

Rencontre du 15 mai 2018

Quel avenir financier pour les intercommunalités ?

Synthèse

Réforme de la fiscalité locale, enjeux de l'autonomie financière mais aussi fiscale dans le cadre de la révision constitutionnelle, contractualisation en cours pour un certain nombre de collectivités, évolution des dotations et de la péréquation, éventuelle réforme de la dotation d'intercommunalité ... tels étaient les thèmes à l'ordre du jour des débats de cette Rencontre qui s'est tenue le 15 mai à l'AMF réunissant plusieurs élus et directeurs généraux de communautés.

En introduction, Thomas ROUGIER, secrétaire général de l'Observatoire de la gestion publique locale a souligné le poids et la place grandissante des intercommunalités dans les finances locales et les enjeux de leur financement à court et moyen termes. Un tiers des investissements du bloc communal est porté par les EPCI à fiscalité propre (32 % des dépenses d'équipement direct en moyenne) et les flux financiers de fonctionnement entre les communes et leur groupement ne cessent de croître (+50% entre 2012 et 2016) – 60% correspondent à des remboursements à l'intercommunalité de frais de personnel-. « *Cette montée en puissance de l'intercommunalité au sein du bloc communal en termes de flux financiers doit notamment servir dans le débat sur la contractualisation* » a-t-il souligné.

Ces données éclairent sur la place réelle de l'intercommunalité au regard de sa responsabilité en matière de fiscalité locale : ainsi les EPCI sont responsables de 45% en moyenne de la fiscalité totale prélevée sur leur territoire (pour 10% d'entre eux, ce pourcentage dépasse les 56%) mais seulement 30 % (en moyenne) est utilisée pour leurs compétences propres, le reste étant reversé aux communes. « *Ce qui signifie qu'un euro sur trois de fiscalité intercommunale est conservé par l'intercommunalité pour l'exercice de ses propres compétences.* »

Première table ronde

Quel avenir pour la fiscalité locale et impacts sur l'intercommunalité ?

La suppression de la taxe d'habitation représentera une perte de 26 milliards de ressources publiques en 2020, couplée à un autre engagement gouvernemental d'économies sur les dépenses publiques qui risque de peser sur les collectivités. Les intercommunalités sont massivement concernées par la suppression de la taxe d'habitation qui représente, pour elles, « *une perte de 8 milliards d'euros environ* » selon André LAIGNEL.

Revenant sur les propositions de remplacement de la TH, les élus ont indiqué qu'un impôt local - qui est lié aux services publics offerts- ne peut pas reposer sur des transferts d'impôts nationaux. Regrettant, également, que l'hypothèse de la création d'un nouvel impôt ait été écartée, Antoine HOME a souligné l'importance d'un lien direct entre les contribuables et les collectivités du bloc local.

Si l'option d'une attribution de la part départementale de la taxe sur le foncier bâti au bloc communal était retenue, les modalités d'application de sa répartition entre commune et intercommunalité posent de nombreuses questions (*quelle modalité pratique de répartition ? faudra-t-il un ou deux fonds de garantie individuelle ? Quelle date d'effet ?* etc.). Ces transformations fiscales ne seront pas sans conséquences sur les critères de calcul concernant les finances locales (tels le potentiel fiscal et le

potentiel financier) et donc sur les dotations et le FPIC. La question de l'évolution de la péréquation arrivera très vite dans le débat de la fiscalité.

La réforme de la fiscalité mérite d'être travaillée rapidement car -même si elle ne prenait effet qu'en 2021- les élus ont besoin d'informations et de clarification compte tenu du renouvellement général des conseils municipaux en 2020.

Dans les discussions qui s'engagent sur la révision constitutionnelle, l'AMF a fait des propositions afin, notamment d'y introduire le principe de l'autonomie fiscale (garantir un pouvoir de taux et d'assiette aux collectivités). Le système de remplacement de la taxe d'habitation doit garantir une réelle autonomie de décision au niveau local. Face au désengagement de l'Etat dans certains services publics, *« les élus locaux doivent se battre pour conserver cette autonomie et continuer à produire [des services publics], sans quoi la situation nationale risquerait d'être catastrophique »* a indiqué Philippe LAURENT.

Partageant ces inquiétudes, Christophe JERRETIE a souligné *« qu'il faudra veiller à ce que la suppression de la TH ne représente aucune perte financière pour les collectivités »* et *« apporter des réponses rapidement afin que les élus locaux aient de la visibilité, mais aussi l'État qui doit avoir une visibilité budgétaire »*. Il également, sur la base des conclusions du rapport de la mission « flash », indiqué que *« la refonte de la fiscalité locale (...) doit être basée sur un principe fort d'autonomie fiscale qui n'existe pas aujourd'hui »*. Il estime nécessaire de définir un système fiscal local sur le long terme, et d'arrêter de modifier à chaque loi de finances les règles du jeu, afin de retrouver une confiance entre l'État et les élus locaux.

En conclusion de cette première table ronde, Thomas ROUGIER a souligné que les élus avaient besoin de visibilité face à une réforme de très grande ampleur et que leur demande de maintien d'un pouvoir de taux était plutôt bon signe pour la démocratie.

