

Journées nationales de France urbaine – Arras 23 mars 2017

Atelier finances locales

Précisions sur les propositions du Manifeste

1° Mettre en place une loi de finances dédiée aux collectivités, instrument du renouvellement de la gouvernance des finances publiques locales

Une loi de finances dédiée aux collectivités (PLF-C) doit être l'instrument de la clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités et un outil au service du renouvellement de la gouvernance des finances publiques locales. Un PLF-C :

- devra permettre de retracer l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités ;
- s'inscrira dans un cadre constitutionnel inchangé (article 72-2) et n'aura donc pas la dimension coercitive du PLFSS (norme de dépense) ;
- méritera d'être discuté en respectant le calendrier budgétaire actuel.

Plus précisément :

L'instrument d'un renouvellement du débat

Les derniers débats parlementaires sont venus à nouveau illustrer l'insuffisance des discussions relatives aux mesures portant sur les finances locales :

- de nombreux textes, parfois hors loi de finances, viennent perturber les finances locales directement (exonérations fiscales peu ou mal compensées, ..) ou indirectement (nouvelles compétences coûteuses, normes à appliquer, ...) ;
- même en au sein des lois de finances, tant sur la forme (l'impossibilité récurrente de connaître précisément la date de discussion de tel ou tel article), que sur le fond (absence permanente de simulations et de données fiables les permettant), les conditions d'une décision éclairée ne sont pas créées ;
- aucune vision globale n'est possible et les incertitudes sont permanentes : il devient impossible de préparer des budgets sincères vis-à-vis de nos concitoyens.
- au-delà des débats parlementaires, il a malheureusement été constaté ces dernières années que les comités de concertation sur les finances publiques ne débouchent jamais sur des engagements durables de l'Etat : un pacte ne peut prétendre à la même solidité et à la même légitimité démocratique qu'un texte législatif.

De plus, la fin du cumul des mandats rend encore plus prégnante la nécessité pour les parlementaires de disposer d'un cadre dédié et cohérent de discussion.

Retracer l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités

Un PLF-C doit permettre d'éviter de découvrir « trop tardivement » des mesures subrepticement glissées dans la masse des articles du PLF et ou du PLFR et entraînant des moindres recettes et/ou des charges supplémentaires pour les collectivités. Il doit contribuer à éviter que la fiscalité locale soit régulièrement mise à contribution par l'Etat au service de politiques publiques diverses (par exemple, faire du rehaussement du seuil d'assujettissement au VT l'une des principales mesure du plan TPE/PME présenté en juin 2015, ou retenir non pas les subventions mais les allègements de foncier bâti obligatoires comme vecteur de l'aide publique au logement social).

Un PLF-C doit également contribuer à rendre effective l'évaluation de la soutenabilité des décisions nouvelles et comporter un programme de diminution des coûts normatifs et de réduction des dépenses induites par l'association des collectivités à la mise en œuvre des politiques publiques nationales. A l'heure actuelle, les collectivités demeurent trop souvent placées dans une fonction de sous-traitant de l'action publique nationale et l'Etat tarde à perdre sa dimension schizophrène qui, d'une part, le conduit à multiplier les mécanismes visant à infléchir à la baisse la dépense publique locale et, d'autre part, accroît périodiquement les contraintes et les charges qui pèsent sur les budgets locaux.

Trajectoire globale des finances publiques et trajectoire des finances locales

L'Etat s'est fondé sur le fait que ses engagements européens portent sur le périmètre global de la sphère publique pour imposer 27 milliards d'euros de baisse cumulée des dotations entre 2014 et 2017. Le calibrage de cette ponction a été présenté comme étant proportionné à la quote-part des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques, alors qu'en réalité c'est la moitié de la réduction du déficit public enregistré qui provient des collectivités (si l'Etat s'est imposé à lui-même une inflexion tendancielle à la baisse sur ses dépenses, il a imposé aux collectivités une diminution nette de ressources).

