



CHRONIQUE DE TROIS ANS DE COMBATS DES DÉPUTÉS SOCIALISTES

**FACE À UN GOUVERNEMENT RECENTRALISATEUR, NOS
PROPOSITIONS POUR LES COLLECTIVITÉS**

PAR CHRISTINE PIRÈS BEAUNE, LE 03.12.2018 :

**JOËL AVIRAGNET, ERICKA BAREIGTS, MARIE-NOËLLE BATTISTEL, GISÈLE BIÉMOURET,
CHRISTOPHE BOUILLON, JEAN-LOUIS BRICOUT, LUC CARVOUNAS, ALAIN DAVID, LAURENCE
DUMONT, OLIVIER FAURE, GUILLAUME GAROT, DAVID HABIB, MARIETTA KARAMANLI,
JÉRÔME LAMBERT, GEORGE PAU-LANGEVIN, DOMINIQUE POTIER, JOAQUIM PUEYO, VALÉRIE
RABAULT, HERVÉ SAULIGNAC, SYLVIE TOLMONT, CÉCILE UNTERMAIER, HÉLÈNE
VAINQUEUR-CHRISTOPHE, BORIS VALLAUD, MICHÈLE VICTORY.**

FACE À UN GOUVERNEMENT RECENTRALISATEUR

**NOS PROPOSITIONS POUR
LES COLLECTIVITÉS DANS
LE BUDGET 2019**

3 DÉCEMBRE 2018





PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 UN BUDGET EN TROMPE L'ŒIL POUR LES TERRITOIRES

Nous venons d'achever en première lecture à l'Assemblée nationale l'examen du projet de loi de finances pour 2019 (PLF 2019).

Exceptionnellement, ce projet de loi contient peu de dispositions en faveur des collectivités locales, le Gouvernement ayant annoncé que les réformes fiscales et



budgétaires concernant les collectivités locales seraient abordées dans un texte de loi spécial qui sera débattu au printemps 2019.

Néanmoins, ce PLF 2019 contient **de nombreux reculs à l'encontre des territoires** et nous souhaitons vous en rendre compte à travers ce livret. Nous souhaitons également partager avec vous **les batailles que notre groupe a menées contre la recentralisation à l'œuvre.**

- **Le principal recul est un recul budgétaire** : en cumulant les impacts de la loi de finances 2018 et ceux attendus du PLF 2019, **les territoires auront perdu, en cumulé depuis 2017, près de 10 milliards d'euros de soutien budgétaire de l'Etat**, contrairement aux annonces trompeuses du Gouvernement.

Le budget en faveur des collectivités locales revêt une technicité croissante qui permet au Gouvernement de « cacher » certaines de ces coupes : bien entendu, nous nous sommes employés à les déceler et surtout à les dénoncer.

Ainsi, dans de nombreux cas, le Gouvernement a pris publiquement des engagements qu'il fait finalement payer aux collectivités elles-mêmes.

- **Face à cette recentralisation et face aux ponctions cachées du Gouvernement, les propositions que nous avons portées dans la discussion budgétaire ont été les suivantes :**
 - L'État doit payer lui-même les engagements qu'il prend : qui décide paye ;
 - Les efforts demandés aux collectivités sur leurs dépenses de fonctionnement doivent être revus pour mieux tenir compte de leur situations particulières ;
 - La solidarité financière entre les territoires doit être renforcée ;
 - Le soutien à l'investissement local doit être une priorité ;
 - Les contrats aidés non marchands doivent être relancés.

Au sein du groupe des députés socialistes et apparentés, **nous sommes bien conscients des difficultés qui sont apparues avec la mise en œuvre de la réforme territoriale élaborée sous le précédent quinquennat, notamment avec la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) et la loi de délimitation des régions.** Nous nous attacherons à vous consulter pour pouvoir porter au printemps prochain des solutions d'amélioration.

Nous vous souhaitons une bonne lecture et sommes bien entendu à votre disposition pour toute question que vous souhaiteriez nous adresser !

Valérie RABAULT
Députée de Tarn-et-Garonne
Présidente du groupe
Socialistes et apparentés
valerie.rabault@assemblee-nationale.fr

Christine PIRES-BEAUNE
Députée du Puy-de-Dôme
Responsable commission des finances
du groupe Socialistes et apparentés
christine.piresbeaune@assemblee-nationale.fr

SOMMAIRE

LES RECULS DU PLF 2019 POUR LES TERRITOIRES.....	6
1. Un manque à recevoir pour les territoires évalué en cumulé à près de 10 milliards d'euros depuis 2017.....	6
2. Une réduction des inégalités de richesse entre les territoires qui n'est plus une priorité.....	14
3. L'effort demandé aux collectivités locales est plus important qu'annoncé compte tenu du retour de l'inflation.....	21
4. Un affaiblissement de l'autonomie fiscale des collectivités.....	23
LES BATAILLES QUE NOUS AVONS MENEES LORS DU DEBAT BUDGETAIRE POUR 2019.....	28
1. Faire confiance aux collectivités territoriales et à leurs élus.....	28
2. Instaurer de l'équité entre territoires et soutenir l'investissement.....	30
NOS COMBATS POUR LA SUITE DE LA LEGISLATURE.....	36
1. Pour une rénovation des relations financières entre les collectivités et l'État.....	36
2. Pour une meilleure valorisation de l'innovation locale.....	37

LES RECULS DU PLF 2019 POUR LES TERRITOIRES

1. Un manque à recevoir pour les territoires évalué en cumulé à près de 10 milliards d'euros depuis 2017

1.1 Synthèse des manques à recevoir pour les territoires en deux ans

Total des manques à recevoir pour les territoires (en millions d'euros)			
Dispositif	2018	2019	Cumul
Baisse des concours financiers en direction des collectivités (« variables d'ajustement », fonds de soutien au développement économique des régions...)	-900	-200	-2 000
Baisse des dotations de soutien à l'investissement local (DSIL, contrats de ruralité...)	-171	-45	-387
Réduction et réforme des emplois aidés non marchands (CUI-CAE, emplois d'avenir...)	-858	-857	-2 573
Suppressions de dispositifs en faveur de l'investissement local (FISAC, TEPCV...)	-349	-14	-712
Baisse des subventions des ministères et suppression des réserves parlementaires et ministérielles (TDIL...)	-219	/	-438
Diminution des moyens de diverses agences œuvrant sur les territoires (agences de l'eau, ADEME...)	-270	-246	-786
Réduction des moyens des bailleurs sociaux	-780	-873	-2 433
Baisse du produit des amendes de police	-153	-39	-345
TOTAL	-3 700	-2 274	-9674

Source du tableau : Loi de finances 2018 et Projet de loi de finances 2019

Lecture du tableau : par exemple, pour les emplois aidés à destination des collectivités et des associations, le Gouvernement a coupé 858 millions € de crédits pour 2018. Il a réalisé une nouvelle coupe de 857 millions € en 2019 en plus de la coupe de réalisée en 2018. Au total, depuis 2017, la coupe est de 858 millions € en 2018 et de 858 millions € + 857 millions d'euros en 2019, ce qui donne un total de 2,57 milliards € en cumulé depuis 2017.

1.2 L'Etat prend des engagements vis-à-vis des collectivités pour 144 millions d'euros et les fait payer en catimini aux collectivités locales elles-mêmes !

Du fait des règles encadrant les transferts financiers vers les collectivités territoriales, l'État dispose de marges de manœuvre pour reporter sur ces collectivités le coût des engagements qu'il prend. C'est une « combine » légale, mais injuste pour les territoires.

Pour 2019, le Gouvernement s'est ainsi engagé à verser 144 millions d'euros à certaines collectivités locales pour couvrir des événements exceptionnels :

- 50 millions d'euros d'aide exceptionnelle accordée à la **collectivité de Saint-Martin, suite au passage de l'ouragan Irma**. Pour rappel, le communiqué de presse du Premier ministre, en date du 17 septembre 2018, annonçait que « *l'État apportera 50 millions d'euros à la Collectivité au titre de son budget de fonctionnement* » ;
- 2 millions d'euros d'aides à destination des **collectivités victimes d'événements climatiques** en 2018 ;
- 8 millions d'euros du **plan Orsenna visant à élargir les horaires d'ouverture des bibliothèques** municipales et départementales ;
- 84 millions d'euros d'engagements financiers pris par le passé par l'État pour **soutenir l'investissement des départements** et qui restent à payer.

Au final, cet argent ne sera pas versé par l'Etat mais sera pris sur certaines allocations compensatrices versées aux collectivités, à hauteur de 144 millions d'euros. On parle alors de « variables d'ajustement » (voir la 3^{ème} ligne du tableau en page 6).

