Ondes URBAINES
VILLES FRANCE
VILLES & AGGLOMÉRATIONS

Mercredi 01 Octobre 2014 - n°11

Economie - Projet de loi de finances - Les dotations baisseront bien de 3,7 milliards d'euros en 2015
Economie - Orientations budgétaires des Villes de France
Economie - Les Agendas 21 locaux mis en cause par la Cour des Comptes
Europe - Un agenda urbain européen... pour les métropoles ou pour les villes ?
Politique de la ville - Annonces du Premier ministre au Congrès de l'USH

ECONOMIE

Projet de loi de finances - Les dotations baisseront bien de 3,7 milliards d'euros en 2015

Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, et André Vallini, secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale, ont confirmé ce mardi 30 septembre devant le Comité des finances locales (CFL), les objectifs de redressement des comptes publics, qui vont se traduire concrètement dans le projet de loi de finances initial (PLFI) pour 2015, présenté aujourd'hui en Conseil des ministres.
Christian Eckert a indiqué en préambule que ce projet de budget était bâti de manière à *« faire face à un système économique et budgétaire historiquement dégradé »*. *« L'effort de rétablissement des comptes de la nation est plus que jamais nécessaire, avec une dette qui est passée de 63 à 89% du PIB entre 2007 et 2012* (NDLR plus de 2 000 milliards d'euros et 95% du PIB aujourd'hui)*, le chômage en augmentation constante, et un taux de marge des entreprises au plus bas »*. Le ministre du Budget a précisé qu'il entendait également *« modérer les mesures d'ajustement budgétaire pour les adapter à la conjoncture économique ».*

Les mesures à retenir

À l'issue des annonces qui ont été faites par les ministres, il faut retenir que **l'Etat ne change pas le rythme de réduction de ses dotations** annoncé en juin dernier, qui baisseront donc de 3,7 milliards d'euros en 2015, et d'autant, chaque année jusqu'en 2017.
Il est important de souligner que la baisse cumulée de 28 milliards d'euros – qui est programmée de 2013 à 2017 - va concrètement et immédiatement avoir pour effet de réduire la capacité d'autofinancement des collectivités locales.
Les membres du CFL ont d'ailleurs rappelé avec véhémence qu'il était nécessaire d'étaler l'effort et sa montée en charge, et d'avoir une discussion beaucoup plus globale sur les dépenses qui sont imposées. Sur cet étalement, il ne semble pas qu'ils aient été, même partiellement, entendus.
André Vallini, secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale a précisé que la clé de répartition de l'effort de réduction de la dépense resterait la même qu'en 2014 (70% communes / 30% EPCI), et que celui-ci serait réparti en fonction des recettes réelles de fonctionnement (RRF) désormais minorées des recettes exceptionnelles. Soit 1,9% des RRF et 2,071 milliards d'euros à la charge du bloc communal dès 2015.
Pour tenir compte de l'hétérogénéité de nature des collectivités, André Vallini a souligné qu'un léger effort serait entrepris pour la péréquation verticale (vraisemblablement de 120 millions d'euros au titre de la DSU, 78 DSR et 10 DNP), et que le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) augmentera comme prévu de 210 millions d'euros pour atteindre 780 millions d'euros en 2015. L'effort de réduction de la dépense serait ainsi sept fois moins important pour les collectivités les plus fragiles.

Préserver l'investissement local

Les ministres ont rappelé leur attachement à la préservation de l'investissement local, et évoqué plusieurs mesures de soutien aux collectivités locales :
- les contrats de projets Etat-Régions pour la période 2015-2020 afin de soutenir les investissements prioritaires (1,6 milliard d'euros par an) ;
- le prolongement des financements de la Caisse des dépôts et des consignations - 20 milliards d'euros mobilisés pour la période 2013-2017 - pour le financement des investissements d'avenir et de très long terme dans les domaines des transports, de l'eau, de l'assainissement, des réseaux numériques de très haut débit ;
- le plan logement dernièrement annoncé par le Premier ministre et doté de 1,3 milliard d'euros ;
- la mise hors périmètre du FCTVA au titre de l'effort de redressement des finances publiques : l'augmentation prévue en 2015 du FCTVA (5,9 milliards d'euros en 2015, soit +2,9%) ne sera pas compensée par une baisse supplémentaire des autres concours financiers de l'Etat.