Un PLF-C devrait avoir pour fonction initiale de présenter les comptes de l'année écoulée afin d'éclairer le Parlement sur la responsabilité financière respective des évolutions constatées (facteurs respectivement endogène et exogènes de la dépense locale). Il est important que l'engagement de la discussion sur les articles du projet de loi soit précédé d'une phase d'objectivation de l'incidence du secteur public local sur la trajectoire globale des finances publiques. A ce titre, il serait nourri des travaux du CNEN ainsi que des données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

Dans le respect de l'article 72-2 de la Constitution relatif à la libre administration des collectivités

L'intérêt d'un PLF-C ne peut, a contrario, résider dans la transformation de la valeur indicative de l'ODEDEL en un objectif contraignant. A ce titre, un PLF-C sera de nature différente du PLFSS, lequel impose une trajectoire budgétaire.

Outre la nécessité d'intégrer le PLF-C dans un cadre constitutionnel inchangé, la différence avec le PLFSS réside naturellement dans la diversité des collectivités : comment, notamment, imaginer une norme d'encadrement de la dépense (ou une norme « de bonne gestion ») qui fasse fi de la diversité des réalités territoriales (ne serait que démographique, certaines collectivités accueillant des populations nouvelles).

Comment : quel périmètre, quel calendrier

Les crédits de l'Etat aux collectivités demeureraient retracés dans le PLF général car ils participent de l'équilibre global du budget de l'Etat. Par contre, l'ensemble des dispositions actuellement éparpillées visant à modifier le CGCT (règles relatives à la répartition des dotations, aux modalités de fonctionnement de la péréquation, à la mécanique de l'intercommunalité, ...) ou le CGI (impôts locaux), seraient intégrés dans le périmètre du PLF-C.

La discussion du PLF-C s'insérerait dans le cadre du calendrier budgétaire actuel :

- engagement de la première lecture au Sénat parallèlement au début de l'examen du PLF général à l'Assemblée nationale (début octobre) ;
- poursuite de la discussion de façon concomitante à celle PLF général (au même titre il y a aujourd'hui articulation entre les lectures du PLF, du PLFSS et du PLFR) et vote définitif avant le 31 décembre de l'année.

Sachant que ces dernières années c'est de l'ordre de 30% du temps de débat des articles du PLF et du PLFR qui ont été consacré aux mesures relatives aux finances et à la fiscalité locale, le PLF-C permettrait d'alléger d'autant la discussion du PLF général et du (ou des) PLFR. Aussi le PLF-C ne conduirait pas tant à un surcroît de travail parlementaire qu'à un renforcement du rôle du Parlement.

2° Remplacer, à l'euro l'euro, les compensations par de la fiscalité transférée afin que les reculs d'autonomie fiscale cessent de caractériser la décentralisation française

L'autonomie fiscale consiste à disposer de ressources dont l'évolution correspond à un agrégat économique donné et non à une décision politique nationale ; de plus, elle s'accompagne d'un pouvoir local de taux (ou de tarif). Il est temps que les reculs d'autonomie fiscale (remplacements de ressources fiscales par des dotations de compensation) cessent de caractériser la décentralisation française.

Plus précisément :Mettre un terme à l'affaiblissement ininterrompu de l'autonomie fiscale

La France est un cas unique en Europe : alors qu'ailleurs des dispositifs de partage fiscal remplacent les anciennes dotations au fur et à mesure que les politiques de décentralisation s'y développent, notre pays s'illustre par le paradoxe selon lequel la dynamique de décentralisation est concomitante à une

érosion de l'autonomie fiscale. Ce n'est que très récemment, encore virtuellement et au bénéfice des seules régions, qu'une correction est envisagée : en 2018, les régions devraient troquer une recette de DGF en constante diminution par une quote-part de TVA (laquelle évolue à un rythme systématiquement supérieur à celui de l'inflation).

Substituer à des dotations de compensation, en recul, des ressources fiscales dynamiques

En 2017, la DGF du bloc communal s'élève à 19,1 Md€, dont environ 23% correspond aux dotations de péréquation communales (DSU, DSR et DNP) et 6% à la dotation d'intercommunalité (hors CPS). La composante étiquetée « compensation » est donc actuellement d'environ 13,5 Md€.