En d'autres termes, **ce que le gouvernement promet d'un côté, il le prend aux collectivités de l'autre.**

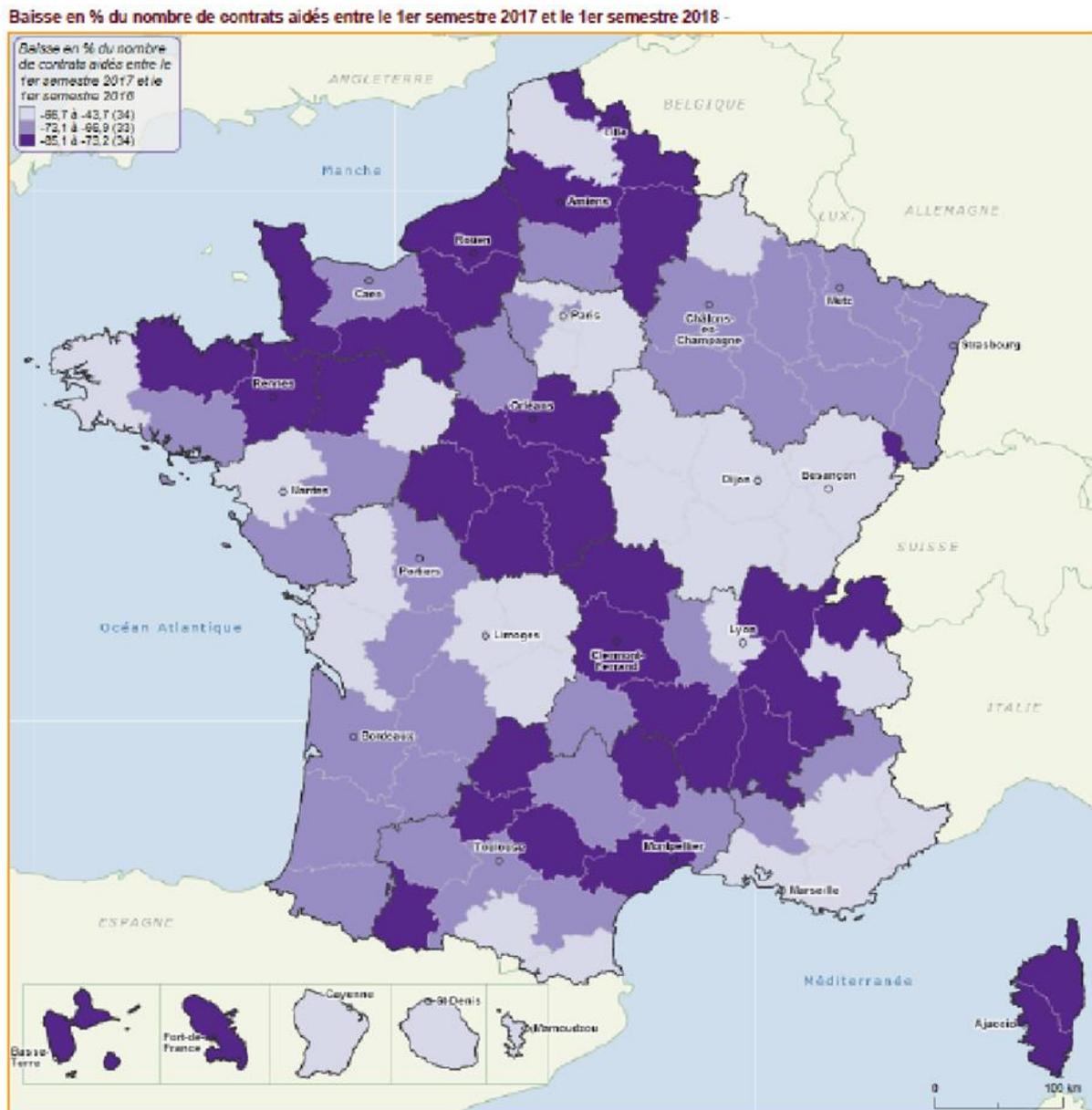
1.3 L'Etat réduit le nombre d'emplois aidés et baisse son aide financière pour chaque contrat

Depuis 2017, deux phénomènes sont à l'œuvre (5^{ème} ligne du tableau en page 6) :

- **La baisse du nombre de créations d'emplois aidés.** Voici l'évolution du nombre de créations d'emplois aidés depuis 2016 :
 - en 2016 = 465 000
 - en 2017 = 310 000
 - en 2018 = 200 000
 - en 2019 = 100 000 (tel que voté dans le PLF 2019, ce chiffre ne comprenant plus les contrats aidés dédiés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap)

- **La baisse du soutien financier de l'Etat par contrat** en raison de la transformation des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) en contrats Parcours emplois compétences (PEC) :
 - La prise en charge est désormais de 50 % contre 80 % voire 90 % pour les anciens contrats aidés et les PEC sont soumis à des prescriptions spécifiques en matière d'accompagnement et de formation ;
 - Le coût pour une commune était de 385 euros par mois avec les anciennes formules, il est de 550 euros par mois avec les PEC.

La carte ci-dessous, élaborée par le groupe Socialistes et apparentés à partir des chiffres de la DARES, montre l'ampleur de la baisse en pourcentage du nombre de créations de contrats aidés par département entre le 1er semestre 2017 et le 1er semestre 2018. **Plus un département apparaît en foncé sur la carte, plus la baisse du nombre de créations d'emplois d'aides est importante.**



Sur la France entière, ce sont 188 000 emplois aidés qui ont été créés au 1er semestre 2017 contre 61 000 au 1er semestre 2018, soit une baisse de 68 %.

1.4 L'Etat baisse son soutien budgétaire à l'investissement des communes et des intercommunalités

Là aussi, depuis 2017, deux phénomènes sont à l'œuvre.

- Premièrement, **l'État réduit progressivement les moyens budgétaires visant à soutenir les collectivités locales dans leurs investissements** (4^{ème} ligne du tableau en page 6) :

Dotation	Loi de finances	Loi de finances	Loi de finances
	2017	2018	2019
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	996	1 046	1 046
Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	786	615	570
<i>dont contrats de ruralité</i>	<i>216</i>	<i>45</i>	<i>0</i>
Dotation politique de la ville (DPV)	150	150	150
Réserve parlementaire	86	0	0
Total	2 022	1 811	1 766

Source : Note de présentation des rapporteurs spéciaux au Sénat de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sur le PLF 2019

Les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal ont donc été réduites de 256 millions d'euros, soit une baisse de 13 % entre 2017 et 2019. Ces montants portent sur les autorisations d'engagement, qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.

- Deuxièmement, **l'Etat fait en sorte que les crédits de paiement (qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées sur l'exercice budgétaire) ne soient pas intégralement utilisés.** À y regarder de plus près, on s'aperçoit de deux choses.

D'une part, les crédits de paiement de ces dotations sont très inférieurs au montant des autorisations d'engagement, comme le montre le tableau ci-dessous : l'Etat annonce 1,766 milliards d'euros d'autorisations d'engagement mais ne met à disposition des communes et des EPCI « que » 1,421 milliards d'euros.

Dotation	Loi de finances 2019	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1 046	807
Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	570	503
Dotation politique de la ville (DPV)	150	111
Total	1 766	1 421

Source : Projet de loi de finances 2019

D'autre part, comme le montre le tableau ci-dessous, la majorité des crédits de paiement ouverts en 2019 sont des crédits reportés des années précédentes :

Dotation	Loi de finances 2019	
	Crédits de paiement reportés	Crédits de paiement nouveaux
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	677	130
Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	453	50
Dotation politique de la ville (DPV)	90	21
Total	1 220	201

Source : Projet de loi de finances 2019

Ces « deux tours de passe-passe » cumulés signifient qu'en réalité, pour 2019, ce sont seulement 201 millions d'argent nouveau que le gouvernement flèche vers le soutien à l'investissement des communes et des EPCI en 2019.

1.5 L'Etat met fin à deux dispositifs qui ont pourtant fait leurs preuves : FISAC et TEP-CV

Sans aucune concertation et avec un calendrier précipité, le gouvernement a décidé de mettre un terme à deux dispositifs soutenant notamment l'investissement des collectivités territoriales (6^{ème} ligne du tableau en page 6).

- Ainsi, le **Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC)** est placé en « gestion extinctive », comme le disent les documents gouvernements.

Le PLF n'ouvre donc aucun crédit nouveau vers le FISAC en 2019 et ne prévoit que 6,1 millions d'euros pour les opérations déjà en cours.

- Le gouvernement a également mis un terme au dispositif « **Territoire à énergie positive pour la croissance verte** » (**TEPCV**), créé sous le précédent quinquennat, qui avait lancé une vraie dynamique territoriale en faveur de la transition énergétique.

Ce label a permis à 554 territoires, comprenant plus de 15 000 communes réparties sur l'ensemble du territoire national (hexagone et outre-mer) et représentant 40 millions de nos concitoyens, de bénéficier d'un soutien financier important, entre 500 000 et 2 millions d'euros, du ministère de l'environnement pour des projets relatifs à l'efficacité énergétique, la mobilité durable, les énergies renouvelables ou l'économie circulaire.

1.6 L'Etat baisse à nouveau les moyens des agences de l'eau

Notre pays compte aujourd'hui six agences de l'eau, organisées par bassins hydrographiques, qui ont pour mission de protéger les ressources en eau et les milieux aquatiques.

Ces agences financent principalement leurs actions par le produit de redevances perçues auprès de l'ensemble des usagers de l'eau. Ces recettes étaient plafonnées à 2,3 milliards d'euros en 2017 (autrement dit si le rendement de la redevance est supérieur au plafond, le surplus ne revient pas aux agences de l'eau mais tombe dans les caisses de l'Etat).

