



HAL
open science

Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques

Raphaël Déchaux

► To cite this version:

Raphaël Déchaux. Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2010, 2, pp. 349 à 386. hal-03135136

HAL Id: hal-03135136

<https://amu.hal.science/hal-03135136v1>

Submitted on 1 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES DE L'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE A L'EPREUVE DES CONCOURS FINANCIERS ETATIQUES*

Publié *in* RDP, 2010, n° 2, pp. 349 à 386.

Raphaël DECHAUX

ATER à l'Université de Nice Sophia-Antipolis
Membre du GERJC - Institut Louis Favoreu

I LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT, ELEMENT INDISPENSABLE AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES

A) Les concours garantissant une part déterminante de ressources propres aux collectivités

- 1°) La nécessaire constitutionnalisation de la notion de ressources propres
- 2°) L'intégration des compensations par concours indirects dans la catégorie des ressources propres

B) Les concours garantissant la compensation financière de tout transfert de compétence

- 1°) La constitutionnalisation du principe de compensation financière
- 2°) Une interprétation *a minima* du principe de compensation financière
 - a) *Le principe de compensation ne s'applique que pour les dépenses obligatoires*
 - b) *Le principe de compensation reste limité au simple coût historique du transfert*

II LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT, ELEMENT REVELATEUR DE LA VRAIE NATURE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES

A) Une protection constitutionnelle insuffisante pour garantir l'autonomie financière des collectivités

- 1°) Des garanties de financement insuffisantes
 - a) *Les problèmes inhérents de la compensation au simple coût historique*
 - b) *La fiscalité transférée, ressource propre ou concours de l'État ?*
- 2°) Une garantie juridictionnelle insuffisamment opératoire

B) Un soutien financier caractéristique d'une simple liberté de gestion des collectivités

- 1°) Les limites théoriques à la mise en place d'une réelle autonomie financière des collectivités territoriales en France
 - a) *La problématique de la décentralisation financière dans un État unitaire*
 - b) *L'État reste maître de l'évolution des concours financiers aux collectivités*
- 2°) Les limites pratiques liées à l'augmentation continue des compétences locales
 - a) *Un recours croissant de l'État aux transferts de compétences financés par des dotations*
 - b) *Une simple autonomie de gestion des collectivités territoriales*

* Cet article est une version remaniée et approfondie d'une communication effectuée au VIIe Congrès français de droit constitutionnel des 25, 26 et 27 septembre 2008 à Paris, atelier 4 : « Constitution et territoires ».

L'un des objectifs de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a été le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales¹. Le financement des compétences transférées aux collectivités territoriales est une problématique inhérente à la décentralisation. Elle est aussi la condition de sa réalisation et de sa réussite au niveau politique. Alors que les finances des collectivités sont astreintes à des règles budgétaires plus contraignantes que celles relatives aux finances étatiques, notamment à l'obligation d'équilibre budgétaire prévue par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la question de l'origine de leurs ressources constitue l'une des problématiques majeures de l'autonomie locale.

L'autonomie financière des collectivités territoriales constitue une notion historiquement récente du droit public français²; elle revêt principalement deux aspects. Le premier est institutionnel, il est réalisé lorsqu'il existe une « reconnaissance aux autorités régionales ou locales d'un libre pouvoir de décision aussi bien en matière de dépenses qu'en matière de recettes »³. Le second aspect est quant à lui purement financier ou matériel, il s'agit de « la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant »⁴. Si le premier aspect n'a pas été modifié par la révision de 2003, le second a été substantiellement développé. L'acte II de la décentralisation, comme on l'a parfois appelée, a ainsi mis en place, par l'ajout d'un nouvel article 72-2 dans la Constitution du 4 octobre 1958⁵, une véritable « constitution financière des collectivités territoriales », bien que le principe d'autonomie financière ne soit pas formellement consacré dans le texte. L'importante révision de juillet 2008 n'ayant pas touché aux acquis de 2003, il convient de s'interroger sur la réalité et l'effectivité de cette autonomie. L'analyse de la fiscalité locale a déjà fait l'objet de nombreuses études, qui conduisent généralement à la constatation d'une crise de cette fiscalité⁶. Notons dès à présent que si ce constat est ancien⁷, la révision de 2003 n'a que peu touché aux sources

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 portant sur l'organisation décentralisée de la République, *JORF* du 29 mars 2003. Pour une présentation générale dans une importante bibliographie : VERPEAUX (M.), « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libre propos », *RFDA*, n° 4, juillet-août 2003, pp. 661 à 669 et PERRIN (B.), « Décentralisation acte II : contribution à un bilan d'étape », *RA*, n° 335, pp. 526 à 535.

