

Corrigé TD séance 7 : Découverte des finances locales

CT : Collectivités Territoriales ; AF : Autonomie Financière ; CC : Cour des Comptes.

Dissertation : ***Le mode de financement des collectivités territoriales est-il en mesure de garantir leur autonomie ?***

Indication de lecture : Cour des Comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

Accroche

Paul HERNU : « *La progression des dépenses locales et de l'ensemble des dépenses des administrations publiques appelle une régulation financière de la part de l'État. Le bilan positif des contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement n'interdit pas d'améliorer le dispositif qui devrait s'inscrire dans une loi de financement des collectivités territoriales.* » (« *Pour une gouvernance et une régulation systémiques des finances des collectivités locales* », Gestion & Finances Publiques, vol. 5, no. 5, 2019, pp. 16-24.)

Définition des termes

Collectivités Territoriales : Une collectivité territoriale est une autorité publique qui se distingue de l'État (commune, département, région, et EPCI) et dotée d'un exécutif et d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel, exerçant librement ses prérogatives en complément de l'action de l'État.

Mode de financement : finances locales ; système (financier) selon lequel les budgets des CT sont définis et sont financés.

Autonomie : les CT jouissent de l'autonomie administrative, et de l'autonomie financière qui elle, désigne l'indépendance (la liberté d'action et de décision) sur le plan financier et fiscale, mais ici le sens qui convient le plus est celui financier soit budgétaire.

Intérêt : Juger/Mesurer la portée actuelle de la notion d'autonomie financière, et à l'occasion celle fiscale, au regard du mode/système de financement des CT.

Problématique

Le mode de financement actuel des CT est-il efficace pour assurer leur autonomie ?

Le système de financement actuel des CT menace-t-il leur autonomie ?

L'autonomie des CT est-elle remise en cause par le mode de financement que connaissent ces dernières ?

Annnonce : Le système selon lequel les CT françaises se financent, a été consacré et encadré par la notion juridique de « l'autonomie financière » (I) pour donner plus de liberté d'action aux CT. Cependant eu égard à la réalité actuelle des finances locales marquée par divers mécanismes tendant à réduire l'autonomie des CT, l'on peut juger cette notion juridique d'ambiguë (II).

Plan

I – Un mode de financement diversifié des CT et consacré à travers la notion d'« autonomie financière »

A – L'autonomie financière consacrée/reconnue des CT

- La Révision constitutionnelle de mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a consacré l'autonomie financière (AF) : voir en ce sens les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution en vigueur depuis la Révision de 2003 :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

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. [...] »

- L'AF repose sur 02 piliers introduits par la Révision de 2003 → les CT sont autorisées à recevoir tout ou partie du produit d'impositions de toutes natures, ainsi qu'à en fixer l'assiette, le taux dans les limites déterminées par la loi. En outre, les recettes fiscales et autres ressources (propres) doivent représenter pour chaque CT une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.
- Le respect du principe de l'autonomie financière n'est cependant possible que si une part minimale de ressources propres est définie par niveau de collectivités, conformément à la Loi organique du 29 juillet 2004.

B – Des ressources propres et fiscales peu maîtrisées, complétées par différents concours de l'Etat et des organismes publics

- Ressources propres (principales) → les produits de services, les produits de domaines
- Ressources fiscales → fiscalité locale directe : Taxes foncières ; fiscalité indirecte : DMTO, TEOM... ; fiscalité commerciale : CET (CFE & CVAE) ...
- Produits des emprunts

- Les différentes dotations et subventions de l'Etat et des organismes publics (30% environ des ressources globales d'une CT) : DGF, aides à l'investissement, dotations de péréquation, dotations de compensation, dotations d'investissement...

II – L'ambiguïté de la notion juridique d'autonomie financière des CT

A – Une autonomie financière discutable marquée par la montée de mécanismes de limitation

- Diminution des recettes fiscales locales : les diverses réformes supprimant les dégrèvements et exonérations (exemple de la suppression de la TH, et de la baisse de la CVAE) ont conduit l'Etat à compenser les diminutions de ressources inhérentes → émergence de la fiscalité (étatique/nationale) transférée : les ressources fiscales reposent de moins en moins sur la fiscalité locale, qui au départ fut très importante.

Les compensations et transferts ici viennent répondre aux exigences posées par la Constitution → article 72-2 al.4 : « *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* ».

Remarque : l'Etat reste le 1^{er} contributeur local, en ce sens le transfert de ressources augmente les charges de l'Etat → la compensation en elle-même est une augmentation de charges ; en outre la pression fiscale est par ailleurs transférée sur la fiscalité étatique (nationale).

- L'autonomie fiscale reste très limitée au niveau des CT aujourd'hui : les départements sont limités par exemple à la définition des taux des DMTO, les régions à la fiscalité des cartes grises, seules les communes ont un pouvoir sur les taux des impôts fonciers.

Cependant l'autonomie fiscale contrairement l'autonomie financière n'a pas été consacrée : le C. Const. considère 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* » : Voir, en ce sens, C.Const., 29 déc. 2009, décision n°2009-599 DC, considérant 64.

B – La nécessaire amélioration du mode de financement des CT

Il est nécessaire devant les diverses limitations de repenser le mode de financement des CT et de trouver des pistes d'amélioration des ressources des CT. La démarche doit se faire dans le souci de l'efficacité et de la qualité du financement local, à travers la prise en compte des préoccupations des représentants des CT. La CC a récemment (Voir pour plus

d'approfondissement : Rapport CC octobre 2022) dans ce sens préconisé aux CT trois (03) critères/pistes d'amélioration :

- Un critère d'équilibre pour répondre aux enjeux de prévisibilité du financement des CT : favoriser une visibilité sur l'évolution des recettes permettant d'inscrire l'action des CT dans le moyen terme.
- Un critère de territorialisation des ressources et de capacité d'action des CT sur les ressources : afin de dynamiser la capacité à agir sur les recettes/ressources locales, dans le but d'un renforcement du lien financier avec le territoire
- Un critère de solidarité qui vise à dynamiser les mécanismes de solidarité (mécanismes de péréquation) conformément à l'article 72-2 al. 5 Constitution (« *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* ») pour résorber les inégalités de situation (financière) territoires.