

PLF 2023 : le point sur les négociations avec les collectivités

Publié le 09/09/2022 • Par [Romain Gaspar](#) • dans : [A la Une finances](#), [Actu experts finances](#), [France](#)



Twitter André Laignel

Redressement des comptes publics, modalités de compensation de la CVAE, compensations des conséquences de l'inflation, évolution de la DGF... Le budget 2023 recèle encore pas mal d'inconnues. Mais, déjà, plusieurs arbitrages semblent acquis. Passage en revue des principales annonces lors des négociations entre le gouvernement et les associations d'élus.

MA GAZETTE

Sélectionnez vos thèmes et créez votre newsletter personnalisée

Dotation

Etat et collectivités locales

Fiscalité

Lois de finances

Tous les thèmes

A moins d'un mois de la présentation du projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023) en conseil des ministres, le ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, le ministre délégué chargé des Comptes publics et la ministre déléguée chargée des Collectivités locales, respectivement Christophe Béchu, Gabriel Attal et Caroline Cayeux, accélèrent la concertation avec les associations d'élus. Reçues les 1er et 2 septembre dernier, celles-ci saluent « des échanges à bâtons rompus », « les conditions pour un vrai dialogue », « une volonté de coconstruction ».

- [Finances locales : les dossiers chauds de la rentrée](#)

Redressement des comptes publics

Après un pic de tensions pendant l'été entre le gouvernement et les associations d'élus au moment de l'envoi du Programme de stabilité de la France à Bruxelles, ces négociations ont été l'occasion de clarifier les objectifs de l'exécutif pour les collectivités.

Les ministres ont pointé le fait que l'Etat et les collectivités devront modérer la progression de leurs dépenses totales en faisant le même effort sur le mandat : modérer la progression en volume de leurs dépenses de fonctionnement de 0,5%.

Bercy a estimé que la progression des dépenses des collectivités entre 2022 et 2027 serait de plus de 24 Md€ (dont plus de 16 Md€ sur le fonctionnement), soit plus de 5 Md€ par an. Dès 2023, cet effort se traduirait par une baisse des dépenses des APUL en volume, c'est-à-dire hors inflation de -0,3 % d'après un tiré à part du PLF 2023 envoyé aux députés.

Dans le cadre de la préparation de la loi de programmation des finances publiques qui sera examiné en même temps que le budget 2023 au Parlement, les ministres ont réitéré leur promesse de non relance des contrats de Cahors.

Dans ce contexte, France urbaine a demandé à ce que le redressement des comptes publics engage l'ensemble des collectivités, et non pas uniquement les 321 plus grandes comme dans la contractualisation sur la maîtrise des dépenses locales dans sa version de 2018.

Intercommunalités de France souhaite que les dépenses des collectivités engagées dans la réalisation de dépenses en faveur de la transition écologique (en lien avec CRTE et les PPI) soient placées en dehors de la contrainte d'encadrement.

Plus globalement, les associations d'élus ont réclamé moins de contraintes et plus de confiance et de territorialisation. « Il faut substituer à une logique de moyens une logique d'objectifs. On doit d'abord s'accorder sur des grands objectifs de politiques

d'avenir avant de parler des moyens nécessaires », précise Emma Chenillat, conseillère « finances locales » à l'Association des petites villes de France (APVF).

À LIRE AUSSI

- [Le gouvernement prévoit une baisse de 0,3 % des dépenses des collectivités dès 2023](#)

Suppression de la CVAE

Confirmée par Elisabeth Borne, le 29 août devant le Medef, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été au cœur des négociations entre les représentants des associations d'élus et le gouvernement.

Malgré leur opposition à cette suppression, les associations d'élus locaux ont accepté de discuter des modalités de compensation de cet impôt économique local, dont la part régionale a déjà été supprimé lors de la loi de finances pour 2021.

La compensation d'environ 8 milliards d'euros par un transfert d'une fraction de TVA aux bloc communal et départements est l'option la plus sérieusement envisagée. Il faut dire que les associations d'élus ont défini comme une ligne rouge le remplacement de la CVAE par une dotation ou un prélèvement sur recettes.

Néanmoins, deux problèmes se posent : l'année de référence et la territorialisation. « Il est hors de question que l'année de référence des compensations soit 2022. Il faut intégrer 2023 », réclame Franck Claeys, délégué adjoint de France urbaine. Selon les chiffres de la DGFIP, 54% des communes connaissent une baisse de CVAE en 2022 contre 43% une hausse. Pour les intercos, 60% connaissent une chute contre 39% une augmentation.

