

Bâtir une nouvelle architecture de ressources

QUELQUES CHIFFRES CLÉS

- **12,8 milliards** d'euros : c'est le montant des principaux fonds de concours alloués par l'État en compensation de ressources fiscales locales qui ont été unilatéralement supprimées (source : *Direction du budget*).
- **9 milliards** d'euros, c'est l'estimation de l'engagement d'investissement publics supplémentaires permettant de respecter la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) en 2022 (source : *I4CE*).
- **34 %** des ménages sont, en moyenne, propriétaires dans les villes de plus de 200 000 habitants (source : *Insee*).

Chahutée par vingt années de réformes ininterrompues conduisant à éroder l'autonomie fiscale communale, l'architecture de ressources dont disposent les collectivités du bloc communal est aujourd'hui arrivée à un point critique : l'enchevêtrement de dotations multiples et pour certaines obsolètes, l'empilement de compensations, toujours plus partielles, de recettes fiscales supprimées, le mitage invasif des différents outils fiscaux par une litanie d'exonérations, de dégrèvements ou d'abattements, ont considérablement affaibli la lisibilité de la structure de moyens accordés aux élus locaux pour l'exercice de leur mandat. A l'inverse, les dernières décennies ont conduit à un niveau jamais égalé de compétences confiées aux collectivités, d'attentes exprimées

par les populations et d'ambitions poursuivies par les élus. Ainsi, il est devenu impérieux de bâtir une nouvelle architecture de ressources qui permette aux exécutifs locaux de bénéficier de recettes territorialisées et résultant de leurs actions propres, plutôt que de compensations et subventions étatiques dont l'évolution est déconnectée de leurs compétences et initiatives.



La méthode prônée par les élus de France urbaine

Les élus de France urbaine qui, comme l'ensemble des élus locaux de France, ont été aux côtés des populations, associations, entreprises de leur territoire pendant la crise sanitaire, appellent à ce que soit reconnue et valorisée la responsabilité dont ils ont fait preuve. L'asymétrie flagrante entre l'étendue de leurs compétences et la déresponsabilisation qu'ils subissent vis-à-vis d'un panier de ressources de plus en plus contraint, demeure un obstacle à leur engagement au service de leurs territoires. Il est urgent, pour répondre aux nombreux défis de l'action publique locale, et en premier lieu à celui de la transition écologique et sociale, de confier aux élus locaux des moyens qui soient à la hauteur de la responsabilité que leur confère le suffrage universel.



Des propositions concrètes

- **Garantir l'autonomie fiscale des collectivités du bloc communal**, en inscrivant l'autonomie fiscale dans la loi fondamentale, lorsque l'opportunité d'une réforme constitutionnelle se présentera ;
- **Affecter des ressources fiscales en lieu et place des principales dotations de compensation** (dotation forfaitaire des communes, compensation part-salaires des intercommunalités, dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle) en les remplaçant, par exemple, par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée, en fléchissant la dynamique annuelle au service de la réduction des inégalités territoriales et en faveur des politiques de transition écologique conduites par les collectivités ;
- **Instituer des instruments fiscaux en lien avec la transition écologique des territoires**, pour répondre à l'ampleur du besoin de financement nécessaire pour atteindre les déclinaisons locales des objectifs nationaux ;
- **Rétablir le lien fiscal entre habitants et exécutifs locaux**, en rétablissant un lien direct entre la majorité des habitants et les budgets locaux, lequel ne doit pas se limiter à la tarification ;
- **Renforcer les marges de manœuvre fiscales locales**, en donnant plus de souplesse aux élus locaux, en contrepartie d'une plus grande responsabilité devant les acteurs du territoire.

POUR ALLER PLUS LOIN

- **Clarifier la répartition de l'impôt économique local**. Dans une période de crise qui voit parfois craqueler le consentement à l'impôt et pèse sur les marges de certaines entreprises, il paraît opportun de redonner de la lisibilité aux prélèvements obligatoires, en mettant en cohérence les produits des divers dispositifs fiscaux existants avec les compétences des collectivités. Les intercommunalités étant compétentes sur le développement économique, contrairement aux départements, il semblerait logique de leur attribuer l'ensemble de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Repenser le système de financement du service public de gestion des déchets

QUELQUES CHIFFRES CLÉS

- **117 euros** (hors taxes) par habitant, c'est le coût complet du SPGD, dont 93 euros hors-taxe restent à la charge du contribuable et de l'utilisateur.
- **65 euros** à la tonne pour l'enfouissement, c'est le coût de la TGAP d'ici 2025, contre 41 euros aujourd'hui.
- **200 collectivités**, dont 68 % de moins de 40 000 habitants, appliquaient la tarification incitative en 2020, essentiellement en REOMi.

