

Finances communales : un bilan du quinquennat Macron en clair-obscur

Olivier Wolf

À l'aube d'un nouveau quinquennat, Olivier Wolf, praticien et expert des questions de finances locales, dresse le bilan de celui qui s'achève, et pointe un ensemble de contradictions et de défis en matière de fiscalité et de démocratie.

Les relations entre les édiles communaux et le président de la République nouvellement élu n'avaient pas commencé sous les meilleurs auspices, marquées par son accueil houleux lors de son premier congrès de l'Association des maires de France en novembre 2017. Il est vrai que la confirmation des annonces de suppression de la taxe d'habitation (TH), inscrite dans le programme du candidat, et d'encadrement de la dépense locale dégageait un fort parfum de recentralisation, à rebours des attentes des acteurs locaux. Ces mesures paraissaient surtout en décalage avec la promesse de bâtir un nouveau « pacte girondin », énoncée lors de son discours devant la Conférence nationale des territoires, quelques mois plus tôt¹.

Suite à ces réformes, un nouvel équilibre des finances communales semble se dessiner. Bien que les territoires aient pu être réaffirmés comme les échelons pertinents de l'action publique, la crise sanitaire n'a pas profondément bouleversé cet agencement. Si l'agonie du modèle de finances locales associé aux grandes lois de décentralisation est désormais consommée, la régulation du système n'en reste pas moins sur une ligne de crête. Comme nous allons le montrer, une fois sorti du « quoi qu'il en coûte », le prochain quinquennat aura notamment à trancher le dilemme entre une approche intégrée des finances publiques et un second modèle, exprimant une conception plus ambitieuse et renouvelée de la décentralisation.

Des ressources globalement préservées, au prix d'une perte d'autonomie locale

Le financement des services publics communaux est assuré par trois catégories de recettes : la fiscalité, les concours de l'État et la tarification pour le solde². Le quinquennat s'inscrit dans le mouvement historique lancé depuis les années 1990, consistant à réduire la part de fiscalité directe locale sur laquelle les élus ont un réel pouvoir de modulation tandis que la libre administration de ces ressources reste garantie, même si elle se trouve toujours plus encadrée par diverses normes et prescriptions.

1. Des relations financières État/collectivités chahutées par l'impact de la crise sanitaire

Alors que la précédente mandature avait été marquée par la baisse drastique de la principale dotation, la DGF, au titre de la contribution au redressement des finances publiques³, la séquence 2017-2022 a vu la stabilisation des concours financiers de l'État, sans pour autant revenir sur la

¹ Voir en ligne : www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/18/discours-d-emmanuel-macron-au-senat-lors-de-la-conference-des-territoires.

² Pour environ 82 Md€ – fiscalité (1/2) et dotations (1/3). Source : rapport OFGL 2021.

³ La dotation globale de fonctionnement des collectivités est passée de 41,5 Md€ en 2013 à 30,9 Md€ en 2017, dont 18,3 Md€ pour les communes.

coupe d'un quart qui avait été opérée. À l'intérieur de cette enveloppe, la montée en puissance des dispositifs correcteurs d'inégalités, à l'instar de dotations au titre de la politique de la ville, s'est néanmoins poursuivie.

L'État n'assure plus, depuis au moins dix ans, la croissance de cette péréquation verticale sur son budget propre. Il a continué à privilégier le financement par les collectivités elles-mêmes (péréquation horizontale) en ponctionnant notamment celles dont les indicateurs financiers étaient les plus favorables. Mais la mécanique s'essouffle du fait de l'opposition grandissante des contributeurs eux-mêmes, soumis à la rigidité de leur budget mais aussi au sentiment inavoué d'irresponsabilité des bénéficiaires, qui en feraient un usage dispendieux et clientéliste.

