



Paul HERNU

*Conseiller maître honoraire de la Cour des comptes,
Consultant en gestion et finances publiques*

L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales

Mots-clés : finances locales - autonomie financière - autonomie fiscale - ressources propres - contrats de maîtrise des dépenses

L'autonomie financière des collectivités locales est de plus en plus restreinte par la substitution de recettes « nationales » à la fiscalité locale et par un encadrement juridique de la dépense de plus en plus contraignant. Les fondements de la décentralisation à la française sont remis en cause et sont donc à repenser.

La montée du niveau de la mer et des océans imputable au réchauffement climatique provoque un recul inquiétant du trait de côte défini comme la limite jusqu'à laquelle peuvent parvenir les eaux marines. En l'espace de cinquante ans, 19% du trait de côte ont marqué un retrait et cela correspond à 30 kilomètres carrés de surface perdue dans les secteurs en recul. Ce phénomène d'érosion n'est pas récent, mais il s'est accéléré ces dernières années avec les effets cumulatifs du réchauffement climatique.

L'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales partage cette caractéristique : entamée

dès le début de la décentralisation territoriale, elle s'est accélérée ces dernières années, notamment depuis la réforme ayant consisté à remplacer la taxe professionnelle par de nouveaux impôts économiques et, ces derniers temps, avec la perspective du dégrèvement total de la taxe d'habitation.

Cette évolution fait prendre un cours préoccupant à la décentralisation territoriale. Elle dissout, en effet, le lien entre les élus locaux et les contribuables locaux, s'opère dans un cadre juridique qui ne s'y oppose pas et conduit à une centralisation renforcée des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

L'accélération de l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales repose sur une substitution de plus en plus importante de l'impôt national ou de l'impôt déterminé nationalement à l'impôt décidé au niveau local

Cette érosion n'est pas récente. Tout le cours de la décentralisation territoriale a, en effet, été marqué par une succession de transferts de ressources de l'État aux collectivités locales en substitution d'impôts locaux. Deux grands types de transferts ont été mis en œuvre, sous la forme, d'une part, de dégrèvements ou d'exonérations d'impôts locaux pour remédier à l'inadéquation de ces impôts à la situation économique des entreprises ou à la situation sociale de certaines catégories de contribuables, d'autre part, de transferts de fiscalité pour compenser les charges induites par les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales.

Les dégrèvements ou exonérations d'impôts locaux ont accompagné, dès les premières années, le cheminement de la décentralisation territoriale. Ainsi, par exemple, le dégrèvement partiel de taxe d'habitation des contribuables de situation modeste remonte à 1985.

Il en a été de même pour la fiscalité transférée. Dès l'acte I de la décentralisation territoriale, l'article 5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a prévu que les transferts de compétences soient accompagnés du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Selon l'article L 1614-4 du code général des collectivités territoriales, les charges nettes induites par les transferts de compétences doivent ainsi être compensées par le transfert d'impôts d'État et par des ressources provenant du Fonds de compensation de la fiscalité transférée.

Pour l'année 2016, le produit total des dégrèvements, exonérations et admissions en non-valeur s'est élevé à 13,9 Md€, dont 3,7 Md€ au titre des dégrèvements de taxe d'habitation, 5,9 Md€ au titre des dégrèvements d'impôts économiques sur les entreprises, 1,1 Md€ au titre des dégrèvements de taxe foncière, 0,5 Md€ au titre des admissions en non-valeur et 2,7 Md€ au titre des exonérations d'impôts locaux. Le produit de la fiscalité transférée a atteint 33,4 M€, dont 11,3 Md€ au titre des transferts de compétences de l'Acte I de la décentralisation, 12,7 Md€ au titre de ceux intervenus suite à l'Acte II de la décentralisation, 7,3 Md€ dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle et 2,1 Md€ à des titres divers. Le total des ressources fiscales reçues de l'État par les collectivités locales en 2016 a ainsi atteint un montant global de 47,3 Md€ représentant 36,7 %

du total de leurs recettes fiscales et 24 % du total de leurs recettes de fonctionnement.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, le montant des ressources transférées aux collectivités locales au titre des dégrèvements, exonérations et admissions en non-valeur d'impôts locaux représentera un montant de 17,6 Md€ et le total de la fiscalité transférée atteindra 34,8 Md€.