² Dans sa thèse sur la nature du principe de libre administration des collectivités territoriales, Constantin Bacoyannis ne fait que très peu de référence à son équivalent financier, v. BACUYANNIS (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Paris et Aix-en-provence, PUAM-Economica, 1993, 319 p. Pour l'une des premières études concernant le principe d'autonomie financière, v. : MUZELLEC (R.), « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales... », *LPA*, 16 janvier 1991, n° 7, p. 24.

³ ROUX (A.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales dans les Constitutions européennes », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, Lextenso éditions, 2008, p. 485.

⁴ ROUX (A.), *idem*.

⁵ « (al. 1) : Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

(al. 2) : 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.

(al. 3) : 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 oeuvre.

(al. 4) : Tout transfert de compétences entre l'État 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.

(al. 5) : La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

⁶ PLOGEAT (C.), « L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ? », *LPA*, n° 253, 19 décembre 2002, p. 4 et DARNAVILLE (H.-M.), « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », *AJDA*, 2002, p. 670. V. récemment l'analyse politique de CARREZ (G.), « L'autonomie fiscale des collectivités locales », *RFFP*, n° 103, 2008, pp. 67 à 84.

⁷ HERTZOG (R.), « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques*, Economica, Aix-en-provence, 1988, vol 3, p. 9 à 93. Récemment, v. les propositions 15, 16 et 17 du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps d'agir*, remis au Président de la République le 5 mars 2009, La documentation française, p. 126.

constitutionnelles du pouvoir fiscal local⁸. Dans ce contexte, l'étude de la place qu'occupent les concours financiers de l'État permet de déterminer quelle est la nature du nouveau principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités. En effet, si les collectivités territoriales ne peuvent être financées entièrement par le biais de leur fiscalité locale, ce financement doit s'effectuer par la voie des concours étatiques. Compte tenu du poids croissant de ces derniers (72,9 milliards d'euros en 2008), on peut se demander si les collectivités territoriales pourront continuer à bénéficier encore longtemps d'un tel financement, dans le contexte de crise budgétaire actuel⁹. Encore faut-il déjà délimiter une notion dont les mécanismes de mises en œuvre sont caractérisés par une redoutable technicité.

La notion financière de concours peut être définie comme désignant « l'idée de *collaboration*, de *coopération*. Il s'agit pour la personne à l'origine du concours d'aider, de participer à une action, d'apporter son appui [...]. [Ce] type de concours se présente sous un aspect essentiellement financier »¹⁰. Les concours sont généralement accordés aux collectivités territoriales pour compenser financièrement le coût d'un transfert de compétences. On peut cependant distinguer deux catégories de concours : la dotation et la subvention¹¹. « Une subvention constitue, en principe, un transfert monétaire alloué discrétionnairement et dans un but précis par une personne publique à un bénéficiaire quelconque »¹². Une dotation constitue également un transfert monétaire mais général et récurrent ayant comme finalité le financement des compétences décentralisées aux collectivités. Alors que « la pratique des subventions est d'essence centralisatrice à la fois dans son action uniformisatrice et dans la mesure où elle permet l'emprise toujours plus accusée du pouvoir central »¹³, le financement par voie de dotations peut être conçu comme une garantie de l'autonomie de gestion des collectivités¹⁴. Cette catégorisation proposée ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine française¹⁵ ; il existe, en effet, une multitude de concours en droit financier français, chacune ayant sa finalité et son régime propres, ce qui rend difficile une classification formelle trop rigide. Le concours le plus important et le plus ancien est sans conteste la dotation générale de fonctionnement (DGF), créée en 1979 et dont le but est de concourir à la majeure partie des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (40 milliards d'euros en 2008)¹⁶. Mais la loi de finances initiale (LFI) pour 2009 ne comptabilisait pas moins d'une trentaine de concours financiers de l'État.

⁸ La fiscalité locale est toujours étroitement liée à la loi nationale par l'article 72-2 alinéa 2. Le but de la révision était d'ailleurs de garantir une autonomie financière et non fiscale (synonyme de fédéralisme) aux collectivités territoriales.