Durant la crise sanitaire, les collectivités ont été en première ligne pour assurer la sécurité des citoyens et soutenir les populations les plus vulnérables (Némery 2020), souvent à la place de l'État local dépassé. Le bloc local a subi parallèlement une forte baisse de ses recettes tarifaires (transports par exemple), une hausse de ses dépenses nettes mais a été relativement protégé du fait de la structure de ses ressources et sa bonne santé financière. Néanmoins, certaines communes – touristiques ou villes centres essentiellement – ont été lourdement touchées par les effets de la pandémie, nécessitant l'intervention du pouvoir central qui a su mobiliser un « filet de sécurité⁴ » garantissant le maintien des recettes fiscales et soutenant l'investissement.

Conséquence collatérale de la crise sanitaire, les contrats dits de Cahors⁵, encadrant l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités, ont été suspendus. Contrepartie de la prévisibilité et de la stabilité des concours financiers de l'État, cette « approche partenariale » visait, sous la menace de pénalités financières, à responsabiliser les collectivités dans la maîtrise de leurs charges et de leur endettement. Ce renforcement du contrôle budgétaire et financier, considéré par la plupart des élus locaux comme une entorse à l'autonomie locale, n'aura ainsi pas survécu à la réalité des besoins suscités par la crise sanitaire.

2. La suppression de la taxe d'habitation, acmé de la décomposition du système fiscal local

Le caractère obsolète et injuste de la fiscalité locale sur les ménages était communément dénoncé, notamment du fait de l'absence de révision des valeurs locatives toujours évaluées selon les conditions du marché immobilier d'il y a un demi-siècle. Faute d'actualisation régulière, les contestations des contribuables étaient désamorçées par une accumulation d'allègements financés par l'État, concentrant sur une minorité l'impact de cet impôt local résiduel.

Plutôt que de moderniser cet impôt local, au risque de transferts financiers massifs entre groupes sociaux concernés, le gouvernement a opté pour la solution plus populaire de la suppression sèche, au péril de l'accroissement de la dette publique. Les communes ont néanmoins vu leur perte compensée par la redescende de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements, altération elle-même contrebalancée par un transfert de TVA et un apport national pour le léger manque à compenser.

Au-delà des conséquences techniques et politiques de répartition entre communes⁶, les effets de bords peuvent être puissants. Ainsi, l'indicateur de mesure de la richesse relative des communes, le potentiel financier – support de la péréquation – voit sa hiérarchie substantiellement modifiée. De même l'incitation à construire du logement social, notamment dans les quartiers politiques de la ville où les bailleurs bénéficient d'abattements, s'effondrera dès lors que les communes ne

⁴ Article 21 de la loi de finances rectificatives 2020.

Voir en ligne : www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ21011638G.html.

⁵ Lancés lors de la Conférence nationale des territoires en 2017 dans cette ville.

⁶ Une part de la nouvelle dynamique foncière des communes surcompensées, essentiellement rurales, pourrait alimenter le budget des communes sous-compensées, plutôt urbaines.

bénéficieront plus d'autres ressources propres pour financer les charges liées à la présence de nouveaux habitants.

Last but not least, la taxe foncière, dernière ressource fiscale modulable par les conseils municipaux, voit sa part économique de l'assiette mitée par un abattement de 50 % sur les établissements industriels⁷. Si cette baisse d'un impôt de production en faveur de la compétitivité des entreprises, option conforme au « logiciel macronien », se fera, au moins dans un premier temps, sans perte de recettes pour les communes, elle semble achever la transformation structurelle du financement local décentralisé et le rendre toujours plus dépendant d'arbitrages centraux.

Un modèle à reconstruire et à articuler à la démocratie locale

Les actes I et II de la décentralisation visaient à accorder aux collectivités un régime de pleine responsabilité, sous la double vigilance du juge et du citoyen⁸. À l'aune des récentes réformes, cette approche semble vivre ses derniers moments.

