augmenté leur taux de TH entre 2017 et 2019, en contrepartie d'une baisse du taux de TH de leurs communes membres, sans que le produit communal et intercommunal de taxe d'habitation sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre n'ait globalement augmenté, seront exonérés du prélèvement ;
- les communes qui ont augmenté leur taux de TH entre 2017 et 2019, en contrepartie d'une baisse du taux de TH de leur EPCI à fiscalité propre, sans que le produit communal et intercommunal de taxe d'habitation sur le territoire de la commune n'ait globalement augmenté, seront exonérées du prélèvement.

L'exposé des motifs de cette proposition précise que : « *Ces deux derniers cas permettent de ne pas pénaliser les ensembles intercommunaux qui ont, dans le cadre d'un pacte financier et fiscal conclu notamment à la suite de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), prévus un rééquilibrage des taux de TH communaux et intercommunaux n'ayant pas abouti à une hausse de pression fiscale sur leur territoire* ».

On notera que ces motifs sont ceux de l'AMF lorsqu'elle défend aussi la prise en compte du taux de 2019 (au lieu de 2017) pour le calcul de la compensation de base servant au calcul de la fraction nationale de TVA des EPCI.

#### b. Compensation de la suppression de la THRP : prise en compte des rôles supplémentaires Article 41

Après de nombreuses demandes de l'AMF, le gouvernement a proposé une disposition<sup>25</sup> permettant de prendre en compte les rôles supplémentaires de TH sur les résidences principales 2020 émis jusqu'au 15 novembre 2021 dans le calcul de la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée affectée aux EPCI à fiscalité propre, à la ville de Paris et à la métropole de Lyon.

Cela aura donc un impact important sur le calcul de la compensation de la suppression de la THRP des intercommunalités, notamment sur le ratio de base qui définit la compensation de référence pour chaque EPCI.

[Voir la partie « Compensation de la suppression de la THRP pour les intercommunalités \(fraction TVA\) » plus bas dans la note.](#)

<sup>24</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482A/AN/2131](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482A/AN/2131)

<sup>25</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482A/AN/2034](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482A/AN/2034)

### c. Modification des indicateurs financiers et fiscaux utilisés dans le cadre du FPIC Article 194

Proposé dès le projet de loi de finances initiale pour 2022, l'article 194 prévoit désormais une réforme du calcul des critères utilisés pour le FPIC qui s'inscrit également dans le prolongement des modifications intervenues en 2021 dans le panier de ressources des collectivités locales du fait de la suppression de la taxe d'habitation ainsi que de l'allègement des impôts économiques en faveur des locaux industriels.

Les critères concernés sont le potentiel financier agrégé (PFIA) et l'effort fiscal agrégé (EFA), calculés à l'échelle des ensembles intercommunaux :

Éléments nouveaux	
Le potentiel financier agrégé d'un ensemble intercommunal	Effort fiscal agrégé d'un ensemble intercommunal
<p>1) Ajout de la majoration de la taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale (communes + EPCI)</p> <p>2) Ajout de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (communes + EPCI)</p> <p>3) Ajout de l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques (communes)</p> <p>4) Ajout de la taxe locale sur la publicité extérieure (communes)</p> <p>5) Ajout des droits de mutation à titre onéreux (y compris les montants perçus via le fonds de péréquation départemental), qui seraient pris en compte sur la base d'une moyenne pluriannuelle (communes)</p> <p>6) Prise en compte de la TH sur les résidences secondaires (<i>depuis la LF 2021</i>)</p> <p>7) Prise en compte des allocations compensatrices de fiscalité liée à la suppression d'une partie des valeurs locatives des établissements industriels (TFB et CFE) (<i>depuis la LF 2021</i>)</p>	<p>1) Suppression des produits de TAFNB et de <u>TEOM/REOM</u> (communes + EPCI)</p> <p>2) Prise en compte de la TH sur les résidences secondaires</p>

Cela aura donc un impact important sur la situation des communes et des EPCI en 2022, car le PFIA/hab. est notamment le critère permettant de définir quels sont les ensembles intercommunaux contributeurs<sup>26</sup>, et l'effort fiscal agrégé est un critère significatif pour les bénéficiaires<sup>27</sup>.

C'est pourquoi l'article 194 prévoit un mécanisme de correction de ces critères utilisés pour le FPIC qui pourra majorer ou minorer les montants du PFIA ou de l'EFA afin de lisser leur variation dans le temps. Attention, les modalités de ce mécanisme seront précisées par décret (non encore connu).

### d. Précision sur la révision unilatérale des attributions de compensation (EPCI à FPU) Article 197

Une mesure<sup>28</sup> permet d'encadrer et de préciser la procédure (prévue au 1° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts) qui permet à un EPCI à fiscalité propre de réduire unilatéralement (c'est-à-dire sans l'accord des conseils municipaux des communes dont l'AC serait diminuée) les attributions de compensation de ses communes membres dans le cas où une diminution des bases imposables amène une diminution de ses recettes de fiscalité économique.

<sup>26</sup> Sont contributeurs au titre du FPIC les ensembles intercommunaux ayant un potentiel financier agrégé par habitant supérieur à 90% du PFIA/hab. moyen national. Pour 2021, le PFIA/hab. moyen est égal à 648,115712 €. Ainsi, sont contributeurs au FPIC tous les ensembles intercommunaux dont le PFIA/hab. est supérieur à 583,3041408€ €/hab.

<sup>27</sup> Sont éligibles au titre du reversement du FPIC les 60% des premiers ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique qui prend en compte le revenu par habitant (à hauteur de 60%), le PFIA/hab. (à hauteur de 20%), et l'effort fiscal agrégé (à hauteur de 20%). L'autre condition pour être éligible au titre de ce reversement est d'avoir un effort fiscal agrégé supérieur à 1.

