

2^{ème} édition des Rencontres des Finances Publiques 26 juin 2018 – Assemblée nationale

Après le succès de la 1^{ère} édition 2017 des *Rencontres des Finances Publiques* proposées par France urbaine, la deuxième édition, qui s'est tenue le 26 juin 2018, a permis d'échanger avec l'ensemble des acteurs des finances locales sur l'actualité financière, à l'aune de la préparation des projets de loi de finances et projets de loi de finances rectificative.

Cette édition a réuni à la fois des députés, des sénateurs et des élus locaux afin qu'ils puissent débattre sur les sujets d'actualité les plus porteurs d'enjeux, à savoir **la contractualisation financière** entre l'Etat et les grandes collectivités, la refonte de la **fiscalité locale** et la politique publique de la **mobilité**.

A quelques jours de la date limite de signature des contrats, fixée au 30 juin, comment ont été vécues les négociations locales ? Le dispositif mérite-t-il d'être remis en question, amélioré ?

Par ailleurs, avec la suppression totale annoncée de la taxe d'habitation, comment articuler principe constitutionnel d'autonomie financière et volonté de réformer la fiscalité locale ? Faut-il constitutionnaliser l'autonomie fiscale pour le bloc communal ? Comment renforcer le lien démocratique entre le contribuable et la collectivité ?

Consacrée à la contractualisation, la **première table ronde** a mis en lumière l'écart important entre l'intention du

législateur, notamment soucieux de la prise en considération des hétérogénéités territoriales, et la réalité des négociations de terrain où, trop souvent, la volonté des pouvoirs publics d'appliquer une doctrine nationale unique a prévalu sur l'écoute et le dialogue.

La problématique évoquée lors de la **deuxième table ronde** a permis d'aborder la question suivante : en substitution de la taxe d'habitation, est-il réellement pertinent, ou non, d'envisager pour le bloc communal une quote-part de TVA transférée ? Puis, dans un second temps, s'est rejouée la discussion parlementaire sur la résolution visant à inscrire dans la Constitution l'autonomie fiscale des collectivités.

Par ailleurs, pour inscrire la problématique des finances locales au regard des politiques publiques sectorielles, les *Rencontres des Finances Publiques*, en partenariat avec le GART (groupement des autorités responsables de transport), ont, dans le cadre d'une **troisième table ronde**, illustré la difficile conciliation entre développement d'une offre innovante de transports urbains publics et mobilisation de nouvelles ressources.

Les solutions et propositions apportées lors de ces débats à la fois techniques et opérationnels permettront d'apporter un éclairage essentiel à quelques semaines des travaux relatifs aux projets de loi de finances.

Les intervenants (par ordre alphabétique) :

Sacha Briand, adjoint au maire de Toulouse, vice-président de Toulouse Métropole

Olivier Carré, maire d'Orléans, président d'Orléans Métropole

Jean-René Cazeneuve, député du Gers, président de la délégation aux collectivités locales, co-rapporteur de la mission RCT

Charles de Courson, député de la Marne

Joël Giraud, député des Hautes-Alpes, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Christophe Jerretie, député de la Corrèze, co-rapporteur de la mission RCT

Christine Lavarde, sénatrice des Hauts-de-Seine

Charle-Eric Lemaignan, vice-président délégué financement et tarification du GART

Amélie de Montchalin, députée de l'Essonne,

Jean-Luc Moudenc, président de France urbaine, maire de Toulouse et président de Toulouse Métropole

François de Rugy, président de l'Assemblée nationale

Benoît Simian, député de la Gironde, rapporteur spécial du programme infrastructures et services de transport

Luc-Alain Vervisch, directeur des études de la Banque Postale Collectivités locales

L'Etat a demandé aux plus grandes collectivités un effort de 13 milliards d'euros d'économie sur leurs dépenses de fonctionnement (DRF) en **plafonnant la progression de ces dernières à plus de 1,2% par an**. Le dialogue et la négociation ont été engagés entre les exécutifs locaux et les représentants de l'Etat afin de **déterminer le taux d'évolution des DRF** tout en prenant en compte les circonstances locales des territoires signataires (la loi prévoit des critères de modulation pour tenir compte des caractéristiques différenciées des territoires en termes de démographie, de richesse des habitants et d'efforts passés des collectivités).

