

N° 228

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 décembre 2018

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*pour que l'État s'applique à lui-même les efforts qu'il demande aux collectivités territoriales,*

PRÉSENTÉE PAR

MM. Édouard COURTIAL, Serge BABARY, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. Bernard BONNE, Jean-Marc BOYER, Max BRISSON, Mme Agnès CANAYER, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mme Marta de CIDRAC, M. Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Catherine DEROCHÉ, Jacky DEROMEDI, M. Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mmes Nicole DURANTON, Dominique ESTROSI SASSONE, M. Christophe-André FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Daniel GREMILLET, Alain HOUPERT, Mme Corinne IMBERT, MM. Alain JOYANDET, Guy-Dominique KENNEL, Mme Christine LANFRANCHI DORGAL, MM. Henri LEROY, Gérard LONGUET, Antoine LEFÈVRE, Mme Vivette LOPEZ, M. Michel MAGRAS, Mme Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Jean-Marie MORISSET, Louis-Jean de NICOLAÏ, Jean-Jacques PANUNZI, Cyril PELLEVAL, Philippe PEMEZEC, Stéphane PIEDNOIR, Rémy POINTÉREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Jean-François RAPIN, Charles REVET, Vincent SEGOUIN, Mme Claudine THOMAS et M. Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte social, fiscal et institutionnel tendu, les Français doivent, plus que jamais, pouvoir compter sur leurs services publics et voir, dans les collectivités et l'État, non pas des entraves mais des solutions. Cela passe, nécessairement, par le rétablissement de la confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

Pour y parvenir, ces dernières ont besoin d'autonomie financière et fiscale mais surtout d'écoute bienveillante et de la levée des contraintes permanentes.

Mais, plus encore, elles ne peuvent être les victimes de l'incapacité de l'État à se réformer.

Or, pour ce nouvel exercice budgétaire, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, l'État a, une nouvelle fois, démontré qu'il était incapable de faire pour lui-même les efforts qu'il demande aux collectivités. Ainsi, l'État continue de creuser son déficit alors qu'il impose, année après année, une baisse des dotations voire une suppression de recettes aux collectivités territoriales.

Dans ces conditions, « faire mieux avec moins » est un principe devenu plus qu'une ligne de conduite, un crédo et même une condition de survie pour nombreuses d'entre elles.

Et ce malgré leurs efforts tous aussi inédits, pour certaines d'entre elles de réduction des dépenses de fonctionnement, pour respecter la parole donnée aux électeurs autant que les deniers publics, fruits de la solidarité et du travail de nos compatriotes.

C'est le cas, par exemple, du conseil départemental de l'Oise qui a mis en place en 2015 sous la présidence de l'auteur de la présente proposition, un plan inégalé d'économies alors que la collectivité était au bord de la faillite après une gestion peu rigoureuse de la majorité précédente. Il s'est traduit par :

- 50 M€ de baisse de dépenses nettes ;

- 30 M€ d'économies pour gager des hausses de dépenses obligatoires, en particulier dans le secteur social (par exemple la revalorisation du revenu de solidarité active (RSA)) ;
- sans augmenter les impôts ni baisser les investissements tout en diminuant la dette.

Mais aujourd'hui cette gestion responsable est remise en cause par l'incapacité de l'État à s'appliquer les efforts qu'il impose aux autres.

L'étranglement financier actuel est aggravé par des compétences nouvelles qui fragilisent d'autant plus les finances locales. Ainsi, il ne s'agit plus seulement de « faire mieux avec moins » mais de « faire mieux avec plus », non pas de moyens mais de compétences et de dépenses supplémentaires non compensées par l'État.

Et le plan pauvreté du Gouvernement annoncé en septembre dernier en est un parfait exemple pour les départements.

Car si le Président de la République a annoncé une compensation de 8,5 milliards d'euros sur quatre ans, cela est toujours en deçà de ce que l'État doit chaque année aux départements pour compenser des dépenses qu'ils effectuent pour lui et qui ne leur sont pas remboursées.

Prenons deux exemples concrets.

Premier exemple : le plan pauvreté renforce l'accompagnement vers l'emploi qui concerne souvent les bénéficiaires du RSA, un dispositif géré par les départements. Or, avant même cette annonce, l'État ne remboursait que 47 % du coût du RSA aux départements, qui prennent à leur charge la différence. Et ils devraient donc dépenser toujours plus pour satisfaire l'État sur leurs budgets propres ?

Second exemple : le plan pauvreté étend l'aide sociale à l'enfance jusqu'à 21 ans. Si cela est le cœur de métier du département, les mineurs étrangers isolés en seraient également bénéficiaires jusqu'à cet âge-là. Ce choix conduirait à saturer encore davantage des centres d'accueil déjà au bord de la rupture en raison de la politique migratoire, compétence quant à elle régaliennne, qui est menée depuis 2012. Pour l'Oise, ce sont 250 majeurs supplémentaires à prendre en charge. Et les conseils départementaux devraient donc, là encore, régler la facture pour l'État sur leurs budgets propres ?

Ainsi et alors que cette collectivité a mis en œuvre une gestion ascétique et économe des deniers publics et qu'elle a démontré sa capacité à s'attaquer au cœur du problème lui permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaires afin de mettre en place des dispositifs utiles et innovants pour ses

administrés, elle serait pénalisée une nouvelle fois par l'incapacité de l'État ou son refus à agir dans le même sens.

Et si selon le principe général du droit : *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude, c'est pourtant bien ce que fait l'État en se défaussant sur les conseils départementaux, mais plus généralement sur les collectivités territoriales, dans la charge de l'effort budgétaire.