Dans ce dernier total, le montant de la fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale générée par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 s'élèvera à 7,4 Md€. Après les transferts de fiscalité liés à l'Acte I de la décentralisation à partir de 1983, puis ceux liés à l'Acte II de la décentralisation à partir de 2004, la réforme de 2010 de remplacement de la taxe professionnelle par de nouveaux impôts économiques pour les entreprises a fortement accéléré l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales. En effet, cette réforme a ajouté de nouveaux transferts fiscaux de l'État provenant de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), d'un versement complémentaire au titre des DMTO et d'une baisse des frais de gestion de la fiscalité directe locale prélevés par l'État, dont le montant en 2018 atteindra, respectivement, 3409 M€, 772 M€, 645 M€ et 2571 M€.

Mais c'est surtout le remplacement partiel de la taxe professionnelle par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est fixé nationalement, qui a accéléré la baisse de l'autonomie fiscale des collectivités locales. À la suite de cette réforme, un rapport parlementaire de mai 2012 faisait ainsi état d'une baisse de la part des ressources fiscales résultant de taux d'imposition décidés localement, de 48 à 41 % pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, de 35 à 16 % pour les départements et de 30 à 11 % pour les régions, collectivités qui se veulent emblématiques de la décentralisation territoriale.

Tout dernièrement, enfin, l'article 5 de la loi de finances pour 2018 a apporté une nouvelle touche à l'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales, par une mesure de dégrèvement de la taxe d'habitation due par 80 % des contribuables au titre de leur résidence principale et dont le revenu est inférieur à un revenu de référence fixé à 27 000 € par an pour une personne seule, 43 000 € pour un couple, majoré de 6 000 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter

de la troisième. La plénitude de ce dégrèvement s'étalera sur trois années : 30% en 2018, 65% en 2019 et 100% en 2020. De surcroît, dans une allocution du Président de la République prononcée le 23 novembre 2017 lors du congrès de l'association des maires de France, l'objectif a été annoncé de dégrever tous les foyers fiscaux de leur taxe d'habitation due pour leur résidence principale dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité locale.

Dans l'immédiat, les 30 premiers pour cent de dégrèvement accordés à 80% des contribuables feraient passer la prise en charge par le contribuable national de 3,70 Md€ en 2017, à 6,86 Md€ en 2018, puis 6,6 Md€ en plus en 2019 et 10,1 Md€ en plus en 2020 par rapport au montant du dégrèvement de taxe d'habitation de 2017, ce qui représenterait, en 2020, une prise en charge totale de 15 Md€ par le contribuable national sur un montant total de taxe d'habitation à cette échéance de l'ordre de 24,6 Md€, soit plus de 60% de ce montant.

Selon le rapport de la mission Richard-Bur consacré à une réflexion et à des propositions sur la refonte de la fiscalité locale, déposé en mai 2018, le coût supplémentaire qui devrait être supporté par les finances nationales au titre du dégrèvement de taxe d'habitation pour les 20% de foyers fiscaux restants, au titre de leur résidence principale, n'est pas financé actuellement, contrairement au financement pour les 80% de foyers d'ores et déjà bénéficiaires qui est prévu dans la trajectoire des finances publiques incorporée à la loi de programmation des finances publiques pour la période allant de 2018 à 2022.

Pour sortir de cette impasse et dans l'hypothèse d'accorder un dégrèvement de taxe d'habitation à 100% des foyers fiscaux pour leur résidence principale à l'horizon 2020, l'État devrait compenser, à cette échéance, un montant total de taxe d'habitation estimé à 26,3 Md€ dans le rapport de la mission Richard-Bur comprenant 24,6 Md€

de taxe d'habitation non exonérée et 1,7 Md€ d'exonérations de cette taxe.