Force est de constater que le dialogue avec les exécutifs locaux et les représentants de l'Etat n'a pas été conforme aux attentes des élus : l'unilatéralité de la décision prise par les services préfectoraux, la non-prise en compte des spécificités locales, notamment l'évolution de l'organisation institutionnelle de la collectivité, ont souvent été évoqués pour qualifier les échanges entre collectivités et Etat.

Christine Lavarde, « Ce contrat est une police d'assurance, c'est à prendre ou à laisser. Il n'y a aucune négociation (...). La DGCL a refusé de modifier les données chiffrées issues de ses bases quand bien même elles sont déconnectées des comptes annuels validées. De même, elle a refusé dans un premier de temps la signature de contrat pour lequel la contractualisation n'avait pas d'incidence sur la trajectoire du besoin de financement ».

Sacha Briand, « On a eu 1,35 % pour la métropole et 1,45 % sur la ville : la métropole a été pénalisée des transferts de compétences qui ont eu pour conséquence d'augmenter les dépenses moyennes de fonctionnement et la ville a eu un bénéfice au regard de l'exécution passée du budget en raison de ces transferts de compétences, ce qui n'a rien à voir avec l'évolution réelle des dépenses. »

Bien que le dialogue engagé par l'Etat lors de la négociation des contrats avec les collectivités signataires ait été synonyme de crispation, la contractualisation permet de **rompre avec une baisse systématique et unilatérale des dotations** de l'Etat et contribue à instaurer une **responsabilité partagée** entre les acteurs publics en matière de maîtrise des dépenses publiques.

Le principe de la contractualisation n'est donc pas remis en cause mais les contours de ce dispositif doivent être revus, incontestablement, avec les collectivités signataires, pour **améliorer son applicabilité sur les territoires** et éviter de trop nombreux effets de bord, largement illustrés au travers des témoignages des participants.

Jean-Luc Moudenc, « Nous avons soutenu la proposition de contractualiser (...) Sur 103 membres de France urbaine, plus de 90% d'entre eux jouent le jeu de la contractualisation et, en même temps, nous sommes force de propositions car il y a des points d'amélioration indispensables (...) que nous continuerons à défendre afin que ce processus innovant puisse être pérennisé. »

Aussi, pour les élus locaux « *ce que la loi n'a pas bien écrit doit être corrigé afin de s'inscrire dans une logique gagnant-gagnant* ». Ce constat est apparu comme étant partagé par les parlementaires qui s'accordent sur le fait que la prochaine loi de finances doit être mise à profit.

Amélie de Montchalin, « Une bonne loi doit s'adapter et s'améliorer »

Pour autant, comme cela a été souligné : **améliorer ne veut pas dire tout réaménager**, cela signifie corriger les effets pervers identifiés dans le dispositif actuel.

France urbaine a recensé les améliorations prioritaires :

- Le détournement des charges imposées par l'Etat.
- La neutralisation des recettes émanant de l'Etat, notamment dans le cadre d'une politique contractuelle.
- La prise en considération, comme étant des dépenses d'investissement et non de fonctionnement, des participations apportées pour le financement d'un grand équipement.

- La possibilité, pour le préfet comme pour la collectivité, de saisir la chambre régionale des comptes pour arbitrer d'éventuelles divergences de calculs inhérentes à la clause de revoyure.

A partir du moment où il s'agit de concourir au bon fonctionnement de la contractualisation financière entre les collectivités et l'Etat, les parlementaires seront susceptibles d'accueillir favorablement les propositions d'amélioration en cours de recensement.

Joël Giraud, « Dès lors que vous jouez le jeu, nous nous devons d'être à votre écoute ».

