

...le rapport d'information

« ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES BONS COMPTES FERONT LES BONS AMIS ! »



De nombreuses décisions unilatérales de l'État **affectent**, directement ou indirectement, le « **pouvoir d'agir** » des **collectivités territoriales**. Qu'elles augmentent leurs charges ou qu'elles en diminuent les ressources, ces décisions compromettent l'**équilibre des finances locales**, dans un contexte budgétaire déjà largement contraint en raison de la **hausse du coût de l'énergie et des matières premières**.

Ce constat, très largement **partagé par les élus locaux**, est à l'origine de la mission d'information, créée à l'initiative du groupe **Rassemblement démocratique et social européen (RDSE)**, dans le cadre de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, qui confère à chaque groupe un « droit de tirage ».

Les décisions réglementaires

Elles imposent aux collectivités locales des contraintes de plus en plus **nombreuses**, submergent les élus et les placent souvent face à des « *injonctions paradoxales* ». Il en résulte de nombreux coûts induits pour les collectivités.

Les décisions budgétaires de l'État

Elles génèrent un financement de plus en plus **instable** caractérisé par une **imprévisibilité** des ressources et une **perte progressive de l'autonomie fiscale** des collectivités.

Les décisions de l'État, qu'elles soient de nature budgétaire ou réglementaire, placent ainsi les collectivités, et en particulier les plus petites d'entre elles, dans une situation difficilement soutenable financièrement et qui accentue le sentiment général de découragement chez les élus locaux.



Certains élus considèrent qu'ils sont devenus des « **auxiliaires** » ou des « **opérateurs** » de l'État, **sans marges de manœuvres** pour conduire les politiques publiques locales pour lesquelles ils ont été élus.

I. LES NORMES RÉGLEMENTAIRES : UNE PROLIFÉRATION QUI GÉNÈRE UN IMPACT TRÈS NÉGATIF POUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mission confirme le diagnostic établi en janvier 2023 par la délégation du Sénat aux collectivités territoriales sur « *l'addiction aux normes* » applicables aux collectivités territoriales.

Il est cependant difficile d'objectiver la situation. À l'heure actuelle, aucun thermomètre ne permet de mesurer la fièvre normative et son évolution dans le temps. Le chiffre de 400 000 normes, parfois avancé, ne repose sur aucun recensement rigoureux. À défaut de disposer de chiffres incontestables, le rapport relève la **progression inquiétante des codes qui régissent l'activité des collectivités**. En particulier, le code général des collectivités territoriales (CGCT), qui a triplé de volume entre 2002 et 2023, approche aujourd'hui le **million de mots**.

Cette inflation normative a des **répercussions financières**, directes ou indirectes, sur la conduite des grandes politiques publiques locales.

Selon une consultation menée par le Sénat en janvier dernier, 4 élus sur 5 déplorent les conséquences financières négatives du poids des normes. Ce dernier se traduit par :



une augmentation **directe** des coûts de la collectivité pour 30 % des élus répondants ; selon le rapport d'activité du CNEN, les normes réglementaires représentent, en 2022, un coût net de **2,5 milliards d'euros** pour les collectivités ;



une augmentation **indirecte** des coûts pour 70 % des répondants. En effet, le poids des normes entraîne la modification, le report, voire l'abandon des projets portés par les collectivités.

Le rapport de la mission se fait l'écho des **prises en garde** des élus :



plus les normes sont **nombreuses**, plus elles risquent de générer des contradictions ;



plus elles sont **complexes**, plus elles risquent d'être interprétées différemment selon le service en charge de leur respect.

Les élus ont donné à la mission de nombreux exemples concrets, tels que la règle du ZAN qui impose aux élus des contraintes disproportionnées ou encore le principe selon lequel « le silence vaut accord » qui a été assorti de quelque 3000 dérogations.... **Certains cas paraissent même ubuesques**, comme celui du poulailler mobile qu'un maire des Yvelines tente désespérément d'installer sur sa commune, se heurtant à la rigidité des règles d'urbanisme, ou encore celui d'un bénitier qu'on a demandé à un maire d'abaisser pour le rendre accessible aux personnes à mobilité réduite.

Le poids des normes a également un impact en termes de ressources humaines. En effet, d'une part, certaines collectivités doivent recruter des juristes pour faire face à la complexité de la réglementation, d'où un coût pour la collectivité. D'autre part, de nombreux élus ont des **difficultés de recrutement dans certains secteurs** où les normes sont trop complexes. Le cas des secrétaires de mairie est, de ce point de vue, emblématique.

Tous ces impacts sont aujourd'hui **mal évalués** par l'État, que ce soit en amont de la préparation des textes ou en aval. Cette situation tient, dans une large mesure, à une **insuffisante concertation** avec les collectivités qui sont pourtant les **destinataires** de ces décisions.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission recommande un **suivi attentif de la charte d'engagements** signée par le Sénat et le Gouvernement le 16 mars 2023, charte dont l'objectif est de promouvoir une culture collective de « sobriété » des normes imposées aux collectivités territoriales¹.