⁹ Rapport de la commission présidé par M. Michel Péberau, *Rompres avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La documentation française, 2005, 135 p.

¹⁰ SOUSSE (M.), « La notion financière de concours », *RFFP*, n° 53, 1996, pp. 157 à 177.

¹¹ Nous n'étudierons pas ici la catégorie des exonérations fiscales, qui s'apparente à un concours financier indirect.

¹² COUPAYE (P.) et JOSSE (P.), « Les subventions aux collectivités locales », *RFFP*, n° 23, 1988, pp. 56 à 82.

¹³ BOULOUIS (J.), *Essai sur la politique des subventions administratives*, Paris, Armand Colin, 1951, p. 9. L'auteur faisant un parallèle, purement financier, entre cette pratique et la situation en URSS où les budgets locaux étant constitué uniquement de subvention étatique, ces derniers étaient inclus dans le budget de l'État central.

¹⁴ MUZELLEC (R.), « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales... », *LPA*, 16 janvier 1991, n° 7, p. 24.

¹⁵ Traditionnellement, la doctrine utilise le terme général de subvention pour désigner les concours étatiques aux collectivités. V. par ex. LAUBADERE (A. de), GAUDEMET (Y.) et VENEZIA (J.-C.), *Traité de droit administratif*, t. 1 *Droit administratif général*, Paris, LGDJ, 15^{ème} édition, 1999, p. 148, où est cependant opéré une distinction entre subvention « sous enveloppe globale » et subvention « avec affectation obligatoire ». La distinction entre dotation et subvention semble désormais préférée (v. par ex. GAUDEMET (P. M.) et MOLINER (J.), *Finances publiques*, Paris, Montchrestien, t. 1 : *Budget/Trésor*, 7^{ème} édition, 1997, p. 186 et BOUVIER (M.), *Les finances locales*, Paris, LGDJ, 12^{ème} édition, 2008, p. 109 et s.), plus rarement, la notion de subvention est absente pour lui préférer celle de transfert (ORSONI (G.), *op. cit.*, p. 546 et s.).

¹⁶ Sur l'historique, la composition, l'indexation et la répartition de la DGF, voir, dans l'*Encyclopédie Dalloz* 2008, OLIVA (E.), « La dotation globale de fonctionnement des communes » n° 7280 et « les autres concours de fonctionnement », n° 7285 ainsi que ORSONI (G.) « Les finances départementales », n° 7610. Les réformes des dotations en générales sont tellement fréquentes qu'il est impossible, dans le cadre de cet article, de les répertorier et de les analyser de façon succincte.

Qu'il s'agisse de l'influence de la révision de 2003 sur ces concours financiers, de leur place au sein des finances des collectivités territoriales ou de la position du juge constitutionnel à leur encontre, la question de l'encadrement constitutionnel de ces concours nourrit nombre d'interrogations. Notre étude implique donc de déterminer, d'abord, pourquoi les concours occupent une place si importante dans le financement des collectivités (I), et ensuite, en quoi ce mode de financement est révélateur des faiblesses de l'autonomie financière des collectivités françaises (II).

I LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT, ELEMENT INDISPENSABLE DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES

Les concours financiers de l'État représentent une part croissante du budget des collectivités territoriales depuis plus de vingt ans. Cette augmentation s'est accélérée ces dernières années, en partie du fait de la révision de la Constitution de 2003 qui a inscrit dans le texte fondamental deux nouveaux principes sur lesquels s'est appuyé le législateur pour compenser financièrement le transfert de nouvelles compétences aux collectivités. Il est d'abord nécessaire de respecter une part déterminante de ressources propres dans les finances des collectivités (article 72-2 alinéa 3) **(A)**, mais aussi de compenser financièrement tout nouveau transfert de compétence (article 72-2 alinéa 4) **(B)**.

A) Les concours garantissant une part déterminante de ressources propres aux collectivités

La jurisprudence constitutionnelle relative aux finances des collectivités territoriales s'est développée dans les années 1990 sans pour autant aboutir à une protection efficace de leur autonomie financière. Les critiques adressées à cette jurisprudence sont en partie à l'origine de l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution (1). Cette nouvelle exigence aurait du, logiquement, conduire à une diminution des concours étatiques en faveur de la fiscalité locale. Mais, désireux d'assurer une bonne compensation financière des nouvelles compétences transférées aux collectivités, le Conseil a atténué sa portée en acceptant que certains concours soient considérés comme des ressources propres des collectivités (2).