Leurs actions visent à favoriser la gestion équilibrée et économe de la ressource en eau, la protection des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable et la régulation des crues.

Le gouvernement d'Édouard Philippe a décidé de réduire ce plafond, ce qui revient de fait à réduire les moyens des agences, alors que des efforts importants leur avaient déjà été demandés sous le précédent quinquennat.

Ainsi, en 2018, le plafond des redevances a été réduit de 20 millions d'euros et 200 millions d'euros ont été prélevés sur leur trésorerie. En 2019, ce plafond sera baissé de 175 millions d'euros supplémentaires, pour diminuer à 2,105 milliards d'euros.

En cumulé, le gouvernement a baissé les moyens des agences de 615 millions d'euros sur deux ans, alors que leurs missions sont de plus en plus nombreuses (8^{ème} ligne du tableau en page 6).

2. Une réduction des inégalités de richesse entre les territoires qui n'est plus une priorité

Il existe deux types d'outils pour réduire les écarts de richesse entre les collectivités :

- La péréquation verticale : l'Etat accorde des fonds supplémentaires (appelés fonds de péréquation verticale) à certains territoires en fonction de leurs besoins.

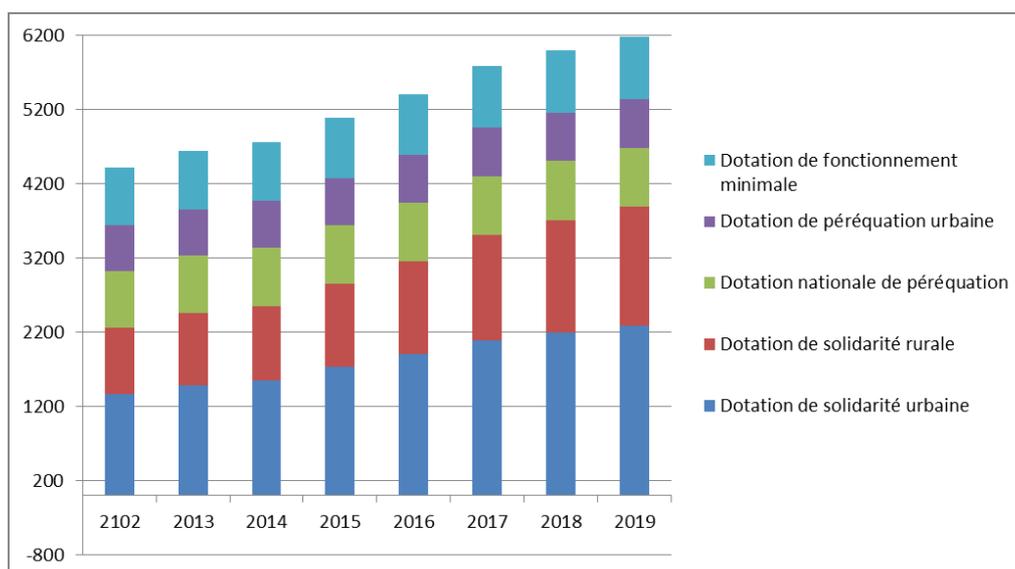
Depuis 2018, le gouvernement a, dans la pratique, dévoyé ce principe. En effet, la hausse des fonds de péréquation devrait être de l'argent pris sur le budget de l'Etat. Or ce n'est pas le cas : désormais, chaque fois que le Gouvernement augmente les fonds de péréquation verticale, il prend intégralement l'argent sur la dotation globale de fonctionnement versée également aux collectivités. Par exemple, quand l'enveloppe de la dotation de solidarité urbaine augmente de 90 millions d'euros, cela entraîne dans le même temps une baisse de l'enveloppe de la dotation forfaitaire des communes du même montant. Autrement dit, le Gouvernement fait là encore financer par les collectivités locales ses engagements.

- La péréquation horizontale : le Parlement ponctionne certaines collectivités « riches » et redistribue cet argent aux plus pauvres.

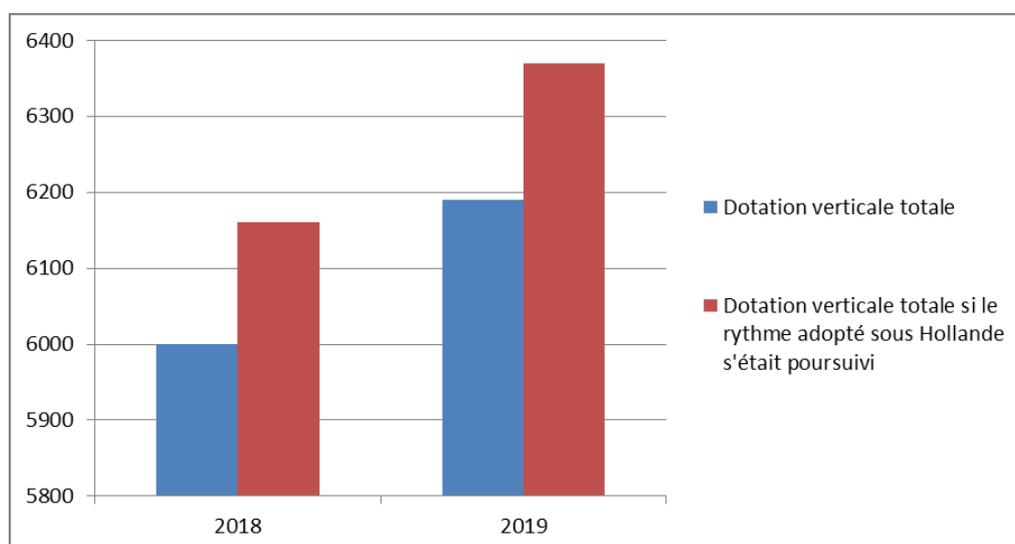
Sous la précédente législature, la réduction des inégalités de richesse entre les collectivités territoriales était une priorité : cela s'est traduit par une augmentation, chaque année, de la péréquation verticale et de la péréquation horizontale.

2.1 L'Etat limite les moyens qu'il accorde à la réduction des inégalités entre territoires

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de la péréquation verticale pour les communes (Dotation de solidarité urbaine, Dotation de solidarité rurale et Dotation nationale de péréquation) et les départements (Dotation de péréquation urbaine et Dotation de fonctionnement minimale). Jusqu'en 2017, on note une évolution significative de cette péréquation qui s'est ralentie à partir de 2018.