Evolution de la CVAE entre 2021 et 2022	Nb de bénéficiaires	Baisse supérieure à -50%	Baisse comprise entre -50% et -20%	Baisse comprise entre -20% et -10%	Baisse comprise entre -10% et 0%	Stable 0%	Hausse comprise entre 0% et 10%	Hausse comprise entre 10% et 20%	Hausse comprise entre 20% et 50%	Hausse supérieure à +50%
Communes	4 373	524	692	507	624	132	541	339	489	525
Part	100%	12%	16%	12%	14%	3%	12%	8%	11%	12%
		total baisse : 54 %				3%	total hausse : 43 %			
GFP	1 248	3	48	148	547	16	350	95	31	10
Part	100%	0%	4%	12%	44%	1%	28%	8%	2%	1%
		total baisse : 60 %				1%	total hausse : 39 %			

Source : DGFIP

Au sujet de la territorialisation, les élus locaux craignent, en cassant le lien de la fiscalité économique locale entre l'entreprise et son territoire, de ne plus recevoir dans leurs recettes fiscales le prix de leurs efforts pour attirer des entreprises. Dit autrement, elles redoutent une désincitation à mener des politiques en faveur de la réindustrialisation, du développement économique et de l'emploi.

Pour éviter ce désintérêt potentiel, Intercommunalités de France et France urbaine proposent de répartir le dynamisme de la future quote-part de TVA en fonction des valeurs locatives et des effectifs des entreprises ou de la masse salariale si Bercy souhaite simplifier les déclarations des entreprises.

« A partir du moment où une ressource est dynamique, il ne faut pas répartir la dynamique en fonction de la photographie historique, sinon l'Etat nous dira dans quelques années que la répartition est injuste et favorise la rente », explique Franck Claeys. Du côté de l'APVF, on temporise et préférerait un dégrèvement en 2023 pour laisser le temps de trouver les meilleures compensations pour les collectivités.

Si l'on en croit « Les Echos », ce souhait pourrait être en partie exaucé, car Bercy envisagerait d'étaler sur deux ans la suppression de la CVAE. Ce choix s'expliquerait par la difficulté de supprimer 8 milliards d'impôts supplémentaires avec un objectif de retour sous les 3% de déficit public à la fin du mandat présidentiel et par le coût du prolongement du « bouclier tarifaire » sur les prix du gaz et de l'électricité en 2023. Le ministère des Comptes publics a précisé à l'AFP que « rien n'était arbitré et décidé ».

Stabilité de la DGF

Face à la flambée des prix de l'énergie, les associations d'élus ont réclamé le prolongement en 2021 des mesures de soutien votées pour 2022 dans le budget rectificatif. Sur la base des données à fin 2021, 53% des communes et 75% des intercos seraient éligibles au dispositif de compensation de l'inflation sur 2022.

Elles ont aussi demandé l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la totalité ou une partie de l'inflation. Bercy et les ministres en charge des collectivités ont préféré défendre la stabilité de la DGF l'année prochaine.

Si cet arbitrage l'emporte, Emmanuel Macron continuerait à tenir sa promesse du début de son premier mandat de stabilité de l'enveloppe globale de la DGF. Mais face à une inflation de plus de 6% sur un an, cette « non-indexation signifierait du côté des collectivités territoriales une perte de pouvoir d'achat de leurs ressources », analyse

Eric Julla, directeur général du cabinet Ressources Consultants Finances.

« Une stabilité de la DGF tuerait dans des proportions gigantesques l'autofinancement des collectivités car c'est en euros constant, c'est-à-dire sans prendre en compte la hausse des prix. On a déjà perdu au moins 6% de la DGF dans le quinquennat qui vient de s'écouler », avait expliqué le premier vice-président délégué de l'AMF, André Laignel [dans nos colonnes](#).

Revalorisation des bases locatives

En contrepartie, le gouvernement s'est engagé pendant les négociations à ne pas plafonner la révision forfaitaire des valeurs locatives qui servent au calcul de la taxe foncière, par exemple. Déjà historique cette année à 3,4 %, la revalorisation des bases pourrait atteindre plus de 6% en 2023.

Sa règle de calcul a été réformée au début du premier mandat d'Emmanuel Macron. Auparavant, le coefficient de revalorisation des valeurs locatives cadastrales était déterminé par amendement parlementaire lors du vote de la loi de finances. Mais, depuis 2018, il est déterminé par l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) harmonisé sur un an de novembre de l'année précédente à novembre de l'année en cours. Il est estimé à + 6,8 % sur un an en juillet par l'Insee.

Intercommunalités de France pointe le risque politique que cette revalorisation « pèse fortement sur les contribuables ménages (foncier bâti, TEOM) mais aussi économiques (CFE, foncier bâti économique) », mais qu'à l'inverse un plafonnement entrainerait un « manque à gagner pour les collectivités ».

1,5 milliard d'euros de fonds vert

Les négociations gouvernementales sont aussi revenues sur la création d'un fonds vert de 1,5 milliard d'euros annoncé dans « Le Parisien » par la Première ministre, Elisabeth Borne. Selon la teneur des discussions avec les associations d'élus, l'enveloppe comprendrait 900 millions d'euros d'argent frais. France urbaine affirme que les représentants du gouvernement ont assuré que « ces financements nouveaux seraient visibles dans le projet de loi de finances 2023 ».

