

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

Finances locales

Franck Waserman

Sommaire

CHAPITRE 1

Approches historique et européenne des finances locales	7
La longue histoire des finances locales en France	7
Le contexte européen	20

CHAPITRE 2

Les enjeux financiers de la libre administration ...	31
La question de l'autonomie financière locale	31
Les finances locales et leur évolution	35
Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales	53

CHAPITRE 3

Les instruments financiers locaux	69
L'élaboration des budgets locaux	69
Les transferts financiers de l'État	82

CHAPITRE 4

La fiscalité locale	93
Considérations générales	93
Les ressources fiscales des collectivités	98

CHAPITRE 5

L'utilisation de la ressource financière par les collectivités territoriales.....	123
Données de cadrage	123
Les principaux domaines d'intervention	128
Le patrimoine local et sa gestion	138

CHAPITRE 6

Les finances locales dans leur contexte.....	149
L'endettement local.....	149
La certification des comptes des collectivités.....	158
Questions autour du financement des collectivités.....	163

CHAPITRE 7

Les contrôles exercés sur les finances locales....	171
Les contrôles exercés par les citoyens et les institutions.	171
La responsabilité des gestionnaires publics locaux.....	179

ANNEXES

Bibliographie (références récentes).....	185
Sélection de sites.....	189
Glossaire.....	191
Liste des principaux sigles utilisés.....	198

Table des matières.....	201
-------------------------	-----

5 Quel rôle ont joué les vagues de décentralisation qui se sont succédé depuis 1982 ?

► Pour les finances locales, la **suppression de la tutelle**, par la loi du 2 mars 1982, a une importance majeure, puisqu'elle signifie que tant les délibérations budgétaires que les décisions de recourir à l'emprunt sont désormais exécutoires dans les conditions de droit commun, dès transmission aux services préfectoraux pour le contrôle de légalité.

La liberté de vote des taux des impôts directs locaux remonte en revanche à 1980. La transformation des régions d'établissements publics régionaux en collectivités territoriales en 1986, conduit, pour chacune des quatre grandes impositions directes locales issues des réformes de 1973 et 1975, à collecter une part communale, une part départementale et une part régionale.

► La deuxième vague correspond à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui consacre formellement le principe d'**autonomie financière locale**, en introduisant un article 72-2 *ad hoc* dans la Constitution, et à la loi organique du 29 juillet 2004, qui définit les ressources propres des collectivités. Il s'agit d'une inflexion profonde dans l'histoire des finances locales. En effet, plus que de porter des mesures prescriptives concrètes, le législateur a surtout visé à donner une assise constitutionnelle à ces réformes en empêchant l'État, le cas échéant, de les « détricoter ». Cependant, la consistance de l'autonomie financière locale n'a jamais été explicitée par ces deux textes, notamment sur le point de savoir si elle comporte nécessairement un volet fiscal avec pouvoir de taux. Cette imprécision a ouvert la voie à de nouvelles interprétations jurisprudentielles souvent favorables à l'État.

► C'est ainsi que les années 2010, à partir de la disparition de la taxe professionnelle, ont été celles de la **quasi-disparition du pouvoir de taux**, qui ne subsiste résiduellement que pour le bloc communal (taxes foncières). Il y a donc, pour les finances locales, une troisième séquence, qui est celle d'une **recomposition-recentralisation des ressources**. Le mitan de cette décennie marque une étape importante avec notamment la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions par la loi « NOTRE » du 7 août 2015, qui initie également l'expérimentation de la certification des comptes locaux. La seconde moitié de la décennie 2010 voit la fiscalité locale traditionnelle se réduire encore, avec la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales et l'apparition de la ressource TVA à partir de 2018.

► La décennie 2020 s'inscrit dans la continuité, avec la multiplication des tranches locales de TVA, et la disparition, en 2027, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE – cf., au chapitre 4, l'encadré « La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) »], actant la poursuite de la **déconstruction de la fiscalité locale historique**.

Qu'est-ce que la clause générale de compétence ?

« La clause générale de compétence est un principe selon lequel une collectivité territoriale dispose d'une capacité d'intervention générale lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- il existe un intérêt public local ;
- le domaine d'intervention ne relève pas d'une compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité territoriale.

Seules les communes peuvent se prévaloir de ce principe. La clause générale de compétence a été supprimée pour les départements et les régions : leurs attributions sont énumérées par la loi ».

Source : www.vie-publique.fr.

dispositif fiscal de l'État faisant l'objet, depuis 2006, d'une affectation partielle de son produit au financement régional. En lissant les chiffres, les transferts financiers étaient stabilisés autour de 100 Md€ annuels jusqu'en 2017; depuis, ce montant, notamment porté par la TVA transférée, a tendance à augmenter légèrement. Il faut cependant se méfier des séries de chiffres, car, sur les années 2019 et 2020 en particulier, le montant des transferts est très augmenté de manière conjoncturelle en lien avec les compensations des dégrèvements de taxe d'habitation.

Enfin, au titre des recettes définitives, il y a lieu de mentionner également les **produits du domaine** (loyers sur des biens du domaine privé, rémunération d'une convention d'occupation du domaine public...), les revenus des services publics locaux et, le cas échéant, les fonds structurels européens. Toutefois, il s'agit là de recettes quantitativement de faible importance.