La violence des attaques contre la compensation lors des débats sur la réforme de la DGF témoigne de sa fragilité : l'argument selon lequel la compensation est synonyme de rente indue a largement porté alors même qu'elle correspond, en majeure partie, à des remboursements d'impôts et, pour une autre partie, à la cristallisation d'anciennes péréquation et dotations de charges spécifiques.

Face à la fragilisation de la DGF du bloc communal, la meilleure réforme de la DGF n'est-elle pas sa suppression (tout au moins celle de sa composante compensation) ? Découle alors la question : par quelle ressource fiscale échange-t-on avec l'Etat, à volume constant, la quote-part de DGF qui ne pèsera plus sur son budget ?

Transfert de fiscalité nationale et/ou de réorganisation du partage des impôts locaux : le scénario de l'allocation au bloc communal de l'intégralité du foncier bâti

La principale difficulté de l'affectation au niveau local d'un impôt (ou d'une composante d'impôt) actuellement national réside dans l'émiettement communal, et, dans une moindre mesure intercommunal. C'est pourquoi, en première analyse, plutôt que de chercher à ce que les communes et/ou les intercommunalités bénéficient directement d'un transfert d'impôt national, il paraîtrait plus aisé de chercher à privilégier un scénario de réorganisation des actuels impôts locaux entre catégories de collectivités.

Aussi, il pourrait notamment être recherché d'obtenir la pleine allocation au bloc communal de l'impôt foncier, actuellement partagé avec les départements. Serait alors abandonnée la part compensation de la DGF, agrégat dont l'évolution résulte de décisions de l'Etat, au bénéfice d'une ressource dont l'évolution est liée à l'économie et à l'action locale et sur laquelle existe un pouvoir de taux (pour mémoire, à 13,8 Md€, il s'avère que le produit départemental de la taxe sur le foncier bâti est voisin de la composante compensation de la DGF du bloc communal qui est de 13,5 Md€).

En compensation de la perte du foncier bâti, le bloc communal s'associerait aux départements dans leur bataille en faveur de l'obtention du transfert d'un impôt national : quote-part de CSG, composante locale de l'impôt sur le revenu ou quote-part de TVA à l'image des régions¹.

¹ La proposition d'un des candidats visant à « exonérer de la taxe d'habitation 80% des ménages à l'horizon 2020 » est fondée sur le constat que la taxe d'habitation est un impôt (de plus en plus), malgré la multiplication des exonérations (difficilement lisibles, cf. le débat parlementaire tronqué sur la « demie-part des veuves ») et malgré le souci des élus locaux d'en adapter les contours à la réalité sociale de leurs territoires (au travers des politiques d'abattements).

Pour autant cette proposition n'a pas été bien accueillie par tous les élus locaux dans la mesure où elle paraît prendre le contrepied de l'objectif de reconquête de l'autonomie fiscale. Et la précision selon laquelle la préservation du pouvoir de taux n'est pas forcément contradictoire avec des mesures visant à retravailler l'assiette de l'impôt ou à renforcer les allègements de cotisation fiscale se heurte, en première analyse, au constat selon lequel les engagements de l'Etat de compensation intégrale n'ont jamais été respectés.

Deux scénarios semblent toutefois envisageables pour concilier l'objectif de minoration du caractère régressif de la taxe d'habitation et l'objectif de non régression (scénario 1) voire même de renforcement de l'autonomie fiscale (scénario 2).

En traitant en dégrèvement et non en compensation l'exonération on préserve le pouvoir de taux. Mais si le traitement en dégrèvement est intégral et pérenne, la substitution du contribuable national au contribuable local qu'induit la proposition d'exonération (annoncée à hauteur de 10 milliards d'euros) conduit à mettre le Budget dans une situation de dépendance à l'égard de décisions locales : au fil de l'évolution des politiques fiscale la charge de 10 milliards d'euros pour le budget de l'Etat est susceptible de s'alourdir. Il conviendrait alors de distinguer les dégrèvements sur les anciens allègements (préexistants à la réforme) qui continueraient à être traités comme auparavant et ceux résultant des nouvelles exonérations pour lesquelles l'impact de hausse de taux seraient supportés par le contribuable local et non national (ce qui nécessite la mise en place concomitante d'une cotisation minimale, a priori assise directement sur le revenu, et qui aurait par ailleurs le mérite de couper court au grief selon lequel l'exonération intégrale est intrinsèquement déresponsabilisante).

