

Plan d'intervention

La Sorbonne, 26 avril 2024

Jacques COQUELIN, vice-président Finances, conseil départemental de la Manche

Thème : l'autonomie financière des collectivités locales

Présentation des intervenants

- Jacques COQUELIN
- Ch WANNER Christophe

Présentation du département Manche (géographie et sites remarquables)

Table des matières

1	Introduction.....	2
2	De quoi parle-t-on lorsqu'on évoque l'autonomie des CL ?	2
2.1	Quelques définitions pour commencer	2
2.2	L'autonomie financière et fiscale des CL	2
2.2.1	Une autonomie inscrite dans la charte européenne sur l'autonomie locale signée en 1985 par la France qui ne la ratifiée qu'en 2007.....	3
2.2.2	L'art 72-2 de la constitution consacre l'autonomie financière.....	4
2.2.3	Le conseil constitutionnel rejette l'idée d'une autonomie fiscale	4
3	Des postulats politiques	4
3.1	Une autonomie des dépenses... plus que relative	4
3.1.1	Une évidence dans le secteur social et du handicap en général.....	5
3.1.2	Mesure RH dans le social en 2022 (Loi Tacquet).....	5
3.2	Et une autonomie des recettes en diminution constante ?	5
3.2.1	Disparition du lien de territorialisation de l'impôt.....	5
3.2.2	Disparition de l'autonomie dans la fixation du taux	5
3.3	Peut-on encore parler d'autonomie financière ?	6
3.4	Cas particulier de la péréquation.....	6
3.4.1	Horizontale	6
3.4.2	Verticale.....	6
3.4.3	Situation du département de la Manche	6
4	Quelles déclinaisons pour le CD 50 ?.....	8
4.1	Le budget 2024 en chiffres.....	8
4.2	Les recettes	9
4.2.1	Les dotations.....	9
4.2.2	La fiscalité	10

1 Introduction

L'autonomie financière et fiscale des collectivités un sujet toujours d'actualité, et consubstantielle aux CL

Pour ne regarder que la période de la V^e République, les principales étapes législatives ont été :

- L'ordonnance du 7 janvier 1959 qui reconnaît au profit des départements et des communes des impôts locaux
- La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui consacre la disparition de la tutelle administrative et financière a priori et celles du Lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 relatives aux 1ers transferts de compétences
- L'acte II de la décentralisation et la [loi n° 96-369 du 3 mai 1996](#) par le transfert des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou les conditions du transfert de la prise en charge des personnes âgées dépendantes provoque une très forte contestation par les collectivités territoriales.
- Juillet 2001, création de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie qui passe de 140 000 allocataires alors à plus de 1,3 Millions en 2018. L'APA représente une dépense de l'ordre de 5,5 Mds
- La réforme constitutionnelle de mars 2003 viendra apporter des garanties financières fortes aux collectivités locales (Art 72-2)
Volonté Chirac et Raffarin (sans protection

2 De quoi parle-t-on lorsqu'on évoque l'autonomie des CL ?

2.1 Quelques définitions pour commencer

Collectivité territoriale ou locale :

Une collectivité territoriale est une autorité publique distincte de l'État, dotée d'un exécutif et d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel. Elle exerce librement ses prérogatives en complément de l'action de l'État, ce qui est la situation du conseil départemental.

Qu'est-ce que l'autonomie?

La définition qu'en donne le dictionnaire Larousse c'est la situation d'une collectivité, d'un organisme public dotés de pouvoirs et d'institutions leur permettant de gérer les affaires qui leur sont propres sans interférence du pouvoir central.

A la seule formulation de cette définition on identifie déjà que la réponse ne saurait être simple et binaire.