Chaque année, selon l'Ademe, les collectivités collectent et traitent 35 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés.

Les 8,3 milliards d'euros de coût annuel brut de ce service public de gestion des déchets (SPGD) sont financés à 80 % par la fiscalité locale, tandis que les recettes issues de la responsabilité élargie des producteurs n'y contribuent que pour 15 %. L'architecture de financement du SPGD est de fait, structurellement déséquilibrée, et ces tensions vont en s'aggravant avec la hausse massive de la taxe générale sur les activités polluantes acquittée par les collectivités pour des déchets non recyclables, dont seule l'action des metteurs en marché pourrait réduire le volume. La tarification incitative, dont l'instauration est permise depuis 2009, pourrait contribuer à diminuer les volumes de déchets produits par les ménages, mais elle n'a, dans les faits, jamais pris son envol : sa mise en œuvre se heurte à des difficultés opérationnelles qui ne peuvent être surmontées qu'au prix d'investissements d'un coût guère réaliste.



La méthode prônée par les élus de France urbaine

Pour diminuer drastiquement les tonnages de déchets et encourager l'économie circulaire, France urbaine appelle à ce que toute la chaîne de création de déchets et les contributions des différents acteurs à chacune des étapes soient réinterrogées, en intégrant tous les dispositifs dans la réflexion, qu'ils soient existants (REP), à inventer (TGAP amont), ou à améliorer (tarification incitative). Ce débat serein et approfondi doit permettre de repenser de façon systémique le financement global de la gestion des déchets, et de définir un nouveau cadre adapté aux enjeux d'aujourd'hui.



Des propositions concrètes

- **Rééquilibrer le système de financement du SPGD en responsabilisant davantage les metteurs sur le marché**, en instaurant une TGAP amont frappant les produits de grande consommation non recyclables échappant à la responsabilité élargie des producteurs (REP), en limitant la part de financement du SPGD assise sur la fiscalité à 50 %, en élargissant les dispositifs REP et en affectant les recettes supplémentaires de TGAP au financement du SPGD et des dispositifs de recyclage ;
- **Favoriser le déploiement de la tarification incitative**, en autorisant la cohabitation pérenne de la TEOM et de la TEOMi sur un même territoire, en diminuant significativement les coûts de mise en œuvre de la tarification incitative en zones urbaines en permettant d'instaurer une tarification incitative collective à l'échelle de quartiers ou de secteurs, en permettant aux collectivités d'instaurer, sur une base volontaire, une tarification sociale pour limiter les effets parfois anti-redistributifs pour les ménages les plus défavorisés du passage à la tarification incitative, en s'inspirant notamment de ce qui existe aujourd'hui pour l'énergie ou l'eau ;
- **Sécuriser juridiquement les délibérations locales prises en matière de financement du SPGD.**

Lutter contre la sous-occupation des logements

QUELQUES CHIFFRES CLÉS

- ➔ **+ de 3,1 millions** de logements sont vacants en France en 2021 et 3,7 millions de résidences secondaires ou logements occasionnels (source : Insee).
- ➔ **0,8 %**, c'est l'évolution annuelle moyenne du nombre de résidences principales ces dix dernières années. Celle des résidences secondaires est de 1,6 % et celle des logements vacants est de 2,3 %.
- ➔ **40 %** des logements vacants et 22 % des résidences secondaires de France sont situés dans les aires urbaines de plus de 100 000 habitants.

La crise du logement que traverse la France, notamment dans les zones les plus tendues, est une réalité partagée par les observateurs, les pouvoirs publics mais surtout les citoyens, qui constatent à leurs dépens l'augmentation généralisée des loyers, des prix de vente et des listes d'attente de demandeurs de logement social. A cette tendance de fond est venu s'ajouter, d'une part, l'impact de la crise sanitaire de Covid-19, avec le développement d'un télétravail pouvant se traduire par un nomadisme fait de pied-à-terre et de résidences secondaires et, d'autre part, le poids du succès des plateformes électroniques de location meublée, devenues des pourvoyeuses significatives d'hébergement touristique.

Les habitants de ces territoires se voient ainsi contraints de consacrer des parts toujours plus importantes de leur budget à l'habitat, ou de s'exiler de plus en plus loin du cœur des villes. Ces tensions sur la qualité et le coût du loge-

ment pèsent sur la fluidité du marché du travail. Conscients que la construction neuve est nécessaire mais s'avère insuffisante, les élus urbains proposent aussi de lutter contre la sous-occupation des logements, politique permettant d'atténuer la crise du logement sans artificialisation ni densification.



