



Appel à Manifestation d'intérêt AMI2 2020-2022 du réseau Finances Locales FiL Le financement de l'action publique locale

Il s'agit du second Appel à manifestation d'intérêt (AMI) proposé par le Réseau Finances Locales FiL, après un premier AMI lancé en 2018, portant sur « l'investissement public local » et comportant 3 axes de recherche complémentaires :

- axe 1 : comment la contrainte budgétaire pèse-t-elle sur les choix d'investissement ?
- axe 2 : investir autrement ?
- axe 3 : quelles implications locales des choix d'investissement ?

Dans la perspective de développer de nouvelles initiatives de recherche, la présente consultation est ciblée sur « le financement de l'action publique locale ».

Le Réseau Finances Locales FiL

Créé en 2013, le Réseau Finances Locales propose de regrouper des chercheurs et des représentants de collectivités afin de soutenir et de développer une activité pluridisciplinaire de production de connaissances dans le domaine des finances locales. Il s'est donné comme vocation d'encourager les initiatives partenariales de recherche-action et d'être un centre de ressources, en mutualisant des données, études, publications... que lui communiquent ses membres ou qu'il sollicite auprès de partenaires extérieurs.

Exposé des motifs

En dix ans, le financement des collectivités locales a subi d'importantes transformations : suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010, gel puis baisse des dotations de l'Etat aux collectivités locales, contractualisation autour d'objectifs de dépenses, plus récemment suppression progressive puis intégrale de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales... Ces transformations sont-elles le signe d'une évolution en profondeur des relations entre l'Etat et les collectivités locales ?

La crise économique de 2008 a mis en lumière la forte vulnérabilité des budgets des Etats au regard de l'ampleur de l'endettement public. Les collectivités locales, bien que protégées, dans la construction budgétaire, par l'obligation d'équilibre entre leurs dépenses et leurs recettes (appelée autrement « règle d'or »), sont parties prenantes du solde des administrations publiques. A ce titre

elles sont invitées à consentir des efforts en faveur d'une réduction des déficits. Au-delà de la volonté de redressement des budgets publics, cette situation ne traduit-elle pas une intention plus réformatrice de l'Etat mettant en tension l'usage local de la fiscalité à des fins d'action décentralisée et les politiques nationales de limitation des prélèvements obligatoires ?

Quels sont les effets de ces transformations sur les ressources à disposition des collectivités, sur leurs marges de manœuvres fiscales/financières/budgétaires, sur la distribution sectorielle de ces moyens ? Quels sont les nouveaux enjeux du financement des services publics locaux ou de l'action publique locale et partant, quels peuvent être les impacts sociaux et territoriaux accompagnant ces changements ? Quelles sont les incidences sur les contribuables, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises ?

Le projet de loi 3 D (Décentralisation, Différenciation et Déconcentration), en introduisant notamment la question de la différenciation apporte pour sa part de nouveaux axes de travail et renvoie aux questions fondamentales de territorialisation des politiques publiques et de ce fait, suscite des interrogations quant aux modalités de financement de l'action publique locale dans les années à venir.

Dans ce contexte, l'AMI 2 du Réseau Finances Locales (FiL) vise à financer ou à cofinancer des projets de recherche afin de renouveler l'état des connaissances sur ces sujets, et à apporter des éléments de réponses à ces questionnements. Il s'inscrit dans l'un des objectifs du Réseau qui consiste à ne pas tenir les finances et la fiscalité locale comme des objets en soi, mais bien à les envisager dans leurs interdépendances avec l'action publique locale.

La consultation se déploie selon quatre axes thématiques complémentaires.

Axe I : nouveaux usages ou usages renouvelés de la fiscalité locale ?

Ce premier axe porte, d'une part, un regard rétrospectif sur la structure des recettes fiscales et les choix locaux. Il vise ainsi à apporter des clés de lecture sur la réforme fiscale en cours (dont le contenu est précisé dans la Loi de finances pour 2020). D'autre part, il se positionne dans une analyse anticipatrice des effets de cette réforme.