La refonte de la fiscalité locale : priorité à la territorialisation de l'impôt local

Le rapport *Richard-Bur* envisage deux scénarios afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation, à savoir :

- Soit la part départementale de la TFPB est transférée aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH (la mise en place d'un fonds de garanties individuelles des ressources est nécessaire pour le niveau communal et intercommunal), une variante de ce scénario consistant à ce que la TFPB soit transférée aux seules communes ;
- Soit le remplacement de la TH par une fraction d'un impôt national sans possibilité de pouvoir de taux (plutôt une quote-part de TVA).

Pour les élus urbains, la deuxième hypothèse doit absolument être écartée : **non territorialisable** à l'échelle des communes, ni même des groupements, le transfert d'une quote-part de TVA s'apparente plus à une dotation qu'à de la fiscalité propre. Cette hypothèse serait synonyme d'effritement du rapport entre l'action publique locale (développement de logements et accueil des entreprises) et la ressource budgétaire. En outre, elle entraînerait une dilution du lien **du lien fiscal entre les citoyens et les exécutifs locaux**. Or, l'exigence de responsabilité inhérente à la décentralisation doit être tournée à la fois vers l'électeur-contribuable et vers l'électeur-usager.

A contrario, la réallocation de la **CVAE** départementale (en sus du foncier bâti) au bloc communal est non seulement cohérente avec l'organisation institutionnelle de l'exercice des compétences mais incitative pour le développement économique local.

Olivier Carré, « La loi Notre, la loi MATPAM ont changé un certain nombre de compétences sans que la fiscalité ait suivie, pourtant la compétence économique revient essentiellement aux intercommunalités et aux régions, aussi il serait cohérent de partager la CVAE entre les EPCI et régions. »

Jean-René Cazeneuve, « Avec la CVAE, il y aurait une certaine logique à la partager entre les régions et les EPCI puisque la compétence économique concerne à la fois les EPCI et la région (...) pour autant cela pourrait poser des difficultés pour les départements. »

Restaurer la décentralisation : le bien-fondé d'une constitutionnalisation de l'autonomie fiscale du bloc communal

Par ailleurs, les élus présents ont rapidement convergé vers la nécessité d'un **renforcement de l'autonomie fiscale pour le bloc communal**. Ils ont estimé que la réforme constitutionnelle constituait une opportunité à saisir.

Christophe Jerretie, « La question de l'autonomie financière et fiscale doit être au cœur de la relation entre l'État et les collectivités territoriales : d'une part, l'État doit permettre aux collectivités, notamment au bloc communal, de respecter leurs choix politiques et d'assurer le financement de leurs projets par des choix fiscaux. D'autre part, il serait paradoxal de ne pas accorder l'autonomie fiscale au moment où l'on promet et où l'on souhaite élargir la différenciation. »

La notion d'autonomie financière doit en effet être restaurée et complétée afin que « les collectivités soient en mesure de maîtriser effectivement une part déterminante de leurs ressources ». En effet, la définition donnée par la loi organique du 29 juillet 2004 à la notion de « ressources propres » et l'interprétation de cette notion retenue par le Conseil constitutionnel ont abouti à ce que figurent parmi les ressources propres des recettes sur lesquelles les collectivités n'ont pourtant aucune prise (dégrèvements, ...). Dorénavant, il conviendrait de considérer uniquement les recettes fiscales dont les collectivités peuvent fixer l'assiette (impôt territorialisable), le taux ou le tarif.

Charles de Courson, « Si on veut réguler le système local, il faut un lien entre le citoyen-contribuable et ses élus (...) Dans des zones urbaines ou dans des grandes villes dans lesquelles il y a une part très minoritaire de propriétaires, comme Paris avec seulement 25% de propriétaires occupants, cette nécessité est d'autant plus forte. (...) Ne conviendrait-il pas, dans le cadre de la réforme constitutionnelle, de prévoir pour le bloc communal un seuil plancher de véritables recettes fiscales ? »

Les élus ont déploré que, quelques jours plus tôt, la **résolution** visant à promouvoir l'autonomie fiscale ait été rejetée de justesse (par 37 voix contre 32). Sachant que les débats parlementaires sur la réforme constitutionnelle n'en sont qu'au premier *round*, il a été réaffirmé que France urbaine continuerait à mettre tout son poids dans ce combat.

