

N° 3002

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

BILAN D'ÉTAPE DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT DES TERRITOIRES ⁽¹⁾

PAR

M. STÉPHANE DELAUTRETTE

Député

(1) La composition du groupe de travail figure au verso de la présente page.

Le groupe de travail est composé de : M. STÉPHANE DELAUTRETTE, *président* ; M. LAURENT ALEXANDRE, M. GABRIEL AMARD, M. BRUNO BILDE, M. JEAN-MICHEL BRARD, M. MICHEL CASTELLANI, M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE, M. BÉRENGER CERNON, MME PAULINE CESTRIÈRES, M. PIERRE CORDIER, M. JOCELYN DESSIGNY, M. VINCENT DESCOEUR, MME EDWIGE DIAZ, MME FANNY DOMBRE COSTE, M. EMMANUEL DUPLESSY, MME MATHILDE FELD, MME AGNÈS FIRMIN LE BODO, M. YOANN GILLET, MME CATHERINE HERVIEU, M. TRISTAN LAHAIS, M. DIDIER LE GAC, MME JULIE LECHANTEUX, M. LAURENT LHARDIT, M. PHILIPPE LOTTIAUX, MME MARIE-PHILIPPE LUBET, M. EMMANUEL MANDON, M. CHRISTOPHE MARION, MME ÉLISA MARTIN, M. DIDIER PADEY, MME SOPHIE PANTEL, M. NICOLAS RAY, MME SOPHIE RICOURT VAGINAY, M. NICOLAS SANSU, MME VIOLETTE SPILLEBOUT, M. ROMAIN TONUSSI ET M. FRÉDÉRIC-PIERRE VOS.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	14
SYNTHÈSE DES AUDITIONS MENÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	17
I. À REBOURS DE LA PROMESSE INITIALE D'UNE RÉPUBLIQUE DÉCENTRALISÉE, LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ACCORDE DE MOINS EN MOINS DE MARGES DE MANŒUVRE AUX ÉLUS LOCAUX	18
A. LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2003 N'A PAS PERMIS DE PRÉSERVER LES COLLECTIVITÉS DES EMPIÈTEMENTS DE L'ÉTAT SUR LA FISCALITÉ LOCALE	18
1. L'élan décentralisateur des années 1980 avait doté les élus locaux d'un pouvoir d'agir au travers de financements maîtrisés	18
2. Le principe d'autonomie financière consacré en 2003 n'a pas permis de préserver les collectivités des velléités de l'État visant à réduire leur pouvoir fiscal	24
B. CONFRONTÉ À DES IMPÉRATIFS CROISSANTS DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES, L'ÉTAT EST AUJOURD'HUI TENTÉ D'ABUSER DU CONTRÔLE QU'IL EXERCE SUR LES FINANCEMENTS DES COLLECTIVITÉS	29
1. La dégradation de la situation budgétaire de la France accroît, du point de vue de l'État, la tentation de contraindre le dynamisme des dépenses locales par une réduction de ses concours financiers	30
2. Les collectivités apparaissent aujourd'hui prisonnières d'un système de financement centralisé et soumis à l'instabilité des décisions politiques prises au niveau de l'État	35
II. LA RÉAFFIRMATION D'UNE AUTONOMIE DE DÉCISION EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE ÉQUILIBRÉE AVEC L'ÉTAT SONT LES CONDITIONS PRÉALABLES D'UNE RELANCE DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION	41
A. LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS NE SAURAIT ÊTRE EFFECTIF SANS LA MAÎTRISE PAR LES ÉLUS LOCAUX D'UNE PART SIGNIFICATIVE DE LEURS RESSOURCES, NOTAMMENT FISCALES, ET DE LEURS DÉPENSES	41

1. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales doit être érigée par le législateur organique comme une composante de leur autonomie financière.....	41
2. La capacité d'action des décideurs locaux doit être préservée au travers de la limitation du poids des dépenses contraintes	47
B. LA RÉPUBLIQUE NE SERA VÉRITABLEMENT DÉCENTRALISÉE QUE SI ELLE ASSOCIE DE MANIÈRE EFFECTIVE LES ÉLUS LOCAUX ET LES PARLEMENTAIRES À LA DÉFINITION DU CADRE D'ÉVOLUTION DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS	52
1. La gouvernance doit être repensée au niveau national afin d'associer les élus locaux et les parlementaires à la fixation des orientations budgétaires des collectivités territoriales en amont du dépôt du projet de loi de finances	52
2. À défaut d'un consensus entre l'État et les collectivités, il convient de limiter, au nom du principe de libre administration, la marge de manœuvre de l'État dans la détermination de ses concours financiers	58
ANNEXE 1 : PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE VISANT À RENFORCER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	65
ANNEXE 2 : DÉTAIL DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS PAR CATÉGORIE	69
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION.....	73
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	75

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION

Dans un rapport remis il y a presque **cinquante ans**, en octobre 1976, au président de la République, la commission de « développement des responsabilités locales » présidée par M. Olivier Guichard, député de Loire-Atlantique, faisait le constat sévère d'un « démembrement progressif des **responsabilités locales** ». L'analyse des **relations financières** entre l'État et les collectivités territoriales illustre parfaitement la « **dépendance de fait** » de ces dernières ainsi que la « **fonction dominante** assurée par l'État appuyée sur la répartition des moyens de financement ». Le rapport concluait sur la nécessité de donner un « nouveau souffle » à la décentralisation au travers, notamment, d'un **changement d'état d'esprit** : dans le respect des « grands équilibres économiques », l'État était invité à « faire désormais **confiance** aux collectivités locales » et à **cesser d'organiser** en permanence leur « **impécuniosité** » ⁽¹⁾.

Ces conclusions résonnent singulièrement avec les critiques portées par les associations d'élus locaux et de nombreux parlementaires sur l'état actuel des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Les débats budgétaires des exercices 2025 et 2026 ont, en effet, été particulièrement **éprouvants** pour les élus locaux. Accusées, **en grande partie à tort**, de contribuer à la dégradation des comptes publics nationaux à hauteur de **16 milliards d'euros**, les collectivités avaient dû faire face, lors du dépôt du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025, à une série de mesures visant tout autant à **réduire** les concours financiers de l'État qu'à **accroître** leurs charges. La multiplicité des « fronts » ouverts par le Gouvernement était telle qu'une association d'élus locaux – France Urbaine – a récemment employé la **métaphore** du « **tapis de bombes** » ⁽²⁾. Une stratégie **similaire** a été mise en œuvre, avec une tonalité moins accusatrice, lors de la discussion sur le PLF pour 2026.

Face à ce qui était vécu par les élus locaux comme une véritable **rupture de confiance**, le Gouvernement a réagi dès le printemps 2025 en organisant des « conférences financières des territoires » chargées de « **partager** » avec les élus locaux les données comptables détenues par le Gouvernement et de « **discuter** » des « **grands objectifs** » à « définir » et « **poursuivre ensemble** » en matière de finances locales ⁽³⁾.

(1) Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, présidée par M. Olivier Guichard, député de Loire-Atlantique – *Vivre ensemble* – pages 19, 26 et 61.

(2) Contribution écrite adressée par France Urbaine au secrétariat de la délégation le 11 juin 2026.

(3) Propos tenus par M. François Rebsamen, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation le 4 mars 2025.

Pour **prometteuse** qu'elle fût, la démarche s'est avérée finalement assez peu fructueuse. De l'aveu des participants, les échanges ont été décevants, avec des administrations centrales **peu disertes et trop techniques**, des conseillers de cabinet **sans mandat de négociation** et des élus locaux appelés à tracer des « **lignes rouges** » sans connaître les intentions du Gouvernement.

C'est la raison pour laquelle le bureau de la délégation a décidé de créer en son sein un groupe de travail sur le financement des territoires au cours de sa réunion du 13 mai 2025.

Le périmètre de ce groupe de travail a été conçu sous l'angle le plus large possible de façon à pouvoir formuler des propositions de réforme d'un système qui est devenu avec le temps **de moins en moins lisible** et de plus en plus **attentatoire aux libertés locales**. Naturellement, la garantie d'une certaine **prévisibilité** des recettes des collectivités et l'amélioration des **relations** entre le Gouvernement, le Parlement et les élus locaux font partie des principales orientations, mais d'autres sujets ont vocation à être évoqués, tels que la **rigidité** de certains postes de dépenses et la **capacité** des collectivités à **investir** en faveur de la transition écologique.

Le choix du groupe de travail se justifiait par la **souplesse de fonctionnement** qui caractérise ce type d'instance parlementaire. Ouvert à tous les membres de la délégation, le groupe a pu alterner à son gré une **dizaine d'auditions ou tables rondes** entre le début de l'été 2025 et la fin du printemps 2026.

Dès les premières auditions, il est apparu que l'absence de portée du principe d'**autonomie financière** et le **manque de confiance** vis-à-vis de l'État constituaient deux obstacles majeurs à la mise en œuvre par les élus locaux des politiques réclamées par leurs concitoyens. En définitive, les tensions qui, depuis les années 2010, ressurgissent à chaque PLF ne sont que les **symptômes** d'une **insuffisante décentralisation financière**.

À rebours de la promesse de « responsabilité fiscale » du rapport « Guichard » ⁽¹⁾, le pouvoir des collectivités de **fixer par elles-mêmes** le montant de leurs recettes s'est érodé avec le temps. Dans les années 1980 et 1990, le produit des taxes locales dont les assemblées délibérantes **maîtrisaient** en grande partie le **taux** et l'**assiette** représentait une proportion importante de leurs recettes totales. Aujourd'hui, la part fiscale des ressources qui sont « à la main » des collectivités est sensiblement réduite : le ratio est même inférieur à **15 %** pour les **départements** et à **10 %** pour les **régions** ⁽²⁾.

(1) Rapport de la commission de développement des responsabilités locales précité (page 62).

(2) En 2024 : 13,9 % (départements) et 8,5 % (régions) – cf. page 29 infra.

Les raisons de cette érosion sont **multiples**. Soucieux **d'alléger** la pression fiscale issue des « quatre vieilles » taxes locales (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle), le législateur n'a eu de cesse de remplacer la fiscalité traditionnelle par des concours financiers de l'État et, plus récemment, par des **fractions d'impôts nationaux** tels que l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et, plus récemment, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Si l'on tient compte des transferts de fiscalité opérés à l'occasion des différents « actes » de décentralisation, notamment l'accise sur les énergies ⁽¹⁾ et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), la part des recettes fiscales des collectivités issue d'impôts nationaux est aujourd'hui **considérable**, atteignant près de **80 %** pour les **départements** et **87 %** pour les **régions**.

La consécration constitutionnelle du **principe d'autonomie financière** des collectivités territoriales en 2003 ⁽²⁾ n'a en rien permis d'enrayer cette tendance dans la mesure où le périmètre de cette autonomie intègre précisément les transferts de fiscalité sur lesquels les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir de taux ou d'assiette. Cette « autonomie » **n'en est donc pas une**, ce qui génère un sentiment **d'incompréhension** chez les élus locaux à chaque fois que le terme est employé dans le discours politique.

En devenant progressivement plus dépendantes de la **bonne volonté** de l'État, désormais à la manœuvre pour décider de leurs recettes, les collectivités attendent de sa part une **relation de confiance**.

Sur ce point, l'espoir d'un véritable « partenariat » semble s'éloigner de plus en plus. Pressé de contenir la dégradation continue des comptes publics nationaux, le Gouvernement **tire profit de sa position de force** pour aligner, à chaque débat budgétaire, une série de dispositifs **non concertés** ayant vocation à réduire l'effort financier de l'État à destination des collectivités. Les voies employées par l'État sont parfois surprenantes, à l'image de la **ponction temporaire** opérée sur les recettes fiscales locales en 2025 et en 2026, plus connue sous le nom de « dispositif de lissage conjoncturel » (DILICO) ⁽³⁾.

Alors que se profile un nouveau cycle de discussions budgétaires, le Gouvernement a décidé de constituer une **mission parlementaire** sur « la question transversale des ressources financières locales ». Cette mission, dont les premières conclusions sont attendues au début du mois de juillet 2026, est chargée de proposer un **montant** et des modalités de **contribution** « légitimes, équitables et acceptables » en vue du PLF pour 2027. Cet exercice ne devrait donc être que le **prélude** à un **nouvel épisode de tensions** entre l'État et les collectivités territoriales.

(1) Ex-taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

(2) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(3) Art. 186 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 et art. 195 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

Face à un système qui apparaît de plus en plus à bout de souffle, la délégation doit s'affirmer, plus que jamais, comme une force de proposition.

* * *

Le présent rapport s'efforce de tirer les principaux enseignements des auditions menées par le groupe de travail et identifie, à cette fin, **six recommandations**. Celles-ci **se concentrent sur l'essentiel**, c'est-à-dire l'élargissement des marges de manœuvre financières des collectivités et le rétablissement d'une relation de confiance avec l'État.

Trois de ces recommandations visent à modifier **deux dispositifs organiques** intéressant les collectivités territoriales, à savoir la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à **l'autonomie financière** des collectivités territoriales et la loi organique n° 2001-692 (modifiée) du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (**LOLF**). Dans le souci de donner un caractère **opérationnel** à ces recommandations, le texte complet de la proposition de loi organique que j'envisage de déposer sous mon propre timbre est **joint à l'annexe 1 du présent rapport**.

La première mesure [*recommandation n° 1 et article 1^{er} de la PPLO*] vise à apporter une réponse au **besoin d'autonomie fiscale** exprimé par les élus locaux depuis plusieurs décennies et non traité par la réforme constitutionnelle de 2003. Sans qu'il soit besoin de modifier de nouveau la Constitution, il me paraît possible de **faire d'un certain niveau d'autonomie fiscale l'une des composantes de l'autonomie financière des collectivités territoriales**.

En effet, le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution invite la loi organique à fixer les « **conditions** » dans lesquelles est mise en œuvre la règle selon laquelle les « ressources propres » représentent, par **catégorie** de collectivités, une « **part déterminante** » de l'ensemble de leurs ressources. Si, en 2004, le législateur organique a fixé des ratios d'autonomie intégrant **l'ensemble des ressources propres** – y compris les recettes fiscales sans pouvoir de taux ou d'assiette, rien ne lui interdit de déterminer des **critères complémentaires** de ressources permettant d'assurer le respect de la règle établie par la Constitution.

Ainsi la PPLO introduit-elle une **obligation** pour le législateur de garantir aux collectivités un minimum de ressources fiscales sur lesquelles elles disposent d'un **pouvoir de taux ou d'assiette**. Ce ratio complémentaire a ainsi vocation à dissuader le Gouvernement de poursuivre le « **détricotage** » de la **fiscalité locale** entamé depuis les années 1990 en supprimant, par exemple, la taxe foncière et en la remplaçant par une nouvelle fraction d'impôt national.

Les ratios d'autonomie fiscale proposés (**20 %** pour les départements et les régions, **40 %** pour le bloc communal) ne font que refléter les **différences** de situation entre **strates de collectivités**. Ils s'efforcent, par ailleurs, d'assurer le respect du critère de la part « déterminante » mentionné à l'article 72-2 de la Constitution.

Une **réforme d'envergure de la fiscalité locale** devra être engagée afin de satisfaire à ces objectifs. Les montants de recettes fiscales « pilotables » à transférer aux collectivités sont loin d'être négligeables – un peu plus de **4 milliards d'euros** pour les **départements** et les **régions** – mais la cible reste tout à fait atteignable. Il appartiendra au groupe de travail d'identifier au cours d'un **second cycle** les impôts qui pourraient être transférés à chacune des **trois catégories** de collectivités avec un pouvoir de taux ou d'assiette.

Les **deux autres articles** de la PPLO [*recommandation n° 4 et article 2 de la PPLO, recommandation n° 6 et article 1^{er} de la PPLO*] ont pour objectif de contribuer au rétablissement du **lien de confiance** entre le **Gouvernement**, le **Parlement** et les **collectivités** territoriales sur la question des finances locales.

Pour qu'il y ait une véritable négociation entre partenaires, deux conditions essentielles doivent être réunies.

1/ Tout d'abord, il faut un **espace de négociation** bien identifié, reconnu et légitime. Idéalement, une **instance** doit être mise en place afin, non seulement, de faciliter la **transmission d'informations** entre les partenaires, mais surtout de permettre la formalisation d'accords à des **échéances régulières** et **connues de tous** à l'avance.

Cela implique de **tirer pleinement les enseignements de l'échec** du Haut Conseil des Finances publiques locales (HCFPL), qui ne s'est réuni qu'à deux reprises depuis sa création en juin 2023, et des conférences financières des territoires évoquées *supra*.

Les raisons expliquant les difficultés rencontrées par ces instances informelles sont nombreuses : « **absence de sincérité** » entre les services de l'État et les associations d'élus ⁽¹⁾, réunions où « chacun s'abrite derrière des **postures** » ⁽²⁾, ordre du jour fixé **unilatéralement** par le Gouvernement, instances dépourvues de **légitimité** et de **pérennité**, recentrage des échanges sur les seuls aspects techniques au détriment des **questions de fond** et, enfin, absence d'un **socle commun de données**.

Afin de remédier à ces limites, plusieurs **pistes de réforme** ont été évoquées au cours des auditions menées par le groupe de travail.

(1) Jugement exprimé en audition (13 janvier 2026) par MM. Olivier Henno, sénateur du Nord, et Thomas Dossus, sénateur du Rhône, président et rapporteur de la commission d'enquête sénatoriale sur la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité.

(2) Propos tenus par M. Christophe Jerretie, président du conseil d'orientation de La Banque Postale (audition du 24 septembre 2025).

L'une d'elles, formulée en 2023 par MM. André Laignel et Alain Lambert ⁽¹⁾, consisterait à **fusionner le Comité des finances locales (CFL) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, qui constituent aujourd'hui les deux principales instances de dialogue entre les collectivités territoriales et les administrations de l'État. De ce rapprochement naîtrait une **autorité administrative indépendante** sous la forme d'un « **Défenseur des droits des collectivités territoriales** » chargé de veiller au respect de leur libre administration.

L'autre est celle proposée par les sénateurs Olivier Henno et Thomas Dossus précités, consistant à créer un **Comité d'orientation des finances locales** qui remplacerait le CFL et l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales (**OFGL**), organisme chargé de collecter, de mettre à jour et d'analyser les données et les statistiques portant sur le secteur public local.

Cette dernière proposition paraît particulièrement pertinente. En instituant un organe permanent de dialogue, elle rapprocherait la France des modèles de gouvernance retenus par nombre de ses voisins européens, dans lesquels les relations entre l'État et les collectivités territoriales s'inscrivent dans **un cadre institutionnel stable et équilibré**, comme c'est le cas en Allemagne où les relations financières entre l'État fédéral et les *Länder* sont organisées au sein d'un **Conseil de stabilité** consacré par la Loi fondamentale.

Pour renouer le dialogue entre État et collectivités, il est urgent de mettre en place un **mécanisme institutionnel de concertation financière**, qui pourrait prendre la forme d'un **Comité d'orientation des finances publiques locales** intégrant le CFL et l'OFGL. Outre les missions actuelles du CFL, ce comité serait chargé de produire des **données financières uniques et partagées**, de suivre l'évolution des finances publiques locales, de définir **en amont du PLF les orientations budgétaires** applicables aux collectivités territoriales et d'évaluer **l'exécution** des mesures adoptées en lois de finances et de financement de la sécurité sociale concernant les collectivités [*recommandation n° 3 du rapport*].

Cette préconisation est complétée par la *recommandation n° 4* précitée. Celle-ci part d'un constat : celui de la **prise de connaissance tardive** – en l'occurrence **lors du dépôt du PLF** – par le législateur et les associations d'élus des **mesures** que le Gouvernement **envisage pour les collectivités** et qui vont affecter les budgets locaux. Cela contribue à nourrir un climat de défiance et contraint le législateur à adopter une attitude « **défensive** » par rapport aux projets gouvernementaux.

Un **débat** sur les finances locales est, certes prévu, dans le cadre de l'examen du PLF ⁽²⁾, mais celui-ci est **facultatif** et intervient souvent **trop tard**, vers la mi-octobre, alors que « tout est joué ».

(1) Entretien accordé à *La Gazette des communes* en janvier 2023 par MM. Laignel et Lambert, alors présidents respectivement du CFL et du CNEN.

(2) En application de l'art. 52 de la LOLF.

Les arbitrages relatifs aux finances locales intervenant **en amont** du dépôt du PLF, cette phase préparatoire devrait donc constituer un temps privilégié de dialogue entre le Gouvernement, le Parlement et les associations d'élus locaux. C'est dans cet esprit que la recommandation n° 4 préconise **l'organisation d'un débat parlementaire annuel d'orientation des finances publiques locales**, qui aurait lieu après les travaux du Comité d'orientation des finances publiques locales et au plus tard, avant la fin de la session ordinaire. La PPLO (article 2) modifie la LOLF en conséquence.

2/ Après le lieu et le temps de la négociation, la **seconde condition** pour une véritable négociation réside dans le **rééquilibrage** des rapports de force.

Être un « partenaire » suppose un **rapport d'égalité** qui, par nature, ne peut s'appliquer aux accords conclus par l'État avec les autres personnes morales de droit public. En matière de **finances locales**, le seul moyen d'assurer une certaine **prévisibilité** des concours financiers de l'État réside, dès lors dans la **limitation** de la **marge de manœuvre** du Gouvernement.