<sup>28</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482C/AN/1282](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482C/AN/1282)

Pour rappel, le 5<sup>ème</sup> alinéa du V de l'article 1609 nonies C du CGI dispose que : « *Toutefois, dans le cas où une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions mentionnées au premier alinéa du 2°, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut décider de réduire les attributions de compensation ;* ».

La loi ne précisant pas les détails de cette possibilité, la DGCL a mis en ligne un « Guide des attributions de compensation » en 2019<sup>29</sup>, qui a apporté des précisions supplémentaires :

- « La diminution des bases imposables doit découler principalement du départ d'entreprises du territoire de l'EPCI entraînant une diminution du produit de la fiscalité professionnelle (CFE, la CVAE, l'IFER, la taxe additionnelle à la TFPNB et la TASCOTM). Ces conditions sont appréciées de façon stricte, l'incidence des abattements, exonérations et autres réfections facultatives adoptés par l'EPCI ne peuvent pas justifier une modulation à la baisse du montant individuel des AC.
- Il n'est pas possible de diminuer le montant des AC d'un montant supérieur à la perte de bases subies par l'EPCI.
- Néanmoins, la loi ne précise pas de méthode spécifique de répartition de la baisse des AC entre les communes. Dans ce contexte, il apparaît que deux possibilités s'offrent à l'EPCI lors d'une révision unilatérale à la suite d'une perte de bases imposables :
  - soit répercuter la perte sur toutes les communes dans une logique de solidarité au sein de l'EPCI ;
  - soit répercuter la perte uniquement sur la ou les communes sur le territoire de laquelle/lesquelles la perte de base a été constatée, si l'EPCI est en mesure de démontrer que la perte de recettes fiscales est concentrée sur le territoire d'une seule ou de quelques communes ».

Ces précisions n'ont fait l'objet que d'interprétation des services d'État. C'est pourquoi la nouvelle disposition **propose d'inscrire clairement plusieurs de ces principes dans la loi, notamment, dans le cadre d'une révision unilatérale pour perte de bases fiscales** :

- la baisse de l'attribution de compensation ne peut pas être supérieure à la perte de recettes fiscales subie par l'intercommunalité ;
- l'EPCI à fiscalité propre peut décider de répercuter la baisse des attributions de compensation sur tout ou partie de ses communes, ou, seulement si des données objectives le démontrent, sur la seule commune où la perte de recettes fiscales est constatée ;
- la baisse de l'attribution de compensation d'une commune dans ce cas ne peut être supérieure au montant le plus élevé entre, d'une part, 5% des recettes réelles de fonctionnement de la commune intéressée l'année précédant la révision et, d'autre part, l'éventuel montant perçu par la commune au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Les EPCI à fiscalité propre qui bénéficient d'un mécanisme de compensation pour pertes exceptionnelles de bases amenant une diminution conséquente du produit de CET (CFE et CVAE) et d'IFER ou du fonds de compensation horizontal pour l'accompagnement de la fermeture des centrales de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique, ont la possibilité de fixer la diminution des attributions de compensation sur plusieurs années. Dans ce cas, l'EPCI à fiscalité propre devra limiter la baisse annuelle de l'attribution de compensation à hauteur de la différence entre la perte de fiscalité qu'il a subie et le montant de la compensation qu'il a perçu.

#### **e. Dotation de solidarité communautaire et contrat de ville - Article 197**

Pour rappel, lorsqu'un EPCI à FPU est signataire d'un contrat de ville, il doit, par délibération, en concertation avec les communes membres, adopter un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières.

Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la DSC ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du FPIC.

---

<sup>29</sup> [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/3.%20d%C3%A9terminer%20la%20fiscalit%C3%A9%20locale/5.%20reversement%20de%20fiscalit%C3%A9/guide\\_ac\\_2019.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/3.%20d%C3%A9terminer%20la%20fiscalit%C3%A9%20locale/5.%20reversement%20de%20fiscalit%C3%A9/guide_ac_2019.pdf)

À défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'EPCI à fiscalité propre - soumis au régime de la FPU - est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une DSC, dont le montant est au moins égal à 50% de la différence entre les produits de la CFE, de la CVAE, des IFER et de la TAFNB au titre de l'année du versement de la dotation, et les produits de ces mêmes impositions constatés l'année précédente. Cette dotation est répartie dans les mêmes conditions que la DSC dite de droit commun.

Cette nouvelle mesure, proposée par l'amendement N°II-1282<sup>30</sup>, permet d'augmenter l'assiette des 50% de recettes fiscales économiques en y ajoutant les allocations compensatrices de CFE et de TFB perçues par l'intercommunalité au titre de la diminution de moitié des valeurs locatives des établissements industriels depuis 2021.

#### **f. Métropole du Grand Paris - Article 198**

Pour rappel, l'article 255 de la loi de finances pour 2021 prévoit à nouveau un dispositif de stabilisation du schéma de financement de la MGP jusqu'en 2022. À cette fin, il reporte de deux ans le transfert de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements publics territoriaux (EPT) vers la MGP. Il proroge aussi le versement de la dotation d'équilibre par les EPT à la MGP, dotation qui restera minorée d'un montant égal à la fraction d'intercommunalité perçue antérieurement par les EPCI à fiscalité propre préexistants. D'autre part, la dotation de soutien à l'investissement territoriale (DSIT), assise sur la dynamique de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), versée par la MGP aux EPT, reste suspendue. Enfin, pour faire face à la baisse de CVAE que devrait constater la MGP en 2021, l'article prévoit que les EPT et la Ville de Paris lui reversent, exceptionnellement en 2021, les deux tiers de la dynamique de CFE constatée entre 2020 et 2021.