Cette volonté a été relayée quelques minutes plus tard par la voix de **Jean-Luc Moudenc** « nous, bloc communal et intercommunal, aspirons à retrouver l'autonomie financière mais aussi fiscale », dans le cadre de ses propos d'accueil du Président de l'Assemblée nationale, **François de Rugy** ayant fait l'honneur de clôturer les Rencontres.

Le développement de la mobilité : quelle ressources financières à mobiliser ? Table ronde co-organisée avec le GART

La politique publique de la mobilité, essentielle pour les Français et les territoires, implique des infrastructures lourdes synonymes **d'investissements sur le long terme**. Il y a là un véritable challenge, le coût total ayant été estimé à 31,5 milliards d'euros, réparti entre :

- 9 Md € pour le transport urbain hors Ile-de-France
- 10,5 Md € pour les régions (TER, transports interurbains, transports scolaires)
- 12 Md € pour le transport public en Ile de France

Les coûts d'investissement, mais également d'exploitation, évoluent à la hausse, notamment en raison :

- des nouveaux périmètres de l'intercommunalité (la mise en place des transports dans des zones denses est difficile à rentabiliser bien qu'il y ait davantage de public) ;
- d'exigence croissante en matière de sécurité et de normes environnementales ;
- d'une TVA qui est passée de 5,5 à 10% ;
- de la pression politique et sociale conduisant à une multiplication des tarifs sociaux ;
- et du développement de la fraude (qui représente environ 10% des pertes de recettes).

Or, les recettes ne sont pas démultipliables. Le **versement transport** est sans cesse attaqué. Les recettes tarifaires ont évolué ces dernières années en deçà de l'augmentation du niveau de service. Les apports des collectivités sont confrontés à la réduction des marges de manœuvre de ces dernières.

Charle-Eric Lemaignan, « Le versement transport doit être sanctuarisé. Sans versement transport, il n'y a plus de transports publics en France, en effet il représente 43% des recettes dans les réseaux de province et 33% en Ile-de-France »

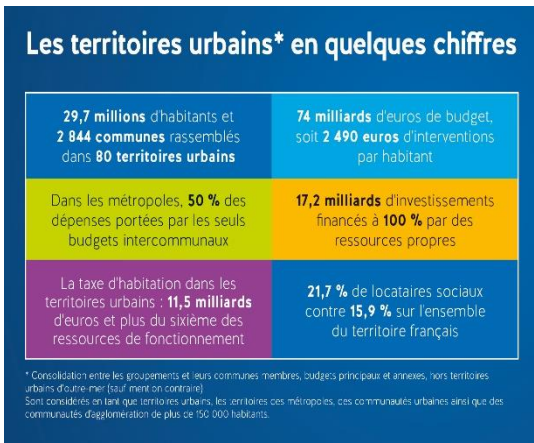
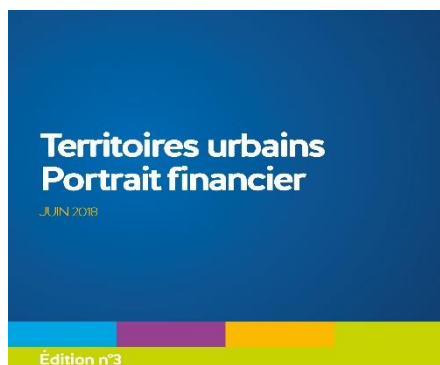
Benoît Simian, « Le transport doit payer le transport (...) En effet, il faut donner des outils financiers aux collectivités sur les questions de mobilité en privilégiant notamment les recettes affectées ».

Il faut pourtant chercher à **optimiser les recettes** si l'on veut développer nos politiques de mobilité mais aussi s'attacher à la restructuration des réseaux afin d'avoir un coût d'exploitation mieux maîtrisé.

La création de la « **Délégation permanente aux collectivités locales et à la décentralisation** » au sein de l'Assemblée nationale est la preuve de l'importance que les députés accordent aux problématiques territoriales en général et aux finances locales en particulier.

