

« L'autonomie financière locale traverse les 40^{èmes} rugissants »
Marie-Christine Steckel-Assouère, Maître de conférences HDR en droit public

Colloque sur les alliances territoriales des 16 et 17 février 2023 organisé à Juillan (65)

Je suis ravie et honorée d'ouvrir nos réflexions en rentrant dans le vif du sujet : l'argent !

Le nerf de la guerre... Ce besoin d'argent invoqué pour expliquer et justifier les financements croisés, les mutualisations, les coopérations, les contractualisations et même les fusions désirées ou imposées...

Pour comprendre et expliquer les différentes alliances territoriales, je vous propose une grille de lecture financière.

L'autonomie financière locale a, en effet, franchi les 40^{èmes} rugissants !

Pour le démontrer, je vous filer une métaphore maritime.

Durant les 40 dernières années, les collectivités territoriales ont été chahutées par de grandes marées législatives.

Les tensions avec l'État ont été aggravées par la crise sanitaire. Et, elles sont exacerbées par l'inflation consécutive à la guerre en Ukraine.

Durant la campagne pour les élections présidentielles, le candidat Emmanuel Macron a annoncé qu'il réformerait les finances locales s'il était réélu.

À l'aube de son second quinquennat, cette ligne d'horizon menace l'autonomie financière locale malgré la majorité relative de la coalition Ensemble à l'Assemblée nationale¹.

Preuve en est, le 40^{ème} anniversaire de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 a été célébré dans une période mouvementée. Depuis cette date, des vents contraires font tanguer la décentralisation financière.

La référence aux 40^{èmes} rugissants sert à désigner une zone où la mer demeure agitée par la force des vents.

Pour l'avenir, les élus locaux veulent éviter de s'engager dans les 50^{èmes} hurlants et encore plus dans les 60^{èmes} déferlants.

S'agissant du passé, le niveau de la décentralisation financière a varié du plus haut au plus bas au gré des flux et reflux de quatre grandes marées.

**La 1^{ère} grande marée a élevé le niveau de la décentralisation financière
en émancipant les collectivités territoriales**

Pour garantir leur liberté, la loi du 2 mars 1982² a supprimé la tutelle.

En contrepartie, pour garantir leur responsabilité, un contrôle *a posteriori* est exercé par le juge administratif et les chambres régionales des comptes.

Mais, dans le cadre du contrôle budgétaire, le préfet peut s'écarter des recommandations des experts financiers.

Si en 1982, le contrôle de gestion opéré par les CRC concernait le bon emploi des fonds publics. Sous la pression des élus locaux, il fut délimité à l'emploi régulier dès 1988.

Pour terminer, le contrôle juridictionnel des comptes a été allégé par la loi du 28 octobre 2008.

Et avec la loi de finances pour 2022³ et l'ordonnance du 23 mars 2022, la responsabilité financière de tous les gestionnaires devient illusoire.

La 2^e grande marée a surélevé le niveau de la décentralisation financière en constitutionnalisant les prérogatives financières des collectivités territoriales

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a gravé dans le marbre constitutionnel les notions de ressources propres et de part déterminante.

Mais la loi organique du 29 juillet 2004 les a interprété de manière extensive⁴.

Tout d'abord, le Parlement intègre parmi les ressources propres des ressources pour lesquelles les collectivités territoriales sont privées de levier fiscal.

Ensuite, la part déterminante correspond au seuil plancher constaté en 2003 et par catégorie de collectivités territoriales (Bloc communal 60,8%, Départements 58,6% et les régions 41,7%).

La coque de l'autonomie financière locale a encore été fissurée.

En 2009, le Conseil constitutionnel⁵ a déduit de l'article 72-2 de la Constitution l'absence d'autonomie fiscale locale.

En 2010⁶, le Conseil d'État a conclu à la limitation de la compensation financière aux seuls transferts, créations et extensions des compétences obligatoires.

