



Point Presse – Olivier DUSSOPT - APVF

Mission budgétaire « relations avec les collectivités territoriales »

17 octobre 2017

La relation de l'Etat et des collectivités est difficile à caractériser en cette rentrée. Parler de défiance généralisée serait excessif mais parler de confiance serait erroné.

C'est une relation marquée par la perplexité, le doute et des appréciations paradoxales.

Il est absolument nécessaire de reprendre le chemin du dialogue après un été de déceptions marqué par la suppression de 300 millions de crédits destinés aux collectivités, la réduction brutale et non concertée du nombre des emplois aidés, les annonces sur la politique du logement et les APL ... il y a eu là autant de motifs de crispation à quelques semaines de l'examen du PLF, qui débute aujourd'hui et des crédits concernant les collectivités locales. Ce sont ces motifs de crispation qui effacent les annonces que l'on peut saluer par ailleurs comme la stabilité institutionnelle et la pause des réformes, le maintien des crédits de la politique de la ville, ou encore la création de la conférence nationale des territoires.

A cela s'ajoutent un débat inutile, celui sur le nombre d'élus municipaux alors que l'immense majorité est bienveillante, et le sentiment que l'Etat n'arrive pas et n'arrivera peut-être jamais à sortir de cette posture de défiance vis-à-vis des collectivités, toujours considérées comme dépensières et dispendieuses même quand elles sont les seules à respecter les contraintes budgétaires.

Quelle appréciation à l'ouverture du débat budgétaire ?

Nous avons la volonté de ne pas dissocier le débat entre la loi de programmation pluriannuelle et le PLF2018 car les articles renvoient les uns aux autres. De plus le PLPFP trace un cap à l'échelle du quinquennat. Nous voulons aussi, comme l'APVF l'a toujours fait, dire ce qui va et ce qui ne va pas.

I. Un sentiment d'une injustice d'abord

Sentiment d'injustice à la lecture des articles 3, 7 et 10 de la loi de programmation pluriannuelle. Nous avons encore et toujours le sentiment que les collectivités sont sollicitées au-delà de leurs capacités et malgré les efforts déjà consentis.

- Les CT ont déjà beaucoup participé au redressement des comptes publics en permettant l'essentiel de l'amélioration du déficit public alors qu'elles ne représentent que 19% du total de la dépense publique.
- Un effort supplémentaire de 13 milliards d'euros et surtout, il leur est demandé de faire progresser leur excédent 2016, soit 3M d'euros ou 0,1% du PIB, à presque 22M d'euros en 2022 soit 0,8% du PIB. Dans le même temps, le besoin de financement de l'Etat aura évolué de -3,3% à -1,9% du PIB.
- On va finalement faire porter le désendettement à ceux qui ont déjà porté la diminution de la dépense publique et qui portent l'investissement.
- La trajectoire des dépenses des APUL (art7) est symptomatique avec l'anticipation d'une baisse de l'investissement et surtout un taux d'évolution systématiquement inférieur aux autres secteurs.

- Le plafonnement de l'enveloppe normée (article 13) est inacceptable en l'état car il intègre la fraction de TVA allouée aux régions et il n'est pas suffisamment explicite sur l'intégration ou non du FCTVA qui, y figure pour nous à ce stade.
- Enfin, la volonté du Gouvernement d'encadrer les dépenses publiques locales se trouvent traduites dans des dispositions qui sonnent comme des provocations comme la « règle d'or renforcée » prévue à l'article 24 avec un dispositif trop lourd pour ne pas être prescriptif pour les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI de plus de 50 000. Le seul ratio de l'endettement n'est pas opportun et par ailleurs, comment annoncer vouloir rétablir la confiance en adoptant d'abord et avant tout un tel mécanisme de tutelle.