Réforme de la DGF engagée

Pour plus de transparence et de justice dans le financement des collectivités locales, Marylise Lebranchu a confirmé l'engagement d'une réforme en profondeur de la dotation globale de fonctionnement (DGF). *« Le système actuel est à*

bout de souffle, et la réforme de la DGF est d'autant plus nécessaire que la réforme de la taxe professionnelle a entraîné une relocalisation des bases économiques au profit de l'Ile-de-France » (de 17% avant réforme à 31% aujourd'hui). Une mission parlementaire va être lancée pour dégager les principes de la réforme avant la fin 2014. Le Comité des finances locales (CFL) devrait être ensuite étroitement associé à l'élaboration de cette réforme. L'objectif du Gouvernement est d'aboutir à un projet dans le PLF 2016.

Emprunts toxiques

Enfin, sur le registre des **emprunts toxiques** souscrits par certaines collectivités locales, Christian Eckert a précisé que l'accompagnement financier serait porté de 50 millions d'euros à 1,5 milliard, dès l'an prochain, pour résoudre les cas les plus difficiles, via le Fonds de soutien. Ce Fonds s'adresse aux collectivités sans distinction de taille se trouvant dans une situation jugée prioritaire. Il est destiné à les aider temporairement en désensibilisant les montages toxiques.

ECONOMIE

Orientations budgétaires des Villes de France

À l'occasion d'une conférence de presse qui s'est tenue mardi 30 septembre dernier, en présence de Caroline Cayeux, sénateur-maire de Beauvais, présidente de Ville de France, et de Jean-François Debat, maire de Bourg-en-Bresse, président délégué, ont été dévoilées les premières tendances d'une enquête des Villes de France sur les orientations budgétaires 2015 (portant sur une quarantaine d'adhérents). *Ondes Urbaines* vous livre les résultats intermédiaires de cette enquête, dont les données détaillées seront fournies prochainement aux adhérents.

Gel de la fiscalité

En dépit du contexte de réduction des dotations, pour plus des deux tiers des Villes de France, le gel de la fiscalité constitue un engagement de l'équipe municipale en place pour la prochaine mandature. Et en 2015, quatre collectivités sur cinq (82% de l'échantillon), n'ont pas l'intention de modifier leur pression fiscale.

Un peu plus d'une sur dix devrait être contrainte de modifier à la marge ses taux d'imposition directs : entre +3 et +10% sur taxes ménages ou la CFE. La principale justification de l'évolution de la fiscalité en 2015 - pour celles qui augmentent – reste la baisse des dotations de l'État. Les villes devraient aussi modifier de façon très marginale leur politique d'abattement en matière de taxe d'habitation : un seul cas prévu sur la politique de taux d'abattement général à la base.

Quelques cas d'augmentations sont enfin à prévoir en 2015 en matière de fiscalité indirecte, notamment au niveau des intercommunalités des Villes de France : Teom, taxe sur l'électricité, Tascom, VT, redevances d'occupation du domaine pour des villes ou groupements de l'échantillon.

L'investissement en fort recul

Interrogés sur l'évolution prévisionnelle de leurs budgets de 2014, la moyenne globale qui ressort des réponses se situe à + 0,6 % au niveau des dépenses de fonctionnement, et à – 8,3 % en matière de dépenses d'investissement.

À compétences constantes par rapport à 2014, les investissements devraient être en baisse ou en forte baisse pour 2015, dans près des deux tiers des Villes de France (en hausse : 10% des réponses - stables : 26% - en retrait : 45% - en fort retrait : 18%).

Parmi les exemples d'investissements qui vont devoir être différés ou supprimés, les répondants ont essentiellement fait mention des projets de nouvelles infrastructures culturelles ou sportives (stades, théâtres,…), de l'entretien des monuments historiques, voire (plus grave) d'une réduction des investissements qui portent sur l'entretien courant. Près de la moitié des répondants n'ayant pas apporté de précisions à cette question ou indiqué « nsp », il existe aussi un grand nombre de cas où les arbitrages budgétaires n'ont pas encore été rendus.

Au rang des secteurs d'investissement qui resteront prioritaires dans les budgets 2015, les adhérents ont enfin précisé en majorité : la voirie, les écoles et crèches, les économies d'énergies et l'aménagement urbain du centre-ville.

2015 : une année de choix difficiles

Parmi les préoccupations de court terme, figure l'inquiétude de pouvoir dégager dès 2015, une capacité d'autofinancement. En effet, la moitié des collectivités interrogées estime ne pas forcément être en mesure d'avoir un autofinancement suffisant de ses investissements. Sous réserve des évolutions liées à un emprunt toxique, plusieurs villes ont également signalé ne pas être en mesure de dégager un autofinancement positif à l'horizon 2016 – 2017…

Pour les collectivités qui espèrent pouvoir malgré tout poursuivre leurs efforts d'équipement en 2015, moins d'une sur deux envisage de s'endetter davantage pour investir.