Cette mesure<sup>31 32</sup>, permet de reporter exceptionnellement en 2022 le reversement des EPT et de la Ville de Paris des deux tiers de la dynamique de CFE entre 2021 et 2022 à la Métropole du Grand Paris, « afin de mieux répartir le coût de la crise entre les deux échelons de la métropole ».

#### **g. Compensation de la perte de recettes liée à l'exonération de TFPB dont bénéficie la production de logements locatifs sociaux - Article 177**

La loi de finances prévoit une compensation intégrale par l'État aux communes et EPCI, pendant 10 ans, de la perte de recettes liée à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficie la production de logements locatifs sociaux, pour tous les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'un agrément entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2026<sup>33</sup>.

Cette mesure vise à lever le frein lié au « manque à gagner » des communes et EPCI lors de la construction de logements sociaux compte tenu des charges qu'elles induisent, et à soutenir la relance de la construction de logements sociaux.

Cette nouvelle disposition prévoit qu'un rapport d'étape soit remis par le gouvernement au Parlement en 2024 afin de mesurer l'efficacité de cette mesure sur la production de logements locatifs sociaux sur la période 2021-2023.

#### **h. Exonération de DMTO pour les biens transmis par donation ou succession - Article 89**

Cette mesure<sup>34</sup> permet de maintenir le principe de l'exonération de droits de mutation sur les biens transmis par donation ou succession aux collectivités (les régions, les départements, les communes, leurs établissements publics et les établissements publics hospitaliers) dès lors qu'ils sont affectés à des activités non lucratives, sans limite dans le temps.

---

<sup>30</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482C/AN/1282>

<sup>31</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482C/AN/1167](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482C/AN/1167)

<sup>32</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482C/AN/1664](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482C/AN/1664)

<sup>33</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482C/AN/1665](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482C/AN/1665)

<sup>34</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482C/AN/3418>

Cette exonération devait initialement prendre fin au 31 décembre 2023. Bien que « ce bornage se justifiait par la volonté de limiter les dépenses fiscales non chiffrées » pour l'État, « l'absence de chiffrage du coût de ce dispositif s'explique par les contraintes propres à la gestion des droits de mutation à titre gratuit ».

#### **i. Prolongation du dispositif de compensation des recettes tarifaires et de redevances subies par les services publics locaux gérés en régie - Article 113**

Cette mesure<sup>35</sup> proroge en 2022, au titre des pertes subies en 2021, les dotations instituées par l'article 26 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR 1 pour 2021). Cet article a en effet institué deux dotations visant à compenser une partie des pertes de recettes tarifaires et de redevances subies en 2020 par les services publics locaux gérés en régie : d'une part, une dotation de compensation des pertes d'épargne brute subies par les régies exploitant des services publics industriels et commerciaux (SPIC) et, d'autre part, une dotation de compensation des pertes de recettes tarifaires et de redevances subies par les collectivités du bloc communal au titre de l'exploitation de services publics administratifs (SPA).

Bien que les modalités de l'aide versée au titre du second volet du dispositif soient conservées (SPA), la compensation versée au titre du premier volet du dispositif aux SPIC gérés en régie serait égale à 50% de la perte d'épargne brute subie entre 2019 et 2021. Cette baisse est justifiée par « la levée des contraintes sanitaires dans les lieux publics ou accueillant du public, et dans la perspective d'une sortie progressive des dispositifs d'accompagnement des collectivités territoriales pendant la crise ».

*Pour rappel, un décret du 17 novembre 2021<sup>36</sup> précise les modalités de calcul et de versement des dotations accordées aux régies industrielles et commerciales pour compenser la dégradation de l'épargne brute subie en 2020 ; il précise également les modalités de calcul et de versement des dotations octroyées aux collectivités et établissements pour compenser les pertes tarifaires de l'année 2020 liées à leurs services publics administratifs ainsi que les pertes sur les redevances versées cette même année par les délégataires de service public. L'arrêté du 30 novembre 2021, pris en application de l'article 12 du décret n° 2021-1495 du 17 novembre 2021 relatif aux dotations instituées en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2020 par les SPIC, donne le montant des dotations du volet SPIC (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044447490>).*

Le texte précise également que le plafond de 1,8 M€ résultant de l'encadrement temporaire des aides d'État pendant la crise économique et sanitaire et fixé par le droit européen, s'appréhende pour chaque bénéficiaire de manière cumulée sur les deux années (2021 et 2022).

#### **j. Partage de la taxe d'aménagement entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre Article 109**

Pour rappel, la part intercommunale de la taxe est instituée (article L.331-2 du code de l'urbanisme) :

- de plein droit dans les communautés urbaines, les métropoles – sauf la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse décidée par une délibération adoptée avant le 30 novembre de chaque année ;
- librement par délibération du conseil communautaire, adoptée avant le 30 novembre de chaque année, dans les autres EPCI compétents en matière de PLU, en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord exprimé dans les conditions prévues par l'article L. 52115 -II du CGCT. La circonstance pour l'EPCI de disposer de la compétence en matière de PLU ne lui permet pas de ce fait de lever automatiquement la taxe d'aménagement, s'il n'adopte pas la délibération spécifique précitée.

Dans le cas où l'EPCI perçoit la TA, une délibération du conseil communautaire doit obligatoirement prévoir les conditions de reversement de tout ou partie de la taxe perçue par l'EPCI à ses communes, compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences.