Les modalités de cette compensation font actuellement l'objet d'une âpre négociation entre l'État et les différentes associations représentatives d'élus locaux qui, par ailleurs, n'ont pas la même position sur la meilleure ou la moins mauvaise façon d'opérer. Si le Gouvernement et ces associations paraissent tomber d'accord pour obtenir une compensation partielle au moyen du transfert au « bloc communal » de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, deux problèmes restent en suspens. Le premier résulte des modalités de transfert de cette part départementale à l'intérieur du « bloc communal » entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre auquel elles adhèrent. Le second problème provient de la nature et du montant des impôts nationaux à transférer, d'une part, aux départements pour compenser la perte de la part départementale de taxe foncière, d'autre part, au « bloc communal » pour compenser l'écart qui apparaîtrait en 2020, entre le montant de taxe d'habitation totalement dégrèvement de 26,3 Md€ et le montant de la part départementale de taxe foncière estimé à 15,1 Md€.

D'autres modalités de compensation du dégrèvement total de la taxe d'habitation sont actuellement avancées, soit à l'intérieur du « bloc communal », soit venant de l'État en direction des départements et du « bloc communal », mais quel que soit le mode de compensation, un nouveau transfert d'une part d'impôt national ou de plusieurs impôts nationaux devra assurer la compensation de ce dégrèvement total, pour un montant estimé de l'ordre de 26 Md€ en 2020, qui s'ajoutera aux autres transferts fiscaux déjà accordés sous diverses formes et à la perte partielle du pouvoir de fixer localement les taux d'imposition en matière de fiscalité économique depuis la suppression de la taxe professionnelle, pour venir confirmer l'accélération de l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

L'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales renforce la dissolution du lien entre les élus locaux et les contribuables locaux et met en péril la nécessité d'une gestion publique locale citoyenne et responsable

Dans un régime de démocratie représentative, le principe du consentement à l'impôt par le citoyen est fondamental. Ce principe est ainsi défini par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 auquel renvoie le préambule de la Constitution du

4 octobre 1958 : *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Le libre consentement à l'impôt par le citoyen, ainsi garanti par le préambule de notre Constitution, tant dans sa nécessité, que dans sa détermination et son emploi, suppose un lien de proximité avec ses représentants à qui il a donné délégation pour ce faire. Cette proximité doit pouvoir, *a fortiori*, être assurée au niveau local, tant il est évident que c'est à niveau que le citoyen est le plus sensible à la relation qu'il peut établir entre le niveau de l'impôt qui lui est réclamé et le niveau et la qualité des services qui lui sont rendus localement.

Mais force est de constater en ce domaine que l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités

locales se traduit par la baisse continue du pouvoir fiscal des élus locaux et, ce faisant, dissout leur lien de proximité avec le contribuable local et atténue aussi leur responsabilité quant au bon emploi des ressources procurées par un impôt qui devient de plus en plus national et de moins en moins local.

Cette perte du sentiment de responsabilité peut être d'autant plus accentuée que l'interdiction du cumul de mandat de parlementaire avec le mandat de chef ou d'adjoint d'un exécutif local ne permet plus à ce dernier de participer au vote des impôts nationaux.

L'accélération de l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales se poursuit dans un cadre juridique qui ne s'y oppose pas.

Selon l'article 72-2 de la Constitution : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

L'article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, codifié à l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, énonce que : « 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 ».

L'Article 4 de la loi organique précitée, codifié à l'article LO 1114-3 du CGCT, précise que : « Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts

financiers entre collectivités d'une même catégorie. Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

Enfin, l'article 5 de la même loi organique, codifié à l'article LO 1114-4 du CGCT, dispose que : « Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution. Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait. »

Ces trois articles forment le cadre juridique, à la fois, du principe d'autonomie financière des collectivités locales et du suivi de l'application de ce principe.