Naturellement, **nul ne préconise la stabilité constante** des transferts de l'État à destination des collectivités. Il s'agit plutôt d'amener le Gouvernement à **concentrer ses efforts** sur un nombre **limité** de dispositifs et, ainsi, d'éviter le recours massif aux « **tapis de bombes** » dénoncés par les associations d'élus.

Sur ce point, la discussion parlementaire sur le PLF pour 2026 a permis de **faire germer** l'idée d'un « **bouclier** » de **recettes** pour les collectivités et leurs groupements.

Cette idée n'est pas entièrement nouvelle. Depuis les années 2010, le Conseil constitutionnel a décidé de renforcer le **contrôle de proportionnalité** qu'il exerce sur les réductions de ressources des collectivités au regard du **principe de libre administration**. Bien qu'aucun seuil n'ait été explicitement mentionné par le juge, il ressort de la jurisprudence qu'une perte **inférieure à 2 %** des recettes réelles de fonctionnement (RRF) d'une collectivité **ne porte pas atteinte** à sa capacité à s'administrer librement.

Malheureusement, cette protection jurisprudentielle est restée longtemps **peu effective** dans la mesure où le Conseil examinait l'impact de chaque dispositif « **en silo** », c'est-à-dire sans évaluer les **effets cumulés** de l'ensemble des réductions opérées par le texte soumis à son contrôle. Le Conseil constitutionnel, dans une décision récente ⁽¹⁾, semble avoir infléchi sa position en considérant, désormais, l'impact du **cumul** des mesures d'un **même texte de loi** sur le total des RRF de la catégorie de collectivités concernées. **Selon moi, cette porte ainsi entrouverte doit être l'occasion d'aller plus loin dans la protection des ressources des collectivités.**

(1) Décision n° 2026-901 DC du 19 janvier 2026, loi de finances pour 2026.

Dès lors, il paraît possible de **s'appuyer**, de nouveau, sur les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution relatives à la protection des ressources propres des collectivités pour **inscrire dans la loi organique**, à la suite de l'article sur l'autonomie fiscale, un mécanisme limitant les réductions de ressources d'une **catégorie** de collectivités **d'une année sur l'autre à 2 % des RRF** de la catégorie concernée [*recommandation n° 6 et article 1^{er} de la PPLO*].

Un tel bouclier aurait, tout d'abord, l'avantage de s'appliquer sur **l'ensemble d'un exercice**, empêchant ainsi le législateur de procéder à des réductions massives par « **petites touches** ». En se référant à la notion de « **catégorie** » de collectivités au sens donné par le législateur organique en 2004, le dispositif permettrait également d'envisager le seuil **au niveau du bloc communal**, c'est-à-dire d'inclure les **intercommunalités** qui **ne bénéficient pas** de la protection offerte par le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Les **deux dernières** recommandations du rapport [*recommandations n° 2 et n° 5*] visent à **compléter** les garanties générales issues de la PPLO et de la nouvelle gouvernance des finances locales par des dispositifs **de nature législative** visant à faciliter l'exercice par les collectivités des **compétences** qui leur sont transférées.

La **première de ces deux recommandations** s'appuie sur un constat : alors que les **recettes** des collectivités – fiscalité locale, fiscalité transférée ou concours financiers de l'État – sont aujourd'hui largement documentées s'agissant de leur évolution et notamment de leur **volatilité**, les **dépenses** demeurent, à l'inverse, insuffisamment étudiées au regard de leur **rigidité**. Comme l'a souligné en audition M. Matthieu Rouveyre, avocat en droit public et enseignant-chercheur en droit des collectivités territoriales ⁽¹⁾, la révision constitutionnelle de 2003 a consacré l'autonomie financière des collectivités territoriales en se concentrant sur la question des ressources, mais elle est demeurée **silencieuse sur le versant des charges**.

Il n'est plus besoin de rappeler que les dépenses sociales (AIS) des départements sont largement « **contraintes** » : il s'agit de dépenses dites de « guichet » sur lesquelles l'exécutif n'a pas de marge de manœuvre. Pour toutes les collectivités, l'augmentation du **point d'indice** de la fonction publique, les mesures catégorielles, la revalorisation de la cotisation des employeurs à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et les **normes** sont autant de dépenses « contraintes ».

À l'inverse, il y a des dépenses complètement **discrétionnaires** et, entre les deux, des dépenses **modulables** ou qui peuvent être **ajournées**. Il s'agit en réalité d'un **continuum**. Il y a un intérêt certain à mieux connaître le « **degré de liberté ou de rigidité** » entourant chaque dépense, comme outil de pilotage mais aussi pour objectiver le dialogue avec l'État.

(1) Table ronde du 19 mai 2026.

Comme le suggère M. Rouveyre, on pourrait donc imaginer de **garantir** à chaque collectivité **une part minimale de « dépenses libres »** – par exemple, 20 % de ses dépenses réelles de fonctionnement (DRF), ce qui permettrait ainsi de **préserver l’effectivité de la libre administration** [*recommandation n° 2*].

L’autre recommandation [*n° 5*] porte sur les modalités de **compensation des transferts de compétences**.

Actuellement, l’article 72-2 de la Constitution oblige l’État, lorsqu’il « **décentralise** » une politique publique, à allouer aux collectivités concernées des ressources équivalant à ce qu’il **consacrait lui-même** avant le transfert. Mais cette obligation s’arrête, à la date du transfert : **aucune compensation « glissante » n’est prévue**.

C’est la raison pour laquelle les « actes » de décentralisation sont des opérations **financièrement intéressantes** pour l’État. Le présent rapport revient donc sur l’exemple, particulièrement éclairant, du transfert de la gestion du revenu minimum d’insertion (RMI) ⁽¹⁾ aux départements à compter de 2004. Les **dépenses** découlant du **versement** de cette allocation ont progressé tellement vite qu’elles ont été portées à un niveau **deux fois plus élevé** que celui de la compensation obligatoire à la fin des années 2010, aboutissant ainsi à une **recentralisation** du dispositif dans certains départements.

Afin de rendre les transferts de compétences **plus équitables** pour les collectivités, il est donc proposé d’instaurer dans la loi un **mécanisme de réexamen périodique** des compensations financières versées par l’État. Les **réajustements** seraient opérés selon une **périodicité** « raisonnable », qui pourrait être de **cinq ou sept ans**. La loi prévoirait également un **délai** au-delà duquel le droit à compensation ne serait plus réévalué de façon à éviter les **réactualisations factices** portant sur des périodes trop anciennes.

* * *

Toutes les mesures proposées visent à « **prendre de la hauteur** » dans le débat sur le financement des collectivités territoriales.

Les Français attendent des parlementaires qu’ils aient **l’audace** de donner aux élus locaux un « **pouvoir d’agir** » à **leur service** à une époque où les collectivités territoriales font, plus que jamais, office de « **rempart** » face aux désordres économiques et sociaux qui agitent notre pays.

(1) Devenu « revenu de solidarité active » (RSA) en 2009.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Recommandation n° 1 : Instaurer par la loi organique un **ratio d'autonomie fiscale** destiné à contribuer au respect du principe d'autonomie financière consacré par la Constitution en son article 72-2, alinéa 3. Le ratio serait défini à partir du produit des impositions de toutes natures **sur lesquelles les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de taux ou d'assiette**. Le taux minimum à retenir serait de :

- **40 %** pour le **bloc communal** ;
- **20 %** pour les **autres catégories** de collectivités.

[Art. LO. 1114-5 du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi organique jointe en annexe page 64].

Recommandation n° 2 : Établir **une classification nationale des dépenses locales fondée sur leur degré de rigidité** afin de mieux appréhender les marges réelles de décision des collectivités territoriales.

Garantir à chaque catégorie de collectivités territoriales **un niveau minimal de dépenses librement arbitrables**, qui pourrait être fixé à 20 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement, afin de préserver l'effectivité de leur libre administration. Étendre cette garantie **aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre.

Recommandation n° 3 : Créer un **Comité d'orientation des finances publiques locales (COFPL)** qui remplacerait le Comité des finances locales (CFL) et réunirait l'État, les collectivités territoriales et le Parlement, et serait chargé, outre d'assurer les missions actuelles du CFL, de **produire des données financières partagées**, de **suivre l'évolution des finances publiques locales**, de **définir en amont du projet de loi de finances les orientations budgétaires applicables aux collectivités territoriales** et d'évaluer l'exécution des mesures inscrites en lois de finances et de financement de la sécurité sociale concernant les collectivités.

Recommandation n° 4 : Instituer par la loi organique un **débat parlementaire annuel d'orientation des finances publiques locales** au printemps, après le débat sur le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et avant la fin de la session ordinaire, **sur la base d'un rapport partagé entre l'État et les représentants des collectivités territoriales** qui pourrait être produit dans le cadre du COFPL (cf. recommandation n° 3).

[Art. 1L de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances créé par l'article 2 de la proposition de loi organique jointe en annexe page 64].

Recommandation n° 5 : Instaurer par une modification des articles L. 1614-1 et suivants du CGCT un **mécanisme de réexamen périodique** des compensations financières versées aux collectivités territoriales au titre des compétences transférées. Prévoir une **périodicité de réajustement raisonnable** ainsi qu'un **délai** au-delà duquel le droit à compensation **ne serait plus réévalué**.

Recommandation n° 6 : Consacrer par la loi organique un **mécanisme de plafonnement cumulatif**, apprécié **d'un exercice à l'autre**, des réductions par la loi des principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Le plafond serait fixé à **2 %** des recettes totales de fonctionnement de chacune des **catégories** de collectivités territoriales définies à l'article LO. 1114-1 du CGCT. À l'instar de ce qui est prévu en matière de ressources propres, la catégorie des communes **engloberait les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre.

[Art. LO. 1114-6 du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi organique jointe en annexe page 64].

SYNTHÈSE DES AUDITIONS MENÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Alors que le Gouvernement engageait un cycle de réunions dans le cadre d'une « **Conférence financière des territoires** » au printemps 2025, le bureau de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale a décidé, dès le 13 mai de la même année, de créer en son sein un **groupe de travail** sur le **financement des territoires**.

Le groupe de travail était chargé de mener une large réflexion sur l'**état** des modes de financement des collectivités territoriales et d'identifier les pistes **concrètes** d'une réforme **globale** d'un système devenu difficilement lisible. La restauration d'un **pouvoir d'agir** des collectivités sur leurs recettes et la construction, au travers d'une **gouvernance partenariale**, d'une relation de **confiance** entre l'État et les élus locaux faisaient partie des principales orientations. D'autres **sujets de préoccupation** intéressant les finances locales avaient également vocation à être évoqués, tels que la **rigidité** de certaines **dépenses** et la capacité des collectivités à réaliser les **investissements** nécessaires à la mise en œuvre de la **transition écologique**.

Conçu comme une instance parlementaire au fonctionnement **souple**, **ouverte** à tous les membres de la délégation, le groupe de travail a ainsi pu alterner à son gré les réunions **plénières** et les auditions **thématiques**, parfois non diffusées sur le site de l'Assemblée.

Au total, **dix auditions** ont été menées entre le 24 juin 2025 (audition de M. François Écalle, président de FIPECO, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes) et le 9 juin 2026 (audition de M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître et président de section à la Cour des comptes) ⁽¹⁾.

Le présent **rapport d'étape** effectue une **synthèse** du **contenu** de ces auditions de façon à présenter les principaux **enseignements** qui ont pu en être tirés. À partir du constat **unanime** d'une perte progressive de marge de manœuvre des collectivités depuis « l'âge d'or » de la décentralisation des années 1980, plusieurs réformes structurelles sont évoquées, en particulier celles visant à renforcer l'**autonomie fiscale** des collectivités territoriales, à accroître la **prévisibilité** des concours financiers de l'État et à mieux **associer** les élus à l'élaboration en amont de la trajectoire financière des administrations publiques. Ces trois mesures prennent la forme d'une **proposition de loi organique**, dont le dispositif figure à l'**annexe 1** du rapport.

(1) La liste des personnes auditionnées figure en annexe.

I. À REBOURS DE LA PROMESSE INITIALE D'UNE RÉPUBLIQUE DÉCENTRALISÉE, LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ACCORDE DE MOINS EN MOINS DE MARGES DE MANŒUVRE AUX ÉLUS LOCAUX

Malgré la consécration constitutionnelle du principe d'autonomie financière en 2003, les collectivités territoriales ont vu **leur pouvoir fiscal se réduire** sous l'effet des réformes successives de la fiscalité locale, tandis que leurs ressources dépendaient de plus en plus de décisions prises au niveau national.

Cette évolution intervient dans un contexte marqué par la dégradation des finances publiques de l'État et par la recherche croissante de leviers permettant de contenir la dépense publique. Dès lors que les collectivités territoriales dépendent davantage de concours financiers, de compensations ou de fractions de fiscalité nationale, elles se trouvent plus directement **exposées aux arbitrages budgétaires nationaux**.

Il en résulte **un système de financement qui tend à réduire leur capacité d'initiative, à accroître leur dépendance à l'égard de décisions extérieures et à fragiliser la prévisibilité indispensable à la conduite de l'action publique locale**.

A. LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2003 N'A PAS PERMIS DE PRÉSERVER LES COLLECTIVITÉS DES EMPIÈTEMENTS DE L'ÉTAT SUR LA FISCALITÉ LOCALE

« L'acte I » de la décentralisation des années 1980 avait permis de parachever un mouvement, entamé à la fin des années 1970, de **responsabilisation** des pouvoirs locaux, dotés à la fois de **capacités d'agir librement** et de **recettes fiscales** à la fois **importantes** et **modulables**. Par la suite, l'État n'a eu de cesse de réformer la fiscalité locale, réduisant d'autant **l'autonomie fiscale** des collectivités territoriales. La reconnaissance constitutionnelle d'une « **autonomie financière** » des collectivités territoriales en 2003 n'a pas permis d'enrayer la propension de l'État à **remplacer les anciennes taxes locales par des transferts d'impôts nationaux**.

1. L'élan décentralisateur des années 1980 avait doté les élus locaux d'un pouvoir d'agir au travers de financements maîtrisés

Comme l'a rappelé M. Michel Bouvier, professeur émérite de finances publiques à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, le **mouvement de décentralisation** qui s'est accéléré dans les années 1980 avait **débuté** quelques années auparavant : à une époque où « l'État restait très interventionniste », on commençait paradoxalement à **faire « confiance aux collectivités »** ⁽¹⁾.

(1) Audition du 2 juillet 2025.

Dès l'année 1976, le **rapport** de la commission « **Guichard** » appelle à reconnaître la **diversité des territoires** et préconise de larges **transferts de compétences** à un échelon local. Afin de « donner les moyens de la liberté », il convient, par ailleurs, de donner aux communes, aux départements et aux régions **une réelle souplesse financière** et une **marge d'action renforcée**, notamment au travers de la **fiscalité** : « la véritable épreuve de la responsabilité locale, c'est la responsabilité fiscale » ⁽¹⁾.

Selon M. Bouvier, la création de la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) en 1979 ⁽²⁾ a marqué une étape importante dans la « **responsabilisation** » des collectivités locales. Sa création répond à la volonté de regrouper en un **concours unique et libre d'emploi** plusieurs versements de l'État à destination des collectivités qui étaient auparavant dispersés.

(1) Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, présidée par M. Olivier Guichard, député de Loire-Atlantique – Vivre ensemble – octobre 1976 (pages 61 et 62).

(2) Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

La DGF en 1979 : une dotation globale saluée pour son caractère dynamique

À sa mise en place, la DGF est le résultat de la globalisation progressive d'un **ensemble de concours versés par l'État aux collectivités locales** : elle remplace le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) instauré en 1967 ⁽¹⁾, qui avait lui-même remplacé la taxe locale sur les ventes instaurée en 1941 en substitution d'impôts encore plus anciens. La dotation bénéficie aux **communes**, à leurs **groupements** et aux **départements**. Elle a été étendue aux **régions** en 2004 avant que la part régionale ne soit remplacée par un transfert de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2017.

Dès 1979, la DGF est construite sur un **système dual** mêlant des **dotations forfaitaires** et de **péréquation**. Son montant global est établi chaque année par la loi de finances dans la première partie consacrée aux **prélèvements sur recettes** (PSR) de l'État. Il est ensuite **réparti** selon des modalités fixées aujourd'hui par la seconde partie de la loi de finances.

Près de deux ans après sa création, la DGF est largement **saluée par les élus locaux**. Dans un rapport ⁽²⁾ de novembre 1980, le sénateur des Alpes-Maritimes Joseph Raybaud observe que la DGF a assuré aux collectivités « **une ressource en évolution rapide** ». Il se félicite également du mécanisme, « efficace mais progressif », de péréquation.

Alimentée par un prélèvement sur les recettes prévisionnelles de TVA ⁽³⁾, la DGF a connu une **progression particulièrement forte** à ses débuts. Sur la période 1979-1981, elle passe de **32,71 milliards de francs** à **45,02 milliards de francs** ⁽⁴⁾, ce qui représente une croissance moyenne annuelle d'environ **17,3 %** ⁽⁵⁾. Par comparaison, la DGF s'élevait à **27,39 milliards d'euros** en 2025, contre **26,93 milliards d'euros** en 2023, soit une progression moyenne annuelle de **0,86 %** ⁽⁶⁾.

Cette dotation de l'État **non affectée**, c'est-à-dire que les collectivités bénéficiaires peuvent **utiliser** pour les dépenses de leur choix, s'inscrit dans un mouvement plus large de réforme des finances locales visant à **renforcer progressivement les marges de manœuvre des décideurs locaux**.

Pour autant, l'autonomie de gestion ne se mesure pas seulement à l'importance des moyens financiers dont disposent les collectivités, mais également à leur **capacité d'en déterminer le niveau**.

En ce sens, comme l'a rappelé M. Bouvier, la reconnaissance d'un **pouvoir de taux** sur les quatre principales taxes locales par la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 a marqué une étape importante dans le renforcement de **l'autonomie fiscale** des collectivités territoriales.

(1) Intégrées dans la DGF par la loi du 3 janvier 1979, les anciennes bases de ce VRTS représentent encore aujourd'hui une portion significative de la part forfaitaire de la DGF des communes.

(2) Rapport sénatorial n° 89 (1980-1981) du 6 novembre 1979 sur le projet de loi complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 (page 6).

(3) Art. 38 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979. À partir du 1^{er} janvier 1990, la DGF est indexée sur un indice composite associant l'indice des prix à la consommation (IPC) et une fraction de l'évolution du PIB, et non plus liée à la TVA (art. 47 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990). Elle est désindexée à partir de 2011 et fixée en valeur.

(4) Rapport sénatorial précité.

(5) Taux annuel composé = (montant de l'année 1981 / montant de l'année 1979) ^(1/2) où 2 = (1981-1979).

(6) Lois de finances initiales pour 2023 et 2025.

Le « pouvoir de taux » consacré en 1980 pour les collectivités territoriales : une liberté encadrée

Le régime juridique mis en place en matière de fiscalité locale en 1959 ⁽¹⁾ était fondé sur le principe de la **répartition** : le conseil municipal était habilité à voter un **produit global d'impôts directs** correspondant à ses besoins budgétaires. Ce produit était ensuite ventilé entre les quatre taxes (taxes foncières, taxe d'habitation, taxe professionnelle) selon une **clef de répartition**. Dans ce système, **le taux des quatre taxes était le même**, sous réserve d'une délibération spéciale fixant un taux « **majoré** » pour une, deux ou trois de ces taxes **dans la limite de 20 % du taux normal**.

La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale remplace ce mécanisme extrêmement rigide par un **système d'impôts de quotité** où le montant de l'impôt perçu par une collectivité correspond en principe à **celui supporté par le contribuable**. Les organes délibérants des collectivités et groupements concernés (communes, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et départements) peuvent désormais, dans la limite d'un plafond fixé à **deux fois et demie** le taux de l'année précédente ⁽²⁾, :

- soit faire varier dans une **même proportion** les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ;
- soit opter pour une **variation différenciée**, à condition de respecter des règles de **liaison** de taux. En l'occurrence, l'évolution du taux de la taxe professionnelle est **limitée** à la progression moyenne du **taux des trois autres taxes** ⁽³⁾.

Le mécanisme, détaillé aujourd'hui aux articles 1636 B *sexies* et *septies* du code général des impôts, reste, en dépit de modifications ponctuelles des règles de liaison, **globalement inchangé** ⁽⁴⁾.

Un tel pouvoir restait, toutefois, assez **théorique** dans la mesure où, à l'époque, les délibérations des conseils municipaux étaient soumises au contrôle *a priori* du préfet (« **tutelle** »).

À cet égard, les « grandes lois » de décentralisation des années 1982-1983 ⁽⁵⁾ ont permis **d'amplifier le mouvement** entamé à la fin des années 1970. Comme l'expliquait François Mitterrand lui-même dans une proposition de loi qu'il avait déposée comme député en 1979 sur la décentralisation ⁽⁶⁾, il s'agit de « [mettre fin] au **droit exclusif** de l'**État** central de déterminer **seul** l'avenir des conditions de vie et de travail des populations locales ».

(1) Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales (art. 17 et 18).

(2) Art. 3 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

(3) Loi du 10 janvier 1980 précitée (art. 2).

(4) Il s'applique aux taxes foncières, à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

(5) En particulier les lois n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(6) Proposition de loi portant décentralisation de l'État n° 1557 déposée le 10 décembre 1979.