---

<sup>35</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482C/AN/3397>

<sup>36</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044336459>

À l'inverse, lorsque la TA est perçue par les communes membres, le reversement de tout ou partie de la TA à l'EPCI (compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences) était facultatif, et décidé par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil communautaire.

C'est pourquoi cet article<sup>37</sup> permet « de corriger cette asymétrie, et dans un souci d'égalité, [...] propose d'appliquer le même principe lorsque la taxe d'aménagement est perçue par la commune que lorsqu'elle est perçue par l'intercommunalité : à savoir le partage du produit au prorata des dépenses constatées de chacun ».

#### **k. Compensation de la suppression de la THRP pour les intercommunalités (fraction TVA)**

Depuis 2021, les EPCI à fiscalité propre perçoivent une fraction nationale de TVA afin de compenser la perte de la taxe d'habitation sur les résidences principales. En effet, 2021 est l'année où a été calculé le ratio de base qui définit la compensation de référence pour chaque EPCI. Ce ratio consiste à mesurer – pour chaque EPCI – la part que représente sa compensation dans l'ensemble de la TVA nationale :

*[(Base THRP EPCI 2020 majorée des bases d'imposition issues des rôles supplémentaires émis au titre de 2020 jusqu'au 15 novembre 2021<sup>38</sup> x Taux THRP EPCI 2017) + compensation d'exonérations TH 2020 + Moyenne des rôles supplémentaires 2018-2020] / TVA 2021*

Ce ratio – calculé pour chaque EPCI en 2021 et figé par la suite - sera multiplié chaque année par la TVA de l'année en cours afin de déterminer la fraction TVA qui lui revient.

Ainsi, à compter de 2022, la compensation TVA des EPCI est indexée sur l'évolution de la TVA nationale nette de l'année en cours d'après les estimations du PLF (**soit + 5,5% en 2022 d'après les dernières données disponibles à ce stade<sup>39</sup>, attention ce taux peut évoluer**).

Cependant, la loi prévoit des régularisations une fois le montant de TVA national définitivement connu. Ainsi, en 2023, les montants perçus en 2022 par chaque EPCI seront corrigés afin de prélever le trop-perçu si la TVA a été plus faible que les estimations, ou seront augmentés si la TVA nationale a été plus forte que les estimations.

Les modalités précises de ce mécanisme de régularisation sont encore inconnues.

[Voir Annexe pour un exemple de calcul de la fraction de TVA.](#)

#### **l. Évolution de la dotation d'intercommunalité en 2022**

*Depuis la réforme de la DI en 2019, son enveloppe est augmentée de 30 millions d'euros chaque année, ce qui permet de dynamiser l'enveloppe. Ce montant est financé par un prélèvement sur la dotation de compensation des EPCI et de la dotation forfaitaire des communes.*

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) ainsi que la suppression d'une partie des impositions économiques (CFE et TFB des établissements industriels) auront des conséquences sur les critères financiers et fiscaux utilisés pour le calcul de la dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre dès 2022. Afin d'assurer la neutralité de ces réformes fiscales sur les indicateurs financiers des communes et des EPCI à fiscalité propre, le « groupe de travail relatif aux conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur les indicateurs financiers » - qui s'est tenu lors des réunions du Comité des Finances Locales en 2020 et 2021 - a travaillé sur les moyens techniques permettant que la DGF des communes et des EPCI ne soit pas impactée.

Cependant, les services de l'État ont estimé qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures de correction dans le calcul du CIF et du potentiel fiscal des intercommunalités, considérant que les garanties existantes d'évolution de la dotation d'intercommunalité suffisent à « lisser » cette réforme fiscale dans le temps. Pour rappel, compte tenu des effets de la réforme de la dotation d'intercommunalité sur les attributions individuelles des EPCI, un mécanisme de régulation des variations a été mis en place selon un « tunnel » de 95% (garantie min.) - 110% (écrêtement) de la dotation d'intercommunalité par habitant.

La LF 2022 ne comporte aucune mesure afin de protéger les intercommunalités de ces potentielles évolutions.

<sup>37</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4482C/AN/2621>

<sup>38</sup> Nouveauté de l'article 41 de la loi de finances pour 2022.

<sup>39</sup> Voir l'annexe au PLF 2022 « Évaluations des voies et moyens - Tome I - Les évaluations de recettes », page 50 (<https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/13324>).

## 2. Communes nouvelles

### a. Dotation d'amorçage des communes nouvelles (article 194)

Pour rappel, la dotation d'amorçage est aujourd'hui attribuée aux communes nouvelles de moins de 150 001 habitants créées à compter de 2021, et représente une bonification de 6 €/hab. lors des trois premières années d'existence (article L.2113-22-1 du CGCT). Elle a remplacé la bonification de 5% des montants de la dotation forfaitaire des communes l'année précédant le regroupement.

Un amendement N°II-522<sup>40</sup>, soutenu par les rapporteurs spéciaux de la Mission Relations avec les collectivités territoriales (C. Jerretie et J.R. Cazeneuve) lors de la Commission des finances à l'Assemblée nationale, a été adopté concernant la dotation d'amorçage. Cette proposition vise à augmenter de 4 € par habitant (qui passerait ainsi de 6 €/hab. à 10 €/hab.) la dotation d'amorçage des communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 lorsqu'elles ne regroupent que des communes dont la population est inférieure ou égale à 3 500 habitants. Les rapporteurs ont expliqué que « face à la perte de dynamique des communes nouvelles, et compte tenu du consensus qui existe pour soutenir le regroupement de communes, notamment de l'AMF », « il est important d'inciter le regroupement des petites communes à compter de 2022 », « bien que la création de commune nouvelle ne soit pas obligatoire, on veut soutenir les communes qui souhaitent le faire ».

