

70 Le déclin inéluctable de l'autonomie financière des collectivités locales françaises



ÉRIC PORTAL¹

président du conseil d'orientation stratégique de l'AFIGESE

À la question de savoir si le déclin de l'autonomie financière des collectivités locales françaises est inéluctable, on constate, au vu des lois votées depuis le début de la présente décennie une remise en cause relativement limitée, sur le plan juridique, de cette autonomie mais en revanche une remise en cause décisive de l'autonomie fiscale des régions et des départements. Cette dernière ainsi que le pilotage national des finances locales devraient diminuer de manière structurelle l'autonomie financière de l'ensemble des collectivités locales françaises.

Lors d'un colloque en 2011², nous nous interrogeons sur le fait de savoir si le déclin de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises était programmé. La réponse positive donnée à l'époque nous amène aujourd'hui à nous demander si elle est inéluctable. Il convient de définir au préalable l'autonomie financière des collectivités locales françaises³. Elle peut être résumée, à notre sens, en deux approches complémentaires.

Il s'agit, d'une part, de la liberté de mettre en œuvre des politiques publiques et de dépenser des deniers publics à cet effet, dans les limites fixées par la loi. Cette dernière définit si les collectivités peuvent prétendre intervenir ou non dans le cadre de la « clause générale de compétence » ou si leurs compétences sont spécialisées (volet dépenses)⁴. Il s'agit, d'autre part, de la liberté de moduler les taux de la fiscalité locale quand cela est

juridiquement possible. Dans ce dernier cas, on peut parler d'autonomie fiscale (volet recettes).

Nous constaterons, au vu des lois votées depuis le début de la présente décennie une remise en cause relativement limitée, sur le plan juridique, de l'autonomie financière des collectivités locales (1) mais en revanche une remise en cause décisive de l'autonomie fiscale des régions et des départements (2). Cette dernière ainsi que le pilotage national des finances locales devraient diminuer de manière structurelle l'autonomie financière de l'ensemble des collectivités (3).

1. Une remise en cause relativement limitée, sur le plan juridique, de l'autonomie financière des collectivités locales

Si traditionnellement, l'autonomie financière dans son volet « dépenses », c'est-à-dire la liberté de gestion locale, est assimilée à la clause de générale de compétence (A), à partir de 2015, cette assimilation, en vertu de la loi du 7 août 2015 dite *NOTRE*, ne devrait plus avoir droit de cité pour les départements et les régions. Pour autant, nous observerons que l'autonomie financière de ces collectivités devrait, sur un plan strictement juridique, être encore préservée pour partie (B).

1. Docteur en droit, administrateur, co-directeur scientifique de la Revue du gestionnaire public.
2. *Colloque EUROPA sur l'autonomie des collectivités locales en Europe*, 25 nov. 2011.
3. À noter que par souci de simplification, nous évoquerons globalement les collectivités locales françaises et plus particulièrement le bloc communal (composé des communes qui bénéficient de la clause générale de compétence et les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui quant à eux détiennent des compétences limitatives) dans la partie consacrée à la fiscalité locale de cette étude.
4. Elle est complétée par la libre affectation des ressources perçues aux politiques publiques, à relier au principe de non-affectation des recettes aux dépenses.

A. - Autonomie financière et clause générale de compétence pour toutes les collectivités jusqu'en 2015

L'autonomie financière fait référence à la liberté de mettre en œuvre des politiques publiques et y affecter les ressources nécessaires, au travers notamment de la possibilité d'intervenir dans tous les domaines relevant d'un intérêt local. Elle se rattache à la première approche évoquée en introduction. À ce titre, avant le vote de la loi de Réforme des collectivités territoriales (RCT) n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 puis de la loi Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) n° 2015-991 du 7 août 2015, en application du Code général des collectivités territoriales⁵, selon la clause dite « générale de compétence », les collectivités territoriales peuvent intervenir dans tous les domaines qui ne leur sont pas interdits par la loi et donc en l'absence de texte prévoyant leurs interventions⁶. Elles peuvent ainsi intervenir dans tous les domaines d'intérêt local dès lors que la compétence n'a pas été attribuée exclusivement à un autre niveau de collectivité. Ce sont, du reste, ces deux critères (intérêt local et hors compétence exclusive d'une autre personne publique) qui laissent à penser que son application n'est pas sans limite⁷. Les critiques généralement formulées à l'encontre de ces interventions sont un enchevêtrement des interventions locales, vraisemblablement parce que les compétences exclusives sont rares et les textes peu précis⁸, qui peut aboutir à des doublons, rend peu lisible l'action locale et se traduit par la dilution des responsabilités. La clause générale de compétence favorise les cofinancements, même si l'État, au titre des contrats de projet dont, remarquons-le, l'objet concerne largement ses propres compétences, en est le principal initiateur. Par ailleurs, cette autonomie financière se traduit aussi par le fait que chaque collectivité fixe librement le taux d'évolution de ses dépenses et le niveau de son endettement pour investir, dans la limite du respect de la règle de l'équilibre budgétaire.