La méthode prônée par les élus de France urbaine

Les élus locaux n'ont pas attendu la crise actuelle pour se mobiliser en faveur d'une meilleure occupation des logements. Identification des logements vacants par le biais des fichiers fiscaux et démarchage des propriétaires, aides locales à la rénovation des logements inhabitables, régulation des meublés de tourisme, mise en place de taxes comportementales pour inciter à l'occupation à titre de résidence principale sont autant de mesures d'ores et déjà mises en œuvre par les collectivités, que les élus de France urbaine proposent néanmoins de compléter, selon le triptyque « mesurer, réguler, inciter ».

En l'espèce, il s'agira de donner aux collectivités de meilleurs moyens de suivi et de mesure des logements sous-occupés, d'introduire plus de souplesse en autorisant des solutions de régulation différenciées, notamment des meublés de tourisme, et de renforcer la dimension incitative de leurs politiques publiques. Les élus de France urbaine inscrivent ces objectifs dans une démarche affirmée de différenciation et de décentralisation.





Des propositions concrètes

- **Unifier la fiscalité de la sous-occupation de logements** (taxe sur les logements vacants, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe d'habitation sur les logements vacants) en simplifiant le régime fiscal actuel, en créant une taxe incitative unifiée s'appliquant à tous les logements qui ne sont pas des résidences principales ;
- **Confier à toutes les collectivités les outils aujourd'hui réservés aux zones tendues**, tels que le numéro d'enregistrement des meublés de tourisme ou la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires) ;
- **Renforcer les capacités de suivi des meublés de tourisme**, en permettant aux collectivités de constituer elles-mêmes la liste des pièces justificatives exigibles pour toute déclaration de location en meublé de tourisme.

POUR ALLER PLUS LOIN

- **Accroître les marges locales de régulation des meublés de tourisme, en donnant davantage de marges de manœuvre au niveau local**, pour que la régulation des meublés se fasse en lien avec les réalités des marchés du logement de chaque territoire et en permettant aux communes qui le souhaitent de déléguer la délivrance du numéro d'enregistrement aux EPCI, pour une gestion plus intégrée.

Reconsidérer les relations financières entre l'État et les collectivités

QUELQUES CHIFFRES CLÉS

- **6 à 8 % du PIB** : c'est ce qu'a représenté l'endettement des collectivités depuis vingt ans, lesquelles portent plus de la moitié de l'investissement public.
- **- 15 %** sur la mandature 2014-2020 comparée à celle de 2008-2014 : c'est le recul, exprimé en euros constant par habitant, de l'effort d'équipements des grandes villes et grands EPCI du fait de la baisse des dotations et du déploiement des contrats dits « de Cahors ».

De notre République décentralisée, découle une communauté de destin entre collectivités et État.

L'État est en droit d'attendre que les collectivités soient parties prenantes de la trajectoire globale des finances publiques, prennent toute leur part, tant dans les investissements qu'exigent la transition écologique du pays que dans le désendettement de la Nation. De leur côté, les collectivités sont en droit d'escompter que le contrat soit synonyme de réciprocité des engagements, que la demande de prévisibilité soit entendue et, d'une façon générale, que les relations financières entre l'État et les collectivités soient placées sous le double signe de l'efficacité et de la confiance.



La méthode prônée par les élus de France urbaine

Les élus de France urbaine souhaitent prendre toute leur part dans la transition écologique du pays et contribuer au désendettement de la Nation. Ils appellent toutefois l'État à ne pas entraver leur action au service de ces objectifs communs et cohérents. La restauration d'une parfaite et absolue confiance, la clarification des modalités d'association des collectivités aux efforts de l'État ou la volonté d'intensifier et d'améliorer la coopération avec l'échelon national sont autant de facteurs essentiels de réussite.