Plus encore que les « blocs de compétences » alloués aux différentes strates (cf. encadré *infra*), la **suppression de la tutelle** et la reconnaissance d'une **clause générale de compétences** ⁽¹⁾ au profit des départements et des régions ⁽²⁾ par la loi du 2 mars 1982 précitée ont joué un rôle majeur dans l'élargissement de la **capacité d'action** des collectivités territoriales.

Désormais, le contrôle de l'État s'exerce *a posteriori* à travers le **contrôle de légalité** assuré par le juge administratif et le **contrôle budgétaire** confié aux chambres régionales des comptes. Quant à la clause générale de compétences, elle marque de manière définitive la **différence de nature** entre une **collectivité territoriale** et un **établissement public**, soumis au principe de spécialité. Comme l'a rappelé M. Jean-Marie Pontier, professeur émérite de droit public, dans un article paru en 2011, cette clause est « simplement la formulation et la formalisation intellectuelle d'une liberté d'initiative qui est au fond **la garantie réelle d'une véritable décentralisation**, parce qu'elle permet sans obliger, elle donne leurs chances aux collectivités et à leurs élus de **faire plus** et autre chose que ce que l'application **littérale** des textes autorise » ⁽³⁾.

Les « blocs de compétences » transférés aux collectivités territoriales en 1982-1983

Au travers de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (cf. *supra*) complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, l'État a procédé à d'importants **transferts de compétences** par « blocs » au bénéfice des communes, des départements et des régions, accompagnés de mécanismes de compensation financière.

1/ Pour les communes : responsabilités accrues en matière d'**urbanisme**, avec la délivrance des autorisations d'occupation des sols, gestion des **ports de plaisance** et des locaux de l'**enseignement primaire**.

2/ Pour les départements : compétences étendues dans les domaines de l'**action sociale** et de la **solidarité**, gestion des **transports scolaires**, des **collèges** ainsi que des ports maritimes de **commerce** et de **pêche**.

3/ Pour les régions : responsabilités stratégiques en matière de **développement économique** et de **qualification** de la main-d'œuvre, à travers la formation professionnelle, l'apprentissage et la gestion des lycées.

Les années 1980 furent également l'occasion pour le Conseil constitutionnel de tirer les conséquences de la confirmation, en 1979 ⁽⁴⁾, de la valeur constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités territoriales.

(1) Depuis la loi du 5 avril 1884, les conseils municipaux avaient la capacité de régler par leurs délibérations les « affaires de la commune ». Ce principe de compétence générale a été étendu aux départements et aux régions par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 en ses art. 23 et 59.

(2) Érigées en collectivités territoriales de plein exercice par la même loi.

(3) « Requiem pour une clause générale de compétence ? » - La semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales - 2011 - n° 2 (page 16).

(4) CC, 79-104 DC, 23 mai 1979.

Bien que, comme l’a souligné Mme Géraldine Chavrier, professeure de droit public à l’université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne ⁽¹⁾, ce principe ait **une portée toute relative**, il a permis au juge de **poser des limites** à toute action du législateur qui tendrait à restreindre abusivement les « **attributions effectives** » et les **moyens financiers** des collectivités territoriales.

Portée du principe de libre administration après sa consécration par le Conseil constitutionnel en 1979

La notion de « libre administration » des collectivités territoriales « par des conseils élus » apparaît dès la Constitution du 27 octobre 1946 (art. 87). **Les mêmes termes sont repris par la Constitution de 1958 en son article 72.** Dans sa décision précitée du 23 mai 1979, le Conseil constitutionnel lui reconnaît une portée normative en indiquant, à propos d’une loi relative à la Nouvelle-Calédonie, que le législateur « n’a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les **dispositions constitutionnelles** qui le mettent en œuvre ou **qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales** » ⁽²⁾.

Très concrètement, le principe permet de préserver une **capacité de décision** des collectivités dans leur **gestion interne**. Ainsi le législateur ne pouvait-il pas **restreindre la liberté de nomination** d’agents publics par les autorités territoriales, notamment en la **subordonnant** à des conditions fixées par décret (CC, 83-168 DC, 20 janvier 1984).

En matière **financière**, le législateur ne doit pas restreindre les ressources des collectivités dans des **proportions** qui les **priveraient de marges de manœuvre**. Lorsque le législateur a souhaité supprimer l’affectation à la Ville de Paris d’un prélèvement de 1 % sur les sommes engagées au pari mutuel, le juge a considéré qu’eu égard au faible montant de la ressource, cette suppression n’aboutissait pas à « **entraver** » la libre administration de cette collectivité (CC, 91-298 DC, 24 juillet 1991).

Bien évidemment, la libre administration **ne constitue pas une autonomie absolue des collectivités territoriales à l’égard de l’État**. Si les collectivités disposent d’une capacité de gestion de leurs affaires locales, cette liberté s’exerce dans le cadre défini par la Constitution et par la loi. Dans sa décision du 23 mai 1979 précitée, le juge a ainsi rappelé que le législateur conservait la faculté de modifier l’organisation institutionnelle des collectivités, y compris **en mettant fin de manière anticipée à certains mandats locaux** ⁽³⁾.

Jusqu’au début des années 1990, les collectivités territoriales avaient donc vécu un « âge d’or » de la décentralisation marqué par une forte autonomie de financement.

(1) Audition du 25 juin 2025.

(2) CC, 79-104 DC, 23 mai 1979 (considérant n° 9).

(3) Ibid.

Les assemblées locales avaient, en particulier, **fait largement usage du pouvoir de taux** que le législateur leur avait reconnu en 1980. Les « quatre vieilles » taxes, qui constituaient depuis la Révolution le socle du système fiscal français ⁽¹⁾, assuraient aux collectivités une **capacité de financement** reposant sur des **ressources identifiées**. Les masses financières en jeu étaient, à l'époque, considérables : en 1994, le produit de ces **seules impositions** représentait près de **60 % des dépenses de fonctionnement** des collectivités territoriales, toutes strates confondues ⁽²⁾.

2. Le principe d'autonomie financière consacré en 2003 n'a pas permis de préserver les collectivités des velléités de l'État visant à réduire leur pouvoir fiscal

Si les années 1980 apparaissent, à juste titre, comme une période d'**épanouissement** de la décentralisation, M. Bouvier a rappelé en audition qu'elles marquaient également – et presque paradoxalement – le début d'un long **processus de « déconstruction » du modèle fiscal local** ⁽³⁾.

Selon lui, ce n'est pas tant la fiscalité locale elle-même que le **poids** de l'impôt en général sur la société qui commence à poser un problème politique. Évoquant, notamment, la **révolte antifiscale** menée par un cafetier, Gérard Nicoud, à la fin des années 1960 et au début des années 1970 ⁽⁴⁾, il souligne l'influence croissante des revendications portant sur la **diminution** de la pression fiscale. Or, au sein du système fiscal français, **c'est la taxe professionnelle qui accumule les critiques**, en particulier pour ses effets jugés pénalisants pour l'activité économique et *in fine* l'emploi.

Après une première **réduction** de son assiette, opérée en 1982, la taxe est progressivement démantelée à partir de la fin des années 1990 avant d'être **intégralement supprimée en 2010** ⁽⁵⁾.

(1) Contribution foncière (devenue taxe foncière), contribution personnelle mobilière (devenue taxe d'habitation), contribution des patentes (devenue taxe professionnelle) et impôt des portes et fenêtres (supprimé en 1926).

(2) Le produit des « 4 vieilles » s'élevait en 1994 à 241,3 milliards de francs sur un total de dépenses de fonctionnement de 402,8 milliards de francs (rapport de l'Observatoire des finances locales – 1996).

(3) Audition du 2 juillet 2025 précitée.

(4) Un mouvement de contestation de la pression fiscale naît en Isère en décembre 1968 autour d'un groupe d'indépendants mené par Gérard Nicoud, un cafetier de La Bâtie-Montgascon (38). Une perception est envahie par un groupe de contestataires à La Tour-du-Pin (38) en avril 1969, puis le mouvement se répand dans d'autres régions en 1969 et en 1970.

(5) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (art. 2).

La taxe professionnelle, un impôt au rendement dynamique, mais contesté sur son principe

Mise en place par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, la taxe professionnelle est l'héritière de la « **patente** », contribution créée sous la Révolution en 1791. Elle était due par toute personne physique ou morale exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée, à l'exception des exploitants agricoles et des personnes morales de droit public. Son **assiette** se composait initialement de **trois parties** :

- la **valeur locative** des immobilisations corporelles du redevable ;
- le huitième des **recettes** (pour les titulaires de bénéfices non commerciaux) ;
- les **salaires** versés (pour les autres contribuables).

La taxe professionnelle s'est vite affirmée comme une **ressource fiscale de premier plan** pour les collectivités territoriales : elle représentait **37 %** de leurs recettes fiscales entre 1994 et 1998 ⁽¹⁾.

Peu de temps après sa création, la taxe a été sujette à de **nombreuses critiques**. Jugée « **injuste** » en raison, notamment, de la répartition inégale de la charge entre les divers redevables, elle était également considérée comme « **anti-économique** » dans la mesure où elle pénalisait « lourdement les investissements » et ralentissait l'emploi ⁽²⁾.

Dès 1982, le législateur est venu réduire de **10 %** la fraction des salaires prise en compte dans l'assiette de la taxe professionnelle ⁽³⁾. La part « salariale » est ensuite **supprimée** par étapes entre 1999 et 2003 ⁽⁴⁾. Dans les années 2000, d'autres mesures sont prises afin de **réduire la pression fiscale** sur les entreprises, notamment la réduction progressive de la part « recettes » à 6 % à compter de 2005 pour les titulaires de bénéfices non commerciaux ⁽⁵⁾.

Avec les années, l'État était devenu le **premier redevable** de la taxe professionnelle. Soucieux de mettre fin aux « effets nocifs » de cet impôt, le législateur le **supprime entièrement en 2010** et le **remplace** par une contribution économique territoriale (CET) composée d'une contribution foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La taxe professionnelle n'a pas été le seul impôt local affecté par les **vellétés d'allègement de la pression fiscale** exprimées par le législateur. Lors de son audition du 25 juin 2025 précitée, Mme Chavrier a évoqué les propos tenus par l'un des membres du Conseil constitutionnel, M. Jacques Latscha, lors de la séance du 24 juillet 1991 ⁽⁶⁾ qui observait que c'était « la **quatrième ou cinquième fois** en peu de temps que [*le Conseil était confronté à*] des dispositions prises au détriment des budgets des collectivités locales » ⁽⁷⁾.

(1) *Étude de La Banque postale – Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – 2019 – page 8.*

(2) *Question écrite de M. Gérard Chasseguet, député de la Sarthe, n° 8868 adressée au ministre chargé du budget le 1^{er} février 1982*

(3) *Art. 13 de la loi n° 82-540 du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982.*

(4) *Art. 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.*

(5) *Art. 26 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.*

(6) *Séance qui a débouché sur la décision 91-298 DC précitée.*

(7) *Procès-verbal de la séance du 24 juillet 1991 (page 38).*

La **taxe d'habitation** faisait, dès cette époque, partie des impôts concernés. Une loi du 30 juillet 1990 ⁽¹⁾ avait envisagé de remplacer sa fraction départementale par une « **taxe départementale sur le revenu** » dont le produit serait **plafonné** au cours de la première année de la réforme (1992) afin d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables. Bien que ce dispositif ait été rapidement « suspendu » ⁽²⁾, **son impact sur les finances départementales était loin d'être négligeable.**

Comme l'a souligné Mme Chavrier, le **principe de libre administration** des collectivités territoriales, qui aurait pu théoriquement limiter la volonté du législateur, **n'a pas été opérant** dans le cas d'espèce. En réaction à plusieurs membres du Conseil constitutionnel, qui envisageaient la censure du projet de taxe départementale sur le revenu, le président Robert Badinter a estimé que les contraintes d'une telle réforme pour certains départements **n'étaient pas de nature à entraver leur libre administration.** L'argumentaire employé, qui a été *in fine* retenu par le Conseil ⁽³⁾, tenait à la portée de ce principe constitutionnel qui, selon le président, **ne se situe pas « au même niveau »** que celui des « **droits fondamentaux** » ⁽⁴⁾.

Sauf à ce qu'il soit attenté de manière manifestement excessive à la capacité des collectivités territoriales de se financer, il a donc été considéré que le législateur était **libre de poursuivre, selon les orientations politiques du moment, le processus de démantèlement de la fiscalité locale.** La part régionale de la taxe d'habitation a, ainsi, pu être supprimée en 2000 sans que cela ne suscite d'objection de la part du Conseil constitutionnel ⁽⁵⁾.

Face à un mouvement considéré, à certains égards, comme une « **recentralisation** » des finances locales, le pouvoir constituant est intervenu en 2003 ⁽⁶⁾ afin d'apporter une **garantie de ressources** aux collectivités territoriales par la consécration d'un **principe d'autonomie financière** ⁽⁷⁾. L'article 72-2 de la Constitution ainsi introduit par la réforme oblige le législateur à s'assurer que les ressources dites « **propres** » de chaque catégorie de collectivités représentent une part « **déterminante** » de l'ensemble de leurs ressources. Une loi organique, adoptée en 2004 en application de l'article 72-2 de la Constitution, est venue préciser le **périmètre des ressources propres** et, surtout, fixer des **ratios** en-deçà desquels la part de ces ressources n'est plus considérée comme « **déterminante** » ⁽⁸⁾.

(1) Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux (art. 56).

(2) Loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal (art. 3).

(3) La réforme a été jugée conforme à la Constitution par la décision CC, 90-277 DC, du 25 juillet 1990.

(4) Procès-verbal de la séance du 25 juillet 1990 (pages 17 et 18).

(5) CC, 2000-432 DC du 12 juillet 2000, loi de finances rectificative pour 2000.

(6) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003

(7) Communiqué de presse du Conseil des ministres du 16 octobre 2002.

(8) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004.

Les contours ambigus du principe d'autonomie financière consacré en 2003

L'article 72-2 de la Constitution introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 comprend un **troisième alinéa** ainsi rédigé :

« 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. »

Il ressort de cette rédaction que la Constitution procède à un **premier niveau** de définition des « ressources propres » des collectivités territoriales. Celles-ci comprennent :

- des « recettes fiscales », elles-mêmes définies au deuxième alinéa du même article 72-2 comme « tout ou partie du produit des **impositions de toutes natures** » que les collectivités peuvent recevoir en application de la loi. Le législateur peut les « autoriser à en fixer l'assiette et le taux », étant sous-entendu qu'il peut également **leur transférer des recettes fiscales sans leur conférer le moindre pouvoir de taux ou d'assiette** ;
- « d'autres » ressources propres, de nature **non fiscale**, dont la liste doit être précisée par le législateur organique.

L'article LO. 1114-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) issu de la loi organique du 29 juillet 2004 précitée **inclut logiquement** dans le champ des ressources propres le produit des impositions de toutes natures dont la loi « détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette », **c'est-à-dire les transferts de fiscalité décidés souverainement par le législateur**. Le même article fixe, par ailleurs, la liste des « autres ressources propres » ⁽¹⁾.

L'autonomie financière est considérée comme atteinte lorsque le niveau des ressources propres ainsi définies atteint une part « **déterminante** » dans l'ensemble des ressources des collectivités considérées. À la différence du critère de la part « **prépondérante** », qui avait été suggéré par la commission des lois du Sénat en première lecture ⁽²⁾ afin de lier les mains du législateur organique, le terme de « **déterminant** » peut être interprété de différentes manières, y compris dans un sens **restrictif**.

L'article LO. 1114-3 du CGCT issu également de la loi organique de 2004 fixe cette part des ressources propres à leur **niveau de 2003**, soit **60,8 %** pour le bloc communal, **58,6 %** pour les départements et **41,7 %** pour les régions et collectivités assimilées.

À cette occasion, on peut souligner que les **ratios d'autonomie financière** sont définis par « **catégorie** » de collectivités conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. La catégorie des « communes » couvre **l'ensemble du bloc communal** dans la mesure où les ressources bénéficiant aux établissements publics de coopération intercommunale (**EPCI**) sont incluses dans les deux composantes du ratio d'autonomie communale ⁽³⁾.

(1) Il s'agit des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

(2) Rapport de la commission des lois du Sénat n° 27 (2002-2003) du 23 octobre 2002 (pages 7 et 177).

(3) Art. LO. 1114-2 (second alinéa) et LO. 1114-3 (alinéa 2).

Pour intéressante qu'elle soit, cette réforme n'a pas vraiment permis de garantir aux collectivités territoriales une véritable maîtrise de leurs ressources. En ne faisant pas du pouvoir de modulation d'un taux ou d'une assiette fiscale le critère central de définition d'une « ressource propre », la loi organique de 2004 a ainsi créé un **malentendu** sur la notion même d'autonomie financière.

Alors qu'elle aurait pu être conçue comme un **pouvoir d'ajustement des recettes à leurs besoins**, l'autonomie financière ne recouvre *in fine* qu'un montant de ressources – au périmètre arbitrairement défini – dont les collectivités peuvent faire librement usage. Elle ne saurait être assimilée à une quelconque **autonomie fiscale** qui, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé en 2009, **ne constitue pas un droit reconnu aux collectivités territoriales** ⁽¹⁾.

Comme l'a souligné M. Vincent Dussart, professeur de droit public à l'université Toulouse Capitole, cette décision du Conseil a été « **la mère de toutes les autres réformes fiscales** » ⁽²⁾, puisqu'elle a explicitement autorisé l'État à poursuivre le mouvement d'allègement de la fiscalité **locale** au profit de transferts d'impôts **nationaux**.

À partir de la fin des années 2010, la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) a ainsi été mise à contribution afin de compenser diverses réformes des finances locales. La mesure la plus emblématique – et la plus **controversée** – fut la **suppression** de la **taxe d'habitation** sur la résidence principale (THRP) en 2020, qui a été compensée par des fractions de TVA allouées aux EPCI, à la Ville de Paris et aux départements ⁽³⁾. Un mécanisme similaire de transfert de TVA a été mis en place à compter de 2022 au profit des régions, des départements et du bloc communal afin de compenser la **suppression progressive de la CVAE** ⁽⁴⁾.

Chaque année, le Gouvernement peut donc afficher **d'excellents taux d'autonomie financière** dans le rapport qu'il doit adresser chaque année au Parlement ⁽⁵⁾. En 2023, il s'élevait à **72,5 %** pour les communes, **74,1 %** pour les départements et **71,6 %** pour les régions ⁽⁶⁾. Selon M. Dussart, ces ratios sont tellement **en décalage** avec la « réalité quotidienne » des collectivités territoriales qu'ils suscitent un véritable « **malaise** » ⁽⁷⁾.

(1) CC, 2009-599 DC, 29 décembre 2009 (considérant 64) : « *Considérant, enfin, 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.* »

(2) Audition du 30 septembre 2025.

(3) Art. 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(4) Art. 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et art. 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(5) Art. LO. 1114-4 du CGCT.

(6) Rapport sur l'autonomie financière des collectivités territoriales publié en 2025.

(7) Audition du 30 septembre 2025 précitée.

Si l'on isole, au sein des ressources locales, les seules recettes fiscales sur lesquelles les collectivités disposent d'un **pouvoir de taux ou d'assiette**, les ratios sont **beaucoup moins flatteurs**. En 2024, l'autonomie « fiscale » ainsi définie s'élevait à **38 %** pour le bloc communal, **13,9 %** pour les départements et **8,5 %** pour les régions.

En millions d'euros

	Bloc communal	Départements	Régions
Recettes fiscales (2024) (A)	97 540	50 730	25 390
<i>Dont recettes fiscales avec pouvoir de taux ou d'assiette (B)</i>	74 913	10 473	3 220
Recettes totales (2024) (C)	197 040	75 340	38 060
Taux d'autonomie fiscale (2024) (B/C)	38 %	13,9 %	8,5 %
Taux d'autonomie financière (2023)	72,5 %	74,1 %	71,6 %

Sources : Rapport sur l'autonomie financière 2025. Pour le détail des recettes des collectivités, se reporter aux tableaux détaillés figurant à l'annexe 2 du présent rapport.

À rebours de la **promesse** de « **responsabilité fiscale** » formulée il y a cinquante ans par le rapport « Guichard » ⁽¹⁾, la capacité des collectivités territoriales à **déterminer elles-mêmes** le niveau de leurs ressources apparaît aujourd'hui **sensiblement réduite**.

B. CONFRONTÉ À DES IMPÉRATIFS CROISSANTS DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES, L'ÉTAT EST AUJOURD'HUI TENTÉ D'ABUSER DU CONTRÔLE QU'IL EXERCE SUR LES FINANCEMENTS DES COLLECTIVITÉS

En substituant progressivement des ressources nationales aux impôts locaux, les réformes successives de la fiscalité locale ont renforcé **la dépendance financière de ces dernières à l'égard de l'État**. Dans un contexte de fortes tensions sur les finances publiques, cette évolution nourrit **la tentation d'utiliser les concours financiers comme des instruments de maîtrise de la dépense locale**, au risque d'exposer les collectivités à **une instabilité accrue de leurs ressources**.