### b. Dotation de solidarité rurale des communes nouvelles de plus de 10 000 habitants Article 194

Pour rappel, l'AMF a alerté à plusieurs reprises le gouvernement sur la perte que connaîtront de nombreuses communes nouvelles de plus de 10 000 habitants (qui deviennent ainsi inéligibles à la DSR, 32 communes nouvelles sont concernées à ce jour), par la voix notamment du groupe de travail « Communes nouvelles » qui a saisi la Ministre J. Gourault en mai 2021. Aussi, il est proposé, depuis plusieurs années, de maintenir les dotations de péréquation (DSR-DNP), au minimum, au niveau de celles perçues par les communes avant leur regroupement à partir de la 4<sup>ème</sup> année suivant leur création.

Le gouvernement a souhaité répondre à cette problématique avec un amendement N°II-1347<sup>41</sup> qui « vise à permettre à certaines communes nouvelles qui ont, du fait de la fusion, dépassé le seuil de 10 000 habitants, et qui peuvent néanmoins être qualifiées de rurales au regard de critères objectifs, d'être éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR) ce qui emporterait alors inéligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ».

Ainsi (et à compter de 2023), les communes nouvelles de plus de 10 000 habitants pourront être à nouveau éligibles aux trois parts de la DSR si elles remplissent deux conditions :

1. ne pas regrouper une commune fondatrice de plus de 10 000 hab. avant la création ;
2. être classée peu dense ou très peu dense par l'INSEE (classement disponible ici : <https://www.insee.fr/fr/information/2114627>).

Cet amendement n'est pas accompagné de simulation pour les communes nouvelles concernées.

---

<sup>40</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482C/AN/522](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482C/AN/522)

<sup>41</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482C/AN/1347](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482C/AN/1347)

Selon nos estimations, 13 communes nouvelles redeviendraient éligibles à la DSR en 2022, mais perdront leur éligibilité à la DSU dès la même année :

Code CN	Nom CN	Nombre Communes Fondatrices	Année création	Pop DGF 2021	Perte DSR à l'issue de la garantie	DSR 2021	DSU 2021 (qui sera perdue)
<b>Sortie du pacte en 2019</b>							
49023	Beaupréau-en-Mauges	10	2015	24 275	885 305	885 305	1 005 079
49069	Orée d'Anjou	9	2015	16 884	966 190	966 190	1 446 626
49218	Montrevault-sur-Èvre	11	2015	16 209	584 224	584 224	912 403
49244	Mauges-sur-Loire	11	2015	18 779	1 023 478	1 023 478	1 272 386
49301	Sèvremoine	10	2015	26 006	1 298 693	1 298 693	1 524 796
49307	Loire-Authion	7	2015	16 520	385 413	385 413	515 547
73150	Plagne Tarentaise (La)	4	2015	13 524	327 357	327 357	0
49018	Baugé-en-Anjou	15	2015	12 479	520 608	520 608	912 863
49092	Chemillé-en-Anjou	13	2015	21 737	754 010	754 010	838 689
<b>Sortie du pacte en 2020</b>							
49050	Brissac Loire Aubance	10	2016	11 305	507 037	507 037	421 521
49331	Segré-en-Anjou Bleu	15	2016	18 617	384 619	940 800	662 554
24053	Boulazac Isle Manoire	4	2016	11 167	219 737	219 737	0
<b>Sortie du pacte en 2022</b>							
73257	Les Belleville	3	2018	16 627	25 909	25 909	0
					<b>7 882 580</b>		<b>9 512 464</b>

Cette nouvelle disposition proposée par le gouvernement aggrave –semble-t-il- leur situation, car une grande majorité de ces communes nouvelles perçoivent des montants importants de DSU.

Par ailleurs, de nombreuses communes « de droit commun » bénéficient aujourd'hui d'un cumul de la DSR et de la DSU (213 communes cumulent la DSR et la DSU en 2021, dont 25 communes nouvelles). Ainsi, avec cette nouvelle disposition, seules les communes nouvelles ne pourraient plus bénéficier de ce cumul.

*Il existe une garantie pour perte d'éligibilité à la DSU : une commune nouvelle qui perdrait son éligibilité à la DSU en 2022 par exemple, percevra, à titre de garantie non renouvelable, une dotation égale à 50% du montant perçu en 2021.*

**Compte tenu du risque que cette proposition fait prendre aux communes nouvelles concernées, les co-présidents du groupe de travail « Communes nouvelles » de l'AMF souhaitent que l'application de cette disposition soit reportée à 2023 afin de pouvoir réaliser une étude d'impact précise de ces nouvelles dispositions.**

**C'est pourquoi, elles sont reportées<sup>42</sup> par une disposition qui décale l'application des dispositions concernant la DSR des communes nouvelles de plus de 10 000 habitants en 2023.**

<sup>42</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4709/AN/674>

## Exemple de calcul de la fraction nationale de TVA des EPCI à fiscalité propre

1. La compensation de référence d'un EPCI est de 40 €. Ce montant de 40 € intègre tout ce que prend en compte la compensation de la suppression de la THRP pour les EPCI : [(Base THRP EPCI 2020 majorée des bases d'imposition issues des rôles supplémentaires émis au titre de 2020 jusqu'au 15 novembre 2021 x Taux THRP EPCI 2017) + compensation d'exonérations TH 2020 + Moyenne des rôles supplémentaires 2018-2020]. Ce montant est figé, un EPCI ne percevra jamais moins que cette compensation et ce même si la TVA nationale est en diminution (V-B-6 de l'article 16 de la LF 2020).
2. Les recettes fiscales nationales de TVA s'élèveraient à 1 000 € en 2021 d'après le PLF 2021.
3. L'indice de référence (ratio) de cet EPCI s'établit à **0,04** (soit 40/1000), ce qui correspond à la compensation de base divisée par la TVA 2021 (art.16 de la LF 2020 modifié par art.75 de la LF 2021). Cet indice (ou ratio) restera **figé dans le temps**.
4. **En 2021**, l'EPCI perçoit donc 40 € de fraction TVA (0,04 x 1 000), en application du calcul de la fraction nationale de TVA des EPCI qui est égale au ratio multiplié par la TVA nette estimée de l'année en cours. De plus, la loi prévoit que la compensation de 2021 doit précisément être égale à la compensation de référence. C'est pourquoi on parle d'« année blanche » pour 2021 (pas de régularisation).