Des propositions concrètes

- **Envisager une contractualisation financière qui réponde aux grands enjeux de la décennie à venir**, en abandonnant l'idée selon laquelle toutes les dépenses de fonctionnement doivent être mises sous contrainte tandis que toutes les dépenses d'investissement mériteraient d'être encouragées ;
- **Retrouver le principe fondateur de la globalisation des subventions de l'État**, en fléchant les fonds de concours vers la section de fonctionnement des budgets locaux afin qu'ils puissent être directement constitutifs de l'autofinancement et en accordant, sur une base contractuelle synonyme d'engagements pluriannuels, les subventions en investissement qui continueraient d'être apportées par l'Etat ;
- **Bannir toute nouvelle exonération obligatoire de fiscalité locale**, en traitant en dégrèvement ce qui relève de décisions du pouvoir national, en circonscrivant les exonérations à ce qui est le fait des politiques locales librement décidées par les exécutifs locaux, en bannissant toutes nouvelles exonérations non facultatives en matière d'impôts locaux, en sanctuarisant les prélèvements sur recettes venant compenser les récentes réductions d'assiette fiscale ;
- **Renforcer la coopération entre collectivités et services fiscaux au service d'une fiabilisation de l'impôt local**, en mettant en place une passerelle fluidifiant et sécurisant les échanges entre les collectivités et leurs directions départementales des finances publiques, à l'image du projet Passerelle.

POUR ALLER PLUS LOIN

- **Donner un cadre législatif ad hoc aux relations financières entre l'État et les collectivités**. L'adoption d'un projet de loi de finances spécifique aux collectivités, sur le modèle de celui existant pour le financement de la Sécurité Sociale, permettrait de renforcer la cohérence des relations financières avec l'État et entre collectivités ;
- **Faire de la comptabilité publique un outil de pilotage plus ambitieux**. De plus en plus de collectivités s'engagent dans l'évaluation climatique de leur budget. Ils sont un préalable à des réflexions plus ambitieuses sur des outils tel que la comptabilité dite multi-capitales type CARE, qui permet d'intégrer au bilan la préservation ou la restauration des écosystèmes naturels et humains.

Réinventer les solidarités territoriales

QUELQUES CHIFFRES CLÉS

- ➔ **+ 2,1 milliards** d'euros, c'est l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR) depuis 2011, sans un euro apporté par le budget de l'Etat.
- ➔ **1/4**, c'est la proportion d'EPCI qui ont opté pour une répartition libre du prélèvement ou du reversement du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC).

Les dotations et fonds nationaux de péréquation ont été mis en place il y a désormais plusieurs décennies.

À une époque où la péréquation visait quasi uniquement la correction des inégalités de richesse induites par une géographie fiscale insuffisamment harmonieuse et où la mise en œuvre de la solidarité territoriale de proximité au travers des budgets intercommunaux était encore largement balbutiante. Depuis lors, le législateur n'a eu de cesse de vouloir corriger les biais les plus criants, tels que ceux résultant de la substitution d'un potentiel fiscal par un produit de compensation. Mais l'accumulation et la technicité des dispositifs constitue un frein tant à leur efficacité qu'à leur acceptabilité..



La méthode prônée par les élus de France urbaine

Pour résoudre les dysfonctionnements relevés, les élus de France urbaine ne proposent pas de nouvelles rustines faites de garanties de sortie, de lissages ou de neutralisations diverses. Le seul remède, eu égard au diagnostic d'obsolescence désormais partagé, consiste en un changement de paradigme profond. Il est devenu impérieux de reconnaître que la meilleure péréquation est celle qui se construit sur le terrain. Le rôle de l'Etat et du législateur ne serait donc plus tant d'imaginer les critères et la façon d'ordonnancer l'horlogerie de la solidarité entre les milliers de budgets de l'ensemble du territoire national, mais de veiller plutôt à ce que l'initiative locale concoure au respect effectif de l'objectif à valeur constitutionnelle d'égalité entre les collectivités territoriales.



Des propositions concrètes

- **Mettre en place un nouveau moteur pour dynamiser la péréquation**, en la faisant reposer dorénavant sur l'affectation d'une partie de la croissance interannuelle de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) allouée en échanges des dotations de compensation ;
- **Corriger les indicateurs financiers mis en œuvre au niveau national** ;
- **Favoriser les répartitions dérogatoires de dotation**, en encourageant plus fortement les élus locaux à se munir des possibilités déjà accordées par la loi sur les répartitions dérogatoires, en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement ou le fonds de péréquation intercommunal et communal et en rendant pluriannuelles et sur la durée du mandat, les délibérations dites de « répartition libre du FPIC » ;
- **Faciliter les partages conventionnels de recettes fiscales**, en permettant aux élus locaux de disposer d'instruments juridiques plus souples.

POUR ALLER PLUS LOIN

- **Accepter l'obsolescence de dispositifs désuets** ;
- **Changer radicalement le paradigme de la péréquation** : l'aboutissement de la péréquation territoriale consisterait à une formalisation des redistributions de ressources intégralement décidée sur le terrain, selon des critères et indicateurs localement pertinents et en lien direct avec les objectifs d'un projet de territoire partagé entre collectivités d'un même ensemble intercommunal.