On attend notamment du débat parlementaire :

- Un éclaircissement sur les conséquences que cette contrainte va avoir sur l'investissement public local. La perspective selon laquelle, nonobstant les aléas du cycle électoral, celui-ci serait seulement maintenu à son niveau actuel n'est pas acceptable car cela reviendrait à admettre que le recul de 20 à 25% conséquent à la baisse des dotations puisse être pérennisé.
- Un éclaircissement sur la cohérence entre, d'une part, le « Grand plan d'investissement » (GPI) qui va notamment mobiliser 38 Md€ de « crédits à impact maastrichtien » (c'est-à-dire venant accroître le besoin de financement) et, d'autre part les 21,4 Md€ d'excédent de financement exigé des collectivités locales. Quelle sera la capacité réelle des élus à choisir les projets qu'ils mènent ?

Article 13 et article 24 du PLPFP

Tel qu'il est rédigé, l'article 13 relatif au plafonnement de l'ensemble des concours financiers aux collectivités autorise l'inclusion de la quote-part de TVA des régions dans l'enveloppe globale des concours financiers. Il n'est nulle part indiqué qu'il s'agit de fiscalité transférée. Les discussions sur le paysage de la fiscalité locale à l'issue de la réforme de la taxe d'habitation ne pourront pas être abordées sereinement s'il demeure un risque de voir peser sur les variables d'ajustement la dynamique d'un impôt national partagé.

L'article 24 prévoit une nouvelle règle prudentielle¹ conduisant à plafonner la capacité de désendettement. Alors qu'il est techniquement démontré que l'actuelle règle d'or se suffit à elle, le risque de plafonnement du recours à l'emprunt, que comporte la nouvelle règle prudentielle, pose tout à la fois un problème politique et économique. Politique, parce qu'elle conduit, en matière de financement des nouveaux investissements dont la durée d'usage s'étale sur des décennies, à priver les élus locaux de la possibilité d'arbitrer entre autofinancement (c'est-à-dire par le contribuable actuel) et recours à l'emprunt (c'est-à-dire par le contribuable futur). Economique, parce qu'il s'agit d'un frein au développement d'équipements locaux alors même que l'Etat continu à accroître son endettement pour faire face à ses impasses de fonctionnement.

2. Des crédits budgétaires à un niveau satisfaisant mais avec des points à éclaircir et corriger

Le niveau des crédits alloués aux collectivités est conforme à ce qui a été annoncé par le Président de la République. La stabilité de la DGF est à saluer, et l'article 16 du PLF2018 traduit cet engagement.

¹ Elle est basée sur la capacité de désendettement, ratio encours de dette (appréciée en intégrant les budgets annexes) / épargne brute : par voie de décret sera fixée la limite maximale au sein d'une fourchette comprise entre 11 et 13 années (entre 9 et 11 pour la métropole de Lyon).

- Une nouvelle logique partenariale sur la base des conventions prévues l'article du 10 du PLPFP sur la base d'une évolution nette à 1,2% par an, en valeur et non en volume.
- Je salue le fait que l'effort de 13M soit appuyé sur l'évolution tendancielle des dépenses. Même si nous considérons qu'il est trop important et injuste, c'est préférable à la baisse nette des dotations que nous avons connue précédemment.
- Interrogation sur le mécanisme correcteur qui ne différencie pas, à ce stade, les collectivités concernées entre les 320 plus importantes et les autres. Interrogations aussi sur la prise en compte ou non des particularités (et notamment des dépenses contraintes) dans le mécanisme des conventions.

Des points d'attention et/ou de regrets :

- La péréquation verticale progresse moins que les années précédentes (100M de DSR et 90 de DSU) et elle est financée en interne aux crédits de la mission par écrêtement de la dotation forfaitaire et sur les variables d'ajustement.
- L'intégration de la DCRTP (dotation compensation réforme TP) dans les variables d'ajustement est inacceptable. Cela pénaliserait les bassins industriels et cela protégerait les territoires « gagnants » de la réforme de la TP.
C'est encore plus inacceptable que le taux de minoration des variables d'ajustement est très haut à 9,2%.
- La territorialisation de la CVAE ne peut pas être purement et simplement abandonnée. Soutien aux amendements de report à 2019 avec la création d'une mission parlementaire (art7).
- Le plafonnement de la péréquation horizontale à 1M est une mesure de sagesse (art61).
- L'automatisation du FCTVA est une bonne chose aussi (art 58) à condition de bien veiller à sa non intégration à l'enveloppe normée.
- Nous saluons aussi le doublement (de 18,5 à 40M) de la dotation de l'Etat pour les titres sécurisés (passeports et CNI) comme c'est prévu à l'article 62.