Comme le fait ressortir régulièrement le ministère des Finances, les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté fortement depuis 1983, progressant plus vite que la richesse nationale et passant de moins de 8,6 points du PIB en 1980 à près de douze points à l'heure actuelle. Des auteurs indiquent cependant que les dépenses non liées à des transferts de compétences réalisés entre 1983 et 2008 représentent environ 40 % de cette évolution, le solde découlant des transferts de

compétences liés à la décentralisation⁹. Ceux-ci n'auraient pu être financés sans augmentation des taux de la fiscalité réduisant ainsi les marges de manœuvre pour financer des dépenses facultatives. C'est l'existence d'une certaine autonomie fiscale qui a permis, d'une part de financer des compétences transférées assorties d'un niveau de compensation financière nationale gelé en euros courants, voire insuffisant et d'autre part, de développer des actions locales dans des domaines d'intervention facultatifs comme la culture ou le sport.

B. - Autonomie financière sans clause générale de compétence pour les régions et les départements à compter du 8 août 2015

La loi sur la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a supprimé la clause générale de compétences pour les départements et les régions. Elle était assortie cependant d'un grand nombre d'exceptions qui vidaient largement de sens cette suppression. Elle a été rétablie par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) n° 2014-58 du 27 janvier 2014 puis supprimée à nouveau par la loi NOTRe du 7 août 2015. Ainsi, comme dans le texte de 2010, les départements et régions ne peuvent intervenir que « dans les domaines de compétences que la loi leur attribue ». Cette rédaction laisse à penser que l'autonomie financière de ces collectivités pourrait être strictement encadrée dans les années à venir. Seules les communes, sur le fondement de leur proximité avec leurs administrés, conservent le bénéfice de la clause générale de compétence¹⁰. En fait, les choses sont un peu plus complexes que cela. Certes les départements et les régions perdent bien, selon la loi NOTRe, à compter du 8 août 2015¹¹, le bénéfice de la clause générale de compétence. On passe bien de la clause générale de compétence aux seules compétences attribuées, c'est-à-dire spécialisées. Ainsi, si les départements sont recentrés sur leurs compétences de solidarité sociale et territoriale, les régions quant à elles, se voient confier des compétences nouvelles en matière de transports publics non urbains et interurbains, de développement économique et d'aménagement du territoire¹². Le panier de compétences des départements diminue donc au profit de celui des régions. Ces deux types de collectivités ne sont pas du tout dans la même posture par rapport à la suppression de la clause générale de compétences. Là où des départements avaient développé des interventions sur le fondement de la clause

5. Code général des collectivités territoriales (CGCT) : art. L. 2121-29 pour les communes ; art. L.3211-1 pour les départements et art. L. 4221-1 pour les régions. Ces articles ont été votés dans la loi du 2 mars 1982. Par exemple, pour les communes, le CGCT prévoit que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Les articles ont été modifiés pour les régions et les départements.

6. Certains auteurs vont même jusqu'à parler d'une « forme de souveraineté déléguée » V. Ph. Estebe, *L'égalité des territoires, une passion française Coll. La ville en débat : PUF, 2015, 88 p., citation p. 23.*

7. V. B. Fleury, *Libertés, libertés locales chéries (Autour de la clause générale de compétence) : JCP A 2010, 2178.*

8. Pour un exemple dans le domaine du développement économique, Gilles Le Chatelier indique que les textes « entérinent un véritable enchevêtrement des compétences en matière économique » in « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? » in *AJDA 2009, p. 186 et s.*

9. V. G. Carrez et M. Thenault, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, Conférence sur les déficits publics, 20 mai 2010, 23 p.*

10. On note ici le paradoxe selon lequel, avec le renforcement des intercommunalités voulu par la loi NOTRe (et les lois RCT et MAPTAM), les communes tendent à confier de plus en plus de compétences à leurs groupements, se vident donc de leur substance, alors même qu'elles conservent la clause générale de compétence, réduisant ainsi le champ d'application de cette dernière.