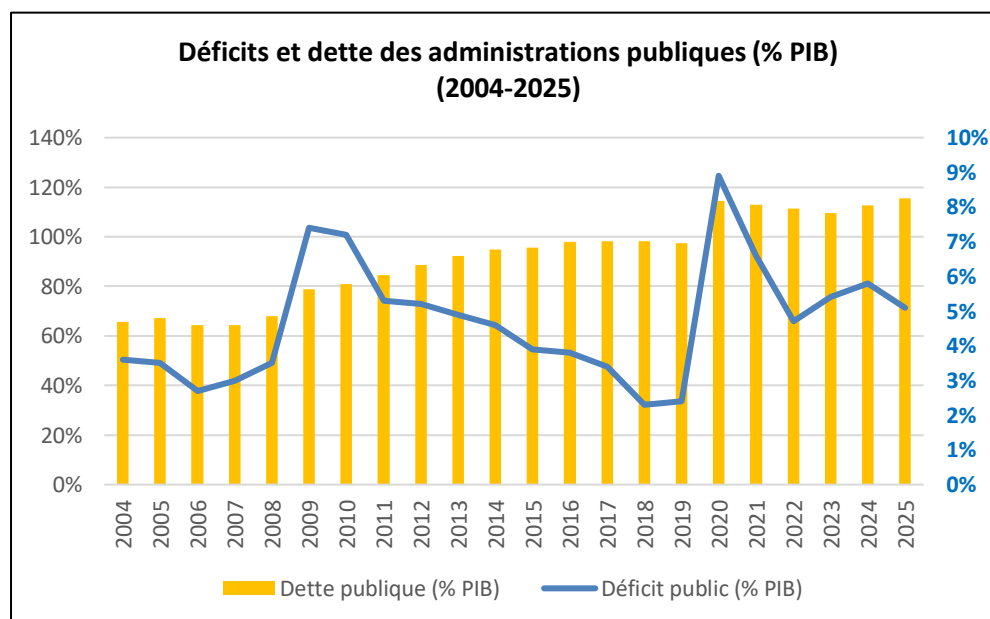
(1) Cf. page 5 supra.

1. La dégradation de la situation budgétaire de la France accroît, du point de vue de l'État, la tentation de contraindre le dynamisme des dépenses locales par une réduction de ses concours financiers

Comme l'a rappelé M. François Écalle, président de FIPECO, lors de son audition du 24 juin 2025, la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements ne saurait être appréhendée **indépendamment de l'évolution des finances publiques nationales**. Or, celles-ci ne cessent de se **dégrader** depuis plusieurs décennies.

En 2004, soit l'année qui a suivi la consécration du principe d'autonomie financière dans la Constitution, le déficit des administrations publiques françaises représentait **3,6 %** du produit intérieur brut (PIB) et la dette publique brute, au sens du traité de Maastricht ⁽¹⁾, **65,7 %** du PIB. Vingt ans plus tard, en 2024, les mêmes ratios s'élevaient respectivement à **5,8 %** et à **112,6 %** du PIB ⁽²⁾. Pour ce qui est de la seule dette publique, notre pays occupait en 2024 la troisième place au sein de la zone euro, derrière la **Grèce** (153,6 %) et **l'Italie** (135,3 %) ⁽³⁾.

Selon M. Écalle, c'est la « **présence ininterrompue** » d'un déficit public sur une longue période qui pose problème. Au cours de cette période de vingt ans, le déficit public s'est élevé à **4,5 % du PIB en moyenne**, avec un plancher à 2,3 % en 2018 et un plafond à 9 % lors de la crise sanitaire en 2020.



Source : INSEE (comptes des administrations publiques en séries longues).

(1) Dette couvrant trois passifs financiers de l'ensemble des administrations publiques : numéraires et dépôts, titres de créances et crédits. C'est une dette brute, consolidée et exprimée à sa valeur de remboursement.

(2) Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – Comptes annuels base 2010 et Informations rapides n° 78 (27 mars 2026).

(3) Eurostat - Euro-indicateurs du 22 avril 2025.

Si la persistance d'un déficit primaire ⁽¹⁾ significatif pouvait ne pas poser de problèmes insurmontables dans les années 2000, la mise en place, au travers du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé à Bruxelles le 2 mars 2012, d'une trajectoire de « **convergence** » vers un objectif « à moyen terme » de solde budgétaire de **l'ensemble des administrations publiques** ⁽²⁾ a accru la pression sur les finances publiques françaises dans les années 2010.

Lors de son audition précitée, M. Écalte a rappelé que la maîtrise des comptes publics passait en priorité par **un effort sur le montant des dépenses publiques**. Bien que les administrations publiques locales (APUL) contribuent peu à la dégradation du solde global ⁽³⁾, elles représentent environ **20 % du total des dépenses publiques** ⁽⁴⁾. Selon M. Écalte, il serait donc « **inconcevable** » que les collectivités territoriales et leurs groupements ne contribuent pas, d'une manière ou d'une autre, au redressement des finances publiques nationales. Les magistrats de la Cour des comptes auditionnés le 26 novembre 2025 ont abondé dans le même sens : la « **nécessité** d'une telle contribution » doit être « **affirmée** » ⁽⁵⁾. Toutefois, on rappellera que la Cour elle-même ne réduit pas la maîtrise des finances publiques à la seule limitation des dépenses, les **pertes de ressources**, notamment **fiscales**, étant jugées tout aussi responsables de la dégradation observée depuis les années 2000 ⁽⁶⁾.

Du point de vue de l'État, la participation du secteur public local ne se justifie pas uniquement par des **raisons d'équité**, mais tout simplement par le **poids** que représentent aujourd'hui ses **transferts** financiers à destination des collectivités territoriales. Depuis 2004, ceux-ci ont, en effet, plus que **doublé** (2004 : **72,5 milliards d'euros** ; 2025 : **155,03 milliards d'euros**, soit + 113,8 %) ⁽⁷⁾, tandis que les dépenses nettes de l'État ne progressaient que de **53 %** sur la période (2004 : 288,4 milliards d'euros ; 2025 : 441,2 milliards d'euros) ⁽⁸⁾.

Au cours de son audition du 30 septembre 2025, M. Dussart, a rappelé qu'en démultipliant ses transferts de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à destination des APUL et des organismes de sécurité sociale, **l'État s'est de plus en plus privé du produit d'un impôt dynamique**.

(1) Déficit permettant de stabiliser le ratio d'endettement, c'est-à-dire le solde budgétaire qui ne prend pas en compte les charges d'intérêts.

(2) b du 1 de l'art. 3 du TSCG.

(3) Le déficit des APUL s'élevait à 16,7 milliards d'euros en 2024, soit à peine plus de 10 % du déficit global (152,5 milliards d'euros).

(4) Selon l'INSEE (INSEE Première n° 2054 – 28 mai 2025), les dépenses des APUL s'élevaient à 329,7 milliards d'euros en 2024, soit 19,7 % des dépenses publiques globales (1 670,2 milliards d'euros).

(5) Présentation effectuée par la Cour des comptes le 26 novembre 2025 (page 15).

(6) « Au vu de leur montant, les dépenses fiscales constituent un enjeu majeur pour le respect de la trajectoire des finances publiques » (*Piloter les évaluer les dépenses fiscales* – note thématique de juillet 2023 – page 7).

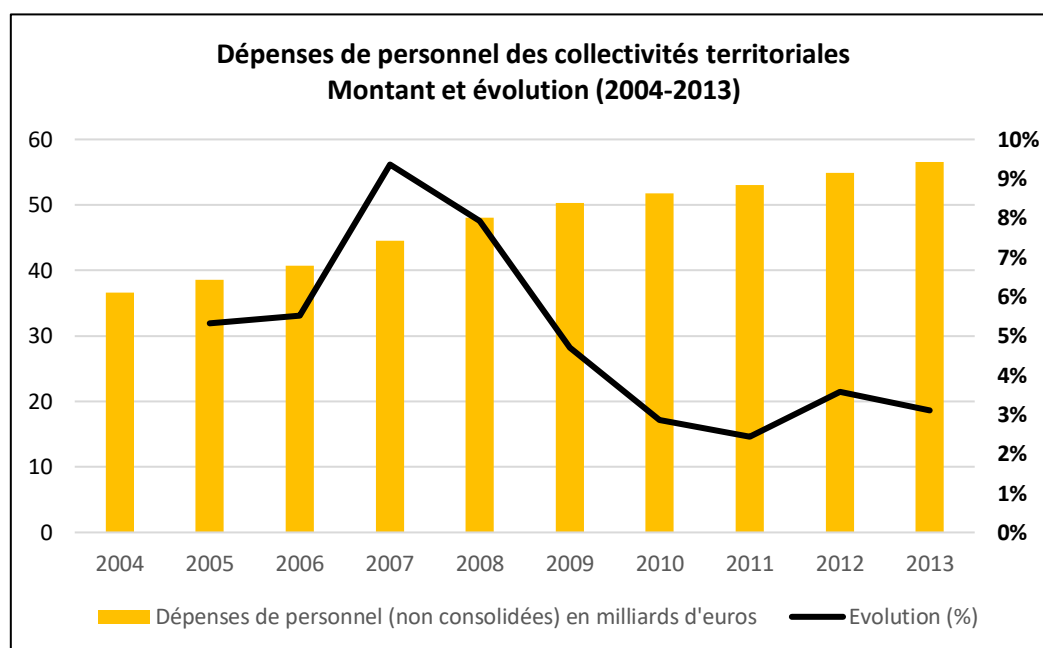
(7) « Jaune » budgétaire annexé au PLF 2006 (page 9) et rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'État en 2004 (page 50).

(8) Rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF 2026 (page 33) et rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2025 – résultats et gestion (page 88).

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, dans un rapport publié en 2023, l'État ne percevait plus que **51 %** des recettes globales de TVA (186 milliards d'euros) en 2021, contre 93 % en 2015. Les **collectivités territoriales** représentaient, pour leur part, **20 %** du total cette année-là ⁽¹⁾. Selon M. Dussart, une telle raréfaction des ressources contribue à « **fragiliser** » l'atteinte par l'État de ses objectifs de maîtrise des finances publiques.

Comme l'a reconnu M. Écalte en audition, l'État ne cherche pas uniquement à **réduire son effort financier** à destination des APUL, mais a également pour objectif de **contenir indirectement la progression des dépenses des collectivités territoriales**.

Celles-ci avaient été très dynamiques au cours des années 2000 : les seules dépenses de fonctionnement ⁽²⁾ avaient, en effet, augmenté de **47 %** entre 2004 (**107,5 milliards d'euros**) et 2013 (**158 milliards d'euros**). Dans cet ensemble, les dépenses de personnel s'étaient accrues d'environ **5 % par an en moyenne** sur la même période (2004 : **36,6 milliards d'euros** ; 2013 : **56,6 milliards d'euros**, soit + 54,6 %). Selon les estimations de FIPECO, rappelées en audition par M. Écalte, les effectifs de la fonction publique territoriale avaient progressé de **46 %** entre 1997 et 2022 après prise en compte des transferts de compétences, contre seulement **7 % pour la fonction publique d'État** ⁽³⁾.



Sources : Rapports OFGL 2009, 2011 et 2014. Les dépenses sont présentées toutes strates confondues hors consolidation entre collectivités.

(1) La TVA, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques (rapport du CPO de février 2023) – pages 15 et 20.

(2) Dépenses réelles de fonctionnement toutes strates confondues et hors consolidation – rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) 2009, 2011 et 2014.

(3) Note publiée sur le site FIPECO le 5 novembre 2024.

Le « choc » de dépenses découlant de « l'acte II » de la décentralisation

Outre la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), transférée aux départements dès la fin de l'année 2003 ⁽¹⁾, d'importants **blocs de compétences** ont été **transférés** aux collectivités territoriales par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (« acte II » de la décentralisation) :

- transfert des **personnels techniques, ouvriers et de service** (TOS) de l'éducation nationale aux communes ;
- transfert aux départements de la gestion du **Fonds de solidarité pour le logement** (FSL), de l'essentiel du **réseau routier** national ainsi que des **ports et aéroports** de petite taille ou de taille moyenne ;
- transfert aux régions des **aides économiques aux entreprises**, de la **formation professionnelle** et de la gestion des **transports ferroviaires** régionaux.

L'accroissement des **charges** découlant des nouvelles compétences ainsi transférées n'a pas été sans conséquences sur le **niveau des dépenses de personnel** des collectivités territoriales à cette époque. On rappellera, à cet égard, que le nombre d'agents publics qui ont **basculé** de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale dans le cadre de « l'acte II » a été évalué à **près de 128 000** par la Cour des comptes dans un rapport de 2009 ⁽²⁾.

Depuis 2014, chaque loi de programmation des finances publiques détermine un **objectif** d'évolution de la **dépense locale** (Odedel) ⁽³⁾. Bien évidemment, celui-ci ne peut avoir qu'une valeur juridique **non contraignante** sous peine de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. L'État a donc imaginé plusieurs dispositifs au cours des années 2010 visant à **contraindre indirectement** les collectivités et leurs groupements à réduire leurs dépenses, notamment celles relevant de la section de fonctionnement.

La première voie choisie par le Gouvernement sur la période 2014-2017 fut celle de la **réduction unilatérale** du prélèvement sur recettes (PSR) constitutif de la DGF, dénommée « contribution au redressement des finances publiques » (CRFP). Annoncée par le Premier ministre en juillet 2013, cette baisse, d'un montant total de **11,5 milliards d'euros**, a été mise en œuvre **de manière progressive** sur quatre ans (2014-2017) ⁽⁴⁾.

À l'expiration de la CRFP, en 2017, un nouveau dispositif d'encadrement des finances locales est mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 en son article 29.

(1) Cf. page 59 infra.

(2) *La conduite par l'État de la décentralisation* – octobre 2009 (page 86).

(3) Art. 11 de la loi de programmation n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Depuis la loi de programmation 2018-2022, l'objectif d'évolution se limite aux dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements.

(4) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (art. 46) et D de la partie III de l'annexe à la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

Le mécanisme, dénommé « **contrats de Cahors** » ⁽¹⁾, est présenté comme plus « participatif » que le précédent. Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement figurant dans le compte de gestion du budget principal dépassaient un certain montant ⁽²⁾ étaient invités à conclure avec le représentant de l'État un « contrat » par lequel ils s'engagent à respecter sur une période de trois ans une cible d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. **Tout dépassement de la cible donnait lieu à la mise en œuvre d'une sanction sous la forme d'une « reprise financière » sur les ressources fiscales de la collectivité ou de l'EPCI signataire du contrat** ⁽³⁾.

Le dispositif a été fortement critiqué sur son principe par les associations d'élus locaux, qui y voyaient la volonté de l'État de **remettre en cause sans le dire la libre administration** des collectivités territoriales. À l'occasion d'un colloque organisé au Sénat sur la décentralisation, le vice-président de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), M. André Laignel, a estimé que ce contrat, **non librement consenti**, n'en était pas vraiment un et qu'il s'agissait plutôt d'un « **contrat léonin** » ⁽⁴⁾.

En dépit des critiques formulées, M. Écalle a souligné en audition que **ces différents dispositifs avaient eu un certain impact sur les dépenses des collectivités**. Sur la période 2014-2019, les dépenses de fonctionnement s'accroissent en moyenne de 1,15 % par an, avec deux exercices (2016 et 2018) où l'évolution est inférieure à 1 % (+ 0,02 % en 2016 et + 0,91 % en 2018) ⁽⁵⁾. **Ces deux années sont celles où se mettent en œuvre respectivement la CRFP et les « contrats de Cahors ».**

(1) Le dispositif avait été annoncé par le Premier ministre à Cahors le 14 décembre 2017.

(2) 60 millions d'euros en 2016.

(3) Les collectivités qui ne souhaitaient pas adhérer à un contrat se voyaient imposer une cible d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 % par an.

(4) Propos prononcés le 28 mars 2018 lors d'un colloque sur les « 15 ans » de la « réforme Raffarin ».

(5) Dépenses réelles de fonctionnement consolidées toutes strates confondues (rapports OFGL 2019 et 2021).

2. Les collectivités apparaissent aujourd'hui prisonnières d'un système de financement centralisé et soumis à l'instabilité des décisions politiques prises au niveau de l'État

Alors que les années 1980 ont été « une période où s'est affirmé le modèle fiscal de la décentralisation » (M. Michel Bouvier), les années 1990 ont ouvert une période de **reflux général de la fiscalité locale**, d'abord à des fins correctrices ou de rééquilibrage entre catégories de collectivités ou de contribuables ⁽¹⁾ puis dans un mouvement d'ensemble, avec une accélération depuis la suppression complète de la taxe professionnelle intervenue en 2010. Comme l'a fait observer M. Bouvier, il est frappant de constater que les différents actes de décentralisation, censés renforcer la capacité d'action des collectivités territoriales, se sont accompagnés, presque à chaque étape, d'un **recul corrélatif de la fiscalité locale**, au fur et à mesure que de nouvelles compétences leur étaient confiées.

À cet égard, il convient de relever qu'il était prévu, dès l'acte I de la décentralisation, que, dans les trois ans suivant l'adoption de la loi « Defferre », **« les transferts d'impôts d'État représenter[ai]ent la moitié au moins des ressources attribuées par l'État à l'ensemble des collectivités locales »** ⁽²⁾ pour financer les charges transférées, le solde étant couvert par une « dotation générale de décentralisation » ⁽³⁾ et **non par une extension du périmètre de la fiscalité locale**.

En contrepartie de ces suppressions d'impôts locaux et des transferts de charges opérés progressivement, l'État a mis en place des mécanismes de compensation financière de plus en plus massifs qui ont pris des formes très diverses :

- de la **fiscalité transférée**, correspondant au produit de parts d'impôts nationaux affectés aux collectivités ;

- des **dotations versées par l'État sous forme de crédits budgétaires**, libres d'emplois et figées dans leur montant, comme les dotations générales de décentralisation ⁽⁴⁾, les crédits du fonds régional de la formation professionnelle ⁽⁵⁾, etc.

(1) En commençant par les taxes régionales et départementales : suppression des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 (art. 53) ; suppression de la taxe régionale additionnelle aux DMTO en loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 (art. 29) ; suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 (art. 11), puis transfert de la part départementale au bloc communal par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (art.2) ; suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur pour les particuliers en loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 (art. 6).

(2) Dernier alinéa de l'art. 95 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, codifiée au premier alinéa de l'art. L. 1614-5 du CGCT.

(3) Alinéa premier de l'art. L. 1614-4 du CGCT codifiant l'art. 98 de la loi précitée du 7 janvier 1983.

(4) Actions n° 02 à 06 du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission RCT, regroupant environ 1,7 milliard d'euros de crédits (AE = CP).

(5) Prévus aux 1° et 2° de l'art. L. 4332-1 du CGCT.

– des **prélèvements sur les recettes du budget général de l’État** (PSR), qui échappent à la régulation infra-annuelle des crédits budgétaires et permettent d’effectuer le versement des sommes aux collectivités territoriales sans recourir à la procédure préalable de délégation ministérielle des crédits aux préfets ⁽¹⁾.

Dans les faits, la quasi-totalité des transferts de compétences a été financée par des fractions de fiscalité transférée, représentant un montant d’environ **43,7 milliards d’euros** dans le PLF pour 2026, tandis que le montant des dotations générales de décentralisation inscrites au budget de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de la même année s’élève à **1,7 milliard d’euros**. ⁽²⁾

L’accise sur les énergies (ex-TICPE), la TSCA ainsi que les frais de gestion représentent les principaux vecteurs fiscaux de financement des transferts de compétences. Entre 2003 et 2025, à périmètre courant, **ces transferts de fiscalité ont été particulièrement dynamiques**, en augmentation de 56 % ⁽³⁾, et même de **129 %** lorsque l’on intègre les fractions de TVA attribuées à partir de 2021 en compensation de la suppression de la part régionale de la CVAE et de la THRP puis de la suppression pour les collectivités du produit de la CVAE en 2023, pour un montant d’environ **47,2 milliards d’euros**.

Évolution récente des ressources fiscales transférées (2019-2025)

(en milliards d’euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
DMTO	13,273	12,978	16,149	16,63	13,641	11,197	11,988
Accises sur l’énergie (TICPE)	12,895	12,468	12,694	12,481	12,598	12,857	13,371
TSCA	4,668	4,696	5,128	5,421	5,803	6,185	5,561
TCI (cartes grises)	2,263	2,049	2,153	1,891	1,899	2,340	2,133
Frais de gestion TFPB/TH	3,647	3,720	3,161	3,153	3,937	3,537	3,655
Formation professionnelle et apprentissage (TICPE)	3,185	1,162	0,871	0,857	0,785	1,271	1,279
Total fiscalité transférée	39,931	37,073	40,156	40,433	38,984	37,790	37,987
Fractions de TVA transférées (hors régions)	-	-	32,579	35,372	46,641	46,906	47,119

Source : rapport sur la situation des finances publiques locales 2026.

Montants exécutés de 2019 à 2024, en loi de finances initiale pour 2025, hors mesures exceptionnelles.

(1) Cette modalité de financement des collectivités territoriales, qui déroge au principe d’universalité budgétaire, a été admise par le Conseil constitutionnel en 1982 (décisions n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 et n° 98-405 DC du 29 décembre 1998). L’art. 6 de la LOLF prévoit qu’ « un montant déterminé de recettes de l’État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ».

(2) Rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF pour 2026, page 69.

(3) Ibidem, page 34.

A contrario, la place de la fiscalité directe locale dans les ressources locales n'a cessé de reculer. En 2008, les « quatre vieilles » représentaient encore 98 milliards d'euros, soit 47,6 % des recettes fiscales des collectivités et de leurs groupements ⁽¹⁾, et **86 milliards d'euros en 2019**, soit plus de la moitié de leurs recettes fiscales. Avec la suppression de la THRP et de la CVAE, le produit de ces taxes est passé à **56,6 milliards d'euros en 2025**, soit un peu plus du tiers des recettes fiscales (34,3 %).