La taxe d'habitation sur les résidences principales disparaissant, la taxe foncière sur les propriétés bâties apparaît désormais au centre du dispositif fiscal. Son assiette est en effet utilisée non seulement pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, mais également pour la cotisation foncière des entreprises, la taxe d'enlèvement des déchets ménagers ; elle sert aussi à la répartition de la CVAE pour les entreprises possédant plusieurs établissements. La fiscalité locale a-t-elle vocation à se spécialiser ? En outre, est-il légitime qu'elle repose uniquement sur les propriétaires de biens fonciers et immobiliers, qu'il s'agisse d'entreprises ou de ménages ? Comment la question des usages des biens est-elle prise en compte dans les assiettes fiscales ? Pour exemple, si la taxe sur le foncier bâti est bien payée par les propriétaires, comment est-elle répercutée sur les occupants ? Enfin, concernant les activités économiques, quelle est finalement leur contribution au financement de l'action publique locale ? De nombreuses zones d'ombre restent à éclairer sur ce sujet : quelle répartition de la charge fiscale locale entre secteurs d'activité ? Quel poids des dégrèvements et exonérations ... ?

De façon générale, du point de vue des redevables et des bénéficiaires, l'impôt foncier est-il un « bon » impôt et à quelles conditions d'assiette ?

Le changement de rôle de la fiscalité foncière avive les interrogations relatives au mode d'évaluation et d'actualisation des bases d'imposition. Si le passage de valeurs locatives administrées vers des bases proches des prix de marché semble aller de soi, toutes les interrogations sont-elles pour autant levées quant aux références à retenir : marchés locatifs ou marchés de cessions ? Quels seraient les

avantages et les inconvénients respectifs de chacune de ces options ? L'accès facilité sous forme dématérialisée à certaines données en lien avec cette problématique lève-t-il les obstacles possibles ?

Si les valeurs imposables progressent avec les valeurs effectives des biens, la taxation pourrait intégrer les valorisations résultant des investissements effectués par les collectivités : en retireront-elles des produits suffisants pour financer de nouvelles réalisations et comment ?

Au regard des changements passés et en cours, les interrogations perdurent quant aux choix fiscaux effectués par les décideurs locaux, à leurs « déterminants » (politiques, territoriaux, historiques...). Les ressources fiscales sont-elles mobilisées comme un substitut à des dotations peu évolutives ou en réduction ? Les collectivités locales augmentent-elles davantage que par le passé leurs taux d'imposition, pour l'ensemble des impôts ou pour certains d'entre eux, ou bien au contraire, sont-elles plus attentives à la progression des bases d'imposition, générant celle des produits ? Les contraintes pesant sur les usages des sols, sur leur artificialisation... ne risquent-elles pas de contrarier l'expansion des assiettes taxables et par conséquent, l'évolution des rendements fiscaux ?

De façon prospective, le changement de la nature des contribuables (des locataires/des propriétaires occupants ou non) et la nouvelle structure de la fiscalité, notamment pour les collectivités du bloc local modifiera-t-il l'attention apportée aux politiques fiscales locales ? Quelles peuvent être par ailleurs les incidences de l'attribution aux intercommunalités et aux départements d'une fraction de la TVA ?

Toutes les collectivités ne sont pas égales devant la capacité à prélever des ressources fiscales. Notamment, que sait-on de la géographie des bases fiscales locales ? Les récentes recompositions territoriales ont-elles eu des incidences sur les inégalités de richesse entre collectivités et sur les choix de hausse ou de baisse des taux ? Quels territoires bénéficient (ou pas) d'une dynamique de bases ? Quelle est la part de la fiscalité reposant sur les ménages et celle payée par les entreprises ? La réforme en cours va-t-elle modifier cette répartition ? Quels (nouveaux) liens s'établissent avec l'utilisation (plus ou moins intense) du levier fiscal et plus globalement, avec les arbitrages effectués en termes de dépenses ?

Enfin, seront examinées avec intérêt toutes les recherches permettant de comprendre les effets résultant à un titre ou à un autre de la suppression de la taxe d'habitation, de l'intensification du rôle de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Des travaux informant sur le poids effectif de la taxation locale au regard des capacités contributives des redevables, entreprise et/ou ménages, sur de potentiels effets de translation, sur l'acceptabilité des taxes du point de vue des contribuables... mériteraient également d'être conduits.

Axe 2 : financement des services publics locaux par les contribuables ou par les usagers ?