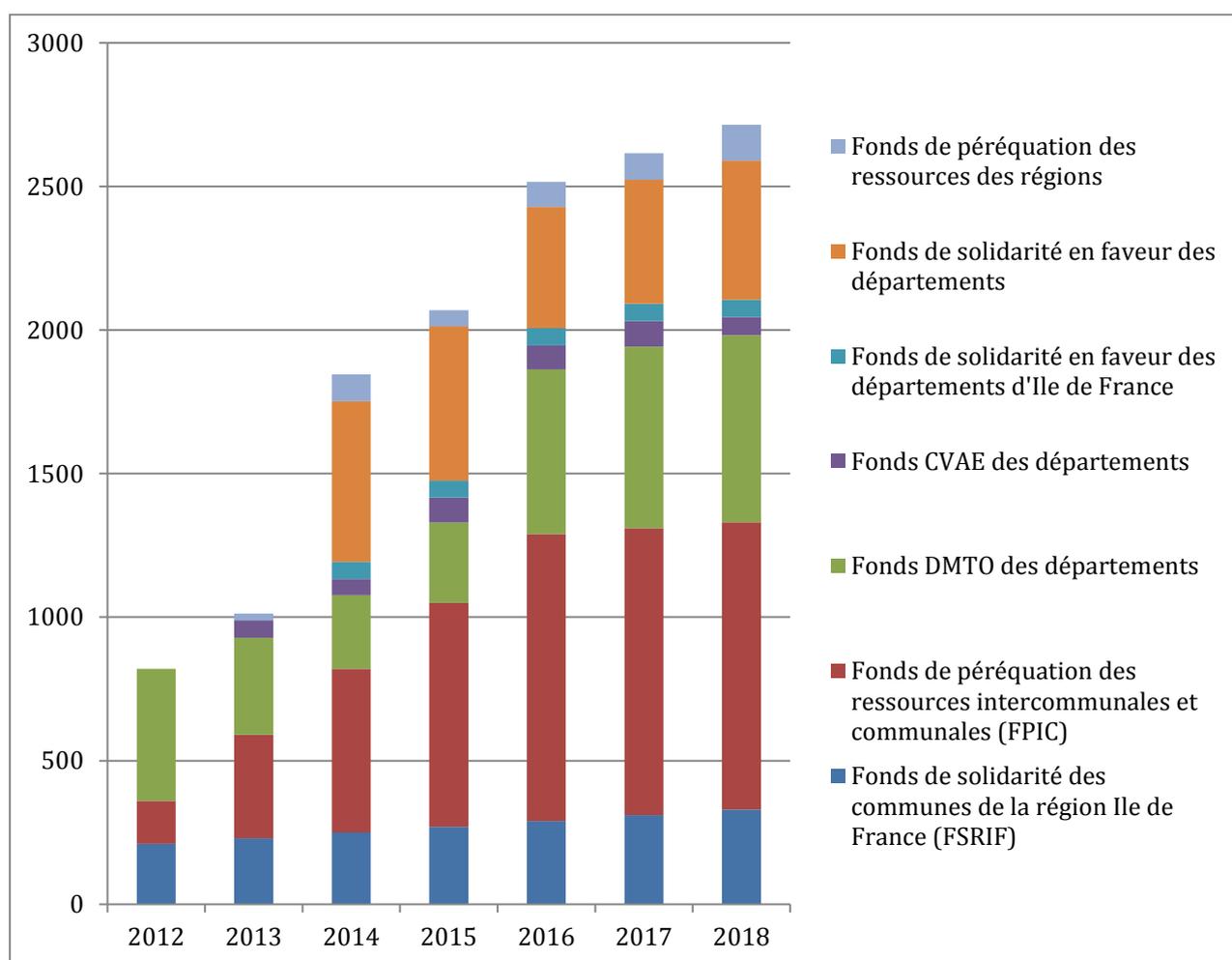


Dans le graphique ci-dessous, on montre ce qu'aurait été pour 2018 et 2019 le niveau de péréquation verticale (en rouge) si la progression engrangée sous le quinquennat Hollande avait été poursuivie. En bleu figure le montant actuel de péréquation. On voit qu'en 2019, la péréquation verticale aurait été supérieure de 180 millions d'euros.



2.2 L'Etat est moins exigeant que précédemment en termes d'efforts demandés aux collectivités les plus riches vis-à-vis des plus pauvres

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de la péréquation horizontale : comme dans le cas de la péréquation verticale, cette péréquation a connu une forte progression entre 2012 et 2017, qui s'est fortement ralentie depuis.



Il faut noter qu'il n'est pas encore possible de connaître les montants 2019 de certains fonds, d'où l'absence de colonne 2019 dans le graphique ci-dessus. Toutefois, le gouvernement a choisi de maintenir le gel du montant du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales et du montant du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France dans le PLF 2019.

2.3 Une réforme de la dotation des intercommunalités (EPCI) qui n'atteint pas ses objectifs

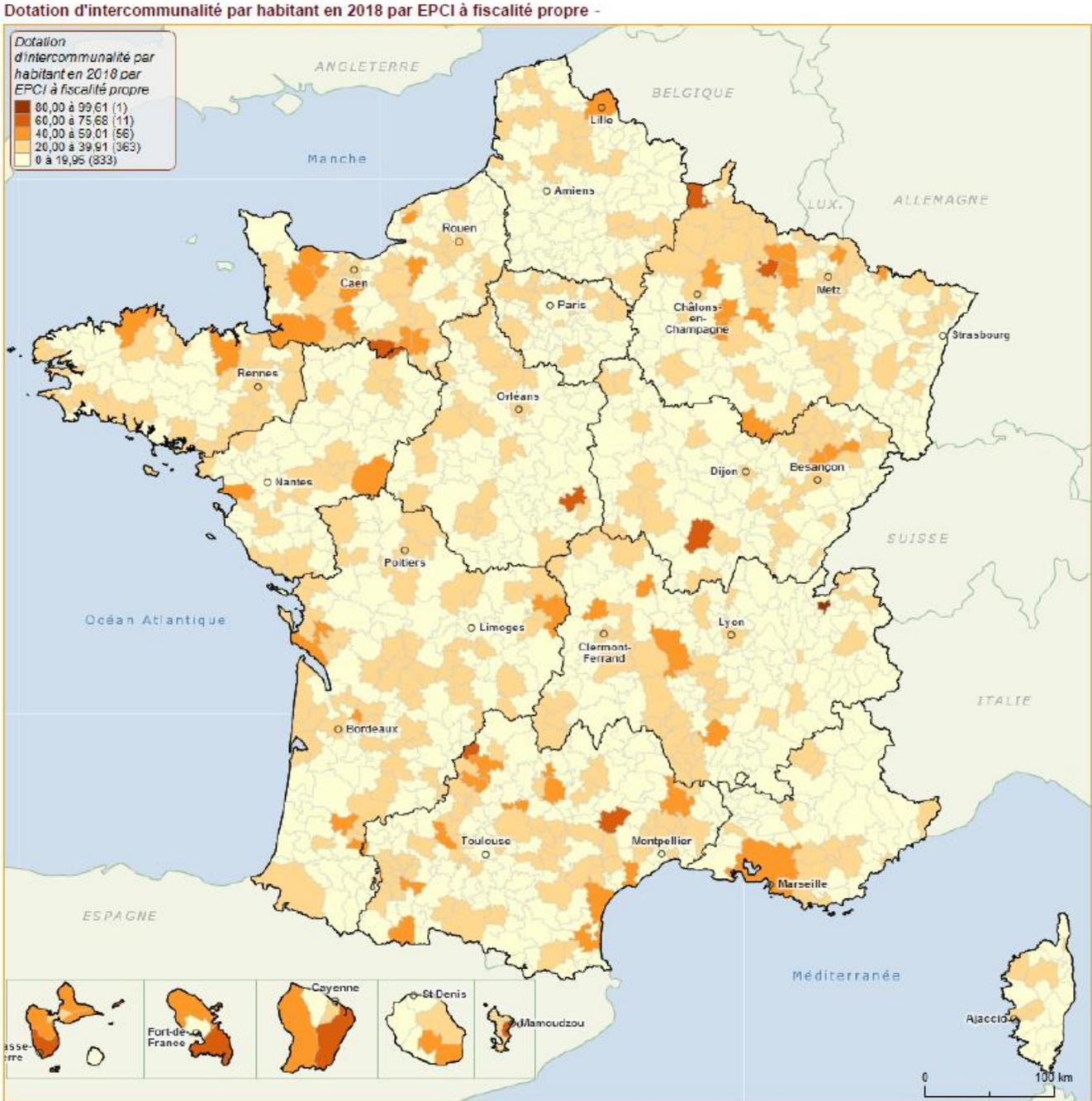
La dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre visait initialement à réduire les inégalités entre les différentes intercommunalités (EPCI) à fiscalité propre et à promouvoir l'intégration intercommunale. C'est donc en partie une dotation de péréquation.

Ces objectifs ont été dévoyés, notamment parce que le montant total de la dotation d'intercommunalité a fortement diminué entre 2013 (2,702 milliards d'euros) et 2017 (1,470 milliard d'euros) du fait des baisses successives de la dotation globale de fonctionnement décidées sous le précédent quinquennat.

Ces ponctions ont renforcé le caractère volatile de cette dotation, qui s'explique également par l'augmentation de la population chaque année et les évolutions successives de la carte intercommunale.

En conséquence, les attributions versées au titre de la dotation se sont progressivement éloignées du niveau de richesse et du degré d'intégration des EPCI.

La carte ci-dessous, élaborée par le groupe Socialistes et apparentés, indique le montant de la dotation d'intercommunalité par habitant en 2018 pour chaque EPCI à fiscalité propre :



Tout le monde s'accorde pour dire qu'il fallait donc rénover cette dotation, et cette carte montrant de grandes disparités entre les montants l'atteste également. La réforme proposée par le gouvernement semble aller dans la bonne direction, en reposant sur les principes directeurs suivants :

- Les différentes enveloppes de la dotation d'intercommunalité se fondent dans une enveloppe unique, commune à toutes les catégories d'EPCI, dont le montant sera revalorisé chaque année ;
- Le niveau de richesse des EPCI sera mieux pris en compte, avec l'introduction du critère de revenu par habitant ;
- Des garanties sont prévues pour assurer la continuité et la prévisibilité des montants attribués.

Si nous sommes d'accord avec les principes directeurs qui sous-tendent cette réforme, nous constatons un décalage entre la théorie et la réalité. Ainsi les simulations communiquées par le gouvernement, après l'adoption du projet de loi de finances pour 2019 amendé par l'Assemblée nationale, montrent que les principes directeurs ne sont pas respectés dans les faits.

