**Conférence Stéphane Lenormand et RPS**

**« Ve République : crise globale, solutions locales ? »**

**Mercredi 5 mars 2025**

**2e table-ronde « A quand l’autonomie fiscale des collectivités locales ? »**

**Introduction de Charles de Courson - Discours 10 min - à 19h15**

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour l’opportunité que Stéphane Lenormand m’offre de m’exprimer sur le sujet des collectivités. Je connais bien mes collègues et je sais à quel point le territoire occupe une place essentielle pour eux.

Premièrement, il faut définir l’autonomie fiscale et expliquer pourquoi elle est importante. Dans un deuxième temps, je reviendrai sur les récentes réformes de la fiscalité locale. Troisièmement, je vous proposerai des pistes concrètes pour améliorer l’autonomie fiscale.

1. **Qu’est-ce que l’autonomie fiscale**

***A) L’autonomie fiscale des collectivités territoriales est relative, elle se limite, aujourd’hui, à une simple autonomie financière encadrée par l’État.***

Bien que la Constitution consacre l’autonomie financière des collectivités, celle-ci est limitée par le contrôle et la priorité que le Parlement a sur la fiscalité. En effet, seul le législateur détient le pouvoir de définir l’assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts. Les collectivités locales ne disposent donc d’un pouvoir fiscal qu’en vertu d’une délégation et dans un cadre restreint. En effet, la principale source de recette des collectivités est la dotation globale de fonctionnement : les collectivités locales sont dépendantes du budget qui leur est alloué par l’État, bien loin des ambitions d’autonomie fiscale que nous avons pu avoir en 2003 lors de la réforme constitutionnelle.

Un rendez-vous a été manqué dès 2003 et a empêché l’instauration d’une autonomie sincère et effective des collectivités locales. Deux visions opposées se sont affrontées sans qu’aucune ne l’emporte. La réforme constitutionnelle de 2003 a certes renforcé l’autonomie financière en affirmant que les ressources propres des collectivités devaient être majoritaires dans leur budget. Cependant, la loi organique de 2004, censée préciser cette réforme, en a réduit la portée en élargissant la définition des « ressources propres ». Elle a inclus des ressources fiscales sur lesquelles les collectivités n’avaient aucun contrôle, affaiblissant ainsi leur autonomie réelle. Sur cette base, le Conseil constitutionnel a estimé qu’attribuer une fraction d’un impôt local à une collectivité suffisait pour qualifier cette ressource de « propre », dès lors qu’elle reposait sur une base locale.

Un paradoxe frappant se dessine : bien que le ratio d’autonomie financière – c’est-à-dire la part des ressources propres dans le budget des collectivités – ait augmenté, leur autonomie fiscale s’est, en réalité, fortement réduite. Les élus locaux, tout comme moi, dénoncent cette recentralisation progressive qui les prive de la capacité d’adapter leurs ressources fiscales. Michel Bouvier évoque à ce sujet une « illusion » quant à la reconnaissance réelle de l’autonomie financière des collectivités.

***B) La question de l’investissement est central dans le débat de l’autonomie : l’investissement constitue un pilier essentiel pour notre pays qui ne peut se concrétiser que grâce à l’action de nos collectivités.***

L’investissement est le socle du développement et de la prospérité des territoires. En France, ce sont les collectivités locales qui en portent l’essentiel, représentant près de 70 % de l’investissement public. Elles façonnent le paysage économique et social, érigeant les infrastructures qui structurent le quotidien des citoyens. Selon l’INSEE, leurs actifs non financiers atteignaient 1 948 milliards d’euros fin 2022, soit 74 % du PIB, et cette dynamique ne cesse de croître : +11,4 % en 2023. À l’inverse, le patrimoine net des administrations centrales demeure fortement négatif (-1 562 milliards d’euros), révélant l’importance cruciale des collectivités dans l’économie du pays. Mais si ces dernières portent une si grande part de l’investissement, une question essentielle se pose : comment leur permettre d’assurer pleinement cette mission sans une véritable autonomie fiscale ? Car si l’autonomie financière leur donne les moyens d’agir, elle reste soumise aux décisions de l’État, limitant leur marge de manœuvre. Dès lors, repenser leur capacité à lever des ressources propres apparaît non seulement comme une nécessité, mais comme une évidence pour garantir l’avenir de nos territoires et l’équilibre de notre modèle économique.