Mutualisation : des progrès à faire

S'agissant des transferts de compétences vers les EPCI en 2015, un peu moins de 4 collectivités sur 10 font état de transferts prévus pour l'an prochain, ce qui reste minoritaire, mais traduit un mouvement en accélération par rapport aux années écoulées (autour de 15% des Villes de France concernées par des transferts).

Au niveau des compétences ou services transférés en 2015, les Villes de France ont en général fait mention de l'urbanisme et du droits des sols, de la voirie, des eaux pluviales et du SPANC, du tourisme, de la lecture publique, des enseignements artistiques et sportifs. Les équipements qui seront principalement transférés sont les suivants : équipements culturels, sportifs, et de loisirs (espaces des congrès, SMA, stade), chauffage urbain, parkings, voirie et réseaux divers, médiathèque, …

En ce qui concerne le schéma de mutualisation devant être adopté avant mars 2015 au niveau intercommunal, l'enquête révèle un avancement timide dans la procédure :

- quatre collectivités sur cinq (78%) indiquent que les travaux de réflexion et de concertation avec les agents sont en cours ;
- une sur cinq avoue ne pas avoir commencé, souvent il s'agit d'une ville dont le maire n'est pas président de

l'intercommunalité.
Enfin, il ressort des résultats provisoires de cette enquête un essor des « services communs ». Deux tiers des collectivités répondantes précisent avoir mis en place ou être sur le point de mettre en place début 2015 des services communs. Ces services regroupent les DRH, la DSI, la direction des finances, les achats et la commande publique, la communication, les services techniques, la reprographie, l'urbanisme (les petites communes devant prendre en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme).

ECONOMIE

Les Agendas 21 locaux mis en cause par la Cour des Comptes

La Cour des comptes a rendu public, le 25 septembre 2014, un « référé » de son Premier président sur la politique de promotion des agendas 21 locaux, au terme d'une enquête « *menée conjointement par la Cour et cinq chambres régionales des comptes* ». Il s'agit d'une alerte sérieuse sur le devenir en l'état actuel des Agendas 21 en France car on entend juridiquement par « référé de la Cour des Comptes », les observations sur les irrégularités ou fautes de gestion graves constatées et portées par le Premier Président à la connaissance des ministres concernés, soit, dans ce cas, au MEDDE (ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie) et au ministère de l'Intérieur. Fondés sur le volontariat des collectivités territoriales, les Agendas 21 ont vocation à jouer un rôle d'impulsion dans la prise de conscience des enjeux du développement durable.

Résultats « décevants »

Au terme d'une enquête menée conjointement par la Cour auprès d'une trentaine de collectivités et d'établissements publics, la Cour dresse un bilan « *mitigé des résultats obtenus* » et suggère une « *remise à plat du dispositif de reconnaissance porté par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie* ». Quantitativement, le seuil d'un millier d'agendas fixé en 2010 a bien été atteint mais reste faible au regard du nombre de communes françaises. La comparaison sur un plan international est invoquée en indiquant que l'Allemagne, le Royaume-Uni et les pays scandinaves sont plus avancés en la matière. Surtout, la haute juridiction critique « *l'exécution des agendas* » par leur faible qualité.

Une « qualité hétérogène »

Hétérogènes, les agendas 21 ne contiennent pas suffisamment d'indicateurs de résultat et surtout d'éléments financiers. En réaction à ce constat, la Cour des comptes propose de réformer le dispositif pour le mettre en conformité avec le Grenelle de l'environnement et la réforme territoriale. Les lois Grenelle de l'environnement ont donné aux donnés aux régions un rôle de coordination en matière environnementale, à travers différents schémas. Ce rôle, bien que n'étant pas refusé aux communes, manque d'un instrument : l'Agenda 21, remanié, pourrait occuper cette place. Le Cour propose en effet deux solutions, soit le retrait de la politique de promotion des Agendas 21 locaux par l'Etat (en laissant la promotion et l'accompagnement explicitement dans le texte du référé aux seules associations « 4D » et « Comité 21 », avec une aide de l'Etat réduite à la mise en œuvre des « *nouvelles obligations de rapportage* »), soit le renforcement des critères de sélection pour le sortir d'une image de « *label* »,

