

# LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Commission des finances du Sénat

12 octobre 2022



# LES SCÉNARIOS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Un rapport à la demande de la commission des finances du Sénat :**  
volonté d'alimenter une réflexion dans le cadre des débats budgétaires de l'automne après des changements profonds de la fiscalité locale

**Instruction menée entre février et septembre 2022 (rapport remis fin septembre) :**

- un panorama du système de financement
- rencontre des associations d'élus locaux pour les entendre sur leur diagnostic, attentes et propositions
- une analyse des exemples étrangers (7 pays européens)

## **Périmètre du rapport**

- Bloc communal (près de 35 000 communes, 1 254 EPCI), 101 départements et 18 régions
- Pas d'analyse des spécificités de la Corse et de l'Outre-Mer



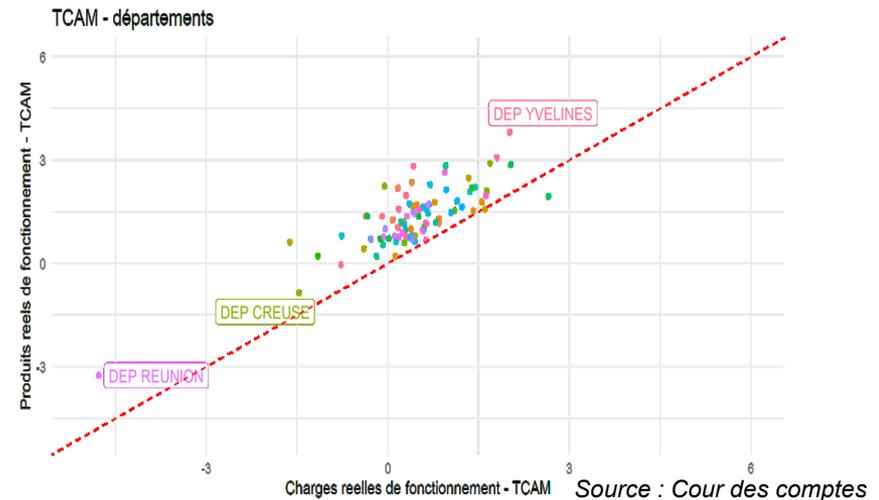
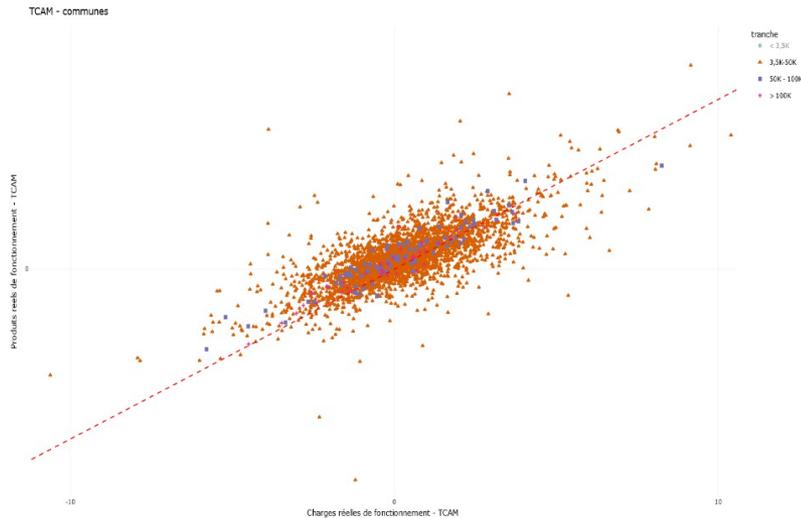
UNE SITUATION FINANCIÈRE DES  
COLLECTIVITÉS ÉQUILIBRÉE MAIS  
UN SYSTÈME DE FINANCEMENT  
COMPLEXE ET À BOUT DE SOUFFLE



# UNE SITUATION FINANCIÈRE ÉQUILIBRÉE MALGRÉ DES DÉPENSES TRÈS DYNAMIQUES

- Une situation financière favorable en sortie de crise : excédent de 4,7 Md€ en 2021
- L'évolution des recettes couvre globalement le dynamisme des dépenses