La 3^e grande marée a baissé le niveau de la décentralisation financière en recentralisant les compétences fiscales des collectivités territoriales

La taxe professionnelle a disparu avec la loi de finances pour 2010⁷ pour supprimer ses effets négatifs sur la croissance économique.

Le Parlement a donc dû compenser sa disparition.

Avec l'effet d'une lame de fond, il a créé un panier de ressources fiscales, composé de la contribution économique territoriale (CET) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER).

Or, la plupart des collectivités territoriales sont privées de la prérogative de moduler leur taux ou leur assiette.

Seul le bloc communal est habilité à voter le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale.

Dans le but de modérer la pression fiscale locale, l'État a également supprimé le levier fiscal des régions puis des départements sur les taxes d'habitation⁸ et les taxes foncières⁹. En contrepartie, ils reçoivent une fraction de TVA sur laquelle ils n'ont aucune prise.

En outre, les lois finances pour 2018 (30 décembre 2017) et pour 2021 (29 décembre 2020) ont supprimé par étapes la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Dorénavant, seule la taxe d'habitation sur les résidences secondaires profite au bloc communal.

Avec la loi du 30 décembre 2022 portant loi de finances pour 2023, l'instauration de la majoration de la taxe sur les résidences secondaires n'est plus réservée aux seules communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants.

L'autonomie fiscale locale fut ainsi submergée.

La 4^e grande marée a rabaisé le niveau de la décentralisation financière en contractualisant financièrement avec les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales n'ont pas le droit d'emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement ou pour rembourser un emprunt¹⁰.

De plus, si leur budget primitif est voté en déséquilibre réel ou si leur compte administratif est voté en déficit, le préfet peut saisir la CRC. Le cas échéant, elle peut l'inviter à se substituer d'office à l'exécutif local en cause.

Grâce à cette application rigide du principe d'équilibre, les collectivités territoriales finançaient - avant la pandémie - plus de 70 % de l'investissement public.

Néanmoins, afin de résorber le déficit public, les collectivités territoriales ont été soumises à une discipline budgétaire.

Cette contrainte se justifie par le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne du 7 juillet 1997 (selon le budget 2023 dette publique 3 07 milliards € soit 111,2% du PIB au lieu de 60% et déficit public de 153 milliards soit 5% au lieu de 3%).

De surcroît, avec la ratification en 2021 du traité de stabilité, de coordination et de gouvernance (TSCG), le déficit structurel doit être inférieur ou égal à 0,5% du PIB.

À l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'objectif d'équilibre des comptes de toutes les administrations publiques a été gravé dans le marbre constitutionnel (article 34).

Puis la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a fixé un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

Un plafonnement de 1,2 % a ainsi été appliqué à 321 grandes collectivités territoriales et leurs groupements¹¹.

Toutefois, il a été suspendu durant l'état d'urgence sanitaire.

Dans l'attente d'une nouvelle loi de programmation pluriannuelle, l'application des contrats de Cahors a été reportée sine die.

Ce répit va-t-il durer ?

3 signes peuvent annoncer une nouvelle tempête malgré la volonté affirmée de trouver un rythme de croisière.

Premier signe, l'horizon embrumé par l'inflation

En avril 2022, le candidat Emmanuel Macron avait annoncé qu'il demanderait aux collectivités territoriales 10 milliards d'euros d'économies pour contribuer au redressement des finances publiques soit une contribution de 50 %.

Cette mesure étant difficile à concilier avec sa promesse de sanctuariser les dotations, elle a été abandonnée.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 a même introduit une progression des concours financiers de 53,15 milliards d'euros en 2023 à 54,57 milliards d'euros en 2027.

En outre, la loi de finances pour 2023 augmente la dotation globale de fonctionnement de 320 millions pour aider les collectivités territoriales à amortir la hausse des dépenses énergétiques, consécutive à la guerre en Ukraine.

Même si cette somme peut paraître insuffisante comparée au tsunami inflationniste, force est de reconnaître que cette hausse rompt enfin avec les 12 années précédentes de gel puis de diminution de la DGF¹².