La mise en œuvre du suivi du ratio d'autonomie financière prévue à l'article 5 précité de la loi organique de 2004 donne lieu, chaque année, à la publication de la valeur de ce ratio calculé sur les données de l'année N-2.

La dernière publication intervenue en 2017, fait, pour ce ratio, ressortir les évolutions suivantes.

Évolution du ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales

	2003	2010	2015
Communes et EPCI	60,8 %	64,7 %	68,6 %
Départements	58,6 %	68,1 %	70,9 %
Régions	41,7 %	55,6 %	62,5 %

Au vu de l'évolution retracée par ce tableau, la valeur plancher du ratio d'autonomie financière, établie sur les données de base de l'année 2003 pour respecter la disposition en ce sens de l'article 4 précité de la loi organique de 2004, a été respectée de manière assez spectaculaire puisque la valeur du ratio a augmenté, de 2003 à 2015, de 7,8 points pour les communes et les EPCI, allant même jusqu'à 12,3 points pour les départements et surtout jusqu'à 20,8 points pour les régions, alors même que ces deux dernières catégories de collectivités territoriales sont celles qui ont connu les plus importants transferts de fiscalité au cours de cette période et que leurs élus sont ceux qui ont subi la perte la plus importante de pouvoir fiscal à la suite de la suppression de la taxe professionnelle.

Ce paradoxe trouve son explication dans la définition des ressources propres donnée par l'article 3 précité de la loi organique de 2004 selon lequel les ressources propres incluent les impositions dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, c'est-à-dire des impositions dont la collectivité n'a pas le pouvoir elle-même, par ses élus, soit de déterminer le taux, soit de déterminer l'assiette, voire les deux à la fois. Tel est le cas d'impositions locales de montants substantiels, par exemple de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le taux est fixé nationalement, ou de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques dont la part locale d'assiette et la majeure partie du taux sont déterminés et fixés nationalement.

De surcroît, si l'on ajoute au produit de ces impositions locales déterminées nationalement, le produit des dégrèvements législatifs, tel celui très important décidé dernièrement qui supprimera progressivement la totalité de la taxe d'habitation due sur les résidences principales, ainsi que le produit des admissions en non-valeur des créances d'impôts locaux, financés par le contribuable national, on s'aperçoit qu'une part significative des ressources fiscales portées au numérateur du ratio d'autonomie financière, considérées comme des ressources propres alors qu'elles ne sont pas issues d'une détermination ou d'une décision propres aux élus locaux, majorent indûment la valeur de ce ratio et masquent ainsi la détérioration de l'autonomie financière des collectivités locales imputable à l'érosion de leur autonomie fiscale.

Ce suivi en trompe l'œil est, d'une certaine façon, renforcé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'application du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Dans une décision rendue le 29 décembre 2009, le Conseil a pu, en effet considérer qu'« *il ne résulte, ni de l'article 72-2 de la Constitution, ni d'aucune autre disposition constitutionnelle, que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale* ». Il affirmait ainsi, en quelque sorte, qu'il n'avait pas à se prononcer sur l'application d'un principe d'autonomie fiscale non défini par des dispositions constitutionnelles, mais ne pouvait que se limiter à veiller à la bonne application du principe d'autonomie financière. Il introduisait, de cette façon, une déconnexion de ce principe par rapport au principe d'autonomie fiscale, lequel repose, en particulier, sur la définition des ressources propres donnée par l'article 3 précité de la loi organique de 2004, qui admet que ces ressources soient déterminées, au moins partiellement, par des données locales, même si les élus locaux n'ont aucun pouvoir ou ne disposent que d'un pouvoir limité sur leur valorisation, que ce soit en matière d'assiette, ou en matière de taux.