Du point de vue des collectivités, un second scénario répondrait mieux à leurs attentes. Il consisterait à s'engager dans la voie de la fiscalité transférée : la charge de 10 milliards d'euros pour le budget que la mesure d'exonération entraîne ne donnerait pas lieu à un nouveau transfert de ressources du budget de l'Etat vers les budgets locaux mais au transfert d'une composante d'impôt national à due concurrence des 10 milliards (transférer au bloc communal une quote-part de foncier bâti départemental à hauteur de 10 milliards et compenser la perte de ressources pour les budgets départementaux, soit par un transfert de TVA à due concurrence (à l'image de ce qui est prévu pour les régions), soit au travers de l'octroi d'une quote-part de CSG ; ajuster l'écart entre les 10 milliards induit par la réforme de la taxe d'habitation et les 13,8 milliards de produit de foncier bâti départemental par minoration à due concurrence de la DGF du bloc communal).

Et aussi :Systématiser et intensifier l'approche collaborative avec la DGFIP

Dans un environnement caractérisé par l'exacerbation de la contrainte budgétaire, les collectivités sont extrêmement soucieuses à ce que la masse imposable soit parfaitement identifiée et correctement évaluée. De plus, elles sont confrontées à une vigilance croissante des contribuables préoccupés par l'équité de l'impôt local.

Or, ainsi que la Cour des comptes l'a récemment documenté, les contraintes matérielles et les lourdeurs organisationnelles que subissent les DGFIP ont pour conséquence une évaporation de ressources pour les collectivités locales et le développement d'inégalités entre contribuables : la valorisation de locaux taxable souffre de retards dans leur actualisation par manque de moyens humains dans les services fiscaux, des contribuables devant juridiquement être imposés ne le sont concrètement pas du fait de défaillances dans les systèmes d'information de l'administration.

Dès lors, doivent disparaître les verrous qui, au prétexte du monopole régalien du recouvrement de l'impôt par l'Etat, conduit encore trop souvent les services fiscaux à ne pas tenir compte des signalements que les collectivités leur apportent².

Associer étroitement les collectivités à la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

Le récent rapport portant bilan de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation³ montre qu'il n'y a pas d'obstacles de nature technique à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Pour autant, le rapport d'expérimentation n'est pas exhaustif des éclairages qui s'imposent (« *les zones d'ombres et les compléments qui seraient nécessaires pour la mise en œuvre de la réforme* » est-il noté en conclusion).

Parmi les sujets identifiés figurent, d'une part, la mesure de l'impact de la révision sur la répartition des dotations de l'Etat et sur les instruments de péréquation et, d'autre part, les contours de ce que l'administration qualifie de "comitologie allégée", c'est-à-dire les modalités selon lesquelles les collectivités auront à être associées aux travaux de généralisation. A cet égard, le rôle des commission communales (et intercommunales) des impôts locaux mériterait très certainement d'être substantiellement renforcé.

Mettre un terme aux exonérations fiscales obligatoires non traitées en dégrèvement

Les compensations aux collectivités des exonérations fiscales obligatoires ne sont (et ont toutes les chances de demeurer) que partielles. Dès lors, les budgets locaux supportent une grande partie du coût des mesures décidées par l'Etat. Les effets pervers du caractère partiel des compensations réside par ailleurs dans ses conséquences contre-péréquatrices : par exemple, ce sont les collectivités où sont concentrés les logements sociaux qui pâtissent le plus de la faiblesse des taux de compensation des allègements de foncier bâti octroyés aux bailleurs sociaux.

Une approche renouvelée du recours aux allègements fiscaux s'impose : soit ils répondent à un impératif national, et c'est un mécanisme de dégrèvement qui doit être retenu, soit le coût du dégrèvement n'est pas assumé par l'Etat, et la mise en œuvre de l'exonération doit être conditionnée à une délibération de l'exécutif local.