## Évolution 2014-2021 des recettes et dépenses (communes – départements)

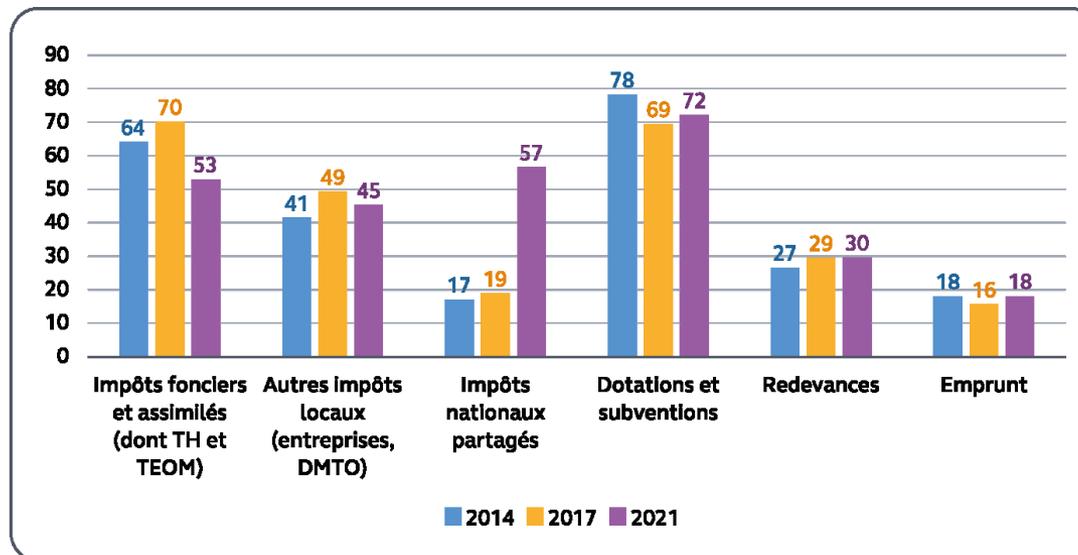




# LES RESSOURCES LOCALES : DES PANIERS DE RECETTES SÉDIMENTÉS ET PEU MAÎTRISÉS PAR LES COLLECTIVITÉS

Une forte évolution de la structure des recettes : un recul de la fiscalité locale et un partage croissant d'impôts nationaux mais sans vision d'ensemble