Au sein de l'Association des petites villes, on craint une nouvelle appellation de la dotation de soutien à l'investissement local... repeinte en vert en défaveur de la

revitalisation des centres-villes. Surtout que, dans l'entourage d'André Laignel, on précise tout de même que 600 millions d'euros correspondraient à « la DSIL rénovation énergétique, le fonds friches et le fonds renaturation des friches ».

Sur la méthode, nombreuses sont les associations d'élus qui appellent à sortir de la logique d'appel à projets. Un message entendu, si l'on en croit l'AMF. Lors de la rencontre entre l'AMF et le gouvernement, « les ministres ont reconnu les limites de la méthode par appel à projets pour la mise à disposition du fonds vert.

Pour l'AMF, il faut privilégier des instances locales composées d'élus comme pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux », explique-t-on dans l'entourage d'André Laignel.

À LIRE AUSSI

- [Fonds vert : 900 M€ de financements nouveaux pour les collectivités](#)

Le comité des finances locales réclame une neutralisation des indicateurs financiers

C'est également lors de ce PLF 2023 que les parlementaires devront trancher l'avenir des indicateurs financiers. Avec la [fin programmée de la taxe d'habitation d'ici à 2023](#) et la [baisse des impôts dits « de production » depuis 2021](#), les modes de calcul des potentiels fiscaux et des dispositifs de péréquation vont être profondément modifiés.

Le comité des finances locales (CFL) a présenté, mardi 6 septembre lors d'une séance plénière, ses nouvelles propositions de réforme des indicateurs financiers pris en compte dans le calcul des dotations et des fonds de péréquation.

Ses membres réclament à l'unanimité la neutralisation temporaire une année supplémentaire de l'effort fiscal et du potentiel financier des départements et la poursuite du groupe de travail en 2023.

Cela impliquerait de revenir sur la limitation de l'effort fiscal aux seuls impôts effectivement levés par les communes en excluant les produits intercommunaux votée lors de la loi de finances pour 2022.

Le CFL propose aussi une réforme de l'indicateur de longueur de voirie communale qui constitue l'un des critères de répartition de la dotation de solidarité rurale (DSR). Ses membres estiment qu'il présente « plusieurs inconvénients en termes d'équité de traitement et de cohérence avec son objectif de rendre compte au mieux des charges de ruralité » et proposent de le remplacer « par un indicateur tenant compte de la superficie, pondérée par la densité et par la population ».

À LIRE AUSSI

- [Le comité des finances locales veut faire marche arrière sur les indicateurs financiers](#)

Vers la fin des zonages territoriaux ?

En parallèle de ces négociations entre les associations d'élus, le ministère de la Cohésion des territoires et Bercy, Bruno le Maire a chargé un petit groupe de députés de la majorité, composé des députés Renaissance, Daniel Labaronne, Charles Sizenstuhel et Mathieu Lefèvre, ainsi que du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, Jean-René Cazeneuve, de passer en revue les dépenses de l'Etat pour proposer quelques coupes budgétaires.

Parmi les pistes envisagées, une au moins concerne les collectivités : la fin des zones de revitalisation rurale (ZRR), zones de revitalisation des centres-villes (ZRCV), zones de revitalisation des commerces en centre-ville (ZorCoMir)...

C'est ce que les trois députés Renaissance réclament [dans une tribune dans « La Revue parlementaire »](#) publiée le 6 septembre dernier. « Ce sont 600 millions d'euros de dépense fiscale qui pourraient être revus, alors que de nouvelles politiques publiques zonées mieux pensées ont été déployées », estiment-ils.

L'administration a évalué le dispositif des exonérations zonées et conclu à son absence d'effet sur le maintien des entreprises dans un territoire et l'emploi. Une politique globale, comme celle des programmes Action cœur de ville ou Petites Villes de

demain, redynamise un territoire de manière bien plus efficace que de simples exonérations.

Augmentation de la dotation biodiversité

[Dans une interview aux « Echos »](#), la ministre déléguée chargée des Collectivités a annoncé dans le prochain budget le quadruplement de l'enveloppe spécifique de son ministère pour soutenir des collectivités en grande difficulté financière. « Elle passera de 2 à 8 millions d'euros », a-t-elle révélée.

Elle a également prévu « une hausse de 6 millions d'euros » de la dotation de biodiversité pour les communes accueillant un parc naturel ou une zone Natura 2000.

L'ensemble des arbitrages devront être rendus avant le lundi 26 septembre, date de présentation du PLF 2023 en conseil des ministres, selon France Info. Le conseil se tiendra exceptionnellement un lundi au lieu d'un mercredi en raison d'un déplacement d'Emmanuel Macron à l'étranger.

L'Assemblée nationale commencera, de son côté, son examen dans l'hémicycle le 10 octobre, selon le calendrier prévisionnel de la conférence des présidents.

THÈMES ABORDÉS

Dotation

Etat et collectivités locales

Fiscalité

Lois de finances