3° Définir une nouvelle approche de la péréquation prenant en considération la réalité des solidarités intercommunales et contribuant à réduire les disparités d'effort fiscal

Le nécessaire renforcement de l'efficacité de la péréquation implique que les mécanismes afférant :

- prennent notamment en considération la réalité des solidarités intercommunales (tout particulièrement mises en œuvre par les grandes intercommunalité fortement intégrées) ;
- contribuent à réduire les disparités d'effort fiscal (découlant notamment des charges de centralités).

² Il s'agira notamment de s'attacher à la mise en œuvre effective des recommandations du rapport « La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP » de janvier 2017, telle que par exemple : "définir, en concertation avec les représentants du bloc communal, un protocole standardisé de transmission et de traitement des signalements à la DGFIP prévoyant une réponse sur les suites réservés à ces signalements dans un délais de trois mois"

³<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250170786946&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>

Plus précisément :Trois griefs à l'encontre du système actuel

Malgré la récente réforme de la DSU, qui a permis de mettre un terme à des incohérences flagrantes, une revue de la péréquation est nécessaire. Tout d'abord force est de constater que l'objectif de la péréquation a été dévoyé : la péréquation ne doit pas avoir pour finalité d'effacer (pour quelques collectivités) la baisse des dotations mais bien de corriger les inégalités de ressources et de charges.

Ensuite, l'architecture en a été largement complexifiée : les paradoxes que révèlent aujourd'hui la mise en œuvre simultanée de la DSU, du FPIC et du FSRIF au sein du territoire de la MGP constituent une illustration de la perte progressive de cohérence entre les mécanismes.

Enfin, les indicateurs utilisés pâtiennent d'obsolescence. A titre d'illustration :

- s'agissant du potentiel financier élargi, on peut penser que si l'exclusion des dotations de péréquation de son assiette n'était initialement pas illogique tout en considérant que cela mérite d'être reconsidéré aujourd'hui eu égard à la forte croissance des dotations et fonds de péréquation depuis 2010 ;
- quant à la réflexion sur les conséquences sur les indicateurs de mesure de richesse du découplage entre la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et des locaux commerciaux, elle doit être menée à son terme.

Faire face aux inégalités de pression fiscale rapportées aux revenus

Les travaux et débats sur la réforme de la DGF ont mis en lumière l'importance des écarts de fractions de revenu des ménages consacrés à l'acquittement des impôts locaux. Au sein d'un même département et à l'échelle communale l'écart peut varier de plus de 1 à 5. L'ensemble des associations d'élus s'accordent pour considérer que les mécanismes de péréquation ne pouvaient plus passer sous silence ces très importantes inégalités.

La pertinence d'un nouvel indicateur visant à rapprocher produit fiscal ménages et revenus ménages est à la fois politique (les premières simulations montrent que la géographie d'un tel ratio n'est pas corrélée au caractère rural ou urbain des territoires, mais reflète bien le niveau de charges de centralité supportées à différentes échelles par certaines collectivités de toutes tailles) et technique (il contribuerait à s'affranchir de la difficulté posée par l'obsolescence des valeurs locatives dans le calcul du potentiel fiscal).

Les charges de centralité : ne pas en ignorer les impacts, en corriger les conséquences

Ainsi qu'une récente étude de la DGCL l'a de nouveau démontré⁴ : l'augmentation des dépenses de fonctionnement avec la taille de la commune ne s'explique pas seulement par un potentiel fiscal plus important, mais résulte surtout de l'intensité avec laquelle ce potentiel est mobilisé. En effet, eu égard à l'importance de leurs charges de centralité, la richesse relative en bases fiscales des grandes agglomérations ne leur permet pas d'en faire bénéficier leurs contribuables, lesquels subissent des niveaux de pression fiscale sensiblement supérieurs à la moyenne.

Mettre en place des péréquations « en poupées russes »

Sans sa logique actuelle, la péréquation n'est fondamentalement conçue qu'à l'échelle nationale. Les mécanismes de péréquation, et tout particulièrement le FPIC, partent du principe que la correction des inégalités de proximité ne doit pas précéder la correction des inégalités lointaines. En tant qu'architectures nationales, ils ignorent très largement la réalité des solidarités mises en œuvre localement.