11. Avec cependant des mesures transitoires : par exemple, l'exécution des engagements juridiques et financiers pris par les départements et régions avant le 8 août 2015, en dehors des domaines de compétences que la loi leur attribue, se poursuit jusqu'au 31 décembre 2015.

12. À ce titre V. AJCT, « Dossier la loi NOTRe, redistribution des rôles » divers auteurs, nov. 2015, p. 555 à 588 et *Cahiers Français n° 391 « Collectivités territoriales. La nouvelle donne », mars-avr. 2016, 94 p.*

générale, notamment dans le domaine des aides économiques, interventions qu'ils devront abandonner à partir de 2015, les régions qui avaient pu aussi intervenir dans certains domaines sur le même fondement juridique, pourront développer leurs interventions sur le fondement de leurs nouvelles compétences¹³. Malgré la disparition de la clause générale de compétence, cette spécialisation des régions dans les domaines du développement économique et de l'aménagement pourrait d'ailleurs sensiblement renforcer ce niveau de collectivité¹⁴.

De plus, cette suppression est accompagnée de certaines exceptions, atténuant sensiblement la portée de cette disparition. Ces exceptions constituent dorénavant des compétences partagées, « par nature transversales » selon la circulaire d'application sur la répartition des compétences¹⁵. Il s'agit de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire. La circulaire précise que les compétences partagées ne se résument pas à la loi *NOTRe*. Ainsi, par exemple, le Code général des collectivités territoriales attribue-t-il expressément la compétence en matière d'aménagement numérique à l'ensemble des collectivités. Contribuant à l'atténuation de la suppression, l'introduction du rôle de chef de file par l'article L. 1111-9 (loi *MAPTAM*) permet de dépasser les limites de certains champs de compétences des différents niveaux de collectivités lorsque leur exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités et aux acteurs locaux de contribuer ensemble à l'action locale. Certains auteurs estiment que ces exceptions au principe de spécialisation pourraient « ressusciter » des pratiques équivalentes à celles constatées lorsque la clause générale de compétence était en vigueur¹⁶. Au final, la loi *NOTRe* devrait moins se traduire par une diminution des dépenses locales qu'un jeu de redistribution de dépenses locales entre différents échelons¹⁷.

Les financements croisés quant à eux devraient perdurer puisqu'il est prévu, pour les opérations d'investissement, une participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % (*CGCT*, art. L. 1111-10) et 30 % *a minima* dans le cadre d'un des domaines de compétence à chef de file au titre desquels il y a interdiction de co-financement région-département (*CGCT*, art. L. 1111-9). Ces faibles pourcentages ne devraient pas constituer un frein réel aux financements croisés. Il est à noter que ces limites ne s'imposent

pas lorsqu'il s'agit d'opérations figurant dans les CPER¹⁸ (finançant largement des projets relevant des compétences de l'État) ou lorsque l'État ou un de ses établissements publics est le maître d'ouvrage. On peut donc retenir que si la loi a pour objectif de limiter, modestement certes, les financements croisés entre collectivités, elle ne souhaite surtout pas freiner les financements croisés des collectivités en faveur de l'État. En d'autres termes, s'il semble relever d'une volonté de limiter la dépense locale, ce texte laisse la possibilité à un État impécunieux de solliciter les collectivités locales.

S'agissant des départements¹⁹, ils apparaissent affaiblis par le vote de la loi *NOTRe* en perdant des compétences comme les interventions économiques et dans le domaine des transports non urbains. Cependant, le soutien aux communes (et leurs EPCI) pourra perdurer au travers de l'article L. 1111-10 qui autorise leur aide lorsque ces collectivités assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'investissement dans le cadre d'une solidarité territoriale ou rurale. De plus, profitant du caractère à leurs yeux imprécis de la loi *NOTRe*, certains départements essaient de réintroduire la compétence économique au travers de la compétence partagée tourisme qui leur est reconnue. Il en est ainsi du département de la Vienne qui a transformé son Agence touristique en Agence de créativité et d'attractivité du Poitou, l'objet en étant, au-delà du tourisme au sens strict, « de favoriser l'implantation d'acteurs économiques » et « de prospecter les investisseurs afin de densifier le tissu économique »²⁰. Il y a là une source à contentieux si du moins les régions et les services de l'État s'emparent du sujet. Du reste, l'Assemblée des départements de France (ADF) et huit départements ont décidé de faire un recours en annulation devant le Conseil d'État (CE) sur les deux circulaires du 22 décembre 2015, la première relative à la suppression de la clause générale de compétence (référéncée ci-dessus) et la seconde relative aux interventions économiques des collectivités territoriales et leurs groupements²¹. Ils contestent l'interprétation, selon eux réductrice, des possibilités d'interventions économiques des départements au regard du texte de la loi *NOTRe*. Ils ont déposé en outre une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur la constitutionnalité de la suppression totale de la clause générale de compétence²². C'est dire combien, les départements contestent la réduction de leur périmètre d'intervention dans le domaine économique, ce qui laisse à penser que certains d'entre eux n'hésiteront pas à agir selon leurs interprétations des textes²³.