2.2 L'autonomie financière et fiscale des CL

Un sujet ancien mais d'une particulière actualité dans le contexte que nous allons développer :

Cf l'intervention du rapporteur Général du budget en juin 2023 qui milite en faveur d'un constitutionalisation du principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Les revendications, en particulier de l'association des départements de France, au motif qu'il n'y a plus d'autonomie financière tout court

Ou encore la récente prise de position

2.2.1 Une autonomie inscrite dans la charte européenne sur l'autonomie locale signée en 1985 par la France qui ne la ratifiée qu'en 2007

En particulier son article 9 prévoit que

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. **Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.**
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. **Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.**
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Dans le cadre du suivi de cette charte, le **rapport du 26 mars 2024** dans sa recommandation 507 indique que le Congrès attire l'attention des autorités nationales sur les points suivants :

- la décentralisation n'est pas encore aboutie, comme l'indique le bilan établi par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2023 intitulé "La décentralisation 40 ans après";
- la répartition confuse des compétences entre l'État et les trois niveaux territoriaux dilue la responsabilité politique, affaiblit l'identification des citoyens aux entités territoriales et décourage les citoyens de s'engager davantage dans la politique locale et de participer aux élections infranationales ;
- des réglementations trop souvent détaillées encadrent par trop l'exercice des compétences déléguées ce qui réduit toute latitude des autorités locales dans l'exercice de leurs compétences déléguées et leur adaptation aux conditions locales ;
- **une diminution progressive de la fiscalité locale, sur laquelle les collectivités territoriales ont le pouvoir de taux, ainsi que sa substitution par des transferts et des subventions de l'État, entraîne une centralisation excessive du financement des collectivités territoriales et en conséquence entrave la mise en œuvre du principe d'autonomie financière locale au sens de la Charte ;**
- en pratique, les **ressources financières transférées par l'État aux collectivités territoriales ne semblent pas toujours être proportionnées aux coûts réels** liés à la prestation de services locaux/régionaux de qualité ;

2.2.2 L'art 72-2 de la constitution consacre l'autonomie financière

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

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.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

On notera toutefois à cet instant que les collectivités territoriales ne disposent pas d'un droit de recours direct contre une loi dont elles contesteraient la constitutionnalité comme cela peut exister dans d'autres pays européens. Le seul moyen consisterait à attaquer une décision prise en application de la loi et de soulever à cette occasion une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

2.2.3 Le conseil constitutionnel rejette l'idée d'une autonomie fiscale

Saisi de la constitutionnalité de la [loi de finances pour 2010](#), le Conseil constitutionnel a précisé, dans le considérant 64 de sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 (JO 31 déc. 2009, texte n° 3), « 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 ».

➔ **A ce stade on peut déduire l'existence d'un cadre juridique favorable à une autonomie des CL, mais dans la pratique qu'en est-il ?**

3 Des postulats politiques

3.1 Une autonomie des dépenses... plus que relative

- Suppression de la clause de compétence générale (2010)
- Des compétences transférées sans réelles évaluations de la charge transférée.
Mis à part le volet social il n'existe pas vraiment d'études sur l'impact financier des transferts.

La perception des élus locaux et des usagers reste une amélioration de la qualité des équipements (collèges, CSI, ...) ... **Mais au prix d'investissements très importants et d'un accroissement sensible des effectifs de la FPT qui n'a pas trouvé son corolaire, à savoir une baisse dans la FPE centrale.**

La recherche d'une meilleure utilisation des moyens publics mais un législateur qui modifie la règle régulièrement, ne permettant pas de stabiliser la prévision budgétaire des CL .

Une instabilité et une perte de visibilité incompatibles avec la construction de politiques publiques sur des temps longs et la recherche d'une plus grande efficacité.

3.1.1 Une évidence dans le secteur social et du handicap en général

- Extension par le législateur des bénéficiaires et des allocataires
- Situation actuelle des assistants de vie scolaire pour les enfants souffrant d'un handicap dont la JP considère qu'ils sont à prendre en charge par les CL et non plus par l'Etat
révision de la doctrine début 2024 avec l'annonce par le PM de la prise en charge méridienne par l'Etat.