Évolution récente de la fiscalité directe locale (2019-2025)

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
TFPB	34,526	35,264	34,298	36,225	39,818	41,946	43,113
THRP, THRS et THLV	23,518	23,877	0	0	0	0	0
THRS, THLV et « CoCo »			3,422	3,602	4,652	4,664	3,910
TFNB	1,092	1,106	1,116	1,160	1,25	1,305	1,195
CFE	8,006	8,265	6,853	7,102	7,604	8,031	8,381
CVAE	18,925	19,49	9,639	9,324	0	0	0
Total des « 4 vieilles »	86,067	88,002	55,328	57,413	53,324	55,946	56,599
IFER	1,557	1,617	1,647	1,694	1,903	1,894	1,982
TASCOM	0,791	0,799	0,794	0,847	0,935	1,039	0,976
TEOM	7,012	7,137	7,432	7,918	8,535	8,99	9,226
GEMAPI/TASA	0,270	0,284	0,352	0,457	0,535	0,623	0,665
Total fiscalité directe locale	95,696	97,84	65,553	68,329	65,172	68,492	69,448

Source : rapports de l'OFGL 2020 à 2026

La somme des fractions de fiscalité transférée et des concours financiers de l'État représente, en loi de finances pour 2026, **108 milliards d'euros**, soit 56 % de plus que la fiscalité directe locale et **près de 40 % des recettes totales hors emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements** (290,75 milliards d'euros en 2025 ⁽²⁾). Élargis aux fractions de TVA compensant les dernières réformes fiscales, ces transferts financiers excèdent la moitié de ces recettes (53 %).

Les sénateurs Olivier Henno et Thomas Dossus ont rappelé que « la Cour des comptes a chiffré les suppressions d'impôts locaux à près de 35 milliards d'euros ». Privés de ces recettes, « **les budgets des collectivités sont devenus très tributaires de la trajectoire du solde public de l'État** ». Cette évolution a contribué à **multiplier les tensions entre l'État et les collectivités** qui, « sans être nouvelles, se sont aggravées au fil des réformes fiscales ».

(1) Observatoire des finances locales, rapport 2009.

(2) Pré-rapport de l'OFGL 2026 (annexe 2 tableau A8).

Ainsi, dans un courrier adressé le 2 septembre 2024 aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, MM. Bruno Le Maire et Thomas Cazenave, respectivement ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministre délégué chargé des comptes publics, faisaient état d'une « **augmentation extrêmement rapide** » des **dépenses des collectivités territoriales** susceptible, « à elle seule », de « **dégrader** les comptes 2024 de **16 milliards d'euros** par rapport au programme de stabilité (PSTAB) 2024-2027 ».

La mise en cause des collectivités territoriales dans le dérapage du déficit public est apparue **discutable sur le fond comme sur la forme**. Elle s'appuie sur **des données concernant les administrations publiques locales (APUL) dans leur ensemble**, qui comprennent également les organismes divers d'administration locale (ODAL) ⁽¹⁾ dont certains ont des besoins de financement structurellement importants et croissants, comme Ile-de-France Mobilités (IDFM) et la Société des grands projets (SGP). Si le besoin de financement des collectivités s'est dégradé en 2024, en raison de la résurgence de l'inflation mais aussi en cohérence avec le cycle électoral de l'investissement (notamment dans la transition écologique), **cette évolution est restée bien plus modérée** que ne l'avaient suggéré les premières évaluations gouvernementales, établies à partir de données encore provisoires au mois d'août, et a d'ailleurs été suivie d'une amélioration dès 2025 (- 9,3 milliards d'euros) qui devrait, selon M. Luc-Alain Vervisch, directeur des études à La Banque Postale, se confirmer en 2026 en raison de la baisse de l'investissement attendue en début de cycle municipal ⁽²⁾.

(1) Agences d'urbanisme, agences de l'eau, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS), établissements publics locaux d'enseignement (EPL), fonciers (EPF) ou d'aménagement (EPA), services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), etc. mais aussi IDFM et la SGP.

(2) Audition du 24 septembre 2025.

Évolution récente du besoin de financement des collectivités locales (2019-2025)

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Administrations publiques locales (APUL)	- 2,5	- 3,9	- 0,9	- 1,1	- 9,5	- 16,7	- 15,6
Collectivités territoriales et leurs groupements	+ 0,0	- 0,1	+ 4,5	+ 3,0	- 5,0	- 11,4	- 9,3
Organismes divers d'administration locale (ODAL)	- 2,5	- 3,8	- 5,4	- 4,0	- 4,5	- 5,3	- 6,2
Total administrations publiques	- 58,2	- 207,1	- 165,1	- 125,8	-153,9	- 169,1	- 152,5
Part besoin de financement des collectivités locales/besoin de financement des administrations publiques (% en valeur absolue)	0 %	0 %	2,7 %	2,4 %	3,2 %	6,7 %	6,1 %
Part besoin de financement des collectivités locales/PIB (%)	0 %	0 %	+ 0,2 %	+ 0,1 %	- 0,2 %	- 0,4 %	- 0,3 %

Source : Insee, comptes nationaux – base 2020

En mars 2025, l'annonce par le ministre de l'économie et des finances, de la mise en place d'un « **comité d'alerte budgétaire** » chargé de prévenir les « dérapages » des collectivités et de proposer des « mesures correctives », puis la présentation des PLF pour 2025 et 2026 ont « remis une pièce dans la machine » en **ravivant les tensions entre le Gouvernement et les associations d'élus locaux**. Dans la recherche de nouvelles marges de maîtrise de la dépense publique locale, l'État a imposé plusieurs mesures de **réduction des concours financiers aux collectivités territoriales et aux EPCI** ⁽¹⁾, principalement :

– les « dispositifs de lissage conjoncturel » (**DILICO 1** et **DILICO 2**) de 2025 ⁽²⁾ et 2026 ⁽³⁾ instaurant des prélèvements respectivement d'un milliard d'euros ⁽⁴⁾ et 740 millions d'euros sur les recettes des collectivités et des EPCI ;

– le **gel en 2025 de la dynamique des fractions de TVA** compensant les réformes fiscales, entraînant un manque à gagner évalué à 1,2 milliard d'euros pour les collectivités et les EPCI ⁽⁵⁾ et un gel du fonds national de l'attractivité économique des territoires (FNAET) ⁽⁶⁾ censé permettre de conserver une partie du lien qui existait entre la CVAE perçue et le lieu d'imposition ;

(1) L'analyse de ces mesures a fait l'objet d'un rapport d'information (n° 727) de MM. Tristan Lahaïs et Nicolas Ray, rapporteurs au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur le projet de loi de finances pour 2025 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

(2) Art. 186 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(3) Art. 196 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

(4) 300 millions d'euros ont été restitués aux collectivités et aux EPCI en 2026 au titre du DILICO 1, soit un tiers du montant prélevé après affectation à hauteur de 10 % aux différents fonds de péréquation.

(5) Art. 109 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(6) Institué par le 2° du B du XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

– la **réduction de la compensation pour la perte de recettes liées à la baisse de moitié des valeurs locatives des établissements industriels** (PSR « VLEI ») perçue par les communes et les EPCI depuis 2021 ⁽¹⁾ : l'application d'un coefficient de 0,807 à cette compensation conduit à une perte de recettes de 900 millions d'euros en 2026 pour le bloc communal ⁽²⁾ ;

– les **minorations opérées chaque année sur les « variables d'ajustement »** que sont les dotations de compensation des réformes fiscales les plus anciennes ⁽³⁾ et qui atteignent en loi de finances pour 2026 un montant inédit : 586 millions d'euros.

Depuis 2008, l'État réduit **les compensations de fiscalité locale** au motif de « maîtrise de la dynamique des PSR » ou « à titre de gage » du « dynamisme des crédits de la mission RCT » ⁽⁴⁾. Ainsi dépourvus de la plupart des **leviers fiscaux** qui leur permettaient, autrefois, de mener sur le long terme les politiques pour lesquelles ils avaient été élus, les décideurs locaux en sont réduits à **solliciter de l'État le respect d'engagements** pris au moment de la mise en place de « compensations » qu'il avait lui-même décidées.

Pour sa part, M. Charles de Courson a relevé que **les compensations des transferts de compétences** présentaient, du point de vue des collectivités, une faiblesse structurelle analogue à celle observée pour les compensations de fiscalité locale. Certes, la révision constitutionnelle de 2003 protège ces compensations contre toute réduction de leur montant ; toutefois, cette garantie ne préserve pas les collectivités d'un décrochage progressif entre les ressources transférées et les charges effectivement supportées. Il a notamment évoqué **le cas des SDIS**, financés par des fractions de TSCA attribuée aux départements, dont les dépenses progressent plus rapidement que le produit de cette taxe en raison de l'intensification des risques liés au changement climatique, du vieillissement démographique et de l'essor de certaines zones touristiques.

Pour M. Olivier Henno, « si nous n'arrivons pas à réformer un système de financement qui est à bout de souffle, **nous serons confrontés à des tensions à chaque automne, au moment du PLF où les élus locaux ne sauront pas à quelle sauce ils vont être mangés**, avec peu de visibilité, et avec un conflit grandissant entre nos collectivités et l'État, ce qui n'est pas souhaitable. »

(1) Art. 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) IV de l'art. 129 de la loi de finances pour 2026.

(3) Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), dotation pour transferts d'exonération de fiscalité directe locale (DCTCE) et fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDTP).

(4) Rapport sur la situation des finances publiques locales, pages 62 à 64.

II. LA RÉAFFIRMATION D'UNE AUTONOMIE DE DÉCISION EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE ÉQUILIBRÉE AVEC L'ÉTAT SONT LES CONDITIONS PRÉALABLES D'UNE RELANCE DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

La libre administration des collectivités territoriales ne saurait demeurer un principe essentiellement formel. Renouer avec l'ambition décentralisatrice des années 1980 implique **une reconquête de la maîtrise par les collectivités de leurs ressources et de leurs dépenses** et l'institution d'un **cadre de gouvernance** des finances locales fondé sur **le dialogue, la transparence et la coresponsabilité**.

A. LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS NE SAURAIT ÊTRE EFFECTIF SANS LA MAÎTRISE PAR LES ÉLUS LOCAUX D'UNE PART SIGNIFICATIVE DE LEURS RESSOURCES, NOTAMMENT FISCALES, ET DE LEURS DÉPENSES

1. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales doit être érigée par le législateur organique comme une composante de leur autonomie financière

Plusieurs des experts auditionnés par la délégation ont insisté sur la nécessité qui s'attache au rétablissement d'un « **lien fiscal** » entre un **territoire** et ses **citoyens**. Au cours de son audition, Mme Chavrier estimait que les citoyens adhéraient encore aujourd'hui à la République « parce que lorsqu'ils sortent de chez eux, les routes sont entretenues et les crèches ouvertes pour leurs enfants ». Selon elle, les **services publics locaux**, qui « fonctionnent encore », sont les « **garants de notre démocratie** » ⁽¹⁾.

Pour M. Dussart, la taxe d'habitation avait longtemps maintenu une forme de « lien » entre la commune et ses citoyens, dans la mesure où ceux-ci étaient en mesure **d'identifier les services que cet impôt permettait de financer**. Depuis la réforme précitée de 2020, ce lien lui apparaît « **rompu** » et on assiste désormais à une « dissociation » des citoyens selon qu'ils sont **locataires** ou **propriétaires** de leur résidence principale ⁽²⁾. Lors de son audition précitée du 20 mai dernier, M. de Courson rappelle, sur ce point, que **les situations sont très différentes d'une commune à l'autre** : si, dans certaines communes, souvent rurales, la part de résidents propriétaires de leur logement dépasse les 80 % ⁽³⁾, le ratio est parfois très faible dans les zones fortement urbanisées ⁽⁴⁾.

(1) *Propos tenus lors de l'audition du 25 juin 2025 précitée.*

(2) *Audition du 30 septembre 2025 précitée.*

(3) *Selon l'Observatoire des territoires, le ratio de propriétaires était de 88,2 % dans la commune de Chambord (27) en 2022.*

(4) *En 2022, le ratio était, par exemple, de 33,4 % à Paris et de seulement 23,6 % à Saint-Denis (93).*

Comment, dans ces conditions, **matérialiser** dans l'esprit des habitants **le financement des équipements qu'ils utilisent quotidiennement** ? Selon les termes employés par M. Jean-Pierre Balligand, membre honoraire du Parlement et ancien président de l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation (IGTD) dans un entretien publié dans la revue *Pouvoirs locaux* en avril 2026 ⁽¹⁾, la suppression de la taxe d'habitation a constitué un « **saut décisif** » qui a transformé « l'habitant en **simple usager, sans responsabilité fiscale directe** » et ainsi « fragilisé » la démocratie de proximité.

Face au « vide » laissé par la taxe d'habitation, il est tentant de restaurer ce lien en **recréant une imposition locale acquittée par l'ensemble des résidents** de la collectivité concernée. C'est la voie qu'avait envisagée M. François Rebsamen, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en avril 2025, sous la forme d'une « **contribution au service public local** » ⁽²⁾. Il avait été **précédé**, sur ce point, par M. David Valence, président de la délégation de l'Assemblée nationale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dans un rapport d'avril 2024 ⁽³⁾.

Une telle proposition ne fait pas l'unanimité. M. Éric Woerth, dans le rapport qu'il avait remis en mai 2024 comme député en mission au président de la République sur la réforme de la décentralisation, **l'exclut expressément**, estimant que « les Français **ne comprendraient pas la réapparition** d'un impôt » juste après sa suppression ⁽⁴⁾. Interrogé sur sujet en audition, M. Écalle admet qu'il n'est pas hostile sur le principe à une nouvelle taxe locale, mais craint que ce ne soit perçu par les collectivités « comme un **encouragement à dépenser plus** » ⁽⁵⁾.

Selon M. Bouvier, le précédent historique des années 1980 montre **au contraire** que les décideurs locaux ont souvent été « **raisonnables** » et n'ont pas accru la pression fiscale locale **en dépit de l'autonomie décisionnelle** qui leur était reconnue à cette époque ⁽⁶⁾. Ainsi, selon une analyse réalisée en 1991 par le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, M. Bernard Pellarin, « les collectivités locales ont su maîtriser la gestion de leurs dépenses quotidiennes alors que leurs responsabilités étaient accrues et leurs charges augmentées » ⁽⁷⁾ : le taux moyen d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement des collectivités, qui était de + **5,71 %** entre 1980 et 1983, est ramené à + **3,07 %** entre 1983 et 1987, puis à + **2,76 %** entre 1987 et 1990 ⁽⁸⁾.

(1) Revue *Pouvoirs locaux* n° 130 (avril 2026) – pages 12 à 14.

(2) Entretien au journal *Ouest-France* publié le 26 avril 2025.

(3) Rapport n° 2463 du 10 avril 2024 – *Un nouvel acte de décentralisation* – page 12.

(4) *Décentralisation : le temps de la confiance* – 30 mai 2024 – page 51.

(5) Audition du 24 juin 2025 précitée.

(6) Audition du 2 juillet 2025 précitée.

(7) Rapport sénatorial n° 92 (1991-1992) du 19 novembre 1991 – tome III - annexe 32 (page 14).

(8) *Ibid.* (page 13).

Pour les – nombreux – parlementaires qui, depuis plusieurs années, sont favorables à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, la recréation d'impôts « **pilotables** » au niveau local doit s'appuyer au préalable sur **une refonte profonde du contenu même du principe d'autonomie financière**.

Les appels successifs au recentrage de la notion de ressources propres depuis 2018

Dans une communication publiée en mai 2018 en conclusion d'une mission « *flash* » de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale sur la réforme des institutions, les deux co-rapporteurs chargés de traiter la question de **l'autonomie financière**, MM. Charles de Courson et Christophe Jerretie, estimaient déjà que cette notion devait être « **restaurée** dans ce qu'elle aurait toujours dû être : une **garantie** que les ressources que les collectivités sont en mesure de **maîtriser** constituent effectivement une part **déterminante** de leurs ressources » ⁽¹⁾. Ils ont donc suggéré de réformer le premier alinéa de l'art. LO. 1114-2 du CGCT de façon à **retirer la fiscalité transférée de la définition des ressources propres**. Dans la mesure où l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution englobe **l'intégralité** des ressources fiscales des collectivités dans le périmètre de leurs ressources propres **indépendamment du pouvoir d'assiette ou de taux conféré par la loi** ⁽²⁾, les députés ont proposé, à titre de cohérence, d'appuyer la réforme de la loi organique par une modification similaire de la Constitution ⁽³⁾.

Lors de la table ronde du 19 mai dernier, M. Yann Le Meur, professeur d'économie et de finances publiques à l'université de Rennes 1, a formulé une **préconisation similaire** en invitant le constituant à articuler le principe d'autonomie financière autour des seules « **recettes fiscales autonomes** », celles-ci étant définies par le législateur organique comme celles sur lesquelles les collectivités disposent d'un **pouvoir de taux ou d'assiette**. Dans une communication du 21 juin 2023, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Jean-René Cazeneuve, a également plaidé en faveur de la **constitutionnalisation de l'autonomie fiscale**, définie comme un « niveau minimal de modulation » des ressources, à la hausse ou à la baisse, et matérialisée par un « **pouvoir de taux** » (mais non d'assiette) ⁽¹⁾.

En 2025, les deux rapporteurs de la commission d'enquête sénatoriale sur la libre administration des collectivités territoriales, MM. Olivier Henno et Thomas Dessus, ont proposé de distinguer :

- les communes, pour lesquelles la Constitution imposerait qu'une « **part significative** » des ressources provienne d'impositions sur lesquelles celles-ci disposent d'un pouvoir **d'assiette** ou de **taux** ;
- les départements et les régions, pour lesquels ces impositions devraient représenter une simple « **part minimale** » de leurs ressources ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 912 du 9 mai 2018 – Expérimentation et différenciation territoriale – Autonomie financière des collectivités territoriales – proposition n° 1 (page 68).

(2) « 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 » (art. 72-2, alinéa 3, de la Constitution).

(3) L'alinéa 3 de l'art. 72-2 de la Constitution serait ainsi rédigé : « Les recettes fiscales, dont les collectivités territoriales peuvent, dans les limites prévues par la loi, fixer l'assiette, le taux ou le tarif et leurs autres ressources propres 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. »

Bien que séduisante sur le plan de l’articulation juridique, la voie d’une réforme de la Constitution visant à remplacer le principe d’autonomie financière par une obligation d’autonomie fiscale paraît, dans le contexte politique actuel, particulièrement hasardeuse.

Pour autant, dans sa rédaction en vigueur, l’article 72-2 de la Constitution donne au législateur organique des **marges de manœuvre** pour « fixer les conditions » de mise en œuvre du principe d’autonomie financière. Au sens strict, le constituant l’invite à établir, pour chaque catégorie de collectivités, le niveau des ressources propres, prises **dans leur ensemble**, à partir duquel celles-ci sont considérées comme « déterminantes ». Dans une acception plus large, il autorise également le législateur organique à retenir **d’autres critères** contribuant au respect de l’obligation constitutionnelle quand bien même ces critères ne s’appliqueraient qu’à une **partie** des ressources propres.

Aucun obstacle ne s’oppose donc *a priori* à ce que la loi organique définisse **un degré supplémentaire d’autonomie**, cette fois de nature **fiscale**, au sein de l’autonomie financière des collectivités territoriales. Il est, dès lors, proposé de compléter le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du CGCT par un nouvel article LO. 1114-5 visant à définir, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, un **ratio d’autonomie fiscale** à partir du rapport entre :

- d’une part, le produit des impositions de toutes natures que la loi attribue en tout ou partie aux collectivités concernées et **dont elle les autorise à fixer l’assiette, le taux ou le tarif** ;

- et, d’autre part, la **totalité** de leurs ressources.

En permettant de garantir à chaque strate de collectivités une **part minimale** de ressources fiscales sur lesquelles celles-ci disposeraient d’un réel pouvoir de modulation, ce ratio d’autonomie fiscale apparaîtrait ainsi comme une **composante de l’autonomie financière reconnue par la Constitution**.

Bien évidemment, les différents ratios devront être fixés à un niveau **pertinent**. En effet, il convient d’éviter d’assigner aux collectivités, au travers de taux trop élevés, des **objectifs irréalistes** au regard des niveaux actuels d’autonomie fiscale. À l’inverse, il ne faudrait pas non plus vider le principe de sa substance par des **taux trop bas**. Cela pourrait, d’ailleurs, fragiliser la validité juridique du dispositif dont la justification réside précisément dans **la garantie d’une première « part déterminante » de ressources propres**.

(1) Communication du 21 juin 2023 relative à l’autonomie financière et à l’autonomie fiscale des collectivités territoriales à l’issue des réformes des finances locales (recommandations n° 1 et 2 – pages 20 et 21).

(2) Rapport sénatorial n° 834 (2024-2025) du 8 juillet 2025 – recommandation n° 2 (pages 68 et 69).

Si l'on s'en tient à la lecture de la doctrine constitutionnelle, un ratio d'autonomie **au moins égal à 20 %** paraît de nature à respecter la volonté exprimée par le constituant au travers de la rédaction de l'article 72-2 ⁽¹⁾.