Pour autant, les élus locaux continuent de réclamer son indexation sur l'inflation d'autant que la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires grève les budgets locaux. Heureusement, ils profitent en 2023 d'une hausse d'environ 7 % de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives.

De plus, la loi de finances pour 2023 a reconduit et élargi le filet de sécurité instauré par la loi de finances rectificative pour 2022¹³ (entre 21 000 et 28 000 collectivités devraient en profiter).

Elle instaure aussi pour les collectivités territoriales ne bénéficiant pas des tarifs réglementés un « amortisseur électricité ». L'État prendra en charge la moitié des surcoûts supérieurs au seuil de 180 euros par mégawattheure dans la limite de 320 euros par mégawattheure.

Bien sûr, cette voilure peut sembler modeste au regard de la multiplication de la facture énergétique qui peut atteindre 400 %.

Malgré ces aides, pour boucler leur budget pour 2023, de nombreux exécutifs locaux ont exploité leurs leviers fiscal et/ou tarifaire. Il en résulte une baisse du pouvoir d'achat principalement des ménages avec enfants scolarisés.

D'autres exécutifs locaux ont été contraints de reporter et/ou de prioriser leurs investissements avec le risque de perdre des subventions... et les effets dévastateurs sur le développement économique local. Les investissements sont, en effet, créateurs d'emplois et générateurs d'enrichissement du patrimoine public.

Deuxième signe, l'écueil de la suppression de la CVAE

Dans sa lettre adressée aux élus locaux, le candidat désormais à nouveau Président de la République avait proposé de supprimer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (environ 8 milliards d'euros)¹⁴.

Cette mesure aboutit à recentraliser un impôt certes déjà territorialisé. Précisément son taux est préfixé par le Parlement en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise entre 0 et 3,75%.

Pour limiter les remous, les élus locaux avaient été invités avant l'été à actualiser les bases de leur CVAE pour optimiser une future compensation.

Ensuite, la loi de finances pour 2023 a acté cette suppression sur deux ans (en 2023, la CVAE payée par les entreprises est réduite de moitié et en 2024 elle disparaît totalement).

Les communes et les intercommunalités vont être intégralement compensées par une fraction de TVA égale à la moyenne des montants de CVAE perçue durant les trois dernières années (2020-2023). La dynamique de cette fraction abondera un fonds national de l'attractivité économique des territoires (critères fixés par décret).

Les départements, au contraire, recevront directement une fraction dynamique de TVA¹⁵.

Ce poids de plus en plus important de la fiscalité indirecte dans le panier des ressources des collectivités territoriales transforme l'autonomie financière locale.

D'ailleurs, le rapport de la Cour des comptes du 12 octobre 2022 sur le financement des collectivités territoriales préconise « *de clarifier les sources principales de financement par niveau de collectivité :*

- *Des impôts locaux uniquement affectés au bloc communal et complétés par une dotation de fonctionnement et une fraction de TVA,*

- *un panier d'impôts nationaux (TVA/TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance/IR) et une dotation d'action sociale pour les départements*

- *et 2 impôts nationaux partagés pour les régions (TVA/IS) »¹⁶.*

Troisième signe, le serpent de mer du plafonnement des dépenses locales

En 2021, la Commission pour l'avenir des finances publiques avait préconisé d'élargir la contractualisation au plus grand nombre possible de collectivités territoriales, aux budgets annexes et aux syndicats des collectivités.

En réaction, les élus locaux réclament d'assumer seulement au mieux leur poids dans la dette publique à savoir 10 % et au pire leur poids dans les dépenses publiques à savoir 20 %.

En juillet 2022, la Cour des comptes a plaidé pour une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques et une maîtrise de leurs dépenses¹⁷.

Dans le même souffle, le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 comportait un dispositif de limitation des dépenses de fonctionnement par strate à un niveau inférieur de 0,5 point à l'inflation¹⁸.