3.1.2 Mesure RH dans le social en 2022 (Loi Tacquet)

- Revalorisations salariales nationales des Assistantes familiales et normes d'encadrement
- Reclassement statutaire d'agents relevant de la filière médico sociale en catégorie A
- Octroi de primes catégorielles

Une autonomie qui est éloignée de la définition que je donnais (gérer ses affaires sans interférence du pouvoir central) et qui illustre les pertes de capacité et de choix laissées aux élus du département pour promouvoir et mettre en œuvre des politiques publiques relevant de leurs compétences, mais sensiblement impactées ou contraintes par des décisions nationales.

3.2 Et une autonomie des recettes en diminution constante ?

- Des transferts de compétences (collèges, routes, et surtout l'action sociale et le handicap (charge dynamique et recette fixe)
- La suppression progressive mais constante du lien fiscal entre le département et ses concitoyens (exception : IFR, pylônes électriques)

3.2.1 Disparition du lien de territorialisation de l'impôt

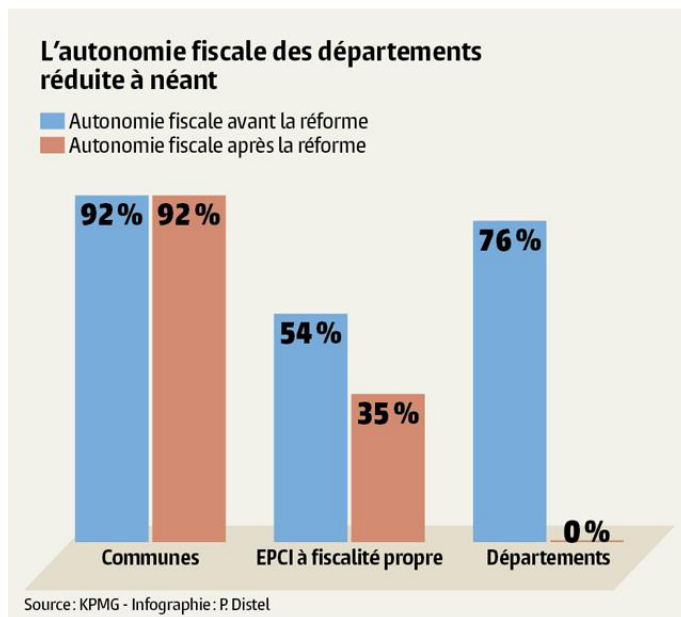
- Exemple de la Taxe Professionnelle devenue CVAE
- Supprimée au profit d'un reversement d'une part de la fiscalité sur la TVA nationale à l'avenir

3.2.2 Disparition de l'autonomie dans la fixation du taux

- Ex de la fiscalité ménage (suppression de la TH en 2020)

La suppression de la TH et sa substitution par des dotations supprime tout choix possible de peser sur le taux et donc le produit des recettes perçues

Une étude menée par KPMG concluait à la disparition complète de l'autonomie des départements suite à cette mesure



3.2.2.1 Liste des impôts pour lesquels le département conserve une capacité

3.2.2.1.1 D'instauration d'une fiscalité

- TATS (taxe de séjour)
Taxe d'aménagement

3.2.2.1.2 Mais sans capacité de moduler le taux

- TATS = 10% ou rien
- Taxe d'aménagement départementale comprise entre 0 et 2,5% (mais tous les départements sont au plafond)

3.3 Peut-on encore parler d'autonomie financière ?

- Accroissement de la flexibilité budgétaire (NRJ, inflation,)
- Accroissement de la volatilité (DMTO, dynamisme de la TVA,...
- Absence de visibilité pluri-annuelle

3.4 Cas particulier de la péréquation

3.4.1 Horizontale

Définition : • la « péréquation horizontale » consiste à attribuer des ressources supplémentaires à des collectivités défavorisées en prélevant une partie des ressources des collectivités dont la situation est plus favorable.