Si la fiscalité locale n'est plus aussi maniable, plus autant génératrice de ressources..., les collectivités pourraient se tourner vers un recours plus intense à la tarification. Pour diverses raisons, certaines d'entre elles s'orientent vers la gratuité d'une partie de leurs services, supposant alors un appel plus appuyé à leurs contribuables...

Dans ce contexte, peut-on identifier les prémisses d'une intensification dans le rôle de la tarification et pourquoi ? Quelle est la viabilité sur le plan économique de ce schéma ? Est-il propre à certains types de collectivités locales, à l'exercice de compétences bien déterminées, à la fourniture de services identifiés ? Quels débats suscite la mise en place de politiques tarifaires ? Comment s'opèrent les arbitrages locaux ?

¹ A la manière de ce qui se produit avec le « tax increment financing ».

Des études sectorielles (eau, déchets, transports², stationnement, activités périscolaires, restauration scolaire...) sont à même d'apporter d'utiles éléments de connaissance, complétant les travaux existant et éclairant quant aux potentielles controverses.

Par ailleurs, d'autres champs thématiques méritent d'être investis, tel celui par exemple d'une intensification de l'externalisation de la gestion des services, comme modalité d'adaptation à un moindre dynamisme de la fiscalité locale en particulier, au récent dispositif d'encadrement de la dépense concernant les budgets supérieurs à 60 millions d'euros (dit contrats de Cahors), au resserrement des contraintes pesant sur les budgets locaux en général. Quel rôle alors aux exploitants des actifs, aux gestionnaires ou aux délégataires dans la fixation des prix ou des redevances, voire même dans la conception ou dans les usages des actifs qui sont valorisés ? Des investigations concernant le sens, la portée... des taxes affectées sont également bienvenues.

Axe 3 : fiscalité locale, des ressources inexploitées ?

Procurer des ressources aux collectivités n'est pas la seule fin assignée à la fiscalité locale. Celle-ci peut se faire incitative/dissuasive, accompagner de nouveaux usages ou des objectifs de politique publique...La fiscalité environnementale développe certaines expériences dans cette direction (eau, déchets, énergie...).

En particulier, comment la fiscalité et les modes de financement de l'action publique locale peuvent-ils mieux tenir compte de l'impératif de lutte contre le changement climatique tout en intégrant des considérations relatives à la justice du prélèvement ? Des recherches nouvelles sont souhaitables sur le « verdissement » de la fiscalité locale, comme sur les effets potentiels de cette évolution sur les comportements des agents économiques (ménages ou entreprises, voire du secteur public). En lien, l'existence de prêts favorisant les investissements durables potentialise-t-elle les orientations des collectivités vers des politiques de transition énergétique ?

Que nous apprennent à ces sujets les expériences conduites dans d'autres pays, chaque contexte national étant singulier dans l'articulation entre les priorités de l'action publique (locale) et les dispositifs de taxation ou de financement à disposition des collectivités ?

Par ailleurs, dans quelle mesure les outils numériques, aujourd'hui disponibles, peuvent-ils contribuer à améliorer la connaissance de la matière fiscale, son actualisation voire même la gestion de l'impôt ? La multitude des données concernant les usages des services publics, et même des usagers, peut-elle être mise à contribution pour esquisser de nouvelles formes de taxation ? Et dans quels domaines, avec quels opérateurs et incidences ?

Axe 4 : coûts et financement des services et de l'action publique locale, des connaissances à développer ?

Les réformes successives des modes de financement des collectivités suggèrent qu'un intérêt nouveau doit être accordé aux projets de recherche qui permettraient de mieux connaître les coûts des services publics locaux, à la fois leurs évolutions dans le temps, leurs disparités entre territoires et collectivités, et leurs structures (poids des frais de personnel ; poids des investissements de maintien en l'état du patrimoine...). La notion de coût global fait-elle son chemin chez les opérateurs de services et au sein des collectivités ? Celle de rentabilité ou de moindre pression sur les budgets est-elle prise en compte, engageant vers de nouvelles priorités (rénovation énergétique, action sur le

² Le thème de la gratuité pour les usagers dans les transports publics est d'ores et déjà traité par une équipe retenue dans le cadre de l'AMI 2018 du FIL.

patrimoine public et le parc de logement...), voire de nouveaux modes d'intervention (rénovation lourde plutôt que construction...)?