*Autrement dit, en 2022, quand nous aurons connaissance de la TVA réellement perçue en 2021, **il n'y aura pas de régulation pour les montants 2021** car les alinéas 3 à 6 du V-B-1-2° de l'article 16 de la LF 2020 disposent que le montant de compensation en 2021 doit être égal au montant de la compensation de référence :*

*« Au titre de l'exercice 2021, une régularisation est effectuée dès que le produit net de la valeur ajoutée encaissé au cours de cette même année est connu afin que le montant de taxe effectivement perçu par chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et par la métropole de Lyon soit égal à la somme :*

- *de la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale résultant du produit de la base d'imposition 2020, majorée des bases d'imposition issues des rôles supplémentaires émis au titre de 2020 jusqu'au 15 novembre 2021, par le taux intercommunal appliqué sur le territoire intercommunal en 2017 ;*
- *de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon ;*
- *des compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la métropole de Lyon en 2020 ».*

5. **En 2022**, si l'évolution de la recette de TVA nationale nette est estimée à + 5,5% par rapport à l'année N-1 (soit 1 055 €), l'EPCI percevra une compensation qui prendra en compte cette augmentation, soit 42,2 € (0,04 x 1 055). Ces montants de TVA affectés aux EPCI seront versés par douzièmes.
6. Si la TVA réellement perçue en 2022 est supérieure (ou inférieure) aux estimations, ce que l'on ne saura qu'à l'été 2023, il y aura une correction à appliquer : par exemple, si la TVA nationale réelle de 2022 est de 1 060 € et non pas 1 055 €, comme estimé dans le PLF 2022, l'EPCI devrait percevoir davantage (42,4 € et non pas 42,2 €).

## VIII. Autres dispositions

### 1. Cotisation plafonnée à 0,1% et assise sur la masse salariale des employeurs territoriaux au profit du CNFPT

La LF 2022 crée une cotisation complémentaire, plafonnée à 0,1% et assise sur la masse salariale des employeurs territoriaux, destiné au financement des coûts de formation des apprentis par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). La LF 2022 prévoit également la possibilité de financements complémentaires de l'État et de France compétences.

### 2. Performance énergétique

#### a. Conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables

Pour mémoire, le code de l'énergie fixe des objectifs spécifiques aux zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain continental et prévoit une élaboration conjointe des programmations pluriannuelles de l'énergie entre l'État et les collectivités des territoires concernés.

Dans ces territoires, il peut être envisagé, dans les programmations pluriannuelles de l'énergie, une conversion des usages associés aux réseaux de gaz de pétrole liquéfié (GPL) à l'électricité ou aux énergies renouvelables, sous réserve de la disponibilité des capacités de production d'électricité notamment. Cette conversion des usages conduira les réseaux de gaz de pétrole liquéfié concernés à subir des pertes de recettes et des frais anticipés de mise en sécurité et de démantèlement.

Pour accompagner les collectivités des territoires concernés dans cette transition et prévenir le risque d'une augmentation du prix de l'énergie pour les clients de ces réseaux, la LF 2022 autorise ainsi le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant une prise en charge partielle par l'État des coûts résultant des investissements nécessaires et des déficits d'exploitation associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

Cette prise en charge partielle, qui ne pourra excéder une durée maximale de 20 ans, sera conditionnée au respect par les collectivités concernées d'un accord préalable avec l'État et à l'inscription dans la programmation pluriannuelle de l'énergie des territoires concernés d'une date de fin d'exploitation des réseaux de gaz de pétrole liquéfié et de la conversion des usages associés à ces réseaux à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

Les conditions de cette prise en charge seront définies de sorte à assurer un équilibre dans le partage des efforts financiers et des risques entre l'État, les collectivités concernées et les concessionnaires des réseaux concernés.

Pour l'année 2022, cette prise en charge partielle ne peut excéder le montant maximal de 25 M€.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de douze mois à compter de la publication de l'ordonnance.

#### b. Dérogation au code de la commande publique pour les contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance

La LF permet, dès 2022, le recours au paiement différé pour les contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance, montage actuellement interdit par les textes actuels.

L'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements peuvent ainsi, à titre expérimental, déroger aux articles L. 2191-2 à L. 2191-8 du code de la commande publique pour les contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance mentionné à l'article L. 2171-3 du même code, pour la rénovation énergétique d'un ou plusieurs de leurs bâtiments.

Cette expérimentation s'étalera sur une durée de 5 ans.

Un rapport sera remis au Parlement d'ici trois ans pour évaluer cette expérimentation en termes de développement des opérations de rénovation énergétique des bâtiments publics et d'incidence sur les finances publiques. Le Parlement pourra alors statuer sur la poursuite de l'expérimentation et la pérennisation éventuelle de ce dispositif.

### **3. Agence nationale du sport.**

La LF 2022 instaure un plan de développement de 200 M€ répartis sur trois ans en faveur des équipements sportifs de proximité, dont 100 M€ dès l'année 2022. Ce financement transitera par l'Agence nationale du sport.