3.4.2 Verticale

Définition : • la « péréquation verticale » consiste pour l'État à moduler ses dotations aux collectivités territoriales pour avantager celles qui ont de faibles ressources propres et/ou de fortes charges ;

3.4.3 Situation du département de la Manche

- **Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (« fonds DMTO ») :**

C'est un **mécanisme de péréquation horizontale**, mis en place par l'article 123 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et profondément transformé par la loi de finances pour 2020.

Ce fonds fusionne en effet les prélèvements opérés au titre de 3 fonds de péréquation assis sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les conseils départementaux : le fonds national de péréquation des DMTO, créé en 2011, le fonds de solidarité des départements (FSD), créé en 2014, et le fonds de soutien interdépartemental (FSID), créé en 2019.

Ce fonds, alimenté par 2 prélèvements, permet de simplifier les modalités de calcul des prélèvements qui obéissaient aujourd'hui à des règles différentes.

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 instaure une garantie du niveau de la péréquation horizontale des départements sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Il représente 8,5 millions de recettes pour le CD50 en 2024.

- **Le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) :**

Ce fonds alloué aux départements est **un dispositif de péréquation horizontale** créés à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale afin **de redistribuer une fraction des ressources fiscales** entre ces collectivités.

Ce dispositif, alimenté par 2 types de prélèvements sur la CVAE des départements, **a été profondément modifié en 2013** et ajusté lors de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.

Ce fonds représentait 732 K€ en 2022 pour le CD 50 et a disparu en 2023 suite à la suppression de la CVAE.

- Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales. (05/04/2016) péréquation horizontale qui représente 11,4 M€