Malgré la clause de revoyure en N+1, ces contrats - qualifiés de confiance par le gouvernement - furent décriés - à l'exception d'Intercommunalités de France - par toutes les associations qui dénonçaient des contrats de défiance (selon la formule du président du comité des finances locales André Laignel).

Il est vrai qu'aucun système de bonus n'était prévu contrairement aux contrats de Cahors pour encourager une gestion budgétaire raisonnée.

Ce plafonnement entrave en outre la liberté des élus locaux de gérer librement leurs fonds et de décider librement de leurs dépenses. Le mât blesse alors leur autonomie de gestion !

D'ailleurs, ce nouveau dispositif a échoué à la suite d'un désaccord entre les deux assemblées¹⁹.

Pour conclure, l'État est à la barre du bateau !

Parfois, il navigue à contre courant.

Mais pour franchir un cap, il doit associer tout l'équipage à la manœuvre...

Justement, le Président de la République vient d'annoncer vouloir écrire un « *nouveau chapitre de la décentralisation pour transférer la responsabilité, les financements et le pouvoir normatif ensemble* ».

Je vous remercie pour votre attention.

¹ 250 élus sur 577 : 168+4 apparentés Renaissance, 48 MoDem et indépendants et 28+2 apparentés Horizons contre 151 NUPES et 89 RN

² Sur le fondement de la loi du 10 janvier 1980, les élus locaux ont été habilités à voter le taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle (La loi de finances rectificative pour 1982 avait déjà réduit sa part salaires), érigées en impôts directs locaux à la suite des lois du 31 décembre 1973 et 29 juillet 1975.

³ Loi du 30 décembre 2021.

⁴ « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale. »

⁴ Dans la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

⁵ Dans la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

⁶ Loi 29 octobre 2010 *Département de la Haute-Garonne*.

⁷ Loi du 30 décembre 2009

⁸ Les régions et les départements ont perdu cette recette respectivement en 2001 et 2011.

⁹ Les départements et les régions ne perçoivent plus la TFPNB depuis 2010. La loi du 29 décembre 2019 de finances pour 2020 a transféré la part départementale de la TFPB aux communes.

¹⁰ Article L. 1612-4 CGCT. De plus, si leur budget primitif est voté en déséquilibre réel ou si leur compte administratif est voté en déficit, le préfet saisira la chambre régionale des comptes. Le cas échéant, elle pourra l'inviter à se substituer d'office à la collectivité territoriale en cause.

¹¹ Le Conseil constitutionnel a censuré la reconduction à un niveau identique année après année des prélèvements opérés par l'État au titre du redressement des finances publiques sur les compensations d'exonérations de fiscalité locale ou les recettes de fiscalité d'établissements publics à fiscalité propre. Cette absence de possibilité d'ajuster le montant du prélèvement portait une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°2020-862 QPC du 15 octobre 2020, *Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire*). Par conséquent, les modalités de modulation ont été précisées par le décret n° 2021-1291 du 4 octobre 2021 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

¹² 95% des communes devraient avoir une DGF en hausse ou stable avec 200 millions affectés à la croissance de la dotation de solidarité rurale la DSR et 90 millions pour augmenter la dotation de solidarité urbaine - DSU.

¹³ Par ailleurs, le « filet de sécurité inflation » de 430 millions d'euros adopté dans la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 au profit des communes et de leurs groupements les plus fragiles, est conditionnée par trois critères. Premier critère, une épargne brute 2021 inférieure à 22 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Seconde critère, une baisse d'au-moins 25 % de l'épargne brute en 2022 du fait, principalement, de la hausse du point d'indice et de la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires.