13. Sur la suppression de la clause générale pour les régions V. S. Rougé-Guichard, *La logique fiscale de la suppression de la clause de compétence générale des régions* : JCP A 2016, 2014.

14. Dans ce sens P. Sadran, *Que faut-il attendre de la réforme territoriale ?* » in J.-B. Auby et O. Renaudie (sous la direction de) *Réforme territoriale et différenciation* (s) Berger Levrault, 2016, 134 p., p. 29 à 39. Du même auteur *La république territoriale, une singularité française en question Doc'en poche* : Doc. fr., 2015, 357 p.

15. *Instruction du Gouvernement*, NOR RDFB1520836⁰, 22 déc. 2015. Incidence de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

16. P. Sadran, *ibid.*

17. Dans ce sens A. Hasting-Marcadier, *Quels financements pour quelles compétences ? Problématiques financières sur fond de réforme territoriale* in J.-B. Auby et Olivier Renaudie, *ibid.*, p. 77 à 93.

18. *Contrats de Projets État Régions*.

19. Sur les compétences du département : Cf. S. Defix, *La spécialisation des compétences du département* : JCP A 2015, 2275.

20. *Agence de créativité et attractivité du Poitou, statuts*, 3 déc. 2015.

21. *Instruction du Gouvernement NOR INTB 1531125¹*, 22 déc. 2016 « Nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements » issue de l'application de la loi *NOTRe*, 7 août 2016.

22. *Communiqué de presse de l'ADF* (avr. 2016) à la suite, le 14 avril, du rejet par le Conseil d'État des recours en référé de l'ADF à l'encontre de ces circulaires.

23. En ce sens, M. Quiret, *Départements et régions se disputent les compétences économiques* in *Les Echos*, 30 mai 2016, p. 6 et E. Guillemain d'Echon, *Déve-*

2. Une remise en cause importante de l'autonomie fiscale pour les départements et surtout les régions

L'autonomie fiscale des collectivités n'est pas reconnue sur le plan juridique (A) ce qui permet aux pouvoirs publics nationaux d'en amoindrir fortement la portée pour les départements et les régions à partir de 2010 (B).

A. - Une autonomie fiscale non reconnue sur le plan juridique

L'autonomie fiscale fait référence à la deuxième approche mentionnée en introduction, mais comme on va le voir, elle n'a ni de définition, ni de valeur constitutionnelle. Il convient au préalable de rappeler que l'État au travers des lois de finances est le grand régulateur des finances locales²⁴. Il maîtrise le rythme d'évolution des dotations nationales dont le poids dans les finances locales est majeur. Il définit l'assiette et les modalités des impôts locaux.

L'autonomie fiscale se définit par la possibilité de moduler les taux de la fiscalité directe locale²⁵ en particulier. Il s'agit d'une liberté largement encadrée par les textes, notamment avec des règles de lien entre les taux. On peut considérer que son institution date de la loi du 10 janvier 1980²⁶ qui prévoyait que les collectivités territoriales dotées d'une « fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ». L'autonomie fiscale a été largement utilisée ces vingt à trente dernières années, puisque, en euros constants, les communes et les groupements ont relevé leurs taux de 20 % environ entre 1994 et 2009, les départements de 40 % et les régions de 50 %²⁷. Ainsi, si l'on remonte au début des années 1980, l'augmentation du produit de la fiscalité directe provient à raison de 55 % de l'évolution spontanée des bases et à 45 % de l'augmentation des taux.