Commentaire à partir de là par CW

4 Quelles déclinaisons pour le CD 50 ?

4.1 Le budget 2024 en chiffres

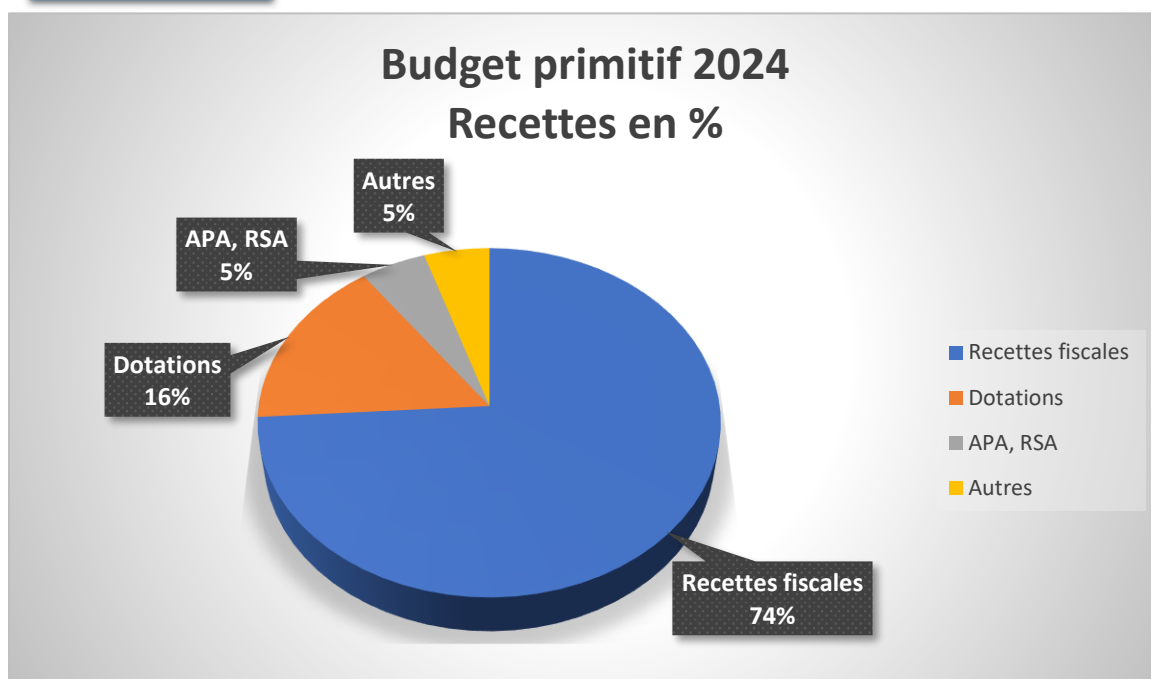
SECTION DE FONCTIONNEMENT

DÉPENSES			RECETTES		
Chap.	Libellé du chapitre	Crédits BP 2024	Chap.	Libellé du chapitre	Crédits BP 2024
011	Charges à caractère général	39 765 512	013	Atténuation de charges	741 000
012	Charges de personnel	136 218 919	016	APA	26 075 000
014	Atténuation de produits	7 858 000	017	RSA	3 087 000
016	APA	58 749 150	70	Produits des serv, du domaine, ventes div	7 983 293
017	RSA	54 877 136	73	Impôts et taxes	397 029 592
65	Autres charges de gestion courante	221 963 062	731	Impositions directes	26 731 620
6586	Frais de fonctionnement groupe d'élus	153 100	74	Dotations, subventions et participations	94 153 287
66	Charges financières	7 348 430	75	Autres produits de gestion courante	20 061 579
67	Charges exceptionnelles	262 950	76	Produits financiers	322 408
	Total dépenses réelles	527 196 259	77	Produits exceptionnels	146 000
042	Opérations d'ordre (amortissements)	39 847 300		Total recettes réelles	576 330 779
023	Virement à la section d'investissement	17 368 520	042	Opérations d'ordre (amortissements)	8 081 300
	Total dépenses d'ordre	57 215 820		Total recettes d'ordre	8 081 300
	TOTAL	584 412 079		TOTAL	584 412 079

SECTION D'INVESTISSEMENT

DÉPENSES			RECETTES		
Chap.	Libellé du chapitre	Crédits BP 2024	Chap.	Libellé du chapitre	Crédits BP 2024
20	Immobilisations incorporelles	1 550 950	13	Subventions	17 224 780
204	Subventions d'équipement	57 796 943	10	FCTVA	9 500 000
21	Immobilisations incorporelles	9 018 175	204	Subventions d'équipement	1 024 400
23	Immobilisations en cours	59 982 800	27	Immobilisations financières	828 516
26	Immobilisations financières	2 000 000	4582	Opérations pour compte de tiers	6 000 000
27	Immobilisations financières	3 417 500	024	Cessions	1 730 000
45421	Opérations de remembrement	470 000	16	Emprunt et dettes assimilées	90 775 152
4581	Opérations pour compte de tiers	6 000 000		Total recettes réelles	127 082 848
16	Emprunts et dettes assimilées	35 981 000	021	Virement de la section de fonctionnement	17 368 520
	Total dépenses réelles	176 217 368	041	Opérations d'ordre patrimoniales	1 200 000
041	Opérations d'ordre patrimoniales	1 200 000	040	Opérations d'ordre (amortissements)	39 847 300
040	Opérations d'ordre (amortissements)	8 081 300		Total recettes d'ordre	58 415 820
	Total dépenses d'ordre	9 281 300		TOTAL	185 498 668
	TOTAL	185 498 668		TOTAL	185 498 668

4.2 Les recettes



On observe la prépondérance et la dépendance aux produits des recettes fiscales et des dotations

4.2.1 Les dotations

La dotation globale de fonctionnement (DGF), instituée par la loi du 3 janvier 1979, est un prélèvement opéré sur le budget de l'État et distribué aux collectivités locales pour la première fois en 1979. Initialement pour compenser les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Son montant est établi selon un mode de prélèvement et de répartition fixé chaque année par la loi de finances.