Observe-t-on pour les collectivités de nouveaux arbitrages entre dépenses d'investissement et charges récurrentes de fonctionnement? Connaître les coûts des prestations, communiquer à leur sujet deviennent-ils des enjeux pour tout ou partie des acteurs locaux? Les citoyens eux-mêmes sont-ils actifs, parties prenantes dans une – meilleure – connaissance et gestion des coûts?

Dans divers pays (en Italie notamment), l'évaluation des services publics locaux est utilisée à des fins de péréquation, de pilotage de l'action et des budgets des collectivités : quelles réflexions suscitent ces modes de faire?

Pilotage et calendrier

Les (équipes de) chercheurs ont jusqu'au **15 juin 2020** pour soumettre une proposition de recherche ou manifester leur intérêt pour un axe de recherche et un questionnement lié.

La proposition soumise doit concerner un ou plusieurs des axes de la consultation. Elle traite des questions énoncées ainsi que celles, complémentaires, qui semblent pertinentes, en particulier en raison de leur portée innovante. Les travaux proposés (enquête de terrain, exploitation de bases de données...) s'échelonneront sur une durée maximale de 18 mois, avec une restitution intermédiaire.

S'appuyant sur les propositions réceptionnées, sous réserve qu'elles répondent aux axes de recherche ciblés, le Réseau Finances Locales FiL organisera des journées de rencontre entre les porteurs des projets sélectionnés, des représentants de collectivités intéressés par la thématique de recherche, des membres du Comité du FiL, voire des représentants des institutions partenaires du réseau.

Ces rencontres mettront en relation les parties prenantes de la démarche. Elles permettront notamment :

- aux chercheurs de présenter leur(s) question(s) de recherche, leurs méthodes et les données nécessaires à leur travail ainsi que leurs terrains pressentis ;
- aux collectivités de faire part de la disponibilité des élus et des services pour participer au dispositif d'enquête des chercheurs (entretiens, questionnaire écrit...), des ressources qu'elles sont en mesure de mobiliser ainsi que des partenariats éventuels déjà noués, et pouvant contribuer à la réalisation des travaux escomptés ;
- aux uns et aux autres d'échanger périodiquement à propos des résultats des travaux effectués par les chercheurs.

Le réseau FiL s'engage à :

- contribuer à mobiliser des collectivités locales pour faciliter des partenariats de recherche-action ;
- valoriser les travaux produits sous formes de rencontres, restitutions et synthèses écrites. En particulier, les résultats intermédiaires/finaux des travaux donneront lieu à des présentations lors des rencontres annuelles du FiL ;
- garantir l'objectif scientifique et pratique des différents travaux ;
- rechercher activement des financements pour le montage des partenariats.

Un Comité de pilotage (constitué de membres du FiL) accompagnera les équipes des projets retenus, assurera le suivi régulier des travaux de chaque équipe, au fur et à mesure de l'avancement de chacun des projets.

Candidature et modalités de réponse

Pièces à fournir :

1. Un récapitulatif de la proposition comportant :

- Titre de la proposition
- Nom et fonctions du responsable de l'équipe scientifique (statut, organisme...)
- Composition de l'équipe scientifique (chercheurs, laboratoires ou organismes, adresse, téléphone, email)
- Budget prévisionnel total HT et TTC (incluant les frais de déplacement)
- Durée de la recherche (entre 12 et 18 mois maximum)
- Résumé de la proposition : préciser la problématique les objectifs, les méthodes et les résultats attendus.

2. Un descriptif de la proposition contenant :

(4 pages maximum)

- Question(s) de recherche traitée(s), hypothèse(s) et résultats attendus
- Justification du projet au regard de la consultation
- Méthodologie et principales étapes de la recherche (calendrier prévisionnel)
- Références bibliographiques essentielles sur la problématique abordée.

Date limite de réponse et envoi des dossiers

Les chercheurs intéressés par cet appel à manifestation d'intérêt sont invités à envoyer avant **le 15 juin 2020** les informations mentionnées ci-dessus aux suivantes adresses :

c.delpech@adcf.asso.fr

navarre@u-pec.fr

Contacts

Pour toutes informations complémentaires, peuvent être contactées :

Claire Delpech, responsable finances locales, AdCF : c.delpech@adcf.asso.fr / 06 73 68 85 86

Françoise Navarre, chercheure, Lab'Urba : navarre@u-pec.fr