Tel est d'ailleurs le fondement de la décision du Conseil rendue dernièrement, le 28 décembre 2017, à propos du dégrèvement de taxe d'habitation prévu par la loi de finances pour 2018. Mais en dehors du rappel de la définition des ressources propres, le Conseil a reconnu la conformité de ce dégrèvement au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales en fondant aussi sa décision sur le fait que les communes demeureront libres de fixer un taux de taxe d'habitation supérieur au taux 2017 servant de référence pour calculer le montant du dégrèvement, les contribuables bénéficiaires du dégrèvement redevenant alors assujettis au complément de taxe résultant de l'écart entre le taux fixé par la commune et le taux de référence. Ce fondement invoquant la conservation de la liberté de fixer le taux de l'impôt est un élément constitutif essentiel de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, mais il peut paraître surprenant que le Conseil retienne cet élément pour affirmer la conformité du dégrèvement au principe d'autonomie financière au regard de la décision rendue en 2009 dans laquelle l'autonomie fiscale n'était pas reconnue comme participant à ce principe.

L'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales conduit à une centralisation renforcée de leurs relations financières avec l'État

L'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales paraît conduire inéluctablement à un affaiblissement de la position des collectivités locales dans leurs relations financières avec l'État. L'évolution de la décentralisation territoriale dans laquelle ces collectivités reçoivent de plus en plus de compétences, mais sont dotées de moins en moins de ressources relevant de décisions de leurs conseils élus est consubstantiel de cet affaiblissement qui les place dans une position de demandeur, voire de quémendeur, de ressources octroyées par l'État. Ce dernier, face à une situation d'ensemble des finances publiques très contrainte au regard de l'importance des déficits et de l'endettement publics est alors lui-même conduit à prendre des mesures restrictives affectant ses relations financières avec les collectivités locales, soit sous forme unilatérale en diminuant la dotation globale de fonctionnement qui leur est versée comme cela s'est produit de 2013 à 2017, soit en encadrant leur gestion financière en mettant sous surveillance l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et de leur endettement comme cela a été décidé dernièrement.

À cet égard, les articles 13, 29 et 30 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 contiennent un certain nombre de dispositions qui vont dans ce sens.

Article 13 : « I. - Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

II. - A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

III. - L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2% appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant.

IV. - L'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, s'établit comme suit, en milliards d'euros courants : - 2,6 Md€ pour chacune des années de 2018 à 2022, soit - 13 Md€ sur toute la période ».

Pour mieux garantir cette évolution, une procédure de contractualisation est prévue entre l'État et les collectivités les plus importantes. Tel est l'objet de l'article 29 de la loi de programmation.

Article 29 : « I. - Des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'État et les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements et la métropole de Lyon, ont pour objet de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

Des contrats de même nature sont conclus entre le représentant de l'État, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros.

Les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent demander au représentant de l'État la conclusion d'un contrat.

À cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement :

1° Un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;

2° Un objectif d'amélioration du besoin de financement ;

3° Et, pour les collectivités et les établissements dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence défini au présent article, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

Pour chaque type de collectivité territoriale ou de groupements, le plafond national de référence est de :

a) Douze années pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

b) Dix années pour les départements et la métropole de Lyon ;

c) Neuf années pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

II. - Le contrat prévu au I est conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018, pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Il est signé par le représentant de l'État et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il peut donner lieu à un avenant modificatif sur demande de l'une des parties.

IV. - Sur la base du taux national fixé au III de l'article 13, le contrat fixe le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement auquel la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale

à fiscalité propre s'engage chaque année.

A. - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la baisse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent A, appliqué à la base 2017 :

1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;

2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est supérieur de plus de 15% au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ;

3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

B. - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent B, appliqué à la base 2017 :

1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ou la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration entre 2014 et 2016, dépasse 2,5% du nombre total de logements au 1^{er} janvier 2014.

2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopé-

ration intercommunale à fiscalité propre est inférieur de plus de 20% au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25% ;

3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

V. - À compter de 2018, il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité territoriale ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles.