1. Deux philosophies concurrentes de la décentralisation s'affrontent historiquement

La première, que l'on retrouve généralement à l'étranger, en Angleterre ou en Allemagne par exemple, et qu'a entérinée le juge constitutionnel en 2009⁹, privilégie une conception intégrée des finances publiques, où l'État guide les grands équilibres macroéconomiques, tout en laissant – conformément au concept de subsidiarité¹⁰ – la gestion de la proximité à l'échelon approprié.

La seconde, plus ambitieuse du point de vue de l'autonomie locale, s'appuie sur l'autonomie fiscale comme double levier de démocratie et d'efficacité : de démocratie, parce que l'arbitrage politique et citoyen entre fiscalité et réalisations nouvelles offre le meilleur régulateur face au contribuable « qui en veut pour son argent » ; d'efficacité économique, car c'est par le prix de l'impôt que se révélerait le niveau optimum entre la désutilité du prélèvement et l'utilité de la dépense collective.

La décentralisation est une affaire trop sérieuse pour ne la confier qu'à des administrateurs, aussi compétents et dévoués soient-ils. Comme le plaidait Alexis de Tocqueville il y a déjà fort longtemps, elle n'a pas seulement une valeur libérale, mais porte aussi une vertu civique, entretenant les occasions pour le peuple de s'intéresser aux affaires publiques¹¹. En affaiblissant la responsabilité des élus, la suppression sèche de la TH conduira à reporter le financement marginal de la gestion de proximité sur les seuls propriétaires, sans autre force de rappel dans la surenchère des besoins, par définition illimités, venant d'habitants désensibilisés à « la contribution commune » fondée sur l'article 13 de notre déclaration des droits.

Sous la contrainte de la dette publique, rappelée dans de nombreux rapports publics et conforme à la (vieille) exigence de Bercy de renforcer son monopole de pilotage des prélèvements obligatoires, la double lame du rationnement de la recette et de l'encadrement de la dépense modifie structurellement la trajectoire de la décentralisation. En adoptant le présupposé que le niveau de

⁷ La part économique de la taxe foncière, représentant 40 % du produit, est décomposée entre les établissements commerciaux et industriels.

⁸ Les Chambres régionales des comptes évaluent la gestion tandis que les tribunaux administratifs jugent de la légalité des actes, et le citoyen dispose de son bulletin de vote.

⁹ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 par laquelle la haute juridiction considère qu'il ne résulte d'aucune disposition constitutionnelle que les collectivités bénéficient d'une autonomie fiscale.

¹⁰ Principe selon lequel une autorité centrale ne peut effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être réalisées à l'échelon inférieur.

¹¹ N'est-ce pas en effet « sur la place publique et dans le sein de l'assemblée générale des citoyens que se traitent, comme à Athènes, les affaires qui touchent aux intérêts de tous », *De la démocratie en Amérique*, t. I.

dépense ne peut être subordonné à la seule logique exponentielle des besoins, deux modèles de régulation peuvent revendiquer le fin mot de l'histoire.

2. Deux voies de reconstruction envisageables

Une logique fruste de délégation de la dépense semble dans l'air du temps. Selon cette vision de la gouvernance financière, majoritaire en Europe, l'action décentralisée est comprise comme un levier parmi d'autres d'une politique économique nationale qui ne supporte pas la dispersion des initiatives face aux engagements internationaux. Dès lors, les collectivités s'assimilent de plus en plus à de simples opérateurs publics, chargés de mettre en œuvre au niveau local des politiques décidées nationalement.

Ainsi, en France, l'ancienne tutelle préfectorale a été remplacée par des mécanismes de régulation basés sur la coopération et le marchandage. Le développement d'outils de « gouvernement à distance¹² » constitue un mode détourné pour peser/orienter les décisions des communes, voire les mettre en concurrence. De même, les contractualisations, appels à projet ou autres cofinancements permettent à l'État de garder l'initiative dans des champs qu'il ne maîtrise plus totalement, mais également de piloter des pans entiers de la dépense locale, ces ressources devenant essentielles dès lors que l'arbitrage décentralisé du prélèvement a disparu.