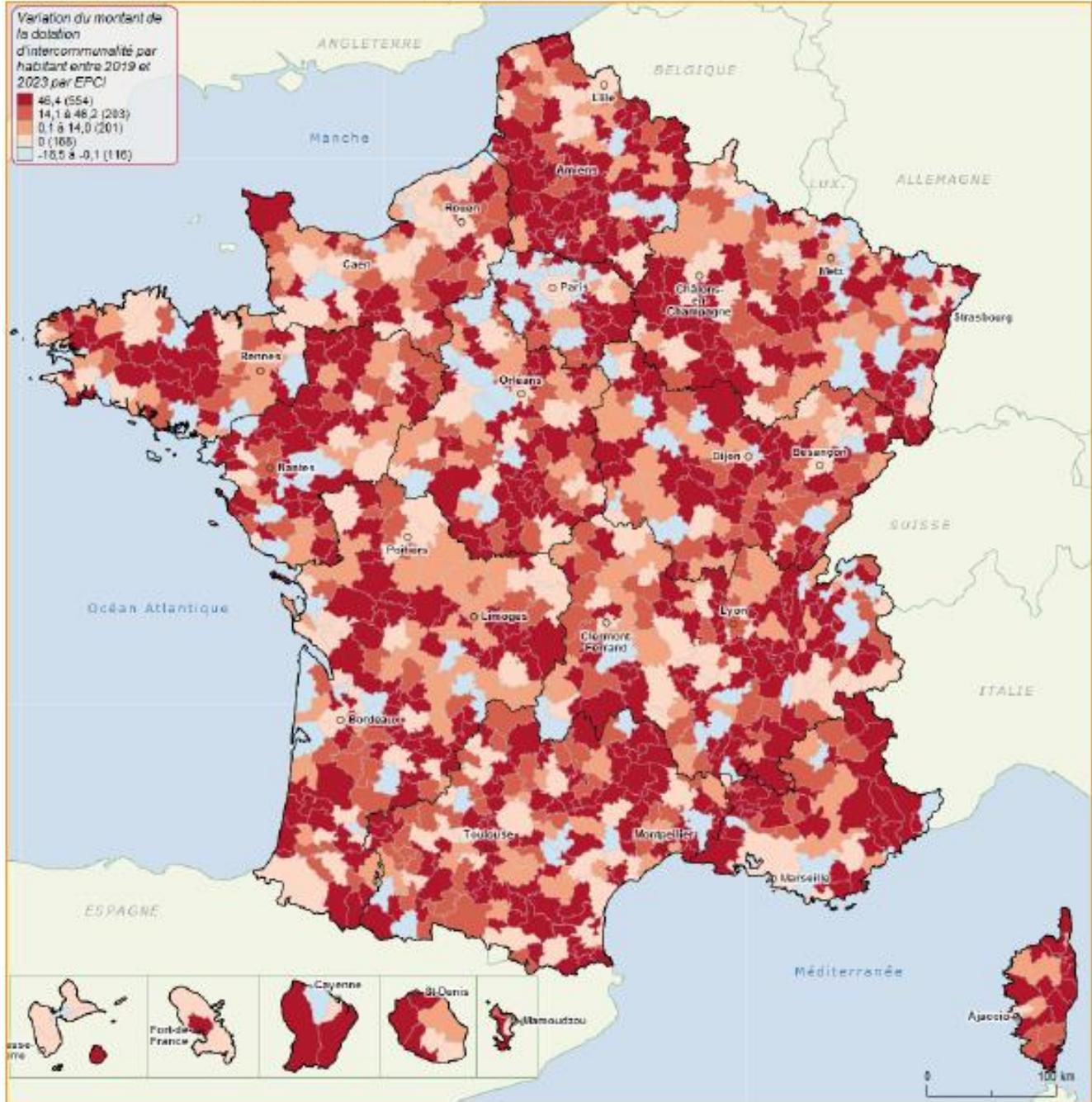
Les communautés de communes sont les principales bénéficiaires de la réforme puisque 80 % d'entre elles sont gagnantes à la réforme, contre 41 % pour les communautés d'agglomération, 38 % pour les communautés urbaines et 50 % pour les métropoles.

À y regarder de plus près, certaines évolutions sont surprenantes. Ce sont les communautés de communes à fiscalité additionnelle, c'est-à-dire celles qui ont refusé de passer à une fiscalité professionnelle unique, qui sont les principales gagnantes avec une évolution de leur dotation de 6 euros par habitant entre 2018 et 2023.

Par ailleurs, s'il ne s'agit pas d'opposer les catégories d'EPCI à fiscalité propre entre elles, aucune métropole ne connaîtra une baisse de sa dotation d'intercommunalité sur la période quand certaines communautés de communes ou d'agglomération perdront à la réforme, malgré une forte intégration communautaire et un revenu par habitant faible.

La carte ci-dessous, élaborée par le groupe Socialistes et apparentés à partir des simulations évoquées ci-dessus, permet de comparer les variations en % du montant de la dotation d'intercommunalité par habitant entre 2019 et 2023 pour les 1 262 EPCI à fiscalité propre que compte notre pays en 2019.

Variation du montant de la dotation d'intercommunalité par habitant entre 2019 et 2023 par EPCI -



3. L'effort demandé aux collectivités locales est plus important qu'annoncé compte tenu du retour de l'inflation

3.1 La loi de programmation des finances publiques impose aux collectivités locales de baisser leurs dépenses

Stopper la baisse uniforme des dotations aux collectivités est une bonne chose. Toutefois, la méthode retenue par le gouvernement impose une trajectoire des finances locales bien plus contraignante que ce qu'il y paraît.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 fixe comme objectif aux collectivités et aux EPCI un excédent budgétaire de 17 milliards d'euros en 2022. Pour y arriver, la LPFP 2018-2022 fixe :

- **un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement** des collectivités territoriales et des intercommunalités (EPCI) de 1,2 % par an en valeur (donc inflation comprise). Ceci signifie que si l'inflation est de 2% par an, alors la baisse réelle des dépenses de fonctionnement est de 0,8%.
- **un objectif d'évolution du besoin de financement** des collectivités territoriales et des EPCI de -2,6 milliards d'euros par an (-13 milliards d'euros au total).

Selon la communication du gouvernement, l'objectif est que le rythme d'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités soit moins fort que celui des années précédentes.

En réalité, **cet objectif conduit à demander aux collectivités de réduire leurs dépenses de fonctionnement compte tenu de l'inflation. En effet, le rythme d'augmentation des dépenses de fonctionnement fixé à 1,2 % est inférieur au niveau d'inflation, pour chaque année entre 2018 et 2022.**

3.2 Un corsetage inédit de la dépense publique locale, au détriment de l'action publique sur les territoires

La LPFP 2018-2022 a mis en place un dispositif de contractualisation entre l'État et les 322 collectivités et EPCI à fiscalité propre dont le budget principal dépasse 60 millions d'euros. Au 1er juillet 2018, 229 collectivités sur 322 ont signé un contrat, soit 71 %.

Il est désormais possible de tirer un premier bilan de ce dispositif. Comme l'avaient anticipé les députés socialistes et apparentés lors des discussions budgétaires de l'automne 2017, les contrats de maîtrise de la dépense publique locale souffrent de plusieurs limites, par exemple :

- quand l'État impose de nouvelles dépenses aux collectivités territoriales, ces dernières ne sont pas toutes neutralisées dans la définition des dépenses réelles de fonctionnement de ces collectivités ;
- les dépenses de solidarité des départements ont une dynamique qui leur échappe en grande partie. Or ces contrats ne prennent que trop peu en compte cette particularité.

4. Un affaiblissement de l'autonomie fiscale des collectivités

4.1 Suppression de la taxe d'habitation : une compensation qui n'est pas garantie dans le temps

Le gouvernement a annoncé une suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages entre 2018 et 2020, qui devrait précéder une suppression totale de cette taxe d'ici 2022.

Cette suppression prendra la forme d'un dégrèvement pour les communes et intercommunalités (EPCI à fiscalité propre), ce qui leur assure juridiquement une compensation à l'euro près sur la base des taux 2017.

Or rien ne garantit qu'à l'avenir ce dégrèvement ne se transformera pas en exonération, pouvant être réduite chaque année : contrairement au dégrèvement, une exonération n'est pas compensée à l'euro près par l'Etat.

4.2 Non, les maires n'ont pas profité du dégrèvement de la taxe d'habitation pour augmenter les taux !

Le sujet du dégrèvement de taxe d'habitation a donné lieu à une communication très contestable du gouvernement, stigmatisant les communes et intercommunalités (EPCI à fiscalité propre) ayant procédé à une augmentation de leur taux ou à une modification de leur politique d'abattements.

En effet, comme l'État compense à l'euro près le dégrèvement de taxe d'habitation sur la base des taux 2017, toute augmentation de taux décidée démocratiquement par une commune ou un EPCI après cette date sera à la charge du contribuable local.

Or, en 2018, il y a moins de communes qui ont augmenté leur taux de taxe d'habitation (6 155 communes ont augmenté leur taux, de 0,55 point en moyenne) qu'en 2017 (8 423 communes avaient augmenté leur taux de 1,15 point en moyenne).

Ces 6 155 communes ne représentent que 17 % du nombre total de communes dans notre pays et les hausses votées (engendrant 30,1 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires en 2018) ne représentent que 1 % du montant total du dégrèvement en 2018.

Le slogan #BalanceTonMaire, diffusé sur les réseaux sociaux par les sympathisants de La République en Marche, est donc non seulement insultant mais également mensonger.

À travers cette communication, c'est tout simplement l'autonomie fiscale du bloc communal qui est dénoncée et avec la suppression progressive de la taxe d'habitation, c'est cette autonomie qui est attaquée.

4.3 Une autonomie fiscale dans le viseur du gouvernement

L'autonomie fiscale est mesurée par la part des ressources fiscales ayant une assiette territorialisée et un taux fixé par la collectivité dans l'ensemble des ressources de la collectivité locale. Selon un rapport de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le taux d'autonomie fiscale du bloc communal s'élevait en 2015 à 41,1 %, à 22,6 % pour les départements et à 9,2 % pour les régions.