La DGF des départements est constituée de 4 composantes :

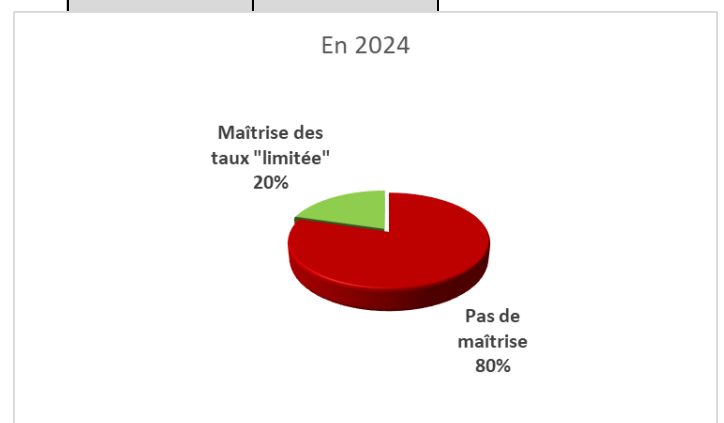
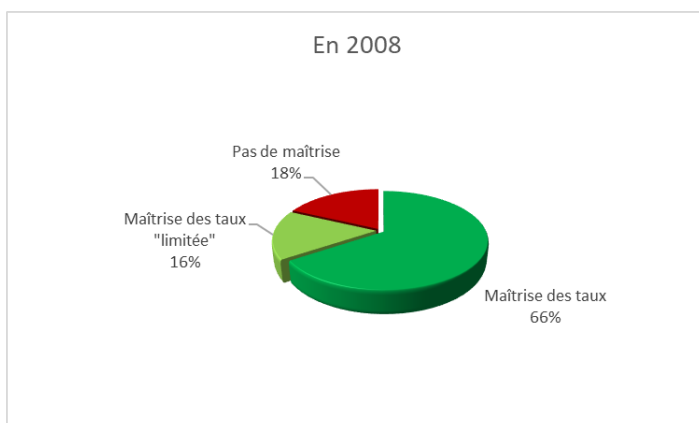
- une dotation de compensation correspondant aux montants dus aux départements au titre de la suppression en 2003 des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et de 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD) hors compensations fiscales ;
- une dotation forfaitaire ;
- une dotation de péréquation urbaine (DPU), dotation de péréquation verticale pour les départements urbains ;
- une dotation de fonctionnement minimale (DFM), dotation de péréquation verticale pour les départements non urbains.

Une DGF non revalorisée ces dernières années, malgré des dépenses croissantes dans la mise en œuvre des politiques publiques mises à la charge des départements (ex ; revalorisation de 4,6% du RSA au 1^{er} avril décidée unilatéralement en décembre 23)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
DGF	45 753 690	45 786 260	45 715 051	45 637 624	45 671 920	45 611 325	45 647 980	45 663 613
DGF forfaitaire	15 913 754	15 946 324	15 875 115	15 797 688	15 801 389	15 761 344	15 787 103	15 818 677
DGF minimum	15 620 279	15 620 279	14 318 590	15 620 279	15 620 279	15 620 279	15 620 279	15 620 279
Dotation de compensation	14 219 657	14 219 657	15 521 346	14 219 657	14 219 657	14 219 657	14 219 657	14 219 657
DGF des permanents syndicaux					30 595	10 045	20 941	5 000