***C) La démocratie locale passe par le développement de l’autonomie fiscale***

L’autonomie fiscal locale doit être au centre de nos futurs préoccupation pour servir notre l’avenir de notre pays.

Pour garantir une véritable autonomie, il est impératif de réformer cette situation. Il en va de l’équilibre démocratique et du respect du principe de libre administration des collectivités territoriales. Une capacité minimale des élus des collectivités territoriales à déterminer, que ce soit à la hausse ou à la baisse, l’évolution de leurs ressources fiscales, est un impératif démocratique.

Selon moi, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales doit être définie comme la capacité à établir et disposer de ressources fiscales propres, indépendantes des transferts de l’État, et adaptées à leurs besoins. Cette définition découle des propositions formulées dans le rapport auquel j’ai contribué en 2018. Pour qu'une véritable autonomie financière locale soit instaurée, le budget des collectivités devrait être issu d'une loi annuelle de financement spécifique aux finances locales, autonome du budget de l’État. Il serait également nécessaire de consacrer dans la Constitution, aux côtés de l’autonomie financière, l’autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Ces réformes permettraient de résoudre les dysfonctionnements qui freinent l’autonomie actuelle, en garantissant une définition réaliste des ressources propres, excluant la fiscalité transférée. Il serait aussi crucial d'autoriser les collectivités à moduler, dans des limites légales, les dépenses liées aux compétences transférées, créées ou étendues.

**II ) Les récentes réformes ont réduit l’autonomie fiscale**

1. ***Réforme de 2019-2022 : TH, CVAE, affectation de TVA***

Ces dernières années, plusieurs décisions ont été prises, réduisant le pouvoir des collectivités locales sur leurs capacités d’ajustement. Je considère que, d'une part, la suppression de la taxe d’habitation a fragilisé le lien entre le citoyen électeur et le citoyen contribuable. D'autre part, la suppression progressive de la CVAE a détérioré la relation entre les collectivités locales et l’activité économique. Cette politique favorise l’affrontement entre l’État et les collectivités locales pour leur autonomie.

L’impôt local constitue le socle de l’indépendance des collectivités territoriales et va de pair avec leur autonomie administrative, instaurée par l’Acte I de la décentralisation en 1983. Toutefois, cette réforme est restée inachevée, l’autonomie fiscale n’ayant pas été pleinement consacrée.

Au-delà de son rôle institutionnel, l’impôt local contribue au dynamisme des territoires en soutenant le développement économique et les entreprises. Il me semble essentiel de rétablir un lien direct entre les citoyens et les pouvoirs locaux à travers l’impôt, afin de renforcer la relation entre le contribuable et l’électeur.

Cependant, la gestion des finances locales reste saine. J'ai eu l’opportunité de travailler sur ce sujet, notamment dans le cadre du rapport sur l’équilibre des finances publiques de 2008. Les finances publiques des collectivités sont gérées de manière rigoureuse, en respectant la règle d’or qui garantie un budget de fonctionnement à l’équilibre entre prévisions de dépenses et prévisions de recettes. Cela témoigne de la solidité de la gestion des finances locales, mais aussi de leur caractère exemplaire.

***b) Ce qui a été fait dans le PLF : la poursuite de la défiance de l’Etat envers les collectivités***

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 comporte plusieurs mesures ayant un impact majeur sur les collectivités locales. Parmi celles-ci, l'effort financier demandé aux collectivités a été réduit, passant de 5 milliards d'euros à 2,2 milliards d'euros pour 2025. Bien que cette réduction vise à alléger la charge de la dette, il est important de noter que les collectivités locales, dont la santé financière reste fragile, participent à cet effort qui, bien qu'essentiel, demeure difficile à supporter dans le contexte actuel.