Si la notion d'autonomie financière sur le volet recette est consacrée par la Constitution, ce n'est pas le cas de celle d'autonomie fiscale. En effet, l'article 72-2 de la Constitution dispose que « les collectivités locales 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 collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004²⁸ qui fixe les conditions de mise en œuvre de cette dernière règle prend soin, en substance, de considérer que toute fiscalité dont les taux sont nationaux constitue bien une ressource propre, déniait ainsi toute reconnaissance juridique à la notion d'autonomie fiscale.

Ainsi, peut-on affirmer que l'autonomie fiscale n'est pas reconnue par la Constitution, contrairement à l'autonomie financière²⁹.

En effet, à titre d'exemple, le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à l'examen du projet de loi de finances 2010 n'a pas consacré ce principe d'autonomie fiscale en indiquant 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 ; que dès lors le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant »³⁰. Rien ne s'opposait donc à ce que l'autonomie fiscale locale soit grignotée, soit par réduction des bases fiscales, soit par le plafonnement des effets des augmentations de taux.

B. - Une autonomie fiscale fortement diminuée pour les départements et les régions à compter de 2010

Aux grignotages successifs des marges de manœuvre fiscales constatés dans les années 1990 et 2000, a succédé en 2010 (loi de finances pour 2010), la suppression de la Taxe professionnelle (TP). Ce texte a changé la donne en amoindrissant, d'un seul coup, et ce de manière importante, l'autonomie fiscale des collectivités locales. Il faut rappeler ici que l'objectif de cette réforme était d'alléger la charge fiscale des entreprises (gain estimé en année pleine de plus de 6 Md€). La réforme de la fiscalité locale qui en a découlé en a été le sous-produit. Quels sont les effets de la disparition de la TP votée dans le cadre de la loi de finances 2010 ? La TP a été remplacée par la Contribution économique territoriale (CET), applicable aux entreprises dès 2010 et versée aux collectivités à partir de 2011. Son montant global s'élevait à l'époque à environ 20 Md€³¹. La part la plus

loppement économique : les départements ne lâchent rien in *La Gazette des communes*, 7 mars 2016, p. 8 à 10.

24. À ce sujet E. Portal, *Le pilotage national des finances locales : conséquences sur les collectivités territoriales et limites de l'exercice* in *Revue gestion et finances publiques*, n° 6, juin 2010, p. 450 à 455.

25. Les quatre taxes locales sont la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur le bâti (TFB), la taxe foncière sur le non bâti (TFNB) et la taxe professionnelle (TP). La loi de finances 2010 a supprimé la TP.

26. L. n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale : JO 11 janv. 1980, p. 72.

27. Attention, appliqués aux mêmes bases fiscales, les pourcentages d'évolution des départements et régions se réfèrent à des taux d'imposition bien moindre que ceux des communes en moyenne. Ces augmentations de taux se traduisent donc, proportionnellement, par des augmentations de cotisations plus modestes que dans les communes.

28. Pour une analyse critique de ce texte V. V. Dussart, *La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée* in *Gestion et finances publiques*, n° 11/12, nov.-déc. 2014, p. 103 à 107.

29. Sur ce débat V. diverses contributions du n° 129 de la RFFP « La territorialisation du droit financier », févr. 2015, en particulier M. Bouvier, *L'autonomie financière a-t-elle un sens ?*, p. 121 à 142 ; J. Boudine, *Observations sur l'autonomie financière des collectivités territoriales (1) et (2) : Gestion et finances publiques*, n° 11/12 et 3/4, nov.-déc. 2015 et mars-avr. 2015.

30. DC29 déc. 2009.

31. Les 30 Md€ de la TP (sur 102 Md€ environ de recettes fiscales locales en 2009) sont remplacés par la CET (20,6 Md€). Les entreprises sont bien sûr globalement gagnantes dans cette réforme. Afin de compenser le manque à gagner pour le secteur public local, d'autres ressources sont créées et/ou transférées aux collectivités locales : un nouvel impôt, l'IFER (impôt forfaitaire

importante en volume de cette CET, dite cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), est assise sur la valeur ajoutée. Elle représentait 15,5 Md€ sur les 20 Md€ de la CET. Contrairement à la TP, il s'agit plus d'une fiscalité de flux que de stocks, faisant passer globalement la part de la fiscalité de flux de 31 % avant la réforme à 49 % après la réforme. Ainsi s'est substitué un produit fiscal fluctuant à un produit stable et légèrement dynamique chaque année. De plus, la CVAE, dont le taux est fixé par la loi au niveau national en fonction du chiffre d'affaires des entreprises, ne peut faire l'objet d'une modulation locale.