## Une évolution importante depuis 2014



Source : Cour des comptes



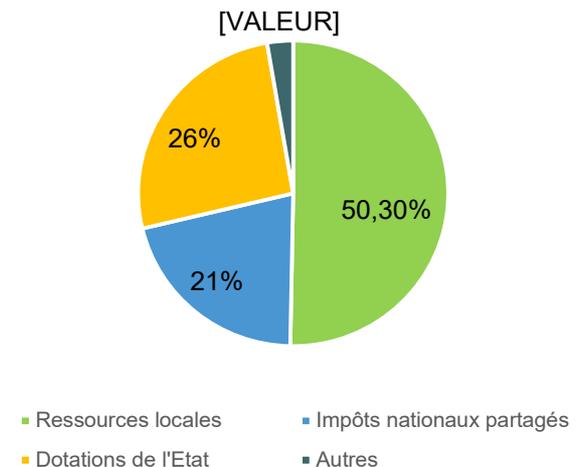
# TROIS OPTIONS POLAIRES DE FINANCEMENT ET UN SCÉNARIO POSSIBLE



# TROIS OPTIONS POLAIRES DE FINANCEMENT

- **Un financement essentiellement par les ressources locales (impôts locaux, redevances) dans l'objectif d'une territorialisation des ressources**
  - Aujourd'hui 65,8 % pour le bloc communal mais 34,3 % départements et 17,2 % régions
  - Renforcement de la fiscalité locale pertinente pour le bloc communal et pouvant aller jusqu'à 85 % de ses recettes et 80 % avec la suppression annoncée de la CVAE (hypothèse d'un impôt résidentiel examinée)
- **Un financement accru par des impôts nationaux partagés, par lequel les collectivités gagneraient en prévisibilité et en dynamisme des recettes**
  - Aujourd'hui 70 % dépenses de fonctionnement des régions et 40 % pour les départements mais 6 % bloc communal
  - Option pertinente pour les régions, départements et EPCI
- **Un financement renforcé par des dotations de l'État dans le respect du principe d'autonomie financière des collectivités**
  - Intérêt des dotations pour renforcer la solidarité du système (financement de dépenses obligatoires ou contraintes, socle de missions) et la convergence des stratégies d'investissement (notamment transition écologique)

## Sources de financement des collectivités territoriales



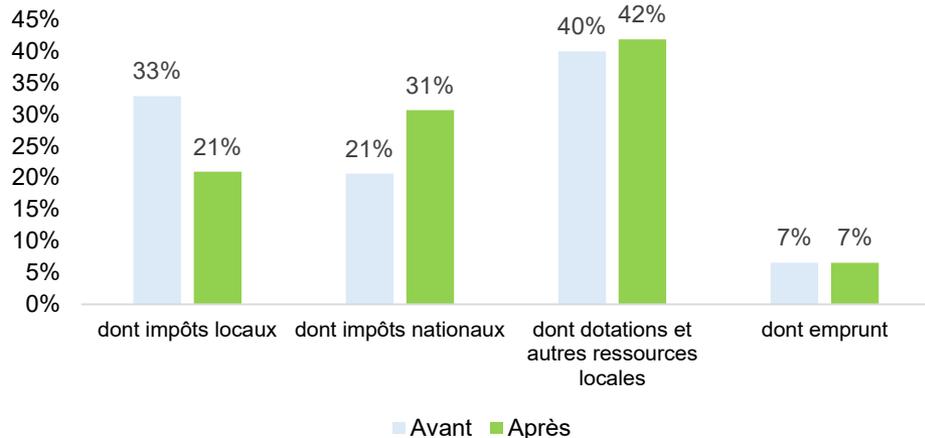
Source : Cour des comptes



# UN SCÉNARIO POSSIBLE À TITRE ILLUSTRATIF

- Ce scénario de réforme du financement intègre la suppression de la CVAE, compensée par la TVA, annoncée par le Gouvernement
- Il est équilibré par niveau de collectivités et avec l'État (pas de gagnant ni de perdant)
- La fiscalité de l'énergie est redonnée à l'État
- Le scénario est équilibré avec :
  - une augmentation de la fiscalité nationale partagée :
    - Un panier de recettes plus diversifié
    - Les DMTO seraient nationalisés et affectés aux communes selon leurs caractéristiques socio-économiques
  - une rationalisation des dotations

