



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**L'autonomie financière des collectivités
locales
(cours)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - La liberté dans l'usage des ressources : une liberté partielle	4
II - Les ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources	5
III - Le pouvoir fiscal des collectivités locales	6
IV - La compensation des compétences transférées.....	7
V - La péréquation	8

INTRODUCTION

Lorsqu'il s'agit de poser des règles touchant aux collectivités locales, Gouvernement et législateur se doivent de respecter le principe de libre administration de ces collectivités. Ce principe se traduit, en matière budgétaire, par celui d'autonomie financière constitutionnalisé à l'article 72-2 de la Constitution de 1958 par la réforme du 28 Mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République. Bien que progressistes en apparence pour la reconnaissance aux collectivités locales d'une liberté en matière financière, ces progrès demeurent, cependant, tout relatifs.

Ainsi, si les collectivités territoriales sont, en principe, libres de décider des opérations qu'elles financent, certaines dépenses présentent, pour elles, un caractère obligatoire, ce qui limite, alors, leur autonomie budgétaire (I). Le progrès le plus remarquable constaté en 2003 semblait concerner l'obligation selon laquelle les ressources propres desdites collectivités doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources (II). Mais, faute de définition juridique véritablement pertinente, ce concept semble privé de tout effet contraignant. Quant au pouvoir fiscal de ces collectivités (III), s'il avait fait l'objet d'un renforcement par les lois de décentralisation de 1982-1983, il semble qu'il soit de plus en plus remis en cause, l'un de ses éléments fondamentaux, en l'occurrence le pouvoir de fixation des taux, étant régulièrement limité par le législateur. Les deux autres nouveautés consacrées par la réforme constitutionnelle de 2003 constituent, elles aussi, des progrès tout relatifs. Ainsi, lorsque l'Etat transfère des compétences aux collectivités territoriales, ce transfert doit s'accompagner de celui des ressources auparavant consacrées à l'exercice de ces compétences par l'Etat ; cependant, l'Etat n'est tenu qu'au maintien des ressources à un niveau équivalent à celui existant avant le transfert desdites compétences, et n'est, en aucune façon, obligé de les augmenter si les dépenses afférentes aux compétences transférées viennent à évoluer à la hausse. (IV). Quant à l'obligation de mettre en place des dispositifs de péréquation (V) visant à réduire les écarts de richesse entre les différentes collectivités territoriales et, ainsi, à assurer plus d'autonomie pour les plus défavorisées, il ne s'agit pas d'une règle véritablement contraignante.

Au final, l'autonomie financière des collectivités locales n'apparaît pas pleinement assurée. En témoignent la disparition progressive des impôts locaux du fait des allègements successifs décidés par l'Etat et leur remplacement par des dotations étatiques, ce qui limite, alors, le pouvoir financier des collectivités. Deux explications peuvent être avancées. D'abord, la relativité de cette autonomie financière doit s'apprécier au regard de la volonté de l'Etat de contrôler le processus décentralisateur : d'une certaine façon, celui-ci semble considérer les collectivités locales plus comme des courroies de transmission de ses propres politiques que comme des centres de décision autonomes. Par ailleurs, la question des finances locales doit, depuis les années 1990, prendre en compte les exigences de la construction européenne en matière de maîtrise des finances publiques. Cet encadrement communautaire vise l'Etat, mais aussi les organismes de Sécurité sociale et les collectivités locales. Dès lors, influencer sur le degré d'autonomie financière de ces collectivités apparaît comme un moyen pour l'Etat de maîtriser l'ensemble des finances publiques afin de garantir le respect des exigences communautaires.

I - LA LIBERTE DANS L'USAGE DES RESSOURCES : UNE LIBERTE PARTIELLE

Première règle, l'article 72-2 du texte constitutionnel prévoit que « les collectivités locales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Cette règle semble renvoyer au concept d'autonomie budgétaire relatif à la possibilité d'utiliser en totale liberté les ressources, sans que l'Etat ne définisse les dépenses.

Cependant, cette autonomie n'est que partielle, comme l'indique d'ailleurs l'article constitutionnel précité lui-même. En effet, si les collectivités disposent d'une grande liberté pour décider de leurs actions, certaines dépenses présentent un caractère obligatoire, telles que, par exemple, les charges de personnel ou le remboursement de la dette. En d'autres termes, les collectivités n'ont pas le choix, et se doivent de budgétiser certaines dépenses prévues par le législateur. Dès lors, la liberté dans l'usage des ressources par les collectivités territoriales n'apparaît pas totale.

II - LES RESSOURCES PROPRES DOIVENT REPRESENTER UNE PART DETERMINANTE DE L'ENSEMBLE DES RESSOURCES

Jusqu'en 2003, il n'existait pas de règles déterminant le seuil de ressources propres en-dessous duquel le principe constitutionnel de libre administration est remis en cause. La réforme de 2003 a, alors, prévu que « 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 ». En d'autres termes, il doit exister un certain ratio entre les ressources propres et l'ensemble des ressources.

La loi organique du 29 juillet 2004 a précisé la notion de ressources propres : y figurent les impositions de toute nature, qu'il s'agisse des impôts locaux ou des impositions nationales partagées avec les collectivités territoriales, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs. N'en font pas partie, en revanche, les emprunts ou encore les dotations attribuées par l'Etat (dotation globale de fonctionnement, dotation globale d'équipement, ...).