4.2.2 La fiscalité

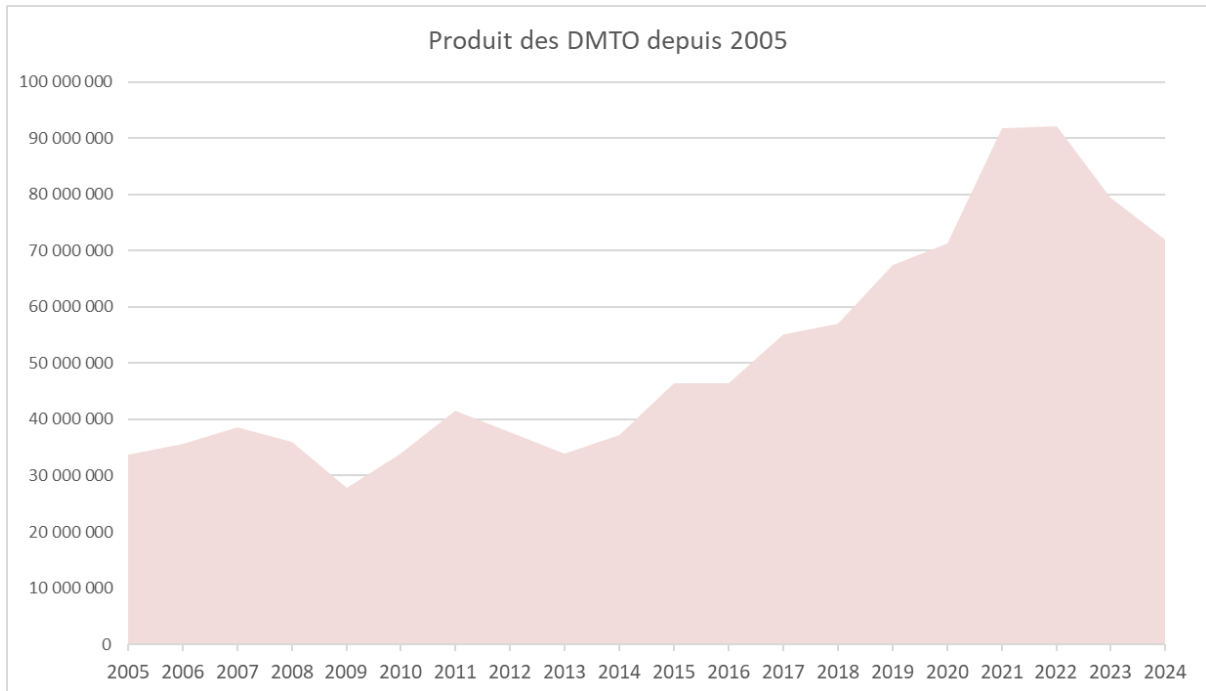
		2008	2024
Maîtrise des taux		178 958 116	-
IMPÔTS LOCAUX	Taxe d'habitation, taxe foncière bâti, taxe foncière non bâti, taxe professionnelle	178 958 116	-
TH, FB, FNB, TP			
Maîtrise des taux "limitée"*		44 061 445	86 200 000
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux	36 038 721	72 000 000
TCFE	Taxe sur consommation finale d'électricité	4 962 142	8 600 000
TAXE D'AMÉNAGEMENT			5 300 000
TAXE DE SÉJOUR			300 000
TAXE ENS		3 060 582	-
Pas de maîtrise		49 209 345	335 645 191
TVA	Fraction de TVA nationale		183 555 792
TSCA	Taxe sur les conventions d'assurance	27 391 258	89 772 800
TAXE PROD ENER	Taxe sur les produits énergétiques	21 818 087	29 000 000
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux		5 664 909
FDS PEREQ DMTO	Fonds de péréquation DMTO		8 565 000
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources		11 366 711
FRAIS GEST TF	Frais de gestion taxe foncière		7 719 979
		272 228 906	421 845 191



4.2.3 Focus sur les Droits de Mutations à Titre Onéreux (DMTO)

On fait généralement grand cas des Droits de Mutations à Titre Onéreux (DMTO) car sa dynamique suscite l'envie, mais son produit n'est de loin pas majoritaire bien que significatif.

En 2024, les DMTO représentent 12,5% des recettes réelles de fonctionnement du CD50.



<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>BP 2024</u>
91 847 220	92 194 806	79 445 578	72 000 000
	347 586	- 12 749 228	- 7 445 578
		-13,83%	-9,37%