Le plan de soutien ciblera les petits équipements, qui puissent être utilisés à la fois en accès libre et aussi par les clubs et/ou le public scolaire, et ainsi développer de nouveaux modèles d'équipements.

La nature des travaux sera de trois sortes : la construction d'équipements de proximité neufs ; l'acquisition d'équipements mobiles et la requalification d'équipements existants (innovants, connectés, ...). La rénovation d'équipements sportifs existants est en revanche exclue.

À cet effet, la LF 2022 abonde l'action 1 « promotion du sport pour le plus grand nombre » du programme 219 « sport » de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 100 millions d'euros en crédits de paiement.

### **4. Ville de Marseille**

#### **a. Écoles**

Pour financer l'engagement financier de l'État dans le cadre du programme de rénovation de 174 écoles de la ville de Marseille, qui s'inscrit dans le plan « Marseille en grand » annoncé par le Président de la République le 2 septembre 2021, les crédits du programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont en conséquence augmentés de +254 M€ en autorisations d'engagement (AE) et +6 M€ en crédits de paiement (CP).

Le montant en AE correspond à la subvention de l'État au profit de la société chargée du pilotage et de la réalisation des opérations. En 2022, les CP décaissés auront vocation à financer la mise en place de la société et son fonctionnement ainsi que les premières études prévisionnelles associées aux travaux de rénovation. Ces crédits seront complétés par d'autres financements issus d'opérateurs publics (notamment ANRU).

#### **b. Transports**

Le volet transports du plan « Marseille en Grand » mobilise un milliard d'euros pour permettre de soutenir les projets d'infrastructures de transports collectifs du quotidien (bus à haut niveau de service, tramways, aménagements du métro) prioritaires pour la métropole Aix-Marseille-Provence, dont 256 M€ de subvention de l'État.

Cette subvention sera portée par le budget de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui intégrera à ce titre 256 M€ d'autorisations d'engagement (AE), traduisant l'engagement pluriannuel, et 32 M€ de crédits de paiement (CP), dans le cadre de son budget initial pour 2022.

La LF 2022 majore ainsi les crédits 2022 du programme 203 en vue de rehausser la subvention du budget de l'État à l'AFITF à due concurrence des besoins.

S'ajoute 744 M€ d'avances remboursables. La LF 2022 crée ainsi un nouveau programme dédié au sein du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », et le dote en 2022 de l'ensemble des autorisations d'engagement (744 M€) nécessaires à la signature des conventions d'avances remboursables. Les crédits de paiements ouverts (100 M€) visent à couvrir en 2022 les premiers paiements associés à ces conventions, afin de sécuriser le démarrage rapide des projets.

Ces crédits sont destinés à financer cinq lignes de bus à haut niveau de service (BHNS), quatre lignes de tramway et l'automatisation du métro avec comme objectif le désenclavement des quartiers Nord de Marseille.

Cet engagement de l'État est conditionné à la mise en œuvre des réformes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence concernant la réforme de la gouvernance métropolitaine, la clarification de la répartition des compétences entre la métropole et les communes membres, et l'évolution des schémas de financement, qui feront l'objet d'une conférence budgétaire et financière dont les travaux préparatoires seront lancés dès le début de l'année 2022, notamment sur la révision du mécanisme des attributions de compensation.

## **5. Risques naturels et miniers dans la zone du bassin houiller lorrain**

Dans un délai de six mois, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les financements existants pour la prévention des risques naturels et miniers dans la zone du bassin houiller lorrain et évaluant les besoins financiers à venir. Ce rapport évalue également les financements nécessaires pour la réparation des dommages miniers. Il tient compte des interactions entre les différents types de risque dans la zone afin de procéder à une évaluation des besoins en fonction des réglementations se rapportant à chaque type de risque.

## ANNEXE

### Délibération du comité des finances locales (CFL) du 20 juillet 2021, relative aux travaux du CFL sur la réforme des indicateurs financiers à la suite des réformes fiscales

#### COMITÉ DES FINANCES LOCALES

Séance du 20 juillet 2021

Délibération n ° 2021-12

#### Travaux du comité des finances locales sur la réforme des indicateurs financiers à la suite des réformes fiscales

Le comité des finances locales a mis à l'ordre du jour de son programme de travail en 2020 et en 2021 une réflexion sur l'évolution des indicateurs financiers utilisés dans la répartition des dotations de l'État et des dispositifs de péréquation horizontaux, afin de tenir compte de l'effet des réformes de la fiscalité locale sur ces derniers.

Un groupe de travail spécifique a été chargé de conduire ces travaux.

Sur le fondement des analyses et des simulations présentées au groupe de travail, le comité des finances locales formule les préconisations suivantes.

#### Le comité des finances locales, À l'unanimité des suffrages exprimés,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 1211-4,

Vu les séances des 28 janvier, 4 février, 30 juin et 7 juillet 2020 et les séances des 20 avril, 11 mai, 1<sup>er</sup> juin et 22 juin 2021 du groupe de travail relatif aux conséquences des réformes de la fiscalité locale sur les indicateurs financiers,

#### Constate.

1. Que les réformes de la fiscalité locale prévues dans les lois de finances pour 2020 et pour 2021 mettent en place un nouveau panier de recettes perçues par les collectivités locales :

- La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales entraîne la redescende, au profit des communes, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) départementale (affectée d'un coefficient correcteur) et la perception par les départements et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- La réduction de l'assiette des locaux industriels s'accompagne, pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, de la perception d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'Etat (PSR) destiné à compenser leur perte de TFPB et de cotisation foncière des entreprises (CFE).