Corrélativement à la suppression de la TP et à son remplacement pour les trois niveaux de collectivités par la CET, la redistribution des fiscalités entre eux fait sensiblement diminuer leur capacité de modulation des taux. Les régions ont perdu la taxe sur le foncier bâti qui est transférée aux départements. Leur capacité de modulation passe de 30 % des recettes de fonctionnement avant la réforme à 11 % après en conservant des modulations possibles sur les cartes grises et, à la marge, sur la TICPE³². Les départements, ont perdu la TH au profit du bloc communal³³. Ils voient leur capacité de modulation des taux passer de 35 % à 16 %. Les communes et les EPCI, en remplacement de la TP, se voient quant à eux confier une partie de la CET³⁴ et la part départementale de la taxe d'habitation, ce qui ramène leur capacité à moduler les taux de 48 % à 41 % des recettes de fonctionnement³⁵. En contrepartie des compétences transférées aux régions par la loi *NOTRe*, notamment économiques, la loi de finances pour 2016 a réduit de moitié la part de la CVAE des départements pour la transférer aux régions. Celles-ci, à compter de 2017, disposeront de 50 % du produit de cette taxe³⁶. Cette modification des paniers fiscaux de ces deux types de collectivités n'aura aucune incidence sur leurs capacités respectives de modulation des taux puisque cette cotisation n'en dispose pas.

Le choix a donc été fait d'amoindrir la capacité de modulation des taux de fiscalité pour les départements et les régions et parallèlement de préserver sensiblement celle des communes.

taire sur les entreprises de réseau) pour 1,4 Md€, des impôts transférés par l'État pour l'essentiel sans capacité de modulation des taux pour 5,7 Md€ et enfin des dotations pour 1,8 Md€.

32. La TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) bénéficie d'une possibilité de légère augmentation ou diminution des prix à la pompe depuis 2007.
33. Mais en 2014 les départements ont bénéficié de la possibilité d'augmenter le taux des droits de mutation.
34. À noter que le bloc communal se voit confier, au sein de la CET, la CFE (cotisation sur le foncier des entreprises) qui quant à elle peut faire l'objet d'une modulation des taux.
35. Ces chiffres sont tirés de G. Carrez et M. Thenault, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, 20 mai 2010, 23 p., V. p. 14 et 15.
36. On note ici que cette réforme va dans le sens suggéré par des auteurs vers un regroupement de la fiscalité professionnelle au bénéfice des seules régions et de la fiscalité ménage vers les intercommunalités. Les départements, quant à eux, dont le nombre serait réduit de moitié, seraient financés par des dotations, à l'exclusion de toute fiscalité. V. E. Giuily et O. Regis, *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial : l'Archipel*, 2015, 252 p., cf. p. 187 à 205.

Ceci a amplifié un mouvement qui avait déjà été entamé, par petites touches, depuis de nombreuses années. Il était d'autant plus symbolique que le pouvoir de décision fiscale constitue aux yeux des élus locaux un attribut du pouvoir³⁷. À ce titre, il entre en concurrence avec le pouvoir fiscal national. On peut, du reste, interpréter ce reflux comme la traduction d'une volonté de limiter les marges de manœuvre des politiques fiscales locales susceptibles d'être contradictoires avec les choix budgétaires nationaux. De fait, si le pouvoir de décision sur la fiscalité des entreprises est sérieusement réduit, il n'en est pas de même pour la fiscalité sur les ménages pour le bloc communal et dans une moindre mesure les départements. En cas d'augmentation incontournable des dépenses, ce sont les ménages qui les financeront. Seuls ceux-ci, et non plus les entreprises, ou si peu, seront les contribuables sollicités à nouveau. Ils deviendront ainsi les juges de paix de l'acceptabilité de l'imposition locale.

3. La remise en cause de l'autonomie fiscale des régions et départements et le pilotage national des finances locales devraient diminuer structurellement l'autonomie financière de l'ensemble des collectivités

L'amoindrissement de l'autonomie fiscale porte atteinte directement à l'autonomie financière des départements et régions et indirectement à celle des communes (A). Mais le pilotage national des finances locales, notamment au travers des baisses de dotations nationales, porte atteinte directement à l'autonomie financière réelle de l'ensemble des collectivités (B).