S'agissant du **bloc communal**, il peut sembler raisonnable d'établir le minimum à **40 %** au regard du ratio d'autonomie fiscale constaté en 2024 (**38 %**). Pour ce qui est des **autres catégories de collectivités** (départements, régions et collectivités assimilées), un plancher à **20 %** paraît de nature à écarter le risque d'une censure constitutionnelle. Un tel dispositif s'inspirerait en partie des propositions formulées par les sénateurs Olivier Henno et Thomas Dossus dans leur rapport précité, qui opère une **distinction** entre une part « **significative** » de ressources fiscales pour le bloc communal et une simple part « **minimale** » pour les autres catégories de collectivités ⁽²⁾.

À l'instar de ce qui est prévu pour la part d'autonomie financière, l'évolution du ratio d'autonomie fiscale serait **surveillée chaque année** par le Parlement au travers du **rapport** du Gouvernement sur les ressources propres prévu à l'article LO. 1114-4 du CGCT. Tout taux d'autonomie fiscale qui tomberait en-deçà du minimum fixé par le législateur organique donnerait lieu à une **régularisation** au plus tard *via* la loi de finances prise pour la **deuxième année** suivant celle où le constat a été fait.

L'instauration d'une telle norme d'autonomie fiscale aura inévitablement des effets sur l'architecture de la fiscalité locale. Elle limitera ainsi les velléités d'un futur Gouvernement qui déciderait de supprimer la dernière des « 4 vieilles », à savoir la taxe foncière, selon des modalités similaires à ce qui s'est produit en 2020 avec la taxe d'habitation sur la résidence principale ⁽³⁾. Le seuil de 20 % obligera, par ailleurs, l'État à envisager une **réforme profonde de la fiscalité allouée aux départements et aux régions**. Les montants à transférer au titre de l'autonomie ainsi rétablie sont loin d'être négligeables pour ces deux catégories, puisqu'on peut, à partir des données de 2024, estimer cet effort à environ **4,6 milliards d'euros** pour les départements et à près de **4,4 milliards d'euros** pour les régions et les collectivités assimilées.

(1) Dans leur commentaire sur la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 relatif à la loi organique sur l'autonomie financière, les services du Conseil constitutionnel précisent que le minimum du ratio d'autonomie peut être inférieur à 50 % dans la mesure où l'article 72-2 de la Constitution mentionne une part « déterminante » et non une part « prépondérante ». En revanche, la volonté du constituant serait « dénaturée » si le minimum était fixé à un « niveau trop bas (par exemple, inférieur à 20 %) ».

(2) Rapport sénatorial précité de la commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales (cf. page 9 supra).

(3) Cf. page 28 supra.

Effets d'une norme d'autonomie fiscale sur les recettes des catégories collectivités territoriales

En milliards d'euros

	Bloc communal	Départements	Régions
Recettes totales hors emprunts en 2024 (A)	197,04	75,34	38,06
Autonomie fiscale constatée en 2024 (B)	74,91 (38 %)	10,47 (13,9 %)	3,22 (8,5 %)
Cible d'autonomie fiscale proposée (C)	78,82 (40 %)	15,07 (20 %)	7,61 (20 %)
Recettes à transférer au titre de l'autonomie fiscale (C-B)	3,90	4,60	4,39

Sources : Tableaux des recettes des collectivités figurant à l'annexe 2 du présent rapport.

Lors de son audition, M. de Courson a souligné que la restauration de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales pouvait être l'occasion de parvenir à une véritable **spécialisation par strate de la fiscalité locale**. Selon lui, le système actuel, qui pêche par sa complexité, pourrait être réorganisé de façon à ce que le contribuable puisse **identifier**, selon le type d'impôt dont il s'acquitte, la collectivité bénéficiaire. Après avoir évoqué l'hypothèse du rétablissement d'une forme de taxe d'habitation, dont le produit serait affecté au **bloc communal**, il préconise l'attribution d'une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) aux **départements** et d'une partie des impôts « économiques » – c'est-à-dire de la taxe foncière sur les propriétés bâties des entreprises et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) – aux **régions** ⁽¹⁾. M. Bouvier, pour sa part, a évoqué en audition le dispositif envisagé dans les années 1990 par M. Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur, dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale ⁽²⁾ : les régions auraient perçu une partie de **l'impôt sur les sociétés**, les départements une fraction de **CSG** et le bloc communal une part de **l'impôt sur le revenu** ⁽³⁾.

Le produit des différentes taxes évoquées permettrait de **couvrir** largement les besoins des **départements** et des **régions** découlant d'un éventuel renforcement de leur autonomie fiscale : à titre d'illustration, en 2024, **8,03 milliards d'euros** ont été perçus par le bloc communal au titre de la CFE ⁽⁴⁾ et **2,6 milliards d'euros** par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de la fraction complémentaire de 0,15 % de CSG mise en place à compter du 1^{er} janvier 2024 ⁽⁵⁾.

(1) Audition du 20 mai 2026 précitée.

(2) Devenue ensuite loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

(3) Audition du 2 juillet 2025 précitée.

(4) Rapport de l'OFGL 2025 (page 202).

(5) cf. f du 3° et c du 3° bis de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale dans sa version résultant de l'entrée en vigueur en 2024 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Recommandation n° 1 : Instaurer par la loi organique un **ratio d'autonomie fiscale** destiné à contribuer au respect du principe d'autonomie financière consacré par la Constitution en son article 72-2, alinéa 3. Le ratio serait défini à partir du produit des impositions de toutes natures **sur lesquelles les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de taux ou d'assiette**. Le taux minimum à retenir serait de :

- **40 %** pour le bloc **communal** ;
- **20 %** pour les **autres catégories** de collectivités.

[Art. LO. 1114-5 du CGCT créé par l'art. 1^{er} de la proposition de loi organique jointe en annexe page 64].

2. La capacité d'action des décideurs locaux doit être préservée au travers de la limitation du poids des dépenses contraintes

Les auditions ont éclairé la situation paradoxale, déjà bien documentée, des collectivités territoriales en matière de dépenses : elles doivent répondre à **des attentes croissantes des citoyens, assurer la continuité des services publics de proximité et maintenir un haut niveau d'investissement** permettant notamment de financer la transition écologique, tout en évoluant dans **un cadre financier de plus en plus contraint et instable**.

À cet égard, M. Olivier Henno a estimé que les administrations publiques locales, qui portent 64 % de l'investissement public hors dépenses militaires (70,7 milliards d'euros en 2025), « sont confrontées à la fois à un rapport plus complexe avec l'État et à **des projets d'investissements de plus en plus lourd** » : les collectivités, en particulier les communes, devront investir massivement à court terme dans la rénovation d'équipements, d'ouvrages d'art et de réseaux d'eau et d'assainissement construits il y a des décennies, qui se sont dégradés avec le temps et n'ont pas encore fait l'objet de rénovation ⁽¹⁾.

Les **besoins d'investissement liés à la transition écologique**, évalués à environ 21 milliards d'euros supplémentaires par an d'ici 2030 par l'I4CE et par France Stratégie ⁽²⁾ constituent un autre aspect de ce « mur d'investissements ». M. François Écalte souligne que ces investissements permettront de générer **des économies à long terme**, mais doivent être **financés à court terme**. Il préconise « un nouveau mécanisme de taxation ou des économies sur d'autres postes de dépenses ».

(1) Le rapport sénatorial précité fait état d'un coût annuel évalué à 11 milliards d'euros pour la rénovation de ces infrastructures communales.

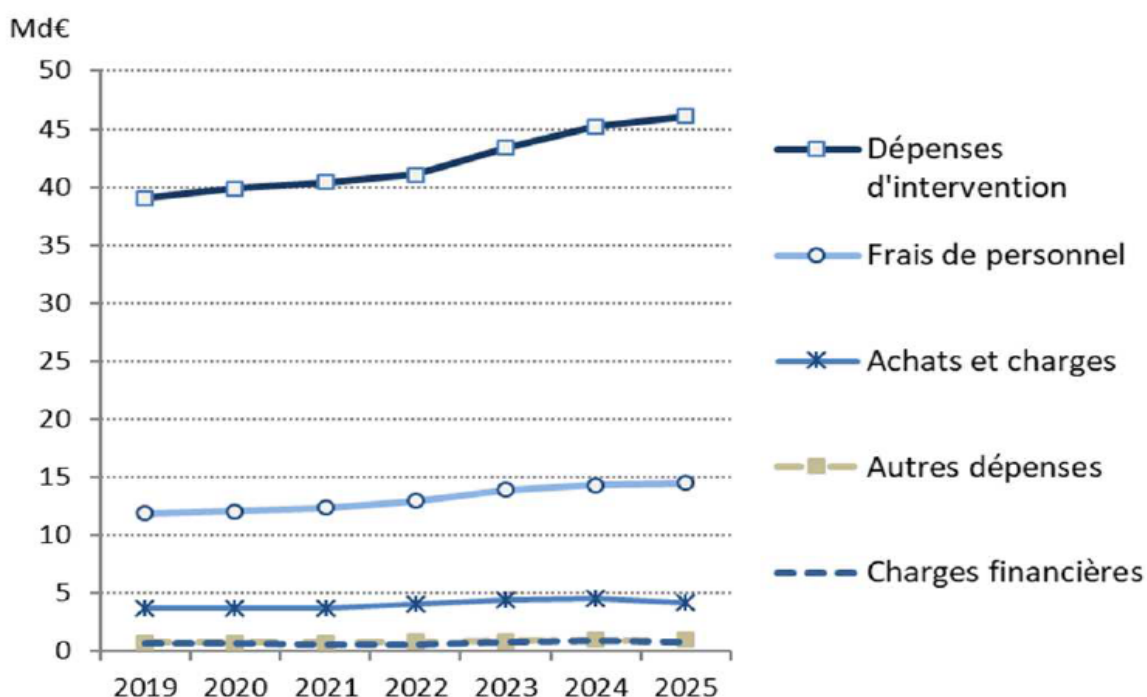
(2) I4CE, « Panorama des financements climat », mars 2021 et Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, « Les incidences économiques de l'action pour le climat », France Stratégie, mai 2023.

M. Luc-Alain Vervisch a rappelé qu'il est important **de maintenir une capacité d'autofinancement suffisante des collectivités** : elle contribue à hauteur d'un tiers au financement des investissements ; un autre tiers est constitué des financements externes, principalement les subventions et les dotations de l'État, en particulier le FCTVA, le solde étant emprunté. Lors de leur audition, MM. Henno et Dossus ont souligné le « **décalage** » **entre les leviers mobilisables de financement** par les collectivités **et les objectifs poursuivis par la trajectoire de la Stratégie nationale bas-carbone**, qu'illustre l'évolution défavorable des crédits du fonds entre 2023, année de sa création et 2026 (2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en LFI pour 2023, 837 millions d'euros en LFI pour 2026 ⁽¹⁾, soit une baisse des deux-tiers).

La capacité des collectivités territoriales à ajuster leurs dépenses pour maintenir leur capacité d'autofinancement est d'autant plus limitée qu'**une part importante de celles-ci présente un caractère largement contraint**.

Cette réalité est particulièrement marquée pour les départements, dont les dépenses de fonctionnement sont dominées par **les dépenses de la politique de solidarité**. Les allocations individuelles de solidarité (AIS) représentent à, elles seules, près de la moitié (21,9 milliards d'euros en 2025) des dépenses d'intervention (46,1 milliards d'euros) ⁽²⁾, dont les départements ne maîtrisent pas la dynamique.

**Évolution des dépenses de fonctionnement des départements
par type de dépenses (2019-2025)**



Source : pré-rapport de l'OFGL 2026 (page 51).

Hors CTU de Guyane et Martinique, Collectivité de Corse et Ville de Paris

(1) 650 millions d'euros d'autorisations d'engagement été inscrits dans le PLF pour 2026.

(2) Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales 2026, page 104.

L'ensemble des collectivités territoriales est, par ailleurs, confronté à **la progression de charges de personnel qui s'imposent à elles**. Les revalorisations du point d'indice de la fonction publique (en juillet 2023 et juillet 2024), les mesures catégorielles décidées au niveau national ou encore le relèvement du taux de la cotisation employeurs à la CNRACL sur les années 2025 à 2028, décidée par le Gouvernement en 2025 ⁽¹⁾, produisent des effets mécaniques sur la section de fonctionnement des budgets locaux. L'augmentation du taux de la cotisation à la CNRACL représentera, à elle seule, une charge pour les collectivités de 4,8 milliards d'euros en année pleine à l'horizon 2028 ⁽²⁾. Les collectivités sont ainsi régulièrement conduites à **absorber des hausses de dépenses résultant de décisions prises à l'échelon national**, sans ressources nouvelles.

À ces facteurs de rigidité s'ajoute **l'augmentation du coût des normes applicables aux collectivités territoriales**, documentée par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) dans ses rapports annuels ⁽³⁾.

Pour M. Matthieu Rouveyre ⁽⁴⁾, cette rigidité croissante de la dépense locale contribue à nourrir **un sentiment de décalage** entre les responsabilités confiées aux élus locaux et les marges de manœuvre dont ils disposent réellement. « Si l'on regarde vraiment ce qui est dépensé au titre de la décentralisation et ce qui est dépensé au titre de la déconcentration, on peut conclure que **les collectivités deviennent de plus en plus des opérateurs de l'État** ». M. Rouveyre cite le cas des départements comme le plus emblématique : « ils ne décident de rien et sont pointés du doigt alors qu'ils subissent, plus encore que les autres collectivités, un effet de ciseau [entre leurs recettes et leurs dépenses] ».

Tout en apportant certaines nuances au constat dressé, M. Vincent Dussart ⁽⁵⁾ estime que la rigidité structurelle d'une large part des dépenses des collectivités territoriales constitue **une réalité difficilement contestable**. Prenant l'exemple des communes, il souligne que **les dépenses de personnel** représentent généralement **le premier poste budgétaire**, devant celles consacrées à **l'éducation** ; à titre d'illustration, il relève que, dans la commune dont il est élu ⁽⁶⁾, 70 des 105 agents municipaux sont affectés aux activités scolaires ou périscolaires, ce qui témoigne de l'importance de dépenses étroitement liées à l'exercice des missions essentielles du service public local.

Les auditions conduites par la délégation ont montré que la question de la rigidité des dépenses locales revêt une importance particulière à plusieurs égards :

(1) Décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

(2) Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales 2026, page 135.

(3) Dans son rapport d'activité 2025, le CNEN évaluait le coût supplémentaire pour les collectivités généré par les 223 textes examinés en 2024, à 565 millions d'euros par an.

(4) Table ronde du 19 mai 2026.

(5) Audition précitée du 30 septembre 2025.

(6) Castelnau d'Estrétefonds (31).

– **comme outil de pilotage** d'une collectivité, pour connaître la part des dépenses de fonctionnement sur laquelle on peut travailler pour améliorer l'épargne ;

– pour mieux calibrer les dispositifs destinés à associer les collectivités à l'effort de maîtrise des finances publiques, **en modulant les objectifs** en fonction de la part des dépenses sur laquelle elles exercent effectivement **un pouvoir d'arbitrage, évitant ainsi de faire peser sur elles des exigences déconnectées de leurs capacités réelles d'action.**

L'analyse des marges de manœuvre financières des collectivités territoriales se heurte toutefois à **une difficulté méthodologique** importante : la frontière entre dépenses contraintes et dépenses discrétionnaires est loin d'être aussi nette qu'il y paraît. Entre les dépenses de « guichet » et les dépenses « libres » existe **un continuum** dans lequel se situe une part importante de l'action publique locale.

De nombreuses dépenses répondent, en effet, à une obligation générale dont les modalités de mise en œuvre laissent subsister des degrés variables de liberté. L'exemple **du patrimoine scolaire communal**, évoqué lors de la table ronde qui a réuni MM. Le Meur, Rougier et Rouveyre est, à cet égard, éclairant. Si les communes ont l'obligation d'assurer l'entretien et le bon fonctionnement des écoles dont elles ont la charge, elles conservent une certaine latitude quant au niveau de service offert, à la programmation des travaux ou au rythme de rénovation des bâtiments. De la même manière, une collectivité peut difficilement renoncer à entretenir sa voirie, ses équipements sportifs ou ses bâtiments administratifs, mais elle peut arbitrer entre une maintenance minimale et des investissements plus ambitieux. Dans ces situations, **la dépense** n'est ni totalement contrainte ni totalement discrétionnaire ; elle **est davantage modulable que librement choisie.**

M. Rouveyre a prolongé la réflexion sur **les limites d'une approche trop cloisonnée des dépenses** avec un autre exemple, celui des SDIS : lorsqu'un sapeur-pompier accompagne un patient aux urgences, il demeure mobilisé jusqu'à sa prise en charge effective par le personnel hospitalier. Le coût de cette attente, supporté par le SDIS, est rarement pris en compte dans l'évaluation globale de la dépense publique. Or, une réduction des délais de prise en charge aux urgences, grâce à des effectifs adaptés, pourrait permettre de libérer plus rapidement les sapeurs-pompiers et d'éviter le transfert indirect de charges vers les départements.

Si **la révision constitutionnelle de 2003** a consacré l'autonomie financière des collectivités territoriales en se concentrant sur la question des ressources, elle **est demeurée silencieuse sur le versant des dépenses.** Or, les limites aujourd'hui reconnues du ratio d'autonomie financière invitent à s'interroger sur l'intérêt d'**une approche complémentaire fondée sur l'analyse des marges de manœuvre** dont disposent effectivement les collectivités dans l'emploi de leurs crédits.

Les auditions ont ainsi fait émerger deux pistes de réflexion. La première consisterait à **distinguer les dépenses locales selon leur degré de contrainte**, en dépassant l'opposition parfois trop schématique entre dépenses obligatoires et dépenses facultatives. Pour cela, **une « taxonomie » de la dépense locale** permettrait de qualifier chacune d'elles et de la placer sur une « échelle » de contrainte. La seconde viserait à mesurer la part des dépenses véritablement librement arbitrables par les élus locaux, au moyen d'un **ratio de « dépenses libres »**. Un tel indicateur permettrait d'apprécier non seulement l'autonomie financière des collectivités, mais également **leur autonomie réelle de gestion**, en éclairant la part des politiques publiques dont elles ont la compétence et dont elles déterminent effectivement le niveau et les modalités de mise en œuvre. Telle est la suggestion formulée par M. Matthieu Rouveyre ⁽¹⁾ qui propose de définir **un taux minimum de 20 % de « dépenses libres »** pour chaque catégorie de collectivité ou d'EPCI.

Cette démarche conduirait à dépasser les travaux déjà engagés autour d'indicateurs tels que le taux de rigidité des charges structurelles ⁽²⁾ et à **consacrer une approche des finances locales davantage fondée sur l'analyse des dépenses**. Un tel indicateur présenterait un double intérêt : il permettrait d'apprécier de manière plus objective l'autonomie de gestion des collectivités et offrirait un éclairage utile lorsque celles-ci sont appelées à contribuer à l'effort national de maîtrise des finances publiques

Recommandation n° 2 : Établir une classification nationale des dépenses locales fondée sur leur degré de rigidité afin de mieux appréhender les marges réelles de décision des collectivités territoriales.

Garantir à chaque catégorie de collectivités territoriales **un niveau minimal de dépenses librement arbitrables**, qui pourrait être fixé à 20 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement, afin de préserver l'effectivité de leur libre administration. Étendre cette garantie aux **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre.

(1) Table ronde précitée du 19 mai 2026.

(2) Défini comme l'addition des dépenses de personnel et d'énergie et des annuités d'emprunt, rapportée aux recettes réelles de fonctionnement (RRF). Il est utilisé comme seuil d'alerte de marge de manœuvre en matière d'endettement.

B. LA RÉPUBLIQUE NE SERA VÉRITABLEMENT DÉCENTRALISÉE QUE SI ELLE ASSOCIE DE MANIÈRE EFFECTIVE LES ÉLUS LOCAUX ET LES PARLEMENTAIRES À LA DÉFINITION DU CADRE D'ÉVOLUTION DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS

Dans l'introduction au rapport qu'il a remis en 2024 au président de la République, M. Éric Woerth conditionnait le « **temps de la confiance** » au retour d'un « climat politique » dans lequel l'État, les collectivités territoriales et les citoyens se « **tiennent en estime** » et « respectent l'autonomie de décisions de chacun ». En matière de financement, il appelait l'État à « assurer des ressources **stables** et **prévisibles** aux collectivités »⁽¹⁾. Une telle ambition suppose de progresser vers **une gouvernance plus équilibrée** des finances locales préservant les collectivités des effets de décisions unilatérales susceptibles d'affecter leurs ressources ou leurs dépenses.

1. La gouvernance doit être repensée au niveau national afin d'associer les élus locaux et les parlementaires à la fixation des orientations budgétaires des collectivités territoriales en amont du dépôt du projet de loi de finances

Les dispositifs récemment mis en place pour tenter de renouer le dialogue entre l'État et les collectivités n'ont, à ce stade, produit que **des résultats limités**.

Annoncée le 19 juin 2023 par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique lors des Assises des finances publiques, la création du **Haut Conseil des finances publiques locales (HCFPL)** a suscité l'espoir de faire de cette nouvelle instance un lieu de partage de constats et de concertation. En fin de compte, le HCFPL **ne s'est réuni à ce jour qu'à deux reprises**, le 19 septembre 2023, en amont de l'examen de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 puis le 9 avril 2024, peu avant la publication du programme de stabilité (PSTAB) 2024-2027. Les échanges se sont principalement focalisés sur la contribution des collectivités territoriales au rétablissement des comptes publics, une orientation que les associations d'élus locaux considéraient comme **réductrice au regard des enjeux**⁽²⁾. Cette absence de convergence, combinée aux changements gouvernementaux, explique qu'il ne se soit plus réuni depuis.