Bien qu'intéressant dans son principe, ce renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales n'apparaît pas concluant. En effet, certaines ressources incluses dans les ressources propres sont totalement étrangères au pouvoir de décision desdites collectivités : il en va, ainsi, des parts d'impositions nationales affectées aux collectivités. Surtout, le concept de « part déterminante des ressources » que doivent représenter les ressources propres n'a pas fait l'objet d'une définition véritablement pertinente, puisque le seul élément consistant a été de décider que cette part ne pouvait être inférieure au niveau constaté en 2003. Dès lors, le seuil de ressources propres, en dessous duquel la libre administration des collectivités locales n'est pas assurée, n'apparaît pas clairement défini, de sorte que cet aspect de l'autonomie financière ne présente pas un caractère véritablement contraignant. Ainsi, s'explique que le Conseil constitutionnel valide régulièrement les amputations de ressources fiscales décidées par le législateur.

III - LE POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITES LOCALES

L'article 72-2 de la Constitution prévoit d'une part que les collectivités « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et d'autre part que « la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les conditions qu'elle détermine ». Cet article doit être lu en liaison avec l'article 34 du texte constitutionnel aux termes duquel seul le législateur peut créer une nouvelle imposition. Dès lors, si les collectivités locales peuvent fixer le taux (elles le peuvent, plus précisément, depuis 1980) et l'assiette des taxes locales, elles ne peuvent, en revanche, créer une nouvelle imposition. Le pouvoir fiscal des collectivités locales apparaît, alors, nettement limité. Ce constat est renforcé si l'on prend en considération le fait que l'exercice du pouvoir de fixation des taux et de l'assiette doit se faire dans les conditions déterminées par la loi, cette dernière posant à cette liberté des limites précises. Surtout, le pouvoir de taux des collectivités ne fait l'objet d'aucune protection constitutionnelle : ainsi, quand le législateur diminue, voire supprime, ce pouvoir, le Conseil constitutionnel n'y voit aucune méconnaissance du texte suprême. C'est, ainsi, qu'a été validée la perte de toute liberté du vote des taux par la région depuis 2011.

L'exemple de l'encadrement du pouvoir de taux des communes s'agissant des quatre impôts directs locaux permettra de mieux cerner le degré de liberté dont dispose les collectivités locales en la matière. Concrètement, des taux plafonds sont fournis au début de chaque année N par les services de la DGFIP, après calcul des taux moyens de l'année N-1 : plus précisément, les taux des trois taxes ménagères locales ne peuvent dépasser un plafond égal à 2,5 fois la moyenne nationale de l'année précédente ou la moyenne départementale si elle est plus élevée ; quant à la CFE (contribution foncière des entreprises), le taux plafond correspond à deux fois la moyenne nationale de l'année précédente constatée au niveau des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Il existe, par ailleurs, des règles encadrant l'évolution combinée du taux de chaque taxe. Deux choix s'offrent, alors, à la commune. Celle-ci peut, ainsi, décider de faire varier les taux des quatre taxes locales dans la même proportion : concrètement, la collectivité fixe le produit attendu, puis applique aux bases de l'année N les taux de N-1, ce qui lui permet, par comparaison, de déterminer un coefficient de variation proportionnelle qu'elle appliquera à chacun des taux des quatre taxes. Les communes peuvent aussi opter pour une variation différenciée, ce qui leur permet de modifier la répartition de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables locaux : ici, si le choix du taux est libre, à la hausse comme à la baisse, pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties, il est strictement encadré pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la CFE. A titre d'exemple, le taux de la TFPNB ne peut augmenter plus que l'augmentation du taux de la taxe d'habitation et ne peut diminuer moins que la baisse du taux de cette même taxe.

IV - LA COMPENSATION DES COMPETENCES TRANSFEREES

La réforme constitutionnelle de 2003 a créé un droit à compensation financière au profit des collectivités locales lorsque celles-ci se voient attributaires de nouvelles compétences. Concrètement, d'une part, chaque transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités doit être accompagné du transfert à ces dernières des ressources qui étaient, auparavant, consacrées à leur exercice par l'Etat, et d'autre part, toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales doit être accompagnée de ressources déterminées par la loi. Cette obligation de compensation fait l'objet d'une surveillance étroite de la part du Conseil constitutionnel : ainsi, celui-ci vérifie que la compensation est concomitante, intégrale, contrôlée et durable. Pour autant, le juge constitutionnel se refuse à consacrer l'obligation pour le législateur de transférer des ressources qui évoluent à la hausse, seule une garantie minimale étant imposée : en d'autres termes, l'Etat n'est tenu qu'au maintien des ressources à un niveau équivalent à celui existant avant le transfert desdites compétences, et n'est, en aucune façon, obligé de les augmenter si les dépenses afférentes aux compétences transférées viennent à évoluer à la hausse.

V - LA PEREQUATION

La réforme constitutionnelle de 2003 a imposé l'exigence de péréquation : concrètement, il s'agit d'un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. La péréquation peut être horizontale, elle se fait, alors, entre collectivités : il s'agit ici d'attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus riches. Elle peut être aussi verticale et se faire de l'Etat vers les collectivités territoriales par l'attribution de dotations étatiques. Il ne s'agit pas d'une règle véritablement contraignante, mais d'un simple objectif de valeur constitutionnelle : ainsi, le juge constitutionnel considère que la Constitution n'impose pas que chaque type de ressources et chaque transfert de compétences fasse l'objet d'une péréquation. Les limites de cette démarche se perçoivent, par ailleurs, lorsque l'on constate que près de 90 % des transferts financiers réalisés à ce titre relèvent de la péréquation verticale : cela atteste, alors, que l'État cherche à jouer un rôle correcteur des inégalités locales, mais que les solidarités entre les territoires sont encore insuffisantes, même si celles-ci semblent appelées à se développer.