François de Rugy, « Je suis un militant de la décentralisation ! »

- **S'agissant de l'autonomie fiscale** : *« Je suis sensible à cette préoccupation avec la suppression annoncée par le Président de la République de la taxe d'habitation - excluant les résidences secondaires - (...) Pour autant, il est important que les élus puissent continuer, dans des domaines délimités, à fixer le niveau d'imposition, c'est une forme de lien démocratique »*
- **S'agissant des ressources qui devront remplacer la TH** : *« J'entends parfois que ça pourrait être une fraction de la CSG ou de la TVA. Mais il faut parler clairement aux Français : est-ce que ça veut dire une augmentation ? En aucun cas, si par exemple la TVA est retenue il s'agira du transfert d'une quote-part d'impôt national à taux inchangé. (...) J'attire votre attention sur le fait que ces impôts nationaux ont une certaine volatilité, laquelle devra, le cas échéant, être prise en considération par les gestionnaires publics locaux ».*
- **Sur la modernisation des assiettes fiscales** : *« La fiscalité n'est pas irréformable, les valeurs locatives servant d'assiette aux taxes foncières peuvent être actualisées progressivement afin que le calcul soit plus transparent pour les Français. Ce n'est pas normal qu'aujourd'hui dans une même commune un bien équivalent ne donne pas lieu à une même imposition. (...) Est-ce que cela doit être indexé sur les revenus ? Si on indexe directement sur les revenus cela pourrait être dangereux en termes d'inégalités territoriales.»*
- **Sur la réforme constitutionnelle** : *« La Constitution ne doit pas conduire à imposer des choix budgétaires sinon on dénature l'ordonnancement des textes ».*
- **Sur la contractualisation** : *« Elle permet de créer de la visibilité dans la gestion publique locale et elle est un aiguillon pour conduire le changement ».*



La 3^{ème} édition, *Territoires urbains – Portrait financier* permet d'inscrire dans la durée une préoccupation partagée : dresser un panorama complet du poids des interventions communales et intercommunales dans les territoires urbains.

Le parti-pris méthodologique d'une double consolidation est réitéré : tant entre les 80 budgets intercommunaux et les 2844 budgets de l'ensemble des communes qui en sont membres, qu'entre les 2923 budgets principaux et les 3071 budgets annexes. Au fil des transferts de compétences et de la mutualisation des services, l'interpénétration des interventions communales et intercommunales se renforce : aujourd'hui ce sont 36% des interventions dans les territoires urbains qui sont portés par les groupements à fiscalité propre, la proportion étant même de plus de 50% dans 11 territoires. Quant aux budgets annexes, ils retracent près du cinquième des dépenses d'équipement, et plus du tiers de celles mises en œuvre au niveau intercommunal.

Cette 3^{ème} édition couvre un champ territorial plus large que les précédentes.

Tout d'abord parce que, présentés à part l'an passé, les comptes des 25 territoires urbains d'Ile-de-France sont désormais agrégés avec ceux des 55 territoires urbains du reste de l'hexagone. Mais aussi parce que cinq nouvelles communautés d'agglomération ont intégré le club des plus de 150 000 habitants, tandis que 17 groupements ont connu un élargissement de périmètre. Le paradoxe du fait que 46% des communes qui appartiennent aux territoires urbains a moins de 2000 habitants n'est qu'apparent : si ces petites communes conservent leur attribut administratif de « rural », elles n'en évoluent pas moins en étroite symbiose avec l'agglomération à laquelle elles appartiennent ; et la mise en œuvre des budgets intercommunaux est le gage d'une puissante solidarité entre territoires complémentaires.

De plus, cette édition est, grâce au concours de la Direction des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat (USH), enrichie de données originales sur le logement social. Au moment où la question de la gouvernance territoriale des organismes HLM fait débat, une meilleure connaissance de la réalité du logement social dans les territoires urbains paraît en effet essentielle.

Accès à l'étude :

http://franceurbaine.org/sites/default/files/travaux/territoires_urbains_lbpc1_france_urbaine_juin_2018_v-ok.pdf

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes/etudes-communes/territoires-urbains-portrait-financier.html>