A. - Amoindrissement de l'autonomie fiscale *versus* autonomie financière

Nonobstant la disparition de la clause générale de compétence des régions et départements à compter de 2015, compte tenu de la limitation des marges de manœuvre financières qui résulte de la diminution de leur autonomie fiscale (et de la diminution des dotations nationales, que nous aborderons plus loin), se pose la question de la pérennité de l'autonomie financière telle que nous la connaissons. Certaines collectivités, en particulier les départements³⁸, sous la contrainte financière liée au dynamisme des dépenses d'aide sociale, ont entamé récemment une remise en cause de dispositifs d'interventions facultatives, anticipant ainsi, souvent à leur corps défendant, la disparition de la clause générale de compétence. Ce mouvement a été entamé dès 2009

37. V. M. Bouvier, *La réforme de la taxe professionnelle : une refondation de la gouvernance fiscale locale* » in *Regards sur l'actualité*, n° 359, mars 2010 : Doc. fr., p. 8 à 23.

38. Sur la situation des départements dans les années à venir V. Y.-Fl. Fougères, *Les nouveaux exécutifs départementaux : du sursis institutionnel au coup de grâce financier ?* in *Expertises financières locales*, printemps 2015, n° 67, 16 p.

par certains départements qui n'avaient pas d'autres choix que de faire des économies sur les subventions. L'éventail des possibilités est large. Il s'agit de la culture, des sports, de l'animation, des aides d'investissement aux communes, du soutien aux associations... nombre de ces secteurs faisant du reste partie des compétences partagées définies par la loi *NOTRe*. Il en est de même pour les régions qui subventionnent les départements et les communes. La raréfaction des moyens financiers devrait, à moyen terme, rendre largement caduque l'autonomie financière encore autorisée par les textes pour ces deux niveaux de collectivités, en tendant à limiter, de fait, les dépenses locales aux champs des compétences obligatoires.

Par ailleurs, les communes disposent toujours de la clause générale de compétence et d'une autonomie fiscale relativement préservée. Certes, dans le schéma d'ensemble qui se dessine, on peut comprendre qu'au seul niveau de collectivité auquel est confiée la plénitude de la cette clause, soit réservée une autonomie fiscale digne de ce nom. Mais dans un contexte de rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires, il convient de se poser la question de la pérennité *in fine*, dans les faits cette fois-ci et non plus sur le seul plan juridique, de la clause en question. En effet, les départements et les régions, de par leurs capacités juridiques d'intervention, mais surtout du fait de leurs marges de manœuvre financière, ont pu jusqu'à présent largement accompagner les communes dans le financement de leurs actions.

Dans les toutes prochaines années, si la contrainte financière devient insupportable dans la mesure où le degré de leur autonomie fiscale ne leur permet pas de faire face à toutes leurs dépenses et dans l'hypothèse où les dotations nationales continueraient à se contracter, ces deux niveaux de collectivités seront de plus en plus tentés de se recentrer sur leurs compétences légales et dépenses obligatoires. Cela se fera au détriment de l'aide aux communes. L'autonomie financière des communes serait formelle, de nature juridique, mais pas nécessairement réelle. Elle ne se traduirait pas forcément dans les faits. Il nous faut en effet avoir une vision systémique du système financier local. L'érosion de l'autonomie financière et surtout fiscale des uns (régions et départements) pourrait avoir des conséquences majeures sur les autres (les communes), atténuant ainsi le degré de liberté confié à l'échelon de base de nos territoires.

B. - Pilotage national des finances locales *versus* autonomie financière

Dans un contexte de déficits publics importants, le pilotage des finances locales conduit les pouvoirs publics nationaux à limiter la dépense locale³⁹. À défaut de trop limiter l'autonomie financière des régions et départements, compte tenu du principe de réalité qui supposait de préserver la capacité juridique d'interventions locales en matière de culture, sport ou tourisme,

c'est sur les ressources que le fer a été porté. Les manettes utilisées ont été la réduction de l'autonomie fiscale des départements et régions mais aussi le gel, puis la réduction, des dotations nationales. À défaut d'avoir pu suffisamment restreindre la capacité de dépenser au travers d'une stricte spécialisation des compétences, la maîtrise de la dépense locale est donc passée par la raréfaction des recettes.