L'articulation entre les différents de péréquation doit être repensée en inversant le paradigme : faire en sorte que les mécanismes nationaux viennent compléter, si nécessaire, la mise en œuvre de la solidarité de proximité, et non comme actuellement trop souvent annihiler les péréquations concertées et négociées localement. Cela passe par la fixation d'écarts à réduire au sein de chaque intercommunalité puis au sein de chaque région.

4° Renforcer le financement des transports urbains

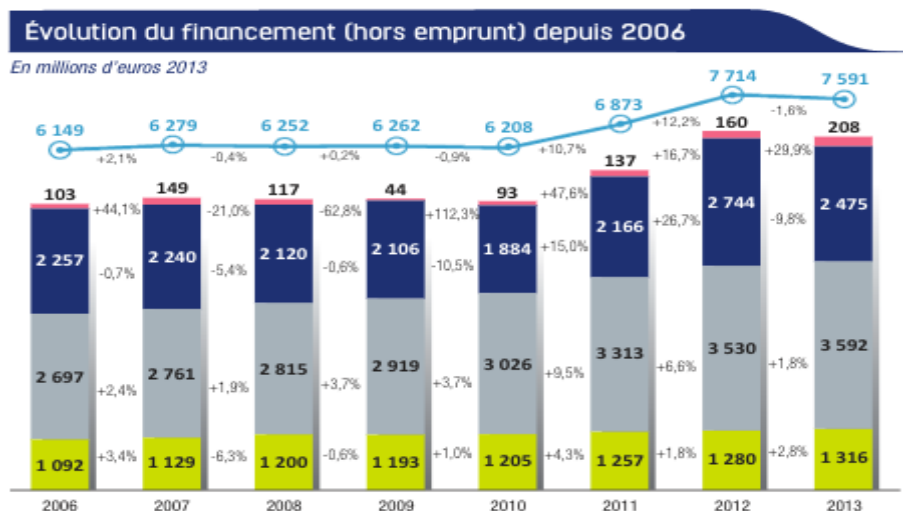
D'une part, il s'agit de sécuriser le versement transport en tant que rouage essentiel du modèle économique de la mobilité ; d'autre part, il s'agit d'élargir aux projets structurants des grandes agglomérations les financements innovants mis en œuvre pour développer le Grand Paris Express.

⁴ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/bis-ndeg-114>

Plus précisément :

Le versement transport contribue à hauteur de 47% au financement des transports urbains

Même si le relèvement du seuil d'assujettissement a amputé les recettes de VT (une compensation est censée être versée trimestriellement depuis début 2016 mais n'est toujours pas effective ...), celles-ci concourent à près de la moitié des recettes (hors emprunt) des AOM (hors Ile-de-France)⁵.



rose : budget de l'Etat

bleu : budgets des collectivités

gris : versement transport

vert : recettes commerciales

Envisager de nouvelles ressources pour le financement des grandes infrastructures

A l'image de la mission d'inspection générale en cours pour proposer des pistes de financements innovants au service de la mise en oeuvre du schéma de transport de transport métropolitain de la métropole Aix Marseille Provence, ce sont l'ensemble des grandes agglomérations qui portent des projets lourds d'infrastructures qui doivent bénéficier de solutions telles que celles mise en œuvre pour développer le Grand Paris Express.

Pour mémoire, les principales pistes à creuser sont :

- la captation de la rente foncière et la valorisation des plus valeurs immobilières (schémas effectifs dans diverses agglomérations européennes mais finalement abandonné pour le Grand Paris Express) ;
- la fiscalité dédiées (pour le Grand Paris Express : fléchage de l'IFER matériel roulant, taxe spéciale d'équipement et taxe locale sur les bureaux) ;
- l'allongement de la durée des délégations de service public.

⁵ « La pérennisation des moyens alloués reste une source de préoccupation partagée » : Etats généraux de la mobilité durable, 70 propositions pour la mobilité de tous les français (mars 2017)