3. Des doutes et des questions pour l'avenir

La principale interrogation tient à la réforme-suppression de la taxe d'habitation. Les modalités de l'allègement de la TH sont sans surprises : dégrèvement lissé sur 3 ans et maintien du pouvoir de taux sur la composante non dégrévée.

Toutefois, le gouvernement pourrait avoir l'intention de revenir sur ce levier fiscal comme c'est indiqué dans l'exposé des motifs qui précise que « *un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires.* » Ainsi, au-delà du débat parlementaire sur le PLF 2018, la vigilance reste par conséquent de mise dans la perspective de la Conférence nationale des territoires.

Par ailleurs, malheureusement, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ne figure pas dans le PLF et n'est pas annoncée pour le PLFR. On peut rappeler que la perspective de nouveau report de la révision est considérée comme regrettable aux élus du Comité des finances locales pour plusieurs raisons :

- cela impacte la lisibilité (coefficient de neutralisation) et l'efficacité de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels qui, elle, est effective ;
- elle conduit au maintien d'une assiette obsolète pour d'autres impôts locaux comme la taxe foncière, la TEOM... (en 2020, la part de fiscalité locale qui continuera d'être assis sur des valeurs locatives obsolètes pèsera 3 fois plus que la part de TH dégrévée) ; cela entérine et pérennise des inégalités dans les recettes des collectivités,

- et, surtout, se développe le risque de suppression progressive des impôts locaux territorialisés par substitution de dotations de compensation ou au profit d'un partage du produit d'impôts nationaux qui priveraient définitivement le bloc communal d'un levier fiscal.

Par ailleurs, ce nouveau dégrèvement va voir se superposer deux régimes de dégrèvements (base 2000 et base 2017), ce qui rend encore plus complexe le modèle de compensation, et rien ne peut garantir que le régime du dégrèvement sera maintenu dans le temps. L'après 2020 semble particulièrement confus sur le pouvoir de taux, la justice d'une telle mesure tant par la non révision des bases que par l'effet de seuil pour les 20% de contribuables qui devraient continuer à payer la TH. Cela appelle à une vraie réforme de la fiscalité locale

L'évolution de l'ODEDL et des ratios dits « de bonne gestion » est une autre source d'interrogations qui renvoie à la question du maintien de la libre administration. C'est d'autant plus sources d'inquiétudes que le modèle de financement actuel ne paraît pas tenable tant il est contraint et par le recours désormais massif à la technique des variables d'ajustement.

Tout cela souligne encore la nécessité d'une loi de financement des collectivités et d'une maîtrise des dépenses imposées par l'Etat (par les normes ou les dispositions législatives adoptées au fil de l'eau.

C'est un chantier que je veux poursuivre, c'est une nécessité pour plus de lisibilité et de transparence dans les relations entre l'Etat et les collectivités dans une période où le sentiment que la tentation d'une recentralisation existe avec le fait que :

- Les efforts demandés reposent principalement sur les collectivités alors qu'elles ont beaucoup plus contribué que l'Etat ces dernières années ;
- Cette inégalité de traitement se traduit notamment par la nouvelle « règle d'or » à laquelle ne seront soumises que les collectivités ;
- Le risque que le « mécanisme de correction » soit une telle usine à gaz qu'il remette en cause la libre administration des collectivités ;
- La réforme phare du quinquennat afin de restituer du pouvoir d'achat aux français (TH) repose financièrement sur les collectivités et même si elle sera compensée par l'Etat, elle remet en cause leur autonomie fiscale.

C'est aussi pour cela que j'ai accepté, à titre personnel, de participer à la mission d'expertise mise en place par le Premier Ministre : restaurer la confiance par le dialogue, se projeter dans l'avenir, réexaminer le modèle de financement des collectivités.