13 Comment les ressources locales ont-elles évolué sur le long terme ?

► Les masses budgétaires locales ont **triplé depuis le début des années 1990**, les recettes totales des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre passant de 87,5 Md€ en 1990 à 215,1 Md€ en 2010, à 247 Md€ en 2020, à 256 Md€ en 2021 et à 267,3 Md€ en 2022 (cf. le tableau ci-après pour la période 2001-2022 – source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2023*).

Le produit des quatre grands impôts directs locaux (TH; TFPB; TFPNB; taxe professionnelle ou TP, puis, depuis 2011, CET, soit CFE + CVAE) est passé de 28 Md€ en 1990 à 73,2 Md€ en 2010. Après une année 2011 en recul en lien avec la réforme de la fiscalité économique, ce produit a retrouvé, depuis 2013, une perspective haussière et s'est établi à 88 Md€ en 2020. À partir de 2021, avec la réforme de la TH, ce chiffre perd un peu de son sens, et les ordres de grandeur changent à nouveau fortement : 58,6 Md€ en 2021 et 60,8 Md€

en 2022, ce qui s'explique par le fait que les mesures de correction de la suppression de la TH sur les résidences principales ne sont pas dans ce périmètre. La suppression de la CVAE, annoncée pour 2024 mais reportée à 2027, rend ce chiffre encore moins informatif de la réalité des finances locales ; cela montre que, sur le long terme, **les évolutions de ressources ne sont pas seulement quantitatives, mais, surtout, qualitatives.**

► Les ressources locales ne sont pas seulement abondées par la fiscalité locale, mais aussi par d'**importants transferts financiers en provenance de l'État**. On emploie cette expression depuis 2011 – auparavant, on parlait de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales. Certains visent à compenser le manque à gagner, pour les collectivités, d'exonérations ou de dégrèvements de fiscalité locale décidés par l'État.

En euros constants, ces compensations sont passées de 6,5 Md€ en 1990 à 14,5 Md€ en 2011. En 2020, elles s'élèvent à 28,1 Md€. La forte augmentation des compensations et dégrèvements législatifs observée en 2018, 2019 et 2020 s'explique par le dégrèvement progressif de THRP pour les 80 % des ménages les plus modestes. À partir de 2021, ces ménages ne payant plus du tout la THRP, les 20 % restants des ménages bénéficient progressivement eux aussi d'un dégrèvement de THRP, impôt qui s'est éteint en 2023. Toutefois, dès 2021, la THRP résiduelle n'est plus collectée au profit du bloc communal mais de l'État, les réaménagements fiscaux pérennes (transfert de la part départementale de TFPB, allocation d'une part départementale de TVA...) étant en place. Les contreparties de dégrèvements et transferts divers sont redescendues à 12 Md€ en 2022.

Pendant longtemps, les finances locales ont été marquées par un processus de transformation d'impôts locaux en dotations compensatrices. C'est une problématique qui a été très prégnante dans l'étude des finances locales jusqu'à la première moitié des années 2000. Cependant, ce mouvement **menaçait l'autonomie financière des collectivités**

et risquait d'affaiblir le lien entre le contribuable local et sa collectivité, ainsi que de déresponsabiliser les acteurs locaux. D'où la volonté de l'enrayer. La constitutionnalisation de l'autonomie financière, en 2003, a permis de faire émerger un nouvel outil statistique : le **coefficient d'autonomie**, à savoir le rapport des ressources propres sur le total des ressources (hors emprunt), qui ne peut descendre sous le niveau constaté en 2003. L'État a alors dû arrêter de développer les transferts dotatifs, notamment à des fins de compensation, pour développer d'autres modes de transfert financier, fiscaux en particulier (ce dont attestent les nombreuses affectations locales de parts de TVA depuis 2018).

L'ensemble des transferts financiers de l'État au secteur local s'est élevé à 105,5 Md€ en 2022.

Les recettes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre entre 2001 et 2022 (en milliards d'euros)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
138,3	146,8	152,5	167,3	178,4	189,2	199,3	206,0	215,2	215,1	221,8

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
227,4	230,4	231,4	236,7	230,1	235,0	238,8	246,2	247,0	256,0	267,3

Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, dont l'édition 2023.

14 Comment les dépenses locales ont-elles évolué sur le long terme ?

► Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) **ont augmenté sensiblement depuis plusieurs décennies** : elles sont passées de 8 % du PIB en 1980 à 11 % en 2005, niveau que l'on constate globalement inchangé dix ans après, en 2015 (11,4 %), et encore en 2022 (11,2 %).

Les principales taxes perçues au bénéfice des collectivités territoriales par type de collectivité affectataire, au 1^{er} novembre 2023

	<i>Communes et EPCI</i>	<i>Départements</i>	<i>Régions</i>
Fiscalité « ménages »			
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)	X		
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ⁽¹⁾	X		
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ⁽¹⁾	X		
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	X		
Impôts « économiques »			
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	X		
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	X	X	
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	X	X	X
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	X		
Autres taxes			
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	X	X	
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)		X	
Taxe de séjour	X		
Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)	X		
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ⁽²⁾	X	X	X
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ⁽²⁾		X	X

(1) Taxe également perçue auprès des entreprises.

(2) Impôt national mais dont une part non négligeable du produit revient à tout ou partie des collectivités territoriales.