La « **conférence financière des territoires** » mise en place par le nouveau gouvernement en mai 2025, dans une logique de concertation plus équilibrée, a permis de renouer **des échanges techniques** entre l'État et les collectivités à travers des groupes de travail consacrés à des sujets d'intérêt commun mais choisis par le Gouvernement⁽³⁾.

(1) Voir *infra* page 59 l'exemple de la compensation du transfert du RMI/RSA.

(2) [Communiqué de presse de l'AMF](#) du 9 avril 2024.

(3) Les quatre groupes de travail portaient sur la prévisibilité pluriannuelle des recettes et l'investissement (GT 1), la situation financière des départements (GT 2), les effectifs et la masse salariale des collectivités (GT 3) et les modalités des relations financières entre l'État et les collectivités (GT 4).

Pour autant, ces discussions autour de « livrables » (situation des DMTO, amortissement de la voirie, bilan de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC), pilotage de la masse salariale, etc.) proposés par l'administration de Bercy **ont éludé les points structurants des problématiques actuelles des finances publiques locales** : place de la fiscalité locale, coût des normes, financement de l'adaptation au changement climatique, engagement de l'État sur la durée en matière de recettes locales, etc. donnant le sentiment d'une nouvelle occasion manquée ⁽¹⁾.

S'agissant des difficultés du dialogue financier entre l'État et les collectivités, M. Olivier Henno ⁽²⁾ a indiqué que les auditions réalisées par la commission d'enquête qu'il a présidée ont montré qu'« il y a une vraie défiance et parfois **une absence de sincérité** entre les services de l'État et les associations d'élus ou les élus qui participent aux travaux budgétaires ». M. Thomas Dossus, rapporteur de la commission d'enquête a, par ailleurs, précisé que ce dialogue est aussi « mis à mal par **une bataille de chiffres** entre les différents acteurs » ⁽³⁾. M. Christophe Jerretie ⁽⁴⁾ va également dans ce sens : il a regretté que chacun se soit « **abrité** depuis trop longtemps derrière **des postures** » et a cité, à cet égard, « le discours [du Gouvernement] sur le dérapage et la réponse [des associations d'élus] sur la règle d'or » à l'été 2024. Comme l'explique M. Jerretie, pour que le dialogue ait lieu, il faut qu'il repose sur un même vocabulaire : « lorsqu'on ne parle pas la même langue, on ne peut pas se comprendre ».

Outre la question de **l'instance la plus appropriée pour accueillir ce dialogue** entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi que de ses modalités d'organisation (fréquence des réunions, définition de l'ordre du jour ou formalisation d'engagements réciproques, etc.) se pose celle de l'existence d'**un socle commun de données reposant sur les caractéristiques de la gestion locale** qui permette de fonder les échanges sur **des constats objectivés et partagés**. Il arrive que des statistiques portant sur une même donnée présentent des montants différents : selon l'OFGL et la DGCL, cela provient de **la divergence des sources** (par exemple, le REI ⁽⁵⁾ ou les comptes de gestion) ou de **certains retraitements** (par exemple, les attributions de compensation). Cette situation est source de difficultés, dès lors qu'un débat éclairé ne peut se construire que **sur la base de chiffres partagés**. En outre, il existe une asymétrie entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'expertise financière : les administrations centrales disposent d'un accès privilégié à la donnée budgétaire et fiscale, ainsi que de capacités d'analyse mobilisant les directions ministérielles et les services statistiques de l'État. À l'inverse, les associations d'élus et les collectivités territoriales disposent de moyens beaucoup plus limités pour produire leurs propres analyses.

(1) [Communiqué de presse de l'AMF](#) et des autres associations d'élus locaux du 7 mai 2025.

(2) Audition du 13 janvier 2026 précitée.

(3) Rapport précité de la commission d'enquête sénatoriale, page 77.

(4) Audition du 24 septembre 2025 précitée.

(5) Recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI).

Dans un entretien commun à *La Gazette des communes* le 13 janvier 2023, MM. André Laignel et Alain Lambert, respectivement président du Comité des finances locales (CFL) et président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), avaient plaidé en faveur d'**une fusion des deux institutions**, « points de jonction entre la machine administrative de l'État central et le dernier maillon de proximité que sont les collectivités territoriales ».

De ce rapprochement naîtrait une autorité administrative indépendante sous la forme d'un « **Défenseur des droits des collectivités territoriales** » chargé de veiller au respect de leur libre administration.

L'approche proposée par les sénateurs Olivier Henno et Thomas Dossus dans leur rapport de commission d'enquête est analogue, mais ils suggèrent de remplacer le CFL et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) par un « **Comité d'orientation des finances locales** »⁽¹⁾. En intégrant plus étroitement l'OFGL et le CFL dans une même nouvelle instance, les sénateurs ont pour objectif de faire bénéficier celle-ci d'une expertise et de moyens dont ni le CFL, qui dépend de la DGCL pour son secrétariat, ni l'OFGL, dont le secrétariat compte quatre personnes, ne disposent actuellement.

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRe en 2016⁽²⁾, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (**OFGL**) est une « formation spécialisée » du CFL chargée de :

- fournir au Gouvernement et au Parlement **les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales** ;
- **établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques** portant sur la gestion des collectivités territoriales et de **diffuser** ces travaux, afin de **favoriser le développement des bonnes pratiques** ;
- réaliser des **évaluations de politiques publiques locales**.

Il produit **un rapport annuel** sur les finances des collectivités locales, tient à jour **un portail de données financières** sur le secteur public local (*data.ofgl.fr*) et publie régulièrement des études sur des politiques publiques locales (Cap sur...).

Sa gouvernance est assurée par **un comité d'orientation** comprenant dix membres élus du CFL et des représentants des administrations centrales (DGCL, DGFIP, direction du Budget), sous la présidence du président du CFL. Dans ses travaux, l'OFGL s'appuie sur **un comité technique et scientifique** composé d'administrations centrales et d'organismes publics, des associations d'élus locaux et de personnalités qualifiées.

(1) Recommandation n° 5 du rapport (page 16) : « Créer un Conseil d'orientation des finances locales chargé de produire des données et des analyses de référence pour encadrer les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, définir des trajectoires pluriannuelles et assurer le suivi de l'adéquation des recettes locales à l'évolution des charges des collectivités. »

(2) Art. 113 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, (NOTRe) codifié à l'art. L. 1211-4 du CGCT. L'OFGL remplace l'Observatoire des finances locales, institué par l'art. 75 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) en tant que « formation spécialisée du comité [des finances locales] ».

M. Michel Bouvier ⁽¹⁾ a estimé que la création d'une autorité chargée de la défense des libertés locales constituait une piste intéressante, l'essentiel étant, à ses yeux, de mettre en place **un dispositif de nature à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales**. Il s'est toutefois déclaré davantage favorable à **la création d'une instance commune aux trois grandes composantes des administrations publiques** (État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) dotée d'une structure permanente réunissant des compétences juridiques, économiques et financières, considérant qu'il faut « raisonner sur tout l'ensemble ».

Mme Géraldine Chavrier ⁽²⁾ a évoqué la pertinence de mettre en place une structure autonome et organisée sur **le modèle de certains pays fédéraux**. Le financement des **Länder** allemands, essentiellement sous la forme de fractions de fiscalité transférée (TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, etc.) par l'État fédéral ⁽³⁾, a été mentionné à de multiples reprises lors des auditions. M. Vincent Dussart et M. François Écalles ont rappelé que les collectivités et les Länder portent 40 % de la dépense publique en Allemagne. Les négociations financières entre l'État fédéral et les Länder se déroulent **dans un cadre institutionnel**, au sein d'un « **Conseil de stabilité** » (*Stabilitätsrat*) dont l'existence est consacrée par la Loi fondamentale ⁽⁴⁾.

Créé en 2009, cet organe est chargé du suivi **permanent et conjoint** des budgets fédéral et des Länder. Il se réunit 3 à 4 fois par an. Le ministre fédéral des Finances et le président de la Conférence des ministres des Finances des Länder coprésident le Conseil de stabilité. Il est assisté d'un comité consultatif d'experts indépendants. On peut également citer le **Conseil de politique fiscale et financière** (*Consejo de politica fiscal y financiera*) ⁽⁵⁾ qui réunit l'État espagnol et les communautés autonomes pour coordonner leurs politiques budgétaires et la politique d'investissement public et d'endettement. La Belgique (Comité de concertation réunissant le gouvernement fédéral, les régions et les communautés), l'Autriche (organe similaire à celui de l'Allemagne dans le cadre d'un Pacte de stabilité - *ÖStP*) ou l'Italie (*Conferenza Stato-Regioni*) ont mis en place des espaces d'échanges entre l'État central et les grandes strates de collectivités.

La comparaison européenne fait apparaître **une particularité française** : alors même que les collectivités territoriales représentent une part importante de la dépense publique, **il n'existe pas d'instance permanente dotée d'une légitimité politique forte** associant l'État, les collectivités et le Parlement pour définir des orientations communes en matière de finances publiques locales.

(1) Audition du 2 juillet 2025 précitée.

(2) Audition du 25 juin 2025 précitée.

(3) Les Länder ont toutefois un pouvoir fiscal sur certaines taxes dont l'impôt foncier et celui sur les successions, à hauteur d'environ 25 % de leurs ressources. En application de l'art. 109 de la Loi fondamentale, les Länder ne peuvent, en principe, financer aucune dépense par l'emprunt.

(4) Art. 109a de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*).

(5) Loi organique 8/1980 du 22 septembre 1980 de financement des communautés autonomes.

Le CFL exerce essentiellement des missions consultatives et de répartition de certaines dotations, tandis que le HCFPL n'a pas réussi à s'imposer durablement comme un lieu de dialogue stratégique.

Pour renouer le dialogue entre État et collectivités, il est urgent de **mettre en place un mécanisme institutionnel de concertation financière**, comme l'ont fait nos voisins, qui pourrait prendre la forme d'un Comité d'orientation des finances publiques locales (COFPL) intégrant le CFL et l'OFGL.

Recommandation n° 3 : Créer un Comité d'orientation des finances publiques locales (COFPL) qui remplacerait le Comité des finances locales (CFL) et réunirait l'État, les collectivités territoriales et le Parlement, et serait chargé, outre d'assurer les missions actuelles du CFL, de produire des données financières partagées, de suivre l'évolution des finances publiques locales, de définir en amont du projet de loi de finances les orientations budgétaires applicables aux collectivités territoriales et d'évaluer l'exécution des mesures adoptées en lois de finances et de financement de la sécurité sociale concernant les collectivités.

Faute d'un cadre de concertation légitime et parce que l'État ne « joue pas carte sur table » sur les mesures qu'il envisage d'inscrire dans le projet de loi de finances, les associations d'élus locaux et les parlementaires ne prennent connaissance des mesures affectant les finances des collectivités qu'au moment du dépôt du PLF. Cette pratique nourrit un sentiment de défiance à l'égard de l'État, les collectivités étant régulièrement confrontées à **la découverte tardive de dispositifs susceptibles de peser fortement sur les budgets locaux**, en particulier depuis les PLF pour 2025 et 2026 marqués par l'instabilité gouvernementale.

La réforme de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) intervenue en 2021 a instauré la possibilité d'**un débat sur les finances publiques locales** au Parlement ⁽¹⁾. Facultatif, il n'a pas eu lieu lors de l'examen du PLF pour 2026. Mais surtout, **il arrive trop tard**, mi-octobre, alors que les collectivités en sont réduites à adopter une attitude défensive pour **limiter l'ampleur des prélèvements opérés sur leurs recettes et des réductions de dotations**.

Les auditions ont mis en évidence l'existence de deux options susceptibles de remédier aux insuffisances actuelles de la gouvernance financière locale : soit instituer **une loi de financement des collectivités territoriales** permettant d'inscrire leur trajectoire financière dans un cadre dédié, soit organiser, **en amont du PLF, un débat parlementaire consacré aux orientations des finances publiques locales** qui s'appuierait sur les travaux du Comité d'orientation des finances publiques locales.

(1) Dernier alinéa de l'art. 52 de la LOLF issu de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Comme l’a expliqué M. Charles de Courson, « une loi de financement des collectivités territoriales ⁽¹⁾ poserait **des problèmes constitutionnels et juridiques** » ⁽²⁾ quand bien même elle permettrait d’organiser un véritable débat annuel sur les finances locales, distinct de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. Il suggère de « mieux articuler le débat [sur les finances publiques locales] prévu à l’article 52 de la LOLF avec la transmission du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) à la Commission européenne ⁽³⁾, afin d’**organiser un véritable débat parlementaire en amont, au printemps, avant le dépôt du projet de loi de finances** ».

Mme Chavrier propose également d’« institutionnaliser dans la loi organique ce que la conférence financière des territoires avait commencé à faire », en organisant la discussion entre l’État et les collectivités **en amont du projet de loi de finances**.

La réponse la plus structurante consiste à permettre à l’État et aux associations d’élus locaux de se rencontrer dans le cadre du Comité d’orientation des finances publiques locales (COFPL) pour établir un rapport commun sur les orientations budgétaires pour les collectivités territoriales en vue du projet de loi de finances, en prenant en compte le PSMT. Les orientations conjointement présentées dans ce rapport auraient un caractère « engageant » pour le Gouvernement.

Un débat parlementaire annuel d’orientation des finances publiques locales aurait lieu ensuite, après celui sur le PSMT et au plus tard, **avant la fin de la session ordinaire**. L’organisation d’un tel débat nécessite une modification de la LOLF.

Recommandation n° 4 : Instituer par la loi organique un **débat parlementaire annuel d’orientation des finances publiques locales** au printemps, après le débat sur le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et avant la fin de la session ordinaire, sur la base d’un **rapport partagé entre l’État et les représentants des collectivités territoriales** qui pourrait être produit dans le cadre du COFPL (cf. recommandation n° 3).

[Art. 1L de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances créé par l’article 2 de la proposition de loi organique jointe en annexe page 64].

(1) La Cour des comptes avait émis cette recommandation dans son rapport sur les finances publiques locales de 2015 avant de l’abandonner. Une proposition de loi constitutionnelle (n° 869) en ce sens a été déposée en 2022 par M. Éric Kerrouche, sénateur, et examinée en première lecture par la commission des lois du Sénat qui l’a rejetée.

(2) Réponse au questionnaire du 27 mai 2026.

(3) La réforme de 2021 précitée a également introduit à l’art. 1K de la LOLF une disposition prévoyant notamment la transmission du PSMT par le Gouvernement au Parlement avant sa présentation à la Commission européenne au mois de mai. Ces documents peuvent donner lieu à un débat au Parlement. En 2026, le débat sur le rapport d’avancement annuel (RAA) du suivi de l’exécution du PSMT a eu lieu le 27 avril 2026 à l’Assemblée nationale et le lendemain au Sénat.

2. À défaut d'un consensus entre l'État et les collectivités, il convient de limiter, au nom du principe de libre administration, la marge de manœuvre de l'État dans la détermination de ses concours financiers

Pour utile qu'elle soit à l'amélioration des relations entre l'État et les collectivités territoriales, la mise en place d'une nouvelle gouvernance des finances locales ne saurait, à elle-seule, être **suffisante** pour garantir le retour d'un véritable climat de « confiance ». En effet, **les vellétés partenariales se heurtent souvent au principe de réalité** dès lors que l'un des deux « partenaires » – à savoir l'État – est plus puissant que l'autre. Comme l'a rappelé M. Bouvier, les collectivités et l'État doivent « **être à égalité** » si l'on veut « développer la contractualisation » ⁽¹⁾.

Dans la mesure où une telle égalité ne peut, par nature, exister dans un système unitaire, il convient de **limiter** par des **mécanismes contraignants la marge de manœuvre** de l'État dans la détermination du montant de ses concours financiers à destination des collectivités territoriales – qu'il s'agisse de les **réduire**, de les **stabiliser** ou même de **contenir** leur progression.

S'agissant des **compensations** versées au titre de transferts de **compétences**, la jurisprudence constitutionnelle considère que, si la rédaction du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution impose à l'État de **maintenir** un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences **avant leur transfert** ⁽²⁾, elle n'impose aucunement une compensation « **glissante** » et « **permanente** » des charges transférées ⁽³⁾.

Les montants de ces compensations, qui se composent pour une large part de produits de **fiscalité transférée** et, à titre plus résiduel, de **prélèvements sur recettes** (PSR) et de **dotations budgétaires** ⁽⁴⁾, ont progressé depuis les années 2000, soit à la faveur de l'extension de compétences transférées ou de l'attribution de nouvelles compétences, soit en raison des règles de calcul établies **au moment du transfert de compétences**. Les **changements ultérieurs**, tels que l'évolution du nombre de bénéficiaires d'une allocation ou l'adoption de nouvelles mesures réglementaires de portée générale ⁽⁵⁾, susceptibles d'accroître les charges liées à la gestion des compétences transférées **n'ouvrent, en revanche, pas droit à compensation** au titre de l'article 72-2 de la Constitution.

(1) Audition du 2 juillet 2025 précitée.

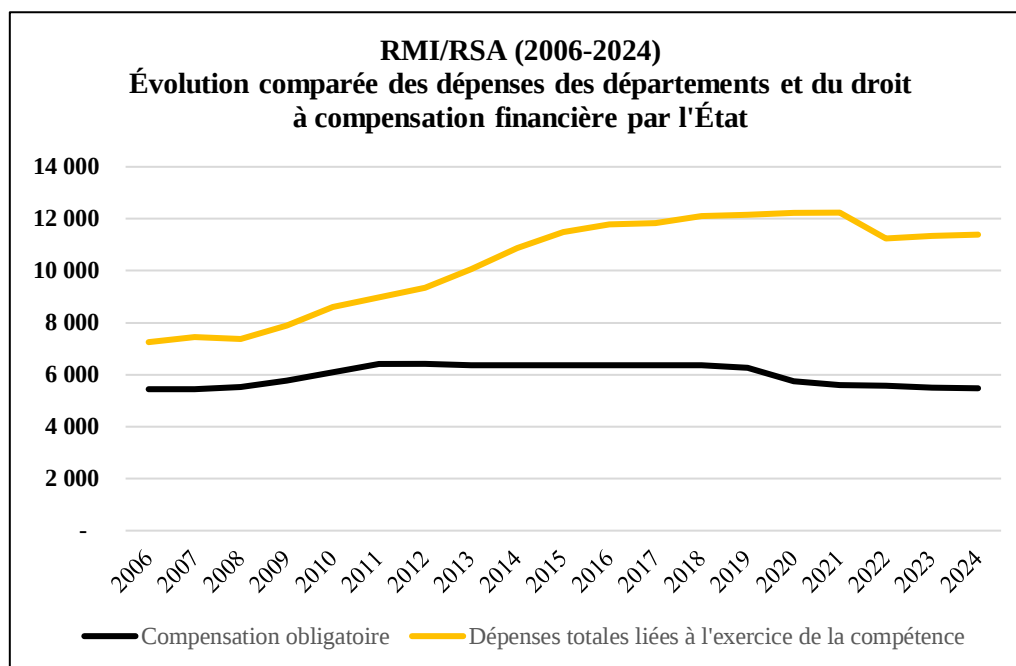
(2) Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 (considérant 35).

(3) Commentaires de la décision n° 2011-144 QPC du 30 juin 2011 (page 18).

(4) Notamment la dotation générale de décentralisation (DGD), inscrite sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relation avec les collectivités territoriales ».

(5) Sauf, bien entendu, si la mesure réglementaire porte spécifiquement sur l'exercice de la compétence transférée.

L'exemple du **revenu minimum d'insertion (RMI)**, dont la gestion a été confiée aux **départements** en 2004 ⁽¹⁾, illustre **l'écart**, parfois **significatif**, qui peut apparaître entre les dépenses liées à une compétence transférée et la compensation allouée obligatoirement par l'État. Entre 2006 et 2019, année où l'État commence à recentraliser la gestion de l'allocation ⁽²⁾, les dépenses des départements correspondant au versement du RMI/RSA passent de **7,3 milliards d'euros** à **12,2 milliards d'euros (+ 67,6 %)**. Dans le même temps, les sommes allouées par l'État au titre de la compensation obligatoire ⁽³⁾ ne progressent que de **15,3 %** (2006 : 5,4 milliards d'euros ; 2019 : 6,3 milliards d'euros).



Sources : Rapports de l'OFGL 2015, 2020 et 2025. « Jaune » budgétaire annexé au PLF 2015 et rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF 2025.

D'année en année, la compensation « historique » a **de moins en moins couvert** les dépenses des départements (**51,6 %** seulement en 2019, contre **75 %** en 2006), amenant les Gouvernements successifs à mettre en place des **dispositifs complémentaires** à compter de 2014 ⁽⁴⁾ : création d'une dotation de compensation péréquée (DCP), relèvement du taux plafond d'imposition des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et instauration d'un fonds de solidarité des départements (FSD) en 2014, intégré à compter du 1^{er} janvier 2020 au sein du fonds national de péréquation des DMTO.

(1) Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. Le RMI est devenu la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA) en 2009.

(2) Guyane et Mayotte en 2019, La Réunion en 2020, les Pyrénées-Orientales et la Seine-Saint-Denis en 2022 et l'Ariège en 2023.

(3) Fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui relève de la fiscalité transférée, et le Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), qui est un prélèvement sur recettes (PSR).