Dans l'hypothèse d'une suppression intégrale de la taxe d'habitation, compensée pour le bloc communal principalement par un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (les départements étant compensés par une fraction d'impôt national), le taux d'autonomie fiscale du bloc communal s'élèverait en 2022 à 38,3 %, à seulement 1,7 % pour les départements et à 9,2 % pour les régions selon le rapport parlementaire précité (voir le détail dans le tableau ci-dessous, qui est en milliards d'euros) :

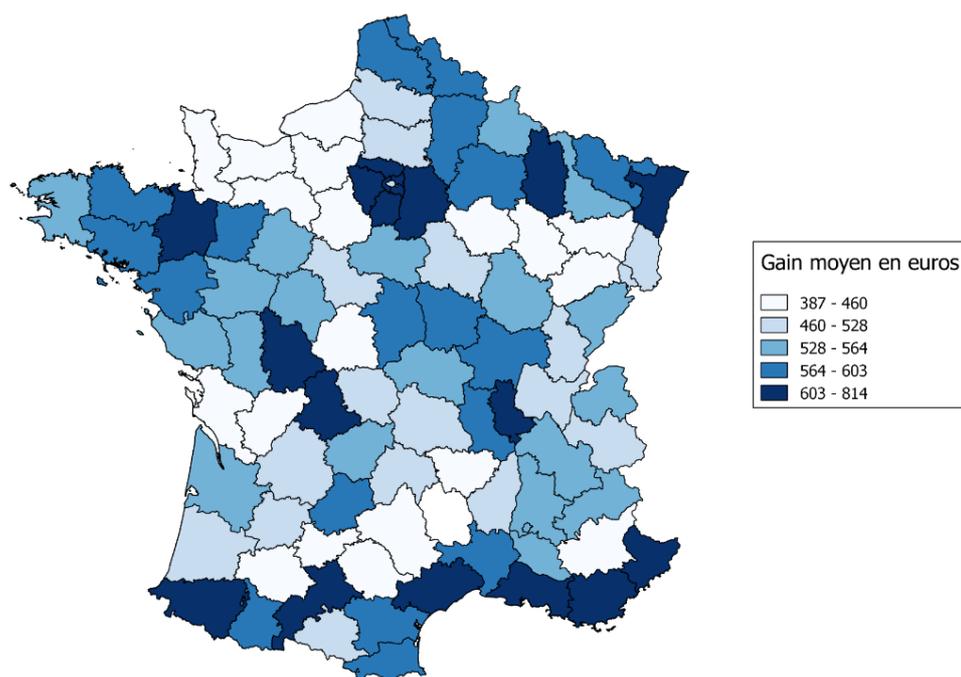
		Projection des montants susceptibles d'être perçus en 2022, après suppression de la TH et transfert au bloc communal de la part départementale de la TFPB (en milliards d'euros) (dégrèvements et exonérations déduits)			
Impôt		Bloc communal	Départements	Régions	Total
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens strict : assiette territorialisée + taux fixé par leurs assemblées délibérantes	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	30,71	0,00		30,71
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	0,84			0,84
	Contribution foncière des entreprises (CFE)	7,07			7,07
	Taxe d'habitation (TH)	0,00			0,00
	Taxe de séjour	0,30	0,00		0,30
	Taxe d'aménagement	0,00	0,40		0,40
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,80			0,80
	Taxe sur la consommation finale d'électricité	1,50	0,70		2,20
	Taxes sur les certificats d'immatriculation			2,10	2,10
Sous-total 1 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens strict		41,22	1,10	2,10	44,42

Extrait du rapport parlementaire des députés Charles de Courson et Christophe Jerretie

Le rapport n'évoque pas cette option, mais dans le cas d'une compensation de la suppression de la taxe d'habitation reposant uniquement sur un transfert d'une fraction d'impôt national au bloc communal, c'est le taux d'autonomie fiscale de ce dernier qui serait fortement affaibli.

4.4 Des inégalités de richesse entre territoires figées par la suppression de la taxe d'habitation

La carte ci-dessous, élaborée par l'Office français des conjonctures économiques (OFCE), permet de montrer le gain moyen pour les ménages engendré par le dégrèvement de taxe d'habitation.



Cette carte ne comprend malheureusement pas les collectivités ultra-marines

La forte variation de ces gains par département s'explique par le fait que le montant moyen de taxe d'habitation payé par les ménages varie fortement selon les départements (et, pour être plus précis, selon les communes).

Ces différences peuvent s'expliquer par de nombreux facteurs : des bases fiscales, des taux et des politiques d'abattement très différents selon les communes...

Tout le monde s'accorde pour dire que la taxe d'habitation est un impôt injuste, car son montant ne prend pas suffisamment en compte la capacité contributive des ménages et que les bases fiscales sont obsolètes.

Mais cet impôt est également injuste car son rendement est très inégalement réparti entre collectivités. Les plus pauvres ont généralement des recettes de taxe d'habitation plus faibles que les plus riches.

Or, en supprimant la taxe d'habitation et en la compensant à l'euro près pour chaque commune, cela revient à figer les anciens rendements inégaux de taxe d'habitation selon les territoires.

LES BATAILLES QUE NOUS AVONS MENEES LORS DU DEBAT BUDGETAIRE POUR 2019

Depuis un an et demi, les députés socialistes et apparentés portent des propositions alternatives, qui reposent tant sur la connaissance de leurs territoires que sur les nombreuses remontées de terrain.

1. Faire confiance aux collectivités territoriales et à leurs élus

1.1 Faire payer par l'Etat les engagements qu'il prend

Les députés socialistes et apparentés ont une ligne de conduite : **les engagements pris unilatéralement par le gouvernement, sans concertation avec les collectivités, doivent être payés par l'État et non par les collectivités.**

Le groupe a donc déposé des amendements visant à faire financer l'aide exceptionnelle à Saint-Martin ou l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques par l'État lui-même, par l'intermédiaire d'une majoration à due concurrence de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités.

1.2 Recréer 100 000 emplois aidés

Lors du PLF 2018 comme du PLF 2019, les députés socialistes et apparentés se sont opposés à la suppression des contrats aidés.

Dans le cadre du contre-budget 2018 et du budget alternatif 2019 élaboré avec les sénateurs socialistes, le groupe a donc proposé de revenir sur ces baisses successives.

En 2019, c'est ainsi 100 000 contrats aidés supplémentaires que les députés socialistes et apparentés proposent de créer, soit un doublement du nombre de ces contrats.

1.3 Revoir les efforts demandés aux collectivités locales sur leurs dépenses de fonctionnement pour plus d'équité

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, les députés socialistes et apparentés avaient combattu la mise en place du dispositif de contractualisation entre l'État et les plus grandes collectivités. **Non pas qu'ils étaient opposés au principe même de la contractualisation, mais parce qu'ils considéraient l'architecture des contrats de maîtrise de la dépense publique locale comme un jeu de dupes.**

La mise en œuvre de ces contrats depuis quelques mois, qui permettent à l'État de faire pression sur les collectivités, a confirmé cette position. Dans le cadre de l'examen du PLF 2019, le groupe propose donc de supprimer le dispositif de contractualisation, et à défaut de le réformer à plusieurs niveaux :

- Le plafond d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé de base à 1,2 % doit être revu pour tenir compte du retour de l'inflation. Ce plafond doit prendre en compte l'impact financier des évolutions normatives résultant des décisions unilatérales de l'État ;
- Certaines dépenses de fonctionnement doivent être exclues du périmètre de l'objectif de 1,2 % en raison de leur caractère plus « vertueux » ou du fait d'une compensation par des recettes de fonctionnement d'un montant identique ;
- Les dépenses des départements en matière d'allocations individuelles de solidarité (Revenu de solidarité active, Allocation personnalisée d'autonomie et Prestation de compensation du handicap) doivent être mieux neutralisées.

2. Instaurer de l'équité entre territoires et soutenir l'investissement

2.1 Relancer la solidarité financière entre les territoires

Les députés socialistes et apparentés souhaitent relancer la péréquation.

- **S'agissant de la péréquation verticale : elle doit être payée par l'Etat**, ce dernier doit arrêter de la faire financer en partie par les collectivités locales par des prélèvements au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF).
- **S'agissant de la péréquation horizontale**, les députés socialistes sont favorables à l'augmentation du montant du FPIC et à retrouver son ambition initiale (pour mémoire, la loi de finances pour 2012 avait fixé une cible à 2 % des recettes fiscales du bloc communal).
- S'agissant du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements, ils sont également favorables à son augmentation, la répartition des DMTO étant très inégale sur les territoires.
- S'agissant de la réforme de la dotation d'intercommunalité (qui est une dotation de péréquation pour les EPCI à fiscalité propre), le groupe a présenté plusieurs amendements pour la rendre plus juste, sur la base des simulations communiquées par le gouvernement, afin de ne pas avantager une catégorie d'EPCI à fiscalité propre au détriment des autres.
- **Enfin, le groupe appelle depuis l'année dernière à la mise en place d'un fonds de soutien pérenne aux collectivités d'outre-mer, abondé par des crédits nouveaux et non redéployés d'autres lignes budgétaires.** L'objectif serait de le doter de 150 millions d'euros en crédits de paiement dès la première année, afin d'appuyer financièrement des collectivités confrontées à des problématiques spécifiques.