Troisième critère, un potentiel financier des communes ou un potentiel fiscal pour leurs groupements inférieur en 2022 au double du potentiel moyen par habitant de leur strate démographique et de leur catégorie de collectivités. Seront couvertes, les dépenses d'énergie et d'alimentation ainsi que la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, intervenue au 1er juillet 2022. La dotation sera calculée en prenant en compte la hausse des dépenses enregistrée au budget principal ; aux budgets annexes des communes et de leurs groupements, et de leurs syndicats ; et, y compris la hausse des subventions aux DSP, à condition qu'elles soient directement liées à l'inflation des prix de l'énergie ou de l'alimentation. Le montant de la dotation de compensation s'élèvera à 50 % de la hausse des dépenses due au relèvement du point d'indice ; 70 % de la hausse des dépenses due à l'inflation des prix de l'énergie et des produits alimentaires. Dès la fin 2022, un acompte correspondant à 30% de la dotation finale peut être versé sur demande.

¹⁴ Cet impôt direct local doit être payé par les personnes physiques et morales dont le chiffre d'affaires hors taxe dépasse 500 000 euros par an.

¹⁵ Le bloc communal souhaitait, en effet, la prise en compte de l'activité économique tandis que les départements préféraient un partage égal de la dynamique de la TVA.

¹⁶ Elle a « élaboré un scénario possible de réforme qui conduit à recentrer la fiscalité locale sur le bloc communal (affectation DMTO transformé en impôt national et réparti dans le bloc communal en fonction des charges au lieu de la transaction immobilière) pour plus d'autonomie et de responsabilité, met en place un système plus solidaire de financement des départements pour leur permettre de faire face à leurs dépenses sociales (dotation d'action sociale et fiscalité nationale avec 10 % d'impôt sur le revenu) et renforce le financement des régions par la fiscalité nationale économique (hausse à 24 % de la TVA au lieu de 20 % + fraction de 12 % de l'impôt sur les sociétés et recommande de supprimer la fiscalité de l'énergie qui va baisser avec la transition écologique) ». COUR DES COMPTES, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, 12/10/2022, p.11 et 12.

¹⁷ Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances locales : Elle évoquait aussi la fixation d'un plafond d'endettement et un plancher d'autofinancement pour préserver leur libre administration. À l'opposé, elle citait la réduction des recettes de fiscalité et/ou de transferts de l'État si des excédents structurels sont constatés.

¹⁸ L'inflation étant évaluée à 4,3% en 2023, l'augmentation devait donc être contenue à 3,8% en 2023 puis 2,5% en 2024, 1,6% en 2025 et 1,3% en 2026 et en 2027. À la différence des contrats de Cahors, il n'y aurait plus de contrat signé entre un préfet et une collectivité territoriale nommément désignée. Concrètement, en cas de dépassement par catégorie de collectivités territoriales, une limitation à l'accès aux dotations de soutien à l'investissement et au nouveau fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires¹⁸ pourrait s'appliquer de manière individualisée. Afin de responsabiliser les élus locaux, seuls les « mauvais élèves » seraient financièrement punis et les vertueux exonérés. De plus, une seconde sanction financière serait susceptible d'être prononcée à l'encontre des collectivités territoriales qui n'atteindraient pas par la suite l'objectif individualisé négocié, le cas échéant, avec le préfet. Une reprise équivalente à 75% de l'écart constaté par rapport à l'objectif serait dans ce cas encourue.

Ce nouveau mécanisme s'appliquerait aux collectivités territoriales et à leurs groupements dont les dépenses de fonctionnement seraient supérieures à 40 millions d'euros. Sa portée serait donc plus large dans la mesure où le seuil d'application des contrats de Cahors était de 60 millions d'euros. Sans toutes les atteindre, ce nouveau mécanisme toucherait environ 150 collectivités territoriales supplémentaires. Si, à titre individuel, les collectivités territoriales concernées refusaient l'accord de retour à la trajectoire fixé par le Parlement et négocié avec le préfet, la reprise pourrait atteindre 100% dudit écart.

¹⁹ Texte rejeté par la commission des finances AN le 4 octobre 2022 puis rejeté par l'AN le 25 octobre 2022, puis voté avec modification par le Sénat le 2 novembre 2022, échec CMP le 15 décembre 2022