**Recettes totales des collectivités territoriales avant et après réforme**

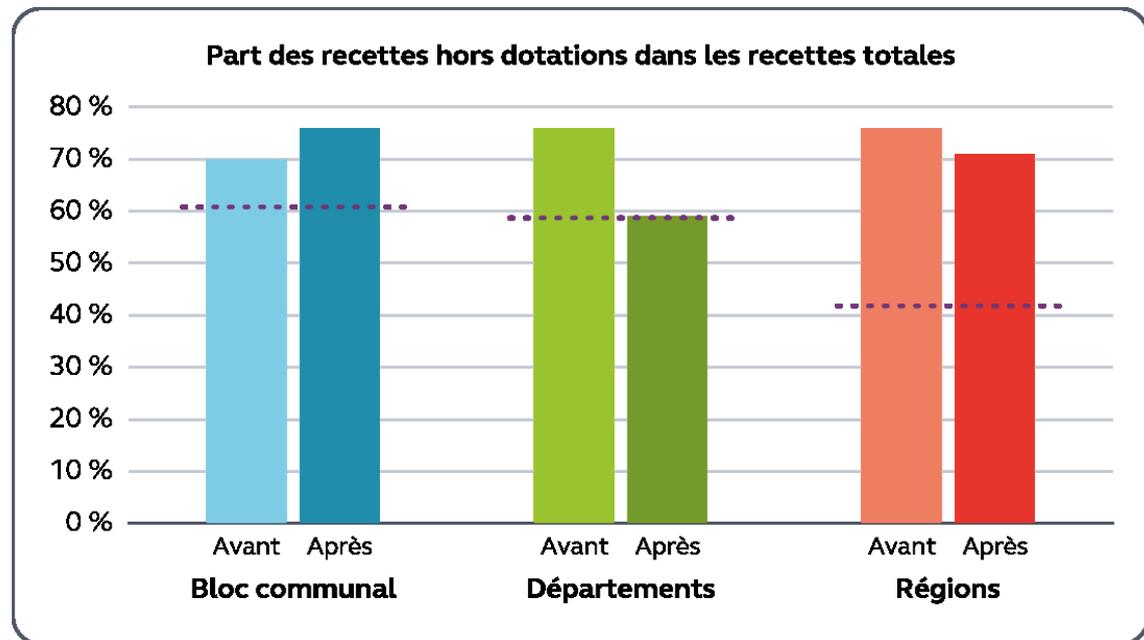


Source : Cour des comptes



# UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE RENFORCÉE POUR LE BLOC COMMUNAL

- Un scénario qui clarifie les sources principales de financement par niveau de collectivité :
- Des impôts locaux uniquement affectés au bloc communal et complétés par une dotation de fonctionnement avec une nette progression du ratio d'autonomie (de 70 % à 76 %)
- Départements : un panier d'impôts nationaux (TVA, TSCA et IR) et une dotation d'action sociale (au moins 63 % de leurs dépenses sociales) pour renforcer la solidarité
- Régions : deux impôts nationaux partagés à dominante économique (TVA et IS)