¹ https://www.senat.fr/fileadmin/cru-1681198794/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/decentralisation/charte_simplification.pdf

II. LES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT : UNE COMPLEXIFICATION DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CARACTÉRISÉ PAR UN EMPILEMENT DE MESURES PARFOIS CONTRADICTOIRES

Cette situation préoccupante est aussi la conséquence des **décisions budgétaires de l'État**. Ces décisions, qui concernent à la fois les **ressources** et les **dépenses** des collectivités, sont de plus en plus nombreuses et complexifient le financement des collectivités en raison de la sédimentation des ressources et de la perte de visibilité pour les élus. **Ainsi, entre 2010 et 2023, plus de 70 décisions ont été prises concernant la fiscalité locale qui ont, pour certaines d'entre elles, dégradé sensiblement l'autonomie fiscale des collectivités par la suppression d'impôts locaux.**

Concernant les ressources, un constat s'impose : les élus se perdent dans le maquis des règles applicables :



l'usage des **dotations d'investissement** est de plus en plus contraint : en effet, aux critères nationaux s'ajoutent souvent des critères locaux fixés par les préfets



les modalités de répartition de la **DGF** reposent sur de **trop nombreux critères** mal compris des élus locaux. Ainsi, 11 critères de ressources et 19 critères de charges sont utilisés pour calculer la DGF des communes



les « **filets de sécurité** » (ou « boucliers tarifaires ») sont certes vertueux dans leur principe puisqu'ils permettent de soutenir les collectivités les plus en difficulté : ils sont toutefois complexes dans leur application et ne couvrent que très partiellement les dépenses nouvelles pour les collectivités.

Concernant les dépenses, nombre de décisions de l'État ont eu pour effet de les augmenter tout en tentant de les encadrer... Ainsi, la revalorisation du point d'indice génère un surcoût estimé de 1,5 milliard d'euros en 2023 pour les seules communes et leurs groupements quand celle du Revenu de solidarité active (RSA) pèse à hauteur de 240 millions d'euros pour les départements.

Pourtant, l'État n'a de cesse de vouloir encadrer les **dépenses de fonctionnement** des collectivités depuis les **contrats de Cahors** alors même que celles-ci ont **démontré leur esprit de responsabilité** ainsi que la **rigueur de leur gestion**. Cette volonté est doublement **contradictoire** :



avec la hausse des **dotations d'investissement** allouées aux collectivités dans le cadre du plan de relance et de la création du fonds vert



avec la forte incitation du Gouvernement pour **développer l'investissement local** notamment à travers des programmes partenariaux lancés en 2018 et 2019 : action cœur de ville, territoires d'industrie ou petites villes de demain. Or, les dépenses d'investissement, même si certaines d'entre elles, liées à la rénovation thermique des bâtiments auront pour effet de diminuer la facture énergétique, généreront *de facto* une hausse des dépenses de **fonctionnement** pour la maintenance et l'entretien de ces nouveaux investissements (y compris des dépenses de personnel).



Conséquences : un climat détérioré entre le Gouvernement et les collectivités territoriales ainsi qu'une perte de confiance de ces dernières d'autant que la **plupart des réformes budgétaires et fiscales** ont été prises **sans consultation des élus** et, quand des consultations ont été menées, **sans tenir compte des nombreuses réserves** émises par ceux-ci. Dès lors, au-delà de la contrainte budgétaire que les élus ont intégrée avec résilience, ce qui pèse aujourd'hui le plus fortement sur l'action locale est **l'incertitude sur l'évolution des ressources, leur pérennité et leur dynamisme.**

III. LES 10 RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

La mission d'information formule **10 recommandations fortes** afin de mieux mesurer et de limiter l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités.



Recommandation **1** : Renforcer le dialogue État / collectivités au plan national

La mission recommande un **rapprochement, voire une fusion du Comité des finances locales (CFL) et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**. Une telle évolution permettrait :

- de **mieux évaluer**, en amont et en aval, l'impact des décisions de l'État sur l'équilibre des finances locales ;
- de fournir un appui au **Sénat**, représentant constitutionnel des collectivités territoriales.



Recommandation **2** : Renforcer le dialogue État / collectivités dans les territoires

4 axes sont privilégiés :

1. mettre en place, à **titre expérimental, dans certains départements, des conférences de dialogue** ;
2. donner au préfet **autorité sur l'ensemble des services et agences** de l'État ;
3. renforcer son rôle et celui du sous-préfet en matière de **conseil et d'ingénierie** ;
4. simplifier la procédure relative au **droit de dérogation** du préfet



Recommandation **3** : Privilégier les expérimentations avant toute réforme impactant les collectivités



Recommandation 4 : Prévoir que les décisions de l'État impactant les finances locales doivent entrer en vigueur avant le vote des budgets locaux, et non en cours d'exercice



Recommandation 5 : Inscrire dans la Constitution que toute création ou extension de compétences ou toute modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales résultant d'une décision de l'État et ayant pour effet d'augmenter les dépenses de celles-ci est accompagnée de ressources équivalentes au montant estimé de cette augmentation



Recommandation 6 : Mettre en place un réexamen régulier, selon une récurrence à définir mais *a minima* tous les 5 ans, des droits à compensation pour tenir compte du dynamisme naturel des charges liées à un transfert, création, extension ou modification des conditions d'exercice d'une compétence résultant d'une décision de l'État induisant une hausse des charges des collectivités territoriales



Recommandation 7 : Accélérer la révision des valeurs locatives cadastrales



Recommandation **8** : Assouplir les règles de plafonnement et de liaison des taux des impôts locaux



Recommandation **9** : Revoir les modalités de répartition de la DGF en profondeur, préalable nécessaire à une indexation de cette dernière sur l'inflation



Recommandation **10** : Mettre fin à la pratique de minoration des variables d'ajustement

Président de la mission




Jérôme BASCHER
Sénateur de l'Oise
(Les Républicains)

Rapporteure



Gylène PANTEL
Sénatrice de la Lozère
(RDSE)

 En savoir plus sur la mission :