(4) En particulier au travers de différentes mesures figurant dans le « pacte de confiance et de responsabilité » du 16 juillet 2013 et intégrées dans la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Ces diverses compensations « facultatives » ont ainsi permis à l'État d'afficher en 2022 **un taux de couverture des dépenses de RSA proche de 89 %** ⁽¹⁾.

Selon Mme Chavrier, la **résorption** de tels écarts devrait pouvoir découler du régime de transfert de compétences et non de la volonté du Gouvernement, par nature **précaire et révocable**. S'appuyant, sur ce point, sur la Charte européenne de l'autonomie locale ⁽²⁾ qui, en son article 9, évoque la mise en place de « systèmes financiers » de nature « **évolutive** », elle suggère que les ressources allouées aux collectivités lorsque celles-ci se voient confier de nouvelles compétences par l'État soient « **revues périodiquement** à la hausse ou à la baisse selon **l'évolution réelle des charges** correspondantes » ⁽³⁾.

La « **clause de revoyure** » qu'elle appelle de ses vœux n'est pas une idée totalement nouvelle. Un dispositif de **réévaluation sur trois ans** (2009, 2010 et 2011) du droit à compensation de la généralisation du RSA en métropole avait été prévu par le législateur en 2008 ⁽⁴⁾ afin de répondre aux inquiétudes exprimées par les élus locaux face au dynamisme de la dépense induite. Un mécanisme similaire de réévaluation sur deux ans (2012 et 2013) avait été ensuite mis en place en loi de finances ⁽⁵⁾ lors de l'extension du RSA dans les **territoires ultramarins** ⁽⁶⁾. Dans les deux dispositifs, les montants du droit à compensation étaient réajustés après avis de la **commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)**.

La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (art. 94) avait institué une « commission » présidée par un magistrat de la Cour des comptes chargée de **donner un avis** sur les modalités de **compensation financière** des transferts de compétences opérés dans le cadre de « l'acte I » de la décentralisation. Le dispositif, actuellement régi par le CGCT en son art. 1211-4-1, a été **réformé en 2004** au moment de « l'acte II » de la décentralisation (art. 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004).

Depuis 2004, la CCEC est une **formation restreinte du CFL** présidée par un élu et composée de 22 membres, associant à parité des représentants de l'État et de l'ensemble des collectivités territoriales. Elle est obligatoirement **consultée** sur les « **modalités d'évaluation** » et sur le « **montant** » de la compensation financière de tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités.

(1) Rapport de l'OFGL 2025 (page 183).

(2) Charte signée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

(3) Audition du 25 juin 2025 précitée.

(4) II et III de l'art. 7 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008.

(5) Lois de finances pour 2012 et 2013.

(6) Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010.

Afin de mettre un terme à la **pratique**, de plus en plus fréquente, de transfert par l'État de **dépenses dynamiques** sans véritable contrepartie, il pourrait être opportun de consacrer un **principe de réexamen périodique** des compensations financières versées aux collectivités territoriales au titre des compétences transférées. Une telle réforme a été préconisée en 2025 par la **commission d'enquête sénatoriale** sur la libre administration des collectivités territoriales. Les sénateurs Olivier Henno et Thomas Dossus envisagent la production par le Gouvernement **tous les cinq ans** d'un rapport destiné à éclairer les parlementaires sur l'évolution de l'ensemble des charges transférées au regard des différents montants des compensations allouées. Sur le plan juridique, ils optent pour la voie d'une **réforme de l'article 72-2 de la Constitution** précisée par une loi organique ⁽¹⁾.

Le **Gouvernement** lui-même ne semble pas opposé à une « clause de revoyure », qui a été évoquée le 13 mai dernier par **Mme Françoise Gatel**, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, à l'occasion de son audition à l'Assemblée par la commission des finances.

Le **contexte politique actuel** rend plus délicate la mise en œuvre de la réforme par la voie constitutionnelle. Pour autant, la rédaction de l'article 72-2 de la Constitution **n'interdit nullement au législateur** de prévoir un dispositif de réexamen dans la partie du CGCT consacrée à la compensation des transferts de compétences ⁽²⁾. Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de la **périodicité** envisagée par les sénateurs, à savoir **cinq ans**. À cet égard, on peut noter que Mme Chavier s'est prononcée en faveur d'une périodicité de **sept ans** : la fréquence des réajustements doit, selon elle, rester « **raisonnable** » de façon à « ne pas **dissuader** l'État de décentraliser » ⁽³⁾.

Enfin, il conviendrait de prévoir un **délai** au-delà duquel **le droit à compensation ne serait plus réévalué**. Avec le temps, les évolutions du cadre institutionnel et les mutations de l'environnement économique et social rendent intrinsèquement **factice** tout travail de **réactualisation** d'une charge anciennement gérée par l'État.

Recommandation n° 5 : Instaurer par une modification des articles L. 1614-1 et suivants du CGCT un mécanisme de **réexamen périodique** des compensations financières versées aux collectivités territoriales au titre des compétences transférées. Prévoir une **périodicité de réajustement raisonnable** ainsi qu'un **délai** au-delà duquel le droit à compensation **ne serait plus réévalué**.

(1) Rapport sénatorial n° 834 (2024-2025) du 8 juillet 2025 précité (recommandation n° 4 – pages 73 et 74).

(2) Art. L. 1614-1 à L. 1614-11 du CGCT.

(3) Audition du 25 juin 2025 précitée.

Cette logique d'encadrement du **pouvoir discrétionnaire** de l'État sur les ressources des collectivités territoriales a vocation à s'étendre à **l'ensemble des concours financiers**, en particulier ceux que les Gouvernements successifs ne cessent de vouloir **réduire** depuis plusieurs années dans un objectif de maîtrise des dépenses publiques. Comme l'a souligné Mme Chavrier, la « garantie » d'une certaine « **stabilité** » des ressources paraît presque plus « **importante** » que la restauration de l'autonomie fiscale dans l'optique de la préservation des libertés locales ⁽¹⁾.

Bien évidemment, aucune des personnes auditionnées par la délégation n'a préconisé d'exiger une **stabilité constante** des concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales, ce qui porterait une atteinte excessive à la **souveraineté** du législateur et serait, par ailleurs, **injuste** au regard des efforts qui sont demandés aux autres administrations publiques. Il convient, toutefois, d'éviter de faire supporter sur les collectivités une charge qui, par une **accumulation** des dispositifs, deviendrait **excessive au regard de l'impératif constitutionnel de libre administration**.

Sur ce point, la **jurisprudence constitutionnelle** a posé un certain nombre de **limites** au législateur qui, malgré leur faible portée initiale, ont été **récemment** renforcées.

Lorsqu'il est confronté à une **mesure législative** réduisant les ressources d'une collectivité territoriale, le Conseil constitutionnel vérifie que la réduction ne porte pas atteinte, par son **ampleur**, au principe de libre administration. Il se réfère, à cette fin, à un seuil, de pure création prétorienne, de **2 %** des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de la collectivité concernée. Depuis le début de l'année 2026, l'analyse du juge, autrefois **limitée** aux effets **d'un seul dispositif à la fois**, semble s'élargir à l'ensemble des **effets cumulés** des dispositions d'un texte de loi sur la **catégorie** de collectivités concernée.

(1) *Ibid.*

Le renforcement progressif du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les « économies » imposées aux collectivités par le législateur

Dès la mise en place de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) au milieu des années 2010, le Conseil constitutionnel a effectué un contrôle de **proportionnalité** de la diminution des ressources – qui ne relevaient pas, en l’occurrence, de la catégorie des ressources propres – au regard du principe de **libre administration**. Ainsi, s’agissant de la baisse de DGF opérée par le projet de loi de finances pour 2015, il a considéré que la ponction, évaluée à **1,9 %** des RRF des collectivités concernées, n’était pas « **d’une ampleur telle qu’elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales** » ⁽¹⁾.

Dans plusieurs décisions ultérieures, le juge a **confirmé sa jurisprudence**. En 2018, il a estimé que la « reprise » sur les ressources fiscales des collectivités territoriales prévue dans le cadre des « contrats de Cahors » (*cf. supra*) n’était pas contraire au principe de libre administration **même si elle pouvait atteindre 2 % des RRF** dans la mesure où elle était établie après une procédure contradictoire avec l’État et pouvait être modulée pour tenir compte des particularités de la collectivité concernée ⁽²⁾.

Pendant longtemps, le Conseil s’est contenté d’effectuer ce contrôle de proportionnalité « en silo », c’est-à-dire **dispositif par dispositif**. Il semble avoir opéré une **inflexion** à l’occasion de l’examen du projet de loi de finances pour 2026.

Confronté à la fois à des dispositions visant à diminuer un prélèvement sur recettes (PSR) à destination des régions ⁽³⁾ et à une nouvelle mise en réserve des recettes fiscales (« DILICO 2 » précité), le juge a estimé que le **montant « cumulé »** des réductions envisagées ne représentait que « **1,3 %** » des RRF totales des régions, ce qui ne pouvait, dès lors, constituer une entrave à la libre administration de cette « **catégorie** » de collectivité territoriale ⁽⁴⁾. **C’est désormais l’ensemble des mesures de réduction des ressources votées dans la loi de finances de l’année qui fait l’objet d’un contrôle de proportionnalité.**

La porte ainsi entrouverte en 2026 par le Conseil constitutionnel constitue une occasion d’aller plus loin dans la restriction de la marge de manœuvre de l’État en consacrant dans la partie **organique** du CGCT un « **plafond** » de réduction de ressources **qui s’appliquerait à l’ensemble des mesures votées d’une année à l’autre**, quel que soit le véhicule législatif utilisé. Il s’agirait d’imposer au législateur, si celui-ci décide au cours d’une année *n*, de **réduire un PSR** ou un transfert de **fiscalité**, ou bien d’opérer une ponction, même **temporaire**, sur les ressources d’une catégorie de collectivités, de veiller à ce que le montant **cumulé** des réductions opérées par rapport à l’année *n-1* **ne soit pas supérieur à 2 % du montant des RRF de l’année *n-2*.**

(1) CC, n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, loi de finances pour 2015.

(2) CC, n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022.

(3) Réduction de la DC RTP des régions (*cf. page 40 supra*).

(4) CC, n° 2026-901 DC du 19 février 2026, loi de finances pour 2026 (cons. 166).

Le dispositif, qui vise à renforcer la garantie d'autonomie financière des collectivités territoriales prévue par la Constitution, pourrait ainsi faire l'objet d'un **nouvel article LO. 1114-6**, positionné à la fin du chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du CGCT. Il paraît possible de justifier l'intervention du **législateur organique** dans la mise en place d'un tel « bouclier » en se fondant sur le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution à condition, toutefois, d'adopter **une approche par « catégorie » de collectivités** ⁽¹⁾. La rédaction proposée, qui s'inspire du contrôle de proportionnalité mis en œuvre lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, **s'écarterait sur deux points de la jurisprudence constitutionnelle** :

1° Les effets cumulés des mesures restrictives sur les ressources des collectivités seraient évalués **au-delà d'un seul texte de loi**. Tous les textes de l'année seraient pris en compte, y compris les **lois de finances rectificatives et ordinaires** ;

2° Le bénéfice de ce « bouclier » serait **étendu aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre grâce à la notion de « catégorie de collectivités territoriales » qui, en matière d'autonomie financière, invite à envisager les communes **sous l'angle d'un « bloc »** associant les ressources propres intercommunales ⁽²⁾.

On rappellera, à cette occasion, que les ressources des EPCI ont été sensiblement impactées par les deux « DILICO » ⁽³⁾ votés pour 2025 (**250 millions d'euros**) et 2026 (**250 millions d'euros**) sans que l'on ait pu invoquer à leur profit une quelconque **protection** constitutionnelle ⁽⁴⁾.

Recommandation n° 6 : Consacrer par la **loi organique** un mécanisme de **plafonnement cumulatif**, apprécié **d'un exercice à l'autre**, des réductions par la loi des principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Le plafond serait fixé à **2 %** des recettes totales de fonctionnement de chacune des catégories de collectivités territoriales définies à l'article LO. 1114-1 du CGCT. À l'instar de ce qui est prévu en matière de ressources propres, la catégorie des communes **engloberait les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre.

[Art. LO. 1114-6 du CGCT créé par l'art. 1^{er} de la proposition de loi organique jointe en annexe page 64].

(1) La règle de la « part déterminante » des ressources propres mentionnée à l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution s'applique à des « catégories » de collectivités territoriales et non à des collectivités seules.

(2) C'est le choix opéré par le législateur organique au travers des art. LO. 1114-2 et LO. 1114-3 précités.

(3) Dispositif de lissage conjoncturel (cf. page 39 supra).

(4) Le Conseil constitutionnel rappelle régulièrement que « les griefs tirés de la méconnaissance des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales [...] sont au demeurant inopérants s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale (par exemple : CC, n° 2026-901 DC du 19 février 2026, loi de finances pour 2026, cons. 167).

ANNEXE 1 : PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE VISANT À RENFORCER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 1^{er}

Le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par deux articles LO. 1114-5 et LO. 1114-6 ainsi rédigés :

« *Art. LO. 1114-5.* – Afin de contribuer au respect de l'obligation mentionnée au dernier alinéa de l'article LO. 1114-3, il est défini pour chacune des catégories de collectivités territoriales mentionnées à l'article LO. 1114-1 un ratio d'autonomie fiscale à partir du rapport entre :

« 1°Le produit des impositions de toutes natures que la loi attribue en tout ou partie aux collectivités territoriales concernées et dont elle les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif. Pour la catégorie des communes, ces ressources fiscales sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ;

« 2°La totalité des ressources de ces collectivités territoriales, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en oeuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie. Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources est augmentée dans les conditions mentionnées au deuxième alinéa de l'article LO. 1114-3.

« Le ratio d'autonomie fiscale ne peut être inférieur à quarante pour cent pour la catégorie des communes et à vingt pour cent pour les autres catégories de collectivités territoriales.

« Pour chaque catégorie de collectivités territoriales, le niveau du ratio d'autonomie fiscale sur une année donnée ainsi que ses modalités de calcul et son évolution sont présentés par le Gouvernement au Parlement dans le cadre du rapport sur les ressources propres mentionné à l'article LO. 1114-4.

« Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, le ratio d'autonomie fiscale ne répond pas aux règles fixées au quatrième alinéa du présent article, 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.

« Art. LO. 1114-6. – Pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la baisse des ressources, constatée sur un exercice par rapport à l'exercice précédent, découlant des effets cumulés des dispositions législatives réduisant, à périmètre de compétences constant, un prélèvement sur les recettes de l'État ou un transfert de produit d'imposition de toute nature dont la loi n'autorise pas les collectivités concernées à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou bien opérant une ponction, temporaire ou non, sur les ressources propres de ces collectivités, ne peut excéder 2 % des recettes totales de fonctionnement constatées au 1^{er} janvier de l'année dans les comptes de gestion afférents au pénultième exercice. Au sens du présent alinéa, les recettes totales de fonctionnement correspondent aux recettes réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des collectivités territoriales de la catégorie concernée, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et des transferts financiers entre les collectivités de cette catégorie.

« Pour la catégorie des communes, le premier alinéa est mis en œuvre selon les modalités particulières ci-après :

« 1°La baisse des ressources des communes est augmentée de celle, constatée sur le même exercice par rapport à l'exercice précédent, découlant des effets cumulés des dispositions législatives réduisant, à périmètre de compétences constant, un prélèvement sur les recettes de l'État bénéficiant aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un transfert de produit d'imposition de toute nature dont la loi n'autorise pas les établissements publics de coopération intercommunale concernés à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou bien opérant une ponction, temporaire ou non, sur les ressources de ces établissements publics de coopération intercommunale assimilables à des ressources propres au sens du premier alinéa de l'article LO. 1114-2 ;

« 2°Les recettes totales de fonctionnement des communes sont augmentées des recettes réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année dans les comptes de gestion afférents au pénultième exercice, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et des transferts financiers entre les communes et ces établissements publics de coopération intercommunale. »

Article 2

Le titre préliminaire de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par un article 1 L ainsi rédigé :

« Art. 1 L. – Au plus tard le dernier jour de la session ordinaire, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur les orientations des finances des administrations publiques locales comportant :

« 1° Une actualisation des données mentionnées au 4° de l'article 1 K ;

« 2° Une description des orientations de sa politique économique, budgétaire et sociale susceptibles d'avoir un impact sur les finances des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

« 3° Une évaluation à moyen terme des montants par catégorie de l'ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales.

« Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Article 3

La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la majoration de l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

ANNEXE 2 : DÉTAIL DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS PAR CATÉGORIE

Les tableaux ci-après récapitulent, par **catégorie** de collectivités territoriales, les **recettes totales (hors emprunts)** perçues en **2024**, au sein desquelles ont été distinguées les **recettes fiscales** sur lesquelles les autorités locales disposent d'un **pouvoir de taux ou d'assiette** ⁽¹⁾.

(1) Source : délégation à partir des données du rapport de l'OFGL 2025 (pages 133, 134, 135, 138 et 202).

Recettes des départements (2024)

Type de recette	Pouvoir de taux	Pouvoir d'assiette	Montant (en millions d'euros)
DMTO avec pouvoir de taux	Oui	Oui	9 857
Taxe d'aménagement	Oui	Oui	396
Taxe de séjour	Oui	Non	41
Octroi de mer (outre-mer)	Oui	Non	51
Taxes sur les carburants (outre-mer)	Oui	Non	105
Total des recettes fiscales avec pouvoir de taux ou d'assiette			10 473

Autres recettes	Montant (en millions d'euros)
Ressources fiscales sans pouvoir de taux ou d'assiette ⁽¹⁾	40 257
<i>Dont TVA transférée (compensation suppression TH et CVAE)</i>	20 691
<i>Dont taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)</i>	9 420
Recettes réelles de fonctionnement (RRF) non fiscales	21 210
<i>Dont concours de l'État</i>	9 990
Recettes d'investissement hors emprunts	3 400
<i>Dont FCTVA</i>	1 220
Recettes totales hors emprunts	75 340

(1) Le montant des ressources fiscales affiché ici est net des éventuelles compensations reçues ou versées. Il correspond donc à celui des états financiers consolidés des départements dans le rapport de l'OFGL (page 133).

Recettes des régions et collectivités assimilées (2024)

Type de recette	Pouvoir de taux	Pouvoir d'assiette	Montant (en millions d'euros)
Certificats d'immatriculation (véhicules)	Oui	Non	2 362
Taxe d'aménagement	Oui	Oui	39
Octroi de mer (outre-mer)	Oui	Oui	396
Taxes sur les carburants (outre-mer)	Oui	Oui	346
Taxe additionnelle spéciale annuelle (région IDF)	Oui	Non	77
Total des recettes fiscales avec pouvoir de taux ou d'assiette			3 220

Autres recettes	Montant (en millions d'euros)
Ressources fiscales sans pouvoir de taux ou d'assiette ⁽¹⁾	22 170
<i>Dont TVA transférée (compensations diverses)</i>	16 409
Recettes réelles de fonctionnement (RRF) non fiscales	5 640
<i>Dont concours de l'État</i>	1 860
Recettes d'investissement hors emprunts	7 030
<i>Dont FCTVA</i>	630
Recettes totales hors emprunts	38 060

(1) Le montant des ressources fiscales affiché ici est net des éventuelles compensations reçues ou versées. Il correspond donc à celui des états financiers consolidés des régions dans le rapport de l'OFGL (page 134).

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du mercredi 1^{er} juillet 2026 à 15 heures, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://assnat.fr/2eAYWd>

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Personnes auditionnées en réunion plénière

– MM. Christophe Jerretie, président du conseil d’orientation des finances locales, et Luc-Alain Vervisch, directeur des études et de la recherche de la Banque Postale (*audition conjointe du 24 septembre 2025*) ;

– MM. Damien Cazé, conseiller maître, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes, et Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section, et Mme Virginie Chastel-Dubuc, conseillère référendaire en service extraordinaire (*audition conjointe du 26 novembre 2025*) ;

– MM. Olivier Henno, sénateur du Nord, et Thomas Dossus, sénateur du Rhône, président et rapporteur de la commission d’enquête sénatoriale sur la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l’investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité (*audition conjointe du 13 janvier 2026*) ;

– MM. Thomas Rougier, secrétaire général de l’Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Matthieu Rouveyre, avocat en droit public et enseignant-chercheur en droit des collectivités territoriales, et Yann Le Meur, fondateur du cabinet Ressources consultants finances et professeur d’économie et de finances publiques à l’université de Rennes 1 (*table ronde du 19 mai 2026*) ;

– M. Charles de Courson, député de la Marne, ancien rapporteur général du budget (*audition du 20 mai 2026*) ;

– M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section, sur des chapitres thématiques consacrés aux collectivités territoriales du rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes (*audition du 9 juin 2026*).

Personnes auditionnées en réunion non plénière

– M. François Écalte, président de FIPECO, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes (*audition du 24 juin 2025*) ;

– Mme Géraldine Chavrier, professeure de droit public à l’université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne (*audition du 25 juin 2025*) ;

– M. Michel Bouvier, professeur émérite de finances publiques à l’université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et président de l’Association pour la Fondation internationale des finances publiques (Fondafip) (*audition du 2 juillet 2025*) ;

– M. Vincent Dussart, professeur de droit public à l'université Toulouse Capitole, directeur de l'Institut Maurice Hauriou (*audition du 30 septembre 2025*).