2.2 Accompagner les collectivités dans leur investissement pour la transition énergétique

Les taxes énergétiques prélevées aujourd'hui en France tombent dans les caisses de l'Etat, ce dernier pouvant décider d'en allouer une partie aux collectivités locales qui portent aujourd'hui la majeure partie des investissements en faveur de la transition énergétique.

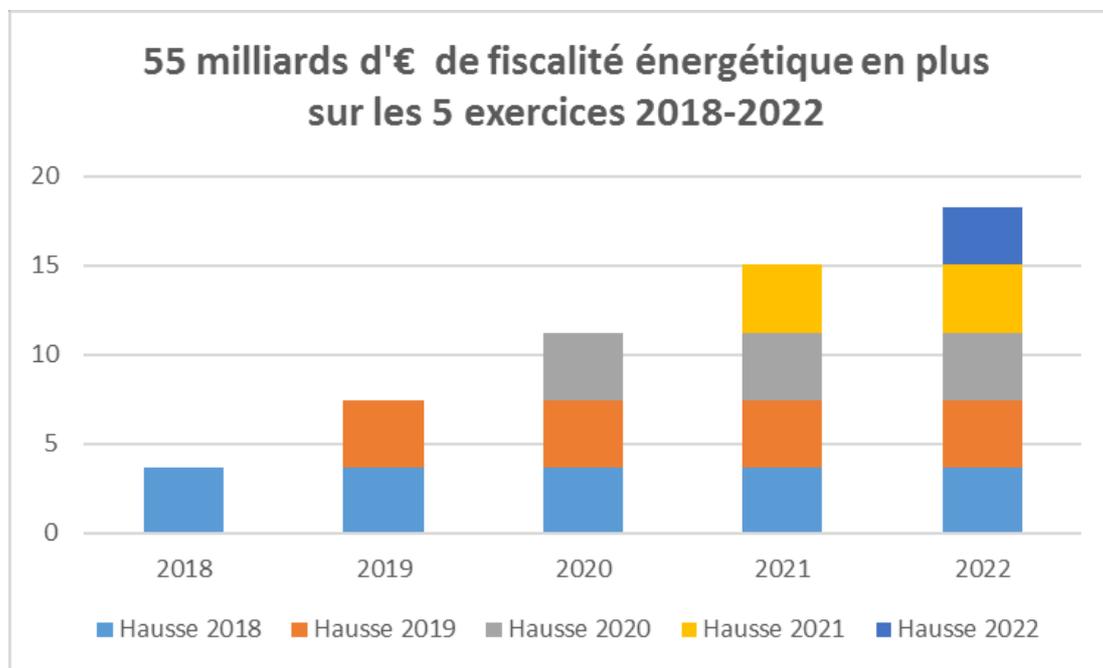
En 2019, sur les 37,7 milliards d'euros de rendement attendu de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), 12,3 milliards d'euros iront aux collectivités.

Les députés socialistes et apparentés défendent l'idée de flécher une fraction supplémentaire de TICPE en direction des régions qui ont adopté un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et aux EPCI à fiscalité propre qui ont adopté un plan climat-air-énergie.

Si les collectivités ont davantage de compétences dans le domaine de la transition énergétique, elles n'ont bénéficié d'aucun transfert de moyens pour les mettre en œuvre.

Dans le contexte présent, où le fléchage marginal du rendement de la fiscalité énergétique vers la transition énergétique est fortement critiqué, cette réforme permettrait de répondre à une partie des revendications actuelles.

Pour rappel, l'augmentation sans précédent de la fiscalité énergétique engendrera un rendement supplémentaire sur le quinquennat de 55 milliards d'euros cumulés.

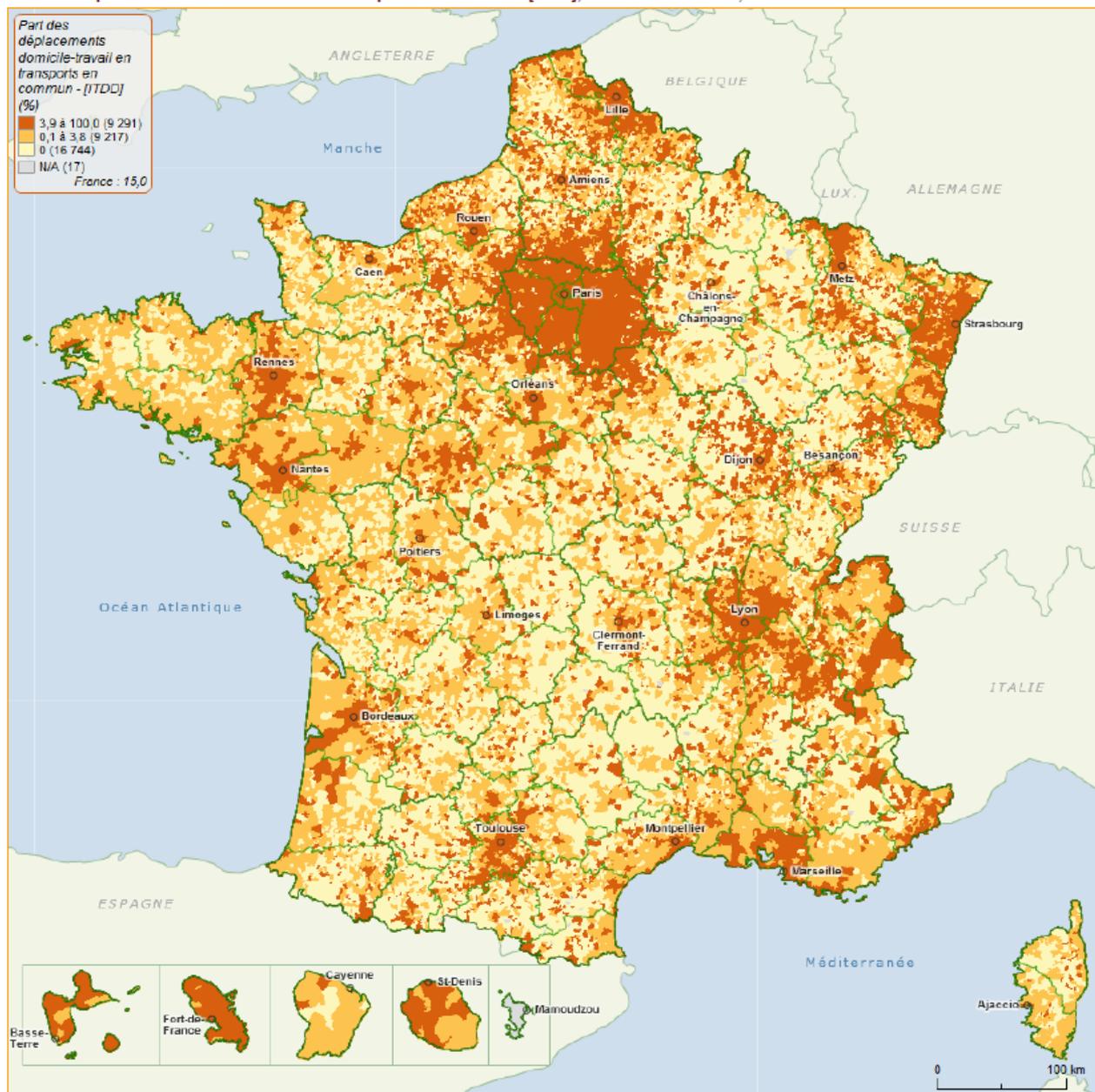


Par ailleurs, le coût de cette nouvelle trajectoire pénalisera prioritairement les Français qui ne disposent pas de transports en commun pour aller travailler.

Le groupe Socialiste et apparentés a élaboré une carte sur la base d'une étude de l'INSEE permettant ainsi de constater que les moyens de transport pour se rendre au travail varient fortement selon les territoires.

La carte ci-dessous montre que si les Français autour des métropoles se rendent au travail en transports en commun, une grande partie des Français se rend au travail en voiture car elle n'a pas d'autres choix.

Part des déplacements domicile-travail en transports en commun - [ITDD], 2015 - source : Insee, RP



Avec la hausse de la fiscalité énergétique, le gouvernement aggrave les fractures sociales et territoriales de notre pays.