Faire supporter aux seules collectivités territoriales une grande majorité de la baisse des dépenses publiques n'est pas acceptable mais surtout pas tenable pour les collectivités qui se retrouvent prises en étau. Davantage de compétences obligatoires et de dépenses décidées par l'État sur ce point décentralisateur ou induites par son inaction d'un côté, mais, de l'autre, moins de recettes, à l'image de la suppression de la taxe d'habitation ou de la baisse continue des dotations d'un État qui, financièrement, redevient étrangement centralisateur.

Cette double peine pour les communes, les départements et les régions est donc un jeu de dupes de l'État qui augmente les compétences tout en baissant les ressources.

Mais l'État va désormais encore plus loin en imposant, dans la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 des contractualisations entre lui et 340 collectivités territoriales soumises à « un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ». Dans le même temps, la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ne prévoit aucune trajectoire sérieuse de baisse de la dépense publique pour l'État.

Or, si le Conseil constitutionnel a validé ce mécanisme jugeant qu'il ne portait atteinte ni à « la libre administration » ni à « l'autonomie financière » des collectivités territoriales, cette mesure était assortie de la condition que les contractualisations « concourent à des fins d'intérêt général ». En l'espèce, ici, fixer la participation des collectivités territoriales à la réduction du déficit de l'État.

Mais quid si l'État n'y concourt pas lui-même ?

Ce renoncement de l'État à participer au redressement national et jetant le discrédit sur les collectivités territoriales qui seraient incapables de se réformer est une faute majeure qui fragilise notre démocratie locale.

Car c'est tout d'abord ignorer l'esprit de responsabilité qui anime de nombreux élus locaux et leurs obligations quant à la mise en œuvre de certaines

compétences imposées, tout en méprisant leur volonté de respecter les engagements pris devant leurs administrés.

C'est aussi alimenter la défiance de nos compatriotes à l'égard de l'action publique et vouloir jeter de l'huile sur les braises de la colère des Français vis-à-vis d'élus qu'ils considèrent comme déconnectés des réalités.

C'est, enfin, refuser d'œuvrer concrètement au pouvoir d'achat des Français. En effet, seule une véritable politique de baisse des dépenses publiques de l'État, non pas des services régaliens, mais d'abord de son fonctionnement, lui permettra de retrouver des leviers financiers afin de diminuer durablement et sensiblement la pression fiscale, sans pour autant pénaliser les entreprises, moteur de la croissance et de l'emploi.

Ainsi, la présente proposition de résolution appelle le Gouvernement à faire en sorte que l'État prenne enfin ses responsabilités pour maîtriser la hausse des dépenses publiques. Elle demande solennellement que toute baisse des dotations ou suppression de la fiscalité locale soit suspendue tant que l'État ne fait pas au moins autant d'efforts budgétaires que les collectivités territoriales.

Si dans chaque commune bat le cœur de notre République, il serait temps que l'État s'en souviennne.

**Proposition de résolution pour que l'État s'applique à lui-même les efforts qu'il demande aux collectivités territoriales**

- ① Le Sénat,
- ② Vu les articles 34, 34-1, 72 et 72-2 de la Constitution,
- ③ Vu les articles L.O. 1114-1 et L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales,
- ④ Vu l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales,
- ⑤ Vu les articles 13 et 29 de la loi n° 2018 32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022,
- ⑥ Vu l'article 24 du Règlement du Sénat,
- ⑦ Considérant les mouvements successifs de décentralisation et de renforcement des compétences des collectivités territoriales ;
- ⑧ Considérant dans le même temps, les baisses régulières des ressources des collectivités territoriales pour les assumer ;
- ⑨ Soulignant les efforts des collectivités pour participer à la nécessaire réduction des dépenses publiques ;
- ⑩ Soulignant la vitalité de la démocratie locale se mesurant par un niveau de participation aux élections municipales le plus élevé ;
- ⑪ Soulignant que le maire est l' élu préféré des Français ;
- ⑫ Rappelant que les collectivités territoriales constituent le premier investisseur public ;
- ⑬ Rappelant que les collectivités territoriales sont les seules composantes des administrations publiques à voter leur budget de fonctionnement à l'équilibre ;
- ⑭ Rappelant que les collectivités territoriales doivent parfois financièrement faire face aux conséquences de l'action ou de l'inaction de l'État ;
- ⑮ Rappelant que les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées et qui ne peuvent donc leur être imposées ;

- ⑩ Regrettant des diminutions constantes et sans cohérence des concours financiers aux collectivités locales par les différents gouvernements ;
- ⑪ Regrettant l'absence d'engagements financiers de l'État dans les lois de finances successives de réduction des déficits ;
- ⑫ Invite le Gouvernement à prendre en considération, dans ses relations avec les collectivités territoriales, les principes suivants :
  - ⑬ – compenser financièrement, de manière évolutive et intégrale, toutes les compétences qu'il délègue aux collectivités ;
  - ⑭ – exclure du calcul des dotations aux collectivités territoriales toutes les compensations financières que l'État leur doit au titre du transfert de compétences ou de décisions unilatérales qu'il prend et ayant directement des incidences sur les finances locales ;
  - ⑮ – renoncer à la contractualisation dès lors que l'État n'a pas fourni au moins autant d'efforts budgétaires que la collectivité territoriale co-signataire ;
  - ⑯ – respecter l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, en particulier dans la fixation des taux par elles pour des raisons de responsabilité financière et de démocratie locale ;
  - ⑰ – suspendre toute baisse des dotations ou de suppression des taxes locales au détriment des collectivités tant que l'État n'a pas fait au moins autant d'effort budgétaire qu'il leur impose.