Un "fonds de précaution" sera également mis en place, impliquant une mise en réserve d’un milliards d'euros sur les recettes de certaines grandes collectivités. Le prélèvement limité à 2 % des recettes réelles de fonctionnement sera appliqué aux collectivités dont les dépenses de fonctionnement dépassent 40 millions d'euros. Ce fonds pourrait également toucher un nombre plus important de communes, passant de 450 à 2 387, bien que les montants de ponction demeurent plus faibles.

Cependant, selon moi, ce budget n'est pas satisfaisant pour répondre aux enjeux structurels auxquels les collectivités locales font face. Bien que des mesures de soutien soient proposées, elles ne suffisent pas à résoudre les difficultés financières profondes et durables que rencontrent les collectivités, notamment en matière de financement des services publics locaux et d'investissement dans les infrastructures nécessaires au développement des territoires.

1. **Une réforme est nécessaire pour redonner des marges de manœuvre et responsabiliser les élus**
2. ***Les collectivités se trouvent dans une situation complexe en matière de finances publiques.***

Ce qui mérite notre attention, c’est avant tout la divergence de la situation des collectivités locales : les départements sont confrontés à une situation préoccupante, avec 14 départements en déficit de fonctionnement en 2024 et, selon les projections de l'Assemblée des Départements de France, 29 en 2025. Le déficit de fonctionnement se creuse et se propage à travers les départements.

De plus, l’épargne brute des collectivités locales au 31 août 2024 a diminué de 14 milliards par rapport à l’année précédente. Cette situation impacte négativement l’investissement public

Du côté du PLFSS, les récents travaux de la Cour des comptes soulignent que la caisse de retraite des fonctionnaires des collectivités locales (CNRACL), qui couvre les agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, applique des règles spécifiques pour l’âge d’ouverture des droits de certains agents (sapeurs-pompiers, égoutiers, aides-soignants, sages-femmes, etc.).

Des déséquilibres financiers durables risquent de se creuser au cours des vingt prochaines années en raison de l’évolution démographique et des perspectives économiques défavorables.

***B) C’est pourquoi il est important de penser l’autonomie des collectivités locales par la création d’une CSG départementale.***

La dotation globale de fonctionnement est la principale ressource du budget des collectivités locales, mais je plaide pour une révision de cet équilibre. À moyen terme, il est nécessaire de responsabiliser les élus locaux et de renouer le dialogue avec l’État.

Pour cela, il faut redonner de l’autonomie fiscale aux élus, en instaurant un impôt démocratique – c’est-à-dire avec une assiette aussi large que possible et un pouvoir de taux pour les exécutifs locaux.

Cet impôt aurait une assiette départementalisée, avec un taux initial de 1 %. Les départements pourraient ajuster ce taux, en le fixant entre 0,95 % et 1,15 %. Un fonds de péréquation, basé sur le revenu par habitant, serait également mis en place.

***C) Nous devons engager une réflexion sur la gestion et la méthodologie avec lesquelles nous abordons les collectivités locales.***

Plus largement, je m’attelle à travailler sur la manière de construire un avenir meilleur pour les collectivités locales. Il me paraît essentiel de se concentrer sur la prévision des recettes locales et sur la méthodologie permettant d’aboutir aux prévisions afin de mieux gérer leur avenir et leurs finances. Nous avons connu des prévisions erronées concernant les DMTO, en particulier à cause de la crise de l’immobilier. Cela ne peut pas durer, car cela met en péril, à terme, la stabilité de la vie locale.

Il est crucial que nous réfléchissions collectivement à de meilleures façons de gérer les collectivités, en particulier en ce qui concerne leurs finances. Cette réflexion doit être collective, démocratique, et inclure l'ensemble de nos collectivités.