Seconde table ronde

Quels rapports financiers entre l'État et les intercommunalités ?

Evolution de la DGF et contractualisation en cours pour certaines intercommunalités étaient les deux thèmes principaux.

Répondant à l'inquiétude des élus qui ont connu une baisse de leurs dotations pour 2018, Bruno DELSOL, Directeur général des collectivités locales, a tout de suite rappelé que les objectifs de lisibilité et prévisibilité étaient fondamentaux pour la DGCL, estimant que les élus locaux étaient en droit de savoir et de comprendre pourquoi leurs dotations évoluent à la baisse. Il a néanmoins expliqué les causes des variations importantes de dotations de péréquation qu'ont connu les communes cette année -notamment du fait de la recomposition des périmètres intercommunaux de 2017- et concédé que l'Etat devait faire un effort pour que les élus aient ces informations suffisamment en avance.

Ces variations ne sont pas sans incidences aujourd'hui sur les pactes financiers et fiscaux établis au moment de la fusion des EPCI. Ces pactes font l'objet de nouveaux débats afin de corriger les baisses imprévues de DGF, a regretté Catherine VAUTRIN.

Les élus ont été très surpris de constater des baisses de dotations alors que le Président de la République et le gouvernement avaient indiqué qu'il n'y aurait aucune baisse, ce qui n'a pas été le cas à titre individuel pour plus de 22 000 communes. L'AMF l'avait pourtant alerté à plusieurs reprises, comme l'a rappelé André LAIGNEL.

Concernant la dotation d'intercommunalité, le Directeur général des collectivités locales a posé un diagnostic strict : elle est « malade » mais des remèdes peuvent être apportés. Après une explication

technique sur ses mécanismes internes, il a précisé les deux axes qui pourraient guider une réforme éventuelle : 1 - sortir de la logique des catégories sans créer de perturbations importantes 2- et poursuivre des objectifs d'équité et de stabilité. Sur ces derniers points, Catherine VAUTRIN a souhaité que soit pris en compte le niveau des compétences exercées par l'intercommunalité. Corroborant ce constat, André LAIGNEL a indiqué que le groupe de travail créé sur ce sujet au sein du CFL se réunira pour la première fois le 22 mai prochain.

S'agissant de la contractualisation, André LAIGNEL et Philippe LAURENT ont contesté le principe et la méthode qui ne respectent pas la libre administration et l'autonomie financière des collectivités en donnant plus de pouvoir aux préfets et à l'État pour les contrôler. Les sanctions prévues qui font des griefs et les situations d'un département à l'autre étant différentes (notamment dans la négociation des économies à réaliser), la contractualisation sera très certainement source de contentieux et donc de tensions entre les collectivités et l'État a indiqué Philippe LAURENT. Partageant ces propos, Antoine HOME remarque que certaines collectivités ont des trajectoires financières qui leur permettent de signer sans effort les contrats.

Le dispositif peut, en outre, être une source d'optimisation budgétaire. Certains préfets indiquant parfois que les collectivités signataires seraient favorisées en termes de subventions (notamment au titre de la DSIL), ce qui entrainera des tensions entre collectivités.

Catherine VAUTRIN a en revanche rappelé que la période 2014/2017, marquée par une baisse arbitraire des dotations (CRFP), n'était plus tenable et qu'il fallait tenter le pari de la contractualisation qui peut, si elle fonctionne, éviter de prochaines baisses. Le contrat porte sur un ralentissement de la hausse des dépenses et non pas une baisse. Cela mérite d'être expérimenté même si le timing en fin de mandat n'est pas le plus aisé. L'impôt est difficilement accepté sur les territoires, il est donc nécessaire d'être pédagogique face aux citoyens qui demandent paradoxalement une stabilité de la fiscalité et une augmentation des services offerts.

Plusieurs élus concernés par la contractualisation ont relevé les difficultés de définition des dépenses réelles de fonctionnement dont certaines augmentations ne sont pas liées à des décisions des élus locaux (contribution au titre du contingent SDIS, subventions liées à des investissements dans le domaine du transport, par exemple).

En réponse, Bruno DELSOL a indiqué que la loi fixe un encadrement nécessaire afin d'éviter des inégalités de traitement et offre également certaines marges de négociation (idée de fourchettes). Il a souligné que dans la décentralisation, il y a un esprit de la négociation dans le respect des libertés locales. En aucun cas l'Etat ne s'immiscera dans le choix des dépenses ou dans l'indication des efforts à faire sur tel ou tel poste de dépense.

Enfin, les élus ont appelé à la création d'un observatoire sur les contrats avec d'autres associations d'élus.

François BAROIN qui intervenait en conclusion des échanges a rappelé les principaux enjeux dans les débats à venir : la révision Constitutionnelle, qui est une priorité, l'AMF a fait des propositions fortes sur l'article 72 et notamment la notion d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Ceci n'est pas sans lien avec la réforme de la fiscalité, qui ne doit pas s'effectuer au détriment des collectivités territoriales entre elles.

Retrouvez l'intégralité des débats à cette adresse :

http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=25386&TYPE_ACTU=1&refer=bo