2. Qu'il est, de ce fait, nécessaire de prévoir, à compter de 2022, une évolution des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation (potentiels fiscal et financier, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale) dans la mesure où le calcul de ces indicateurs repose sur l'ancien panier de recettes des collectivités.

En conséquence, le comité des finances locales :

3. Note que les réformes fiscales précitées ne remettent pas en cause les finalités des indicateurs financiers suivants :

- La mesure des ressources libres d'emploi effectivement mobilisables par les collectivités, indépendamment de leurs choix de gestion, s'agissant des potentiels fiscal et financier ;
- La mesure de la part des ressources locales perçues par l'EPCI à fiscalité propre s'agissant du coefficient d'intégration fiscale, de manière à refléter les charges assumées par cet EPCI ;

4. Juge qu'il est nécessaire de faire évoluer le périmètre de ces indicateurs afin de prendre en compte le nouveau panier de recettes des collectivités locales, de manière adaptée à leurs spécificités et afin de refléter de manière fidèle les ressources mobilisables par ces collectivités. Il estime, en particulier, important que les indicateurs financiers continuent de rendre compte du pouvoir de taux des communes en matière de TFPB.

5. Relève que les caractéristiques des nouvelles ressources perçues par les collectivités diffèrent de celles des anciennes recettes (mise en place d'un coefficient correcteur pour la TFPB communale, perception de fractions de TVA ou de PSR sans pouvoir de taux) et que, du fait de ces différences, leur intégration « brute » dans les indicateurs financiers entraîne une modification du niveau de ces derniers alors même que les réformes fiscales ont fait l'objet d'une compensation pour les collectivités ;

6. Estime nécessaire de lisser dans le temps ces variations de niveau des indicateurs financiers issues des réformes fiscales, de manière à ce qu'il ne résulte de la réforme des indicateurs aucun effet brutal sur le niveau des dotations perçues par les collectivités. Dans le cas des EPCI à fiscalité propre, ce lissage dans le temps des effets de la réforme peut s'effectuer par le maintien de l'encadrement de l'évolution du montant de la dotation d'intercommunalité issu de la réforme de cette dotation en loi de finances pour 2019, à la suite des travaux du comité ;

7. Constate que l'article 252 de la loi de finances pour 2021 a, à la suite des travaux du comité en 2020, procédé à l'adaptation du périmètre des indicateurs financiers pour tenir compte des réformes fiscales ainsi qu'au lissage dans le temps des effets de celui-ci, notamment en mettant en place une fraction de correction dégressive des indicateurs financiers communaux à compter de 2022 et jusqu'en 2027.

8. Estime que, au-delà de cette modification du périmètre des indicateurs financiers pour tenir compte des nouvelles recettes locales, certains d'entre eux doivent connaître des adaptations plus larges ;

9. *S'agissant du potentiel financier des communes (et du potentiel financier agrégé) ..*

Réaffirme l'importance du potentiel financier des communes en tant qu'indicateur transversal de mesure de la richesse mobilisable par le bloc communal, selon des modalités adaptées aux caractéristiques des différentes ressources qui le composent. Le comité juge, à cet égard, pertinent d'étendre le périmètre du potentiel financier de manière à intégrer plusieurs recettes libres d'emploi qui en sont aujourd'hui exclues, notamment les droits de mutation à titre onéreux perçus par les communes, pour lesquels pourrait être prise en compte une moyenne pluriannuelle, la taxe locale sur la publicité extérieure, la taxe sur les pylônes électriques ou encore la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Il estime en revanche qu'il ne convient pas de revenir sur l'exclusion du potentiel financier des taxes affectées (par exemple la taxe de séjour) ou des taxes associées à une politique publique particulière (comme la taxe locale sur la consommation finale d'électricité) ;

10. *S'agissant de l'effort fiscal des communes (et de l'effort fiscal agrégé) :*

Souligne que les réformes fiscales récentes ont significativement remis en question les finalités et la portée de l'effort fiscal, indicateur initialement conçu pour mesurer la pression fiscale qu'une collectivité fait peser sur ses ménages, au point qu'il ne semble pas pertinent, à terme, de le maintenir. Le comité estime qu'il serait possible de le remplacer par un autre indicateur, par exemple le revenu par habitant, sous réserve d'un travail d'évaluation et de simulation des conséquences d'un tel remplacement sur les dotations du bloc communal. Néanmoins, dans l'attente de cette évolution, une simplification de l'effort fiscal visant à le recentrer sur la mesure des ressources fiscales mobilisées par une commune par rapport aux ressources fiscales qu'elle peut effectivement mobiliser doit être envisagée à titre transitoire ;

11. Est d'avis que les effets d'éventuelles évolutions des indicateurs financiers découlant des points 9 et 10 de cette délibération devraient également faire l'objet d'un lissage dans le temps, dans les mêmes conditions que celles décrites au point 7 ;

12. *S'agissant du potentiel fiscal et financier des départements :*

Relève que le remplacement de la TFPB départementale par une fraction de TVA remet en cause la notion de potentiel financier s'agissant des départements et implique une réflexion approfondie sur la manière pertinente de mesurer les ressources ainsi que les charges des départements, la neutralisation des effets de la réforme fiscale dans le calcul de l'indicateur issue de la loi de finances pour 2021 ne pouvant, à cet égard, qu'être une solution transitoire. Il estime nécessaire de poursuivre les travaux en ce sens dans les prochains mois, en lien avec l'Assemblée des départements de France ;

13. Estime que la réflexion sur les indicateurs de ressources des collectivités doit nécessairement aller de pair avec l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer les charges objectives supportées par les collectivités et que les travaux en ce sens doivent se poursuivre.

**Le Président**  
  
**André LAIGNEL**