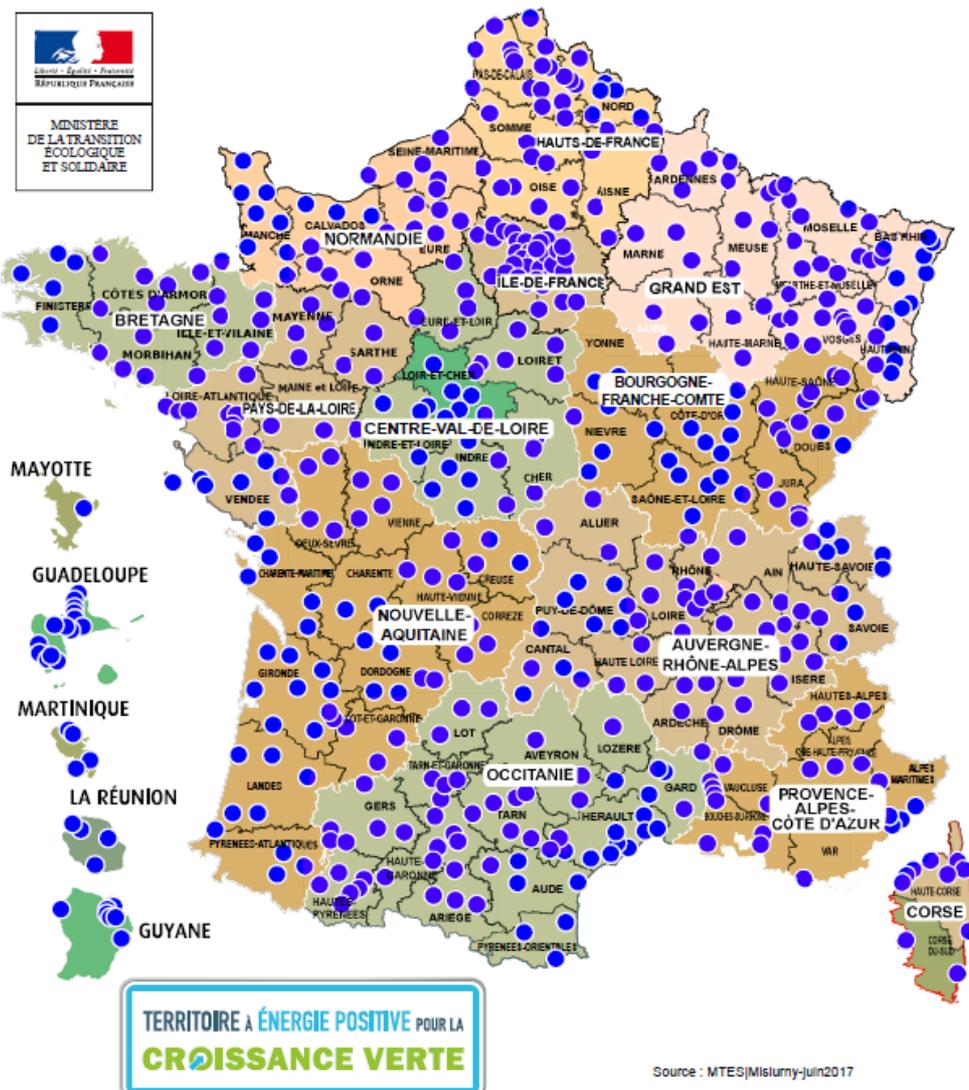
Par ailleurs, les députés socialistes et apparentés proposent de relancer :

- Le dispositif des « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), en abondant les crédits du ministère de la transition écologique de 300 millions d'euros.

Ces TEPCV nouvelle génération se baseraient sur le bilan tiré des premiers TEPCV, en améliorant la transparence du dispositif, la lisibilité des appels à projets, en élargissant le champ d'éligibilité des actions et en créant davantage d'interaction entre les lauréats.

Pour rappel, la carte ci-dessous recense l'ensemble des TEPCV sur le territoire national en juin 2017 :

Territoires à Energie Positive pour la Croissance Verte (TEPCV)



- **Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC).** Le groupe Socialistes et apparentés propose de maintenir ce fonds en le dotant de 14 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour de nouveaux projets en 2019 et de 5 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires pour leur mise en œuvre.

Le gouvernement et sa majorité s'y sont opposés, mettant en avant une évolution des outils de soutien à l'artisanat et au commerce de proximité. En l'occurrence le gouvernement considère que le dispositif « Action cœur de ville » d'une part et la future Agence nationale de la Cohésion des territoires d'autre part s'y substitueront.

Or, le FISAC s'applique aujourd'hui de manière privilégiée dans les communes classées en zone de revitalisation rurale et dans les villes moyennes ayant passé un dispositif contractuel avec l'État. Si le programme « Action cœur de ville », qui intègre 222 villes moyennes, concernera bien les secondes, il ne s'appliquera pas aux premières. Or la France compte près de 15 000 communes classées ZRR.

Enfin, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires ne sera opérationnelle qu'en 2020 et de nombreuses inconnues demeurent quant à ses moyens et son périmètre d'action alors que le Parlement débat encore de sa création.

Ainsi, les communes rurales sont bien dépourvues, a minima pour 2019, d'un dispositif de soutien pour l'artisanat et le commerce de proximité.

NOS COMBATS POUR LA SUITE DE LA LEGISLATURE

1. Pour une rénovation des relations financières entre les collectivités et l'État

Au-delà de la péréquation, les députés socialistes et apparentés sont favorables à une refonte de l'architecture financière et fiscale des collectivités territoriales.

Le gouvernement a annoncé la présentation et l'examen au Parlement d'un projet de loi de finances rectificative centré sur la fiscalité locale au premier semestre 2019. Le groupe Socialistes et apparentés y prendra toute sa part, en lien avec les élus locaux socialistes, le Parti et le groupe Socialiste et républicain au Sénat.

Pour les députés socialistes et apparentés, cette réforme doit répondre à quatre objectifs :

- **Garantir l'autonomie fiscale des collectivités**, en définissant une part de leurs ressources qui devra être constituée de recettes fiscales dont elles peuvent fixer l'assiette et/ou le taux ;
- Développer en parallèle les dispositifs de péréquation permettant de **réduire les écarts de richesse** ;
- Attribuer à chaque catégorie de collectivités une partie de leurs ressources fiscales en lien avec leurs missions ;
- **Simplifier son architecture** en garantissant à chaque catégorie de collectivités un « panier de ressources fiscales » dynamiques et diversifiées.

Cette réforme doit également s'accompagner d'une règle simple : **quand le Parlement vote des dispositifs d'exonération d'impôts locaux, les collectivités doivent pouvoir être libres de décider ou non de les appliquer sur leurs territoires.** En effet, l'État ne compense pas l'intégralité de ces exonérations, ce qui pénalise fortement les ressources fiscales des collectivités les plus pauvres.

Par ailleurs, la réforme de la fiscalité locale doit enfin s'accompagner d'une autre réforme majeure : celle de la dotation globale de fonctionnement, pour la simplifier et la rendre plus juste. Le rapport de 2015 des parlementaires socialistes Christine Pirès Beaune et Jean Germain sur le sujet est une bonne base de travail.

Leurs travaux avaient donné lieu à la publication de plusieurs scénarios, s'accompagnant de simulations très précises allant jusqu'en 2025, commune par commune.

Il est regrettable que cette réforme, alliant un souci d'équité territoriale sur le fond et un principe de transparence sur la forme, n'ait pas pu aboutir.

2. Pour une meilleure valorisation de l'innovation locale

Les parlementaires socialistes doivent être à l'écoute des innovations élaborées par les élus socialistes sur tous les territoires et les porter, si nécessaire, au Parlement pour les expérimenter et éventuellement les généraliser.

2.1 La nécessité de réviser la Constitution pour favoriser le droit à la différenciation

Dans le cadre de la révision constitutionnelle, qui s'est interrompue cet été et qui devrait reprendre en janvier, le groupe Socialistes et apparentés porte plusieurs amendements relatifs aux collectivités territoriales.

- Le groupe défend l'idée de créer une **loi de financement des collectivités territoriales**, permettant de retracer dans un document l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et ainsi de vérifier plus facilement si les engagements de l'État sont réellement tenus.

- Le groupe souhaite la **reconnaissance du principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités**. Le principe constitutionnel d'autonomie financière est en effet trop imparfait et limité aujourd'hui.
- Le groupe demande une **garantie constitutionnelle de compensation intégrale et évolutive aux collectivités** en cas de transfert de compétence.
- Le groupe est favorable à un assouplissement du **droit d'expérimentation**, dont le cadre est trop restrictif aujourd'hui, notamment en permettant la pérennisation d'une expérimentation sans extension automatique à tout le territoire national. Il est également favorable à permettre à l'État de transférer certaines de ses compétences à une partie seulement des collectivités territoriales d'une même catégorie. Il propose aussi de donner, de manière encadrée, un droit d'adaptation aux collectivités pour tenir compte des spécificités de leurs territoires.

2.2 Mise en pratique : la proposition de loi instaurant le revenu de base

En 2019, les groupes parlementaires socialistes inscriront dans le cadre de leur « niche parlementaire » (journée réservée à l'examen de propositions de loi portées par un groupe politique) la **proposition de loi élaborée par 19 départements socialistes visant à expérimenter la mise en œuvre d'un revenu de base, qui serait le résultat de la fusion de la prime d'activité, du revenu de solidarité active et éventuellement des aides personnalisées au logement**.

Ce projet d'expérimentation repose sur l'expérience des élus départementaux socialistes en matière de politique sociale et d'insertion et sur un travail de réflexion mené avec un think tank et deux laboratoires de recherche.

Le groupe Socialistes et apparentés souhaite d'ailleurs répéter cette initiative sur d'autres sujets au cours du reste de la législature.

**FACE À UN GOUVERNEMENT
RECENTRALISATEUR**

**NOS PROPOSITIONS POUR LES
COLLECTIVITÉS DANS LE BUDGET 2019**



lessocialistes.fr