Dans le cas où cette différence est supérieure à 0, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75% de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour l'application du deuxième alinéa du présent V prend en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Le représentant de l'État propose, s'il y a lieu, le montant de la reprise financière.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dispose d'un mois pour adresser au représentant de l'État ses observations. Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente des observations, le représentant de l'État, s'il y a lieu, arrête le montant de la reprise financière. Il en informe la collectivité ou l'établissement en assortissant cette décision d'une motivation explicite.

Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit, le représentant de l'État arrête le montant de la reprise financière.

VI. - Pour les collectivités territoriales et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre entrant dans le champ des deux premiers

alinéas du I du présent article et n'ayant pas signé de contrat dans les conditions prévues au même I, le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui évolue comme l'indice mentionné au III de l'article 13, après application des conditions prévues au IV du présent article.

Ces collectivités et établissements se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement dépasse le niveau arrêté en application du premier alinéa du présent VI. Le montant de cette reprise est égal à 100% du dépassement constaté.

Le montant de cette reprise ne peut excéder 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

VII. - En cas de respect des objectifs fixés au I, le représentant de l'État peut accorder aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local.

VIII. - Le Gouvernement dresse un bilan de l'application des dispositions de l'article 13 et du présent article avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Ce bilan tient compte du rapport public annuel du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

IX. - Le dispositif prévu à l'article 13 et au présent article entre en vigueur à compter de la publication de la présente loi ».

Ce dispositif contractuel impliquant, à titre obligatoire, 322 collectivités et EPCI à fiscalité propre parmi les plus importants (plus de 60 M€ de dépenses réelles de fonctionnement exécutées au compte de gestion relatif au budget principal de 2016) est certes moins désagréable, en la forme, qu'une réduction unilatérale des dotations, mais il s'avère néanmoins très contraignant puisqu'il contient un véritable encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement, assorti d'une sanction financière non négligeable, pouvant aller jusqu'à 2% du montant des recettes réelles de fonctionnement, arrêtée par le représentant de l'État, en cas de dépassement de l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat.

À ce dispositif, l'article 30 de la loi de programmation ajoute la présentation annuelle de son exécution au comité des finances locales.

Article 30 : « Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, un bilan de l'exécution lors

de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la présente loi. Il évalue l'impact des évolutions législatives sur l'objectif d'évolution de la dépense locale. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En outre, le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III du même article 13 pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité ».

Cette présentation au comité des finances locales n'est pas assortie de suites particulières dans la mesure où l'objectif de progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, fixé à 1,2% par an pour l'ensemble des collectivités locales, n'a pas de nature normative et ne s'impose qu'aux collectivités qui ont l'obligation de contractualiser ou qu'à celles qui ont volontairement contractualisé. Une généralisation de cet objectif à l'ensemble des collectivités locales, sous la forme, par exemple d'une loi de financement comportant une norme de progression des dépenses à respecter obligatoirement paraîtrait irréaliste compte tenu de la diversité de situation des collectivités en termes de taille, de ressources et de charges, et franchement contraire au principe constitutionnel de leur libre administration déjà bien affecté par une accélération de l'érosion de leur autonomie fiscale.

* * *

Comme il arrive d'imposer aux collectivités des dépenses nouvelles par les transferts de compétences, ou plus régulièrement par l'imposition de nouvelles normes de fonctionnement, il leur arrive aussi de subir une réduction de leur autonomie financière en réduisant leur autonomie fiscale.

Toutefois la libre administration se traduit encore par une plus grande liberté d'engager les dépenses, par rapport à la liberté de collecter des ressources réellement propres, qui se réduit comme peau de chagrin si l'on prend comme exemple celui des régions françaises.

Le temps ne serait-il pas venu de repenser et de réformer profondément ce régime de décentralisation territoriale à la française ?

Peut-être viendra-t-il si l'État parvient enfin à assainir la situation d'ensemble des finances publiques, ce qui permettrait au moins d'engager un véritable dialogue dans un climat qui ne soit plus de défiance réciproque. ■