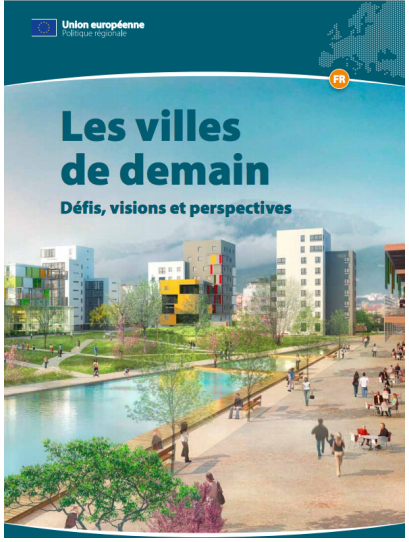
Positionnement « plus intercommunal »

La Cour des Comptes plaide pour la nécessité d'une requalification des agendas et d'un positionnement intercommunal de cette politique. La juridiction financière propose de regrouper l'agenda 21 au sein des intercommunalités, chargées de mener des projets sélectionnés pour leur qualité de développement durable et financier ainsi que leur calendrier. Un « système d'agenda intercommunal pivot » permettrait de piloter les agendas des communes membres. Il est intéressant de noter que le MEDDE est resté étrangement silencieux sur cette mise en cause, et seul le ministère de l'Intérieur a répondu à la Cour des Comptes, et seulement pour contester juridiquement la suggestion de transférer la compétence des Agendas 21 aux seuls intercommunalités (au titre du respect des principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent les EPCI).

Une réflexion déjà entamée pour le futur

Toutefois, il faut rappeler que le Commissariat Général du Développement Durable a entamé, en partenariat avec le Comité national Agenda 21 – dont est membre « Villes de France », et bien avant ce référé de la Cour des Comptes, une vaste réflexion lancée depuis janvier 2014 sur le devenir des Agendas 21.
Plus de dix groupes de travail sont actuellement en activité, avec près de 150 acteurs des territoires et institutions engagés pour la refonte du dispositif de reconnaissance national « Agenda 21 local France ». Les préconisations de ce travail collaboratif seront présentées lors du grand colloque national du 4 décembre 2014 (voir *Ondes urbaines* de la semaine passée).
Pour lire le *Référé de la Cour des Comptes*
Pour lire la *réponse du ministère de l'Intérieur*

EUROPE



Un agenda urbain européen... pour les métropoles ou pour les villes ?

L'Union européenne a lancé cet (18 juillet - 26 septembre) une consultation publique sur les politiques publiques européennes en matière urbaine, connues sous le nom d' « Agenda urbain ». Six questions étaient posées aux intéressés, portant sur la manière d'élaborer cet agenda, les objectifs à se donner, la méthode adéquat de concertation, et la façon dont la Commission pourrait affiner sa connaissance des territoires urbains européens.

Villes de France a répondu aux questions posées par la Commission, espérant qu'à terme, les villes de taille infra-métopolitaines soient elles aussi entendues dans ce débat trusté par les plus grandes villes, en particulier les membres du réseau eurocities. *Ondes Urbaines* revient ici sur la réponse formulée par Villes de France à la Commission.

L'urbain non métropolitain est encore de l'urbain !

Villes de France a insisté sur le rôle des villes dans le développement des territoires, et sur la nécessité de ne pas concentrer les efforts sur les quelques métropoles qui sortent du lot en Europe. La réalité urbaine européenne consiste en un tissu de villes petites et moyennes qui ont besoin du soutien de l'UE. D'ailleurs, l'UE ne reconnaît que Londres et Paris comme métropoles.

Villes de France a donc plaidé pour que l'UE affine sa connaissance des territoires urbains, et créée une typologie de villes (de la petite ville à la métropole) pour que chaque type de ville soit reconnue et que l'urbain ne soit pas assimilé, comme trop souvent en France, aux 14 métropoles issues de la nouvelle réforme, le reste étant désigné tour à tour d'interstice « ou de « *monde rural* ».

Un agenda urbain, périurbain et / ou rurbain ?

Villes de France a en outre plaidé pour que l'UE comprenne les spécificités des communes françaises aujourd'hui engagées dans la mutualisation au sein d'EPCI de plus en plus grands. Les agglomérations sont des territoires élargis, qui comprennent en général une ville centre, dense, et une couronne de petites communes rurales. Les projets menés à l'échelle de l'agglomération ne peuvent donc pas être strictement urbains : ils doivent inclure les défis posés par le péri-urbain, le rurbain, et le lien urbain/rural. Les projets européens ne permettent pas la prise en compte de ces nuances. L'agenda urbain doit permettre, pour Villes de France, d'inclure les dimensions périurbaines, rurbaines et rurales, et d'émarger au FEDER/FSE mais aussi, et en même temps, au FEADER.