Il est permis de construire un scénario alternatif, en remettant le citoyen/contribuable au centre du dispositif. La suppression de la TH offre l'opportunité d'une modernisation administrative en redonnant du sens à l'impôt local. Étant entendu que la confiance des citoyens repose en partie sur la connaissance de la manière dont chaque euro de contribution est utilisé, une fiscalité moderne et acceptée devrait reposer sur trois principes directeurs : pertinence de l'assiette (à la fois citoyenne et adossée aux réalités économique et territoriale), universalité et équité (tout le monde contribue aux charges communes, en fonction de ses capacités) et lisibilité (qui paye quoi).

Il est communément admis que la reconstruction d'un impôt citoyen local (Wolf et Wolf 2020) ne pourra se faire en créant une nouvelle taxation. Le principal enjeu réside dès lors sur l'échelon où il y a le moins de fiscalité ménage, c'est-à-dire celui de l'intercommunalité, dont le renforcement sur le terrain fiscal passe assurément par une évolution simultanée du mode de scrutin vers le suffrage universel direct. Ce qui ne se fera pas sans résistances (Desage et Guéranger 2011). D'un point de vue technique, l'antique taxe d'enlèvement des ordures ménagères pourrait glisser vers cet impôt citoyen. Complémentaire ou alternative, la déconnexion de la part économique et ménage de la taxe foncière permettrait que cette dernière, une fois les valeurs locatives rénovées, redevienne le support d'un authentique impôt communal politiquement responsable, en commençant par informer l'occupant du montant que paye son propriétaire bailleur, sans exclure pour l'avenir une redistribution des futures augmentations.

La capacité à assurer à tous les citoyens le socle de service public auquel ils ont droit ne peut être garantie que si le financement fiscal est adossé à une part de dotations d'État, qui remplit parallèlement une fonction d'équité et de péréquation nationale. Une réforme fiscale locale d'ampleur ne peut être menée indépendamment d'un profond reformatage de la péréquation. C'est bien dans le couplage de ces deux enjeux qu'un nouvel acte de la décentralisation trouvera à la fois modernité et prise sur le réel, en lien avec des objectifs de refondation démocratique dont le local a bien besoin.

¹² Selon les mots du politiste Renaud Epstein à propos des effets de la rénovation urbaine version ANRU.

Bibliographie

- Desage, F. et Guéranger, D. 2011. *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.
- Némery, J.-C. 2020. « Le rôle du maire en temps de crise », *Revue française d'administration publique*, n° 176, p. 937-946.
- Wolf, M. et Wolf, O. 2020. « La suppression de la TH : point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ? », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 2, n° 2, p. 85-93. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://gfp.revuesonline.com/articles/lvgfp/pdf/2020/02/lvgfp20202p85.pdf>.
- Wolf, O. 2018. « Fiscalité locale : remettre le contribuable au centre du dispositif », *La Gazette des communes*, n° 2411, p. 58-60.
- Le Lidec, P. 2020. *Emmanuel Macron et les réformes territoriale*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, chap. 1 : « Le renforcement du pilotage central ou les limites de la confiance », p. 17 à 47.

Olivier Wolf est administrateur territorial. Après avoir occupé des fonctions financières dans plusieurs intercommunalités, il exerce depuis 2014 des missions de direction générale en commune. Membre du comité scientifique et technique de l'Observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL), il a publié de nombreux articles sur les finances locales.

Liste des publications : <https://www.linkedin.com/in/olivier-wolf-b3ab4b7b>.

Pour citer cet article :

Olivier Wolf, « Finances communales : un bilan du quinquennat Macron en clair-obscur », *Métropolitiques*, 16 mai 2022. URL : <https://metropolitiques.eu/Finances-communales-un-bilan-du-quinquennat-Macron-en-clair-obscur.html>.