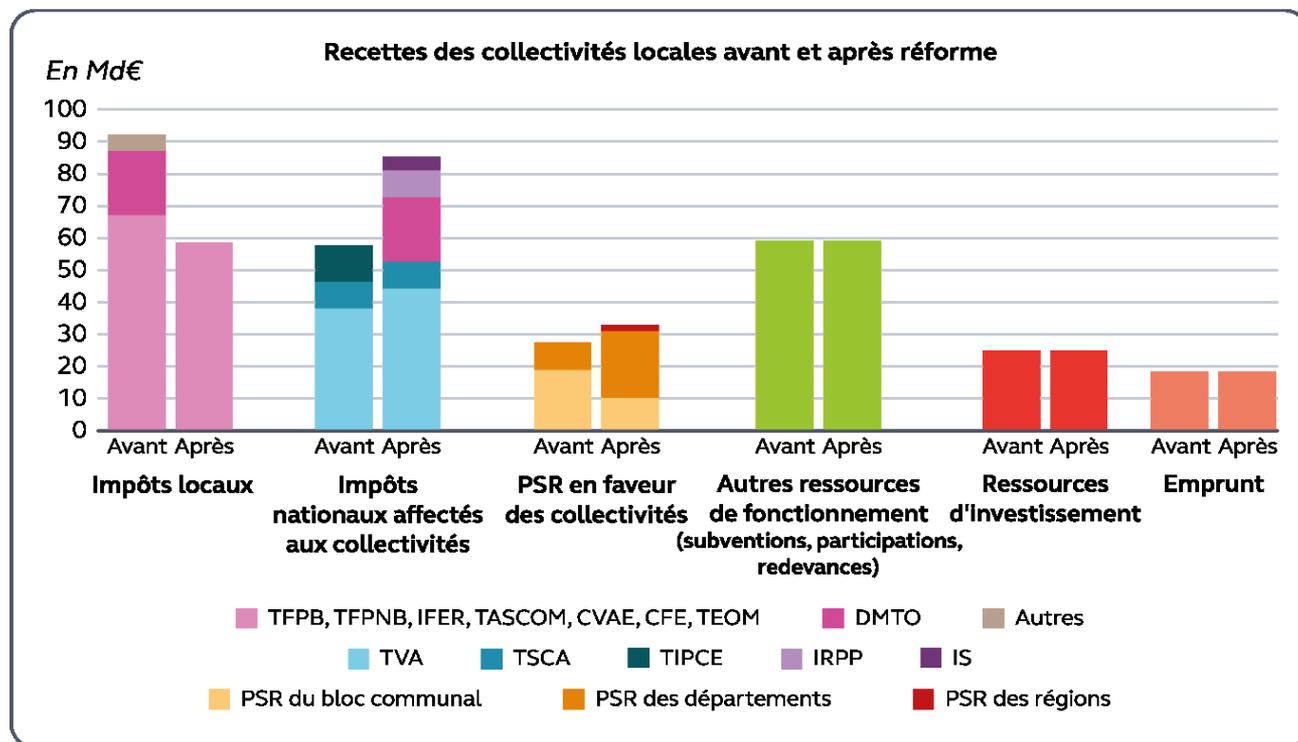


Source : Cour des comptes



# DES IMPÔTS NATIONAUX D'AVANTAGE PARTAGÉS, DES CRITÈRES DE RÉPARTITION À FAIRE ÉVOLUER

- **Objectif d'équilibre :** renforcement de la lisibilité et de la prévisibilité des financements et soutenabilité
- **Objectif de territorialisation pour le bloc communal :** augmentation de la part des impôts locaux dans les recettes)
- **Objectif de solidarité :** rationalisation des dotations, répartition progressive IR/IS/TVA et DMTO selon les caractéristiques socio-économiques



Source : Cour des comptes



LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME:  
UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE  
ET UN NOUVEAU PACTE DE  
CONFIANCE



# UN DIALOGUE À ORGANISER ET INSCRIRE DANS LA DURÉE

## Modalités d'une instance de dialogue sur les finances locales

<i>Enjeux</i>	Toutes APU	Champ APUL	Par niveau de collectivités
<i>Quels sujets ?</i>	Niveau de recettes, niveau de dépenses, déficit prévisionnel, maîtrise des finances publiques	Finances locales « verticales »	Finances locales « horizontales »
<i>Sur quels textes ?</i>	Présentation du programme de stabilité (printemps), présentation du PLPFP (automne)	Avis sur le PLF, avis sur les projets de décrets financiers des collectivités locales, projet de revue de dépenses	Avis sur les critères de répartition des impôts nationaux partagés et des dotations (de transition, d'action sociale, de fonctionnement), vote sur la fixation des modalités dérogatoires de péréquation horizontale
<i>Quelle instance de dialogue ?</i>	Instance tripartite État – sécurité sociale – collectivités locales	Autorité indépendante ou Comité des finances locales renouvelé avec une participation accrue du Parlement	Autorité indépendante ou Comités des finances régionales, départementales, du bloc communal.



# LA COUR FORMULE SEPT RECOMMANDATIONS

Rétablir un dialogue

1. Mettre en place une autorité indépendante chargée d'émettre un avis sur les projets de loi et de veiller aux principes de financement des collectivités ou consolider le comité des finances locales comme instance de concertation sur les mesures du PLF et le décliner par niveau de collectivités

Rendre plus lisible et résilient le système de financement

2. Mener à son terme le mouvement de clarification des responsabilités sur la fiscalité locale (pouvoir de taux à un seul niveau de collectivités et supprimer les multi-affectations)

3. Simplifier le partage de la fiscalité nationale avec une fraction unique par impôt et par niveau de collectivités

4. Refondre progressivement les critères de répartition des impôts nationaux partagés pour mieux tenir compte des charges des collectivités évaluées sur la base de critères socio-économiques

5. Clarifier les intitulés des dotations et regrouper les subventions à l'investissement dans un dispositif contractualisé unique

6. Procéder à une révision des frais de gestion des impôts locaux, en clarifiant leur finalité et, quand ils sont rétrocédés aux collectivités locales, les supprimer en les compensant par des ressources équivalentes

7. Mettre en place des dispositifs pour renforcer la résilience des finances locales au niveau des grandes collectivités et par catégories de collectivités

# LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Commission des finances du Sénat

12 octobre 2022