À ce titre, sur la période 2014-2017 sont programmées des réductions des dotations nationales versées aux collectivités locales. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre du redressement des finances publiques en application des engagements communautaires de la France, notamment dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017. Un plan de réduction de 50 Md€ de la dépense publique a été annoncé en mars 2014, la contribution des collectivités locales s'élevant à 11 Md€ s'ajoutant aux 1,5 Md€ de baisse de la DGF déjà décidés sur l'année 2014. C'est en tout 12,5 Md€, représentant à terme un quart des concours de l'État, qui vont manquer aux budgets locaux sur une période de quatre ans (et 28 Md€ en cumulé)⁴⁰. Cette contribution des collectivités rend d'autant plus incontournable, à notre sens, la nécessité d'un pilotage financier pluriannuel par chaque collectivité locale⁴¹.

L'objectif implicite de cette diminution des dotations nationales est de stabiliser le poids des budgets locaux dans le PIB. À ce titre, l'exposé des motifs du projet de loi de finances 2015 est éclairant en indiquant qu'« au total, l'effort sur les ressources des collectivités locales devrait conduire à une évolution « zéro volume », c'est-à-dire égale à la progression de l'inflation des dépenses des collectivités locales ».

Il restait sur le volet dépenses des collectivités, à mettre en place des mécanismes de plafonnement des budgets locaux. À ce titre, le rapport de MM. Martin Malvy et Alain Lambert préconise dans sa proposition n°48 de « formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives des principaux agrégats budgétaires des collectivités »⁴². Le législateur a fait un premier pas dans ce sens. En effet, l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019⁴³ institue un objectif indicatif de l'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) constitué sous forme de pourcentage d'évolution annuel à périmètre constant. La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie comme la somme des dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts. Cet objectif est fixé à 1,2 % pour 2014, 0,5 % en 2015, 1,9 % en

39. Un auteur interprète cet objectif comme la traduction d'une vision néolibérale, la crise économique de 2008-2009 offrant une opportunité pour enrayer la progression des budgets locaux. V. M. Cabannes, *Les finances locales sur la paille ? : Le bord de l'eau éditions, 2011, 158 p.*

40. Notons ici que le président de la République a annoncé, lors du congrès de l'AMF le 2 juin 2016, que la réduction des dotations au titre de 2017, devrait être réduite de moitié. Cette décision ne devrait qu'atténuer les effets de la réduction des dotations nationales sur la situation financière d'ensemble des collectivités.

41. V. E. Portal, *Un pilotage financier pluriannuel par chaque collectivité locale : une nécessité in Gestion et finances publiques*, n° 5/6, 2015, p. 47 à 52.

42. V. M. Malvy et A. Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avr. 2014, 57 p.

43. L. n° 2014-1653, 29 déc. 2014 de programmation des finances publiques 2014-2019 : JO 30 déc. 2014, p. 22786.

2016 et 2 % en 2017. En substance, ce mécanisme vise à limiter sensiblement l'évolution des dépenses locales au taux d'évolution de l'inflation. Au total, si l'ODEDEL n'est qu'indicatif, il devra être pris comme référence par les gestionnaires locaux pour situer leurs propres taux d'évolution des dépenses locales.

La cour des comptes dans son dernier rapport sur les finances locales réitère et précise sa proposition « *d'adopter une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixant pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques* »⁴⁴. Elle précise que cette loi mettrait en cohérence les prévisions de dépenses, à travers des objectifs indicatifs constituant une déclinaison de l'ODEDEL, et les prévisions de recettes des différentes catégories de collectivités, permettant ainsi de dégager une prévision de solde.

En conclusion, tous les leviers permettant de limiter l'évolution de la dépense locale sont progressivement actionnés depuis 2010. Il s'agit d'une part de la diminution des marges de manœuvre financières des collectivités locales relatives au volet recettes par l'amointrissement de l'autonomie fiscale des régions et départements ou de la baisse des dotations nationales pour toutes les collectivités. Il s'agit d'autre part, des marges de manœuvre relatives au volet dépenses par la disparition de la clause générale de compétence des départements et régions et les mécanismes de plafonnement des budgets locaux. Tous ces leviers participent, selon nous, compte tenu de la convergence de leurs effets sur la limitation de l'évolution des dépenses locales, au caractère inéluctable du déclin de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises.

44. C. comptes, *Les finances publiques locales*, oct. 2015, 195 p., citation p. 39.

Ouvrages et presse juridiques ...
Vos commandes faciles et rapides

boutique.lexisnexus.fr

LexisNexis®

NOUVEAU MOTEUR DE RECHERCHE