Plus qu'une meilleure concertation : rendre l'UE plus accessible aux élus

Villes de France a formulé quelques propositions concrètes à la Commission :

- Donner une priorité au soutien à l'ingénierie, et impliquer les échelons intermédiaires entre UE et villes (Etat, Régions) pour leur faire bénéficier du soutien technique disponible.
- Identifier les relais de l'information et proposer une communication adaptée aux élus
- Proposer une version multilingue de URBACT, la plateforme consacrée à l'urbain en Europe
- Proposer une mesure spécifique dédiée à l'urbain dans le programme l'Europe pour les Citoyens
- Réaliser un inventaire complet des mesures abordant l'urbain dans les programmes européens et dans la législation européenne impactant ce champ, et proposer un guide synthétique des mesures disponibles.

Retrouver la contribution complète de Villes de France à la consultation

POLITIQUE DE LA VILLE

Annonces du Premier ministre au Congrès de l'USH

Le Premier Ministre s'est exprimé en clôture du 75ème Congrès Hlm à Lyon le jeudi 25 septembre 2014, en présence de Jean-Louis Dumont, président de l'Union sociale pour l'habitat.

Extension de la TVA à 5,5%

Comme l'avait annoncé en avant-première Raphaël le Méhauté (Commissaire Général adjoint à l'égalité des territoires) le 17 septembre aux administrateurs de Villes de France (*voir Ondes urbaines n°10*), le projet de loi de finances pour 2015 contiendra bien l'extension de la TVA à 5,5% aux 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville, et elle s'appliquera jusqu'à une bande de 300 mètres alentour, pour favoriser la mixité sociale. Manuel Valls a annoncé que cette nouvelle mesure sera intégrée dans le projet de loi de finances pour 2015, et présentée le 1er octobre. Selon le Premier Ministre, les locataires des logements HLM ont aussi « *une exigence accrue de qualité de service, qui alourdit les charges de leurs logements, ce qui justifie le maintien d'un abattement de 30% de la taxe foncière dans ces 1.300 quartiers prioritaires* ».

Agenda 2015-2018

De plus, lors du Congrès HLM de Lyon, un «Agenda 2015-2018 », qui fait suite au pacte signé entre le monde HLM et l'Etat le 8 juillet 2013, a été signé en présence du Premier ministre Manuel Valls. Ce document complète le pacte de 2013 et fixe un cap pour les trois années à venir. Il maintient les objectifs annuels de construction (150 000 habitations), de rénovation (120 000 unités), et de démolition (5 000 logements), et inclut les nouvelles dispositions annoncées par Sylvia Pinel, ministre du Logement. Des conventions seront signées d'ici la fin de l'année entre les organismes HLM et l'Etat pour mettre en œuvre ce document. Cet accord prévoit notamment le renforcement de l'activation et de la mutualisation par les organismes Hlm, le maintien des aides à la pierre à un niveau adapté aux besoins de production, la prolongation de l'exonération de la taxe Foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les constructions neuves, la prolongation de la mutualisation/production initialement prévue pour les années 2013-2014-2015 pour servir l'objectif de programmation de 120 000 logements locatifs sociaux par les organismes Hlm. Au total, les organismes Hlm engageront, par le biais de la mutualisation et de l'activation de leurs fonds

propres, « 350 millions d'euros par an, pour une durée de trois ans, dans le cadre de cet « Agenda Hlm 2015-2018 ». Dans son discours, le Premier ministre a également encourager les bailleurs sociaux à « engager une réflexion sur l'accès à leur parc, pour les plus pauvres des demandeurs, comme le prévoit l'agenda 2015-2018.
Pour en savoir plus :
http://www.union-habitat.org/sites/default/files/AGENDA%20HLM%202015-2018_0.pdf
Discours de clôture en vidéo

AGENDA

Mercredi 8 octobre - Arras
Réunion inter-régionale
Lundi 20 octobre - Vitré
Réunion inter-régionale
Mercredi 22 octobre - Paris
6è Rendez-vous de l'intelligence locale
" Finances locales : Faire mieux avec moins "
Lundi 27 octobre - Épinal
Réunion inter-régionale

Edité par Villes de France
94 rue de Sèvres - 75007 Paris
Tél. : 01 45 44 99 61
http://www.villesdefrance.fr
© O.U. © Fotolia
Directeur de la publication
Gil Avérous
Directeur délégué
Jean-François Debat

Rédacteur en chef
Guillaume Ségala
Rédaction
Armand Pinoteau, Margaux Beau, Arthur Urban, Anaëlle Chouillard
Secrétariat
Anissa Ghaidi