1°) La nécessaire constitutionnalisation de la notion de ressources propres

Avant d'être constitutionnalisée en 2003, la notion de ressource propre est apparue dans la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985¹⁷, qui la définit comme les ressources « dont le montant dépend d'une décision prise par les collectivités locales : elles peuvent les instituer ou non et moduler leur assiette, elles en fixent le taux »¹⁸. La relation entre ressources propres et autonomie financière est déterminante puisque, par définition, sans la première la deuxième reste inefficace.

¹⁷ Ratifiée récemment par la France par la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 *autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985* (JORF du 11 juillet 2006) et le décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 *portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985* (JORF du 5 mai 2007). L'entrée en vigueur tardive de la Charte s'explique notamment par l'avis négatif rendu par le Conseil d'État le 15 décembre 1991. L'un des objectifs de l'acte II de la décentralisation était de permettre la ratification de cette convention internationale. Cette notion de ressources propres est également reconnue dans de nombreuses constitutions européennes, v. ROUX (A.), *op. cit.*, p. 489 et s.

¹⁸ BLAZIADOLY (S.), « La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *Revue générale des collectivités territoriales*, n° 29, mai-juin 2003, p. 721.

Dans les années 1980, la première décentralisation a consacré un mouvement en faveur de l'imposition locale. Cependant, l'État a progressivement remplacé certaines taxes locales par des ressources indirectes alors que, parallèlement, des nouvelles compétences étaient transférées aux collectivités sous forme de dépenses obligatoires (nouvelles compétences financées également par des dotations ou des exonérations étatiques). On a ainsi pu constater un mouvement de recentralisation des finances locales vers l'État à la fin des années 1990¹⁹. Le mécontentement des élus locaux et de leurs représentants nationaux, les sénateurs, a donc grandi à cette époque pour prendre la forme d'une revendication constitutionnelle²⁰.

En effet, la position du Conseil constitutionnel était alors très critiquée, sa jurisprudence se révélant peu protectrice de l'autonomie financière des collectivités tandis que le principe de leur libre administration était relativement bien protégé²¹. A sa décharge, la Haute Juridiction disposait de peu de moyens pour développer une jurisprudence plus protectrice puisque l'article 34 alinéa 14 de la Constitution²² permettait de justifier constitutionnellement la progressive substitution des recettes fiscales des collectivités par des dotations ou des subventions de l'État²³. L'absence dans le texte de 1958 de dispositions relatives à l'autonomie financière des collectivités avait conduit le juge constitutionnel à n'exercer qu'un contrôle minimum sur le législateur qui disposait alors d'une grande liberté²⁴.

Certes, la possibilité pour le législateur d'imposer des nouvelles dépenses obligatoires aux collectivités territoriales n'a été acceptée par le Conseil, qu'à la condition qu'elles soient « définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et [qu'elles ne méconnaissent pas] la compétence propre des collectivités territoriales ni [n'entravent] leur libre administration »²⁵. Cet embryon de jurisprudence protectrice de l'autonomie financière des collectivités territoriales a été précisé par la suite en tenant compte de la notion de *recette propre*²⁶, sans pour autant que la position du Conseil se durcisse²⁷. Nombre d'impôts locaux ont ainsi été supprimés et remplacés par des dotations sans que

¹⁹ Sur ce mouvement de recentralisation des finances locales, v. *Pour une République territoriale, l'unité dans la diversité*, rapport rédigé par Michel Mercier, au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, J.O., doc. Sénat, 1999-2000 no 447 ; v. ég. le rapport Mauroy, intitulé : *Refonder l'action publique locale*, élaboré par la Commission pour l'avenir de la décentralisation et remis au Premier ministre le 17 octobre 2000 et ORSONI (G.), *Science et législation financières*, *op. cit.*, p. 502 à 504.

²⁰ *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, présentée par C. Poncelet, J.-P. Delevoye, J.-P. Fourcade, J. Puech et J.-P. Raffarin, Doc. Parl. Sénat, 22 juin 2000, n° 432.

²¹ C.C., décision 79-104 DC du 23 mai 1979, *Rec. p. 27* et BACCOYANNIS (C.), *idem*.

²² « La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

²³ RAYMOND (P.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *LPA*, 1^{er} août 2001, n° 152, p. 15.

²⁴ Le considérant de principe en la matière était le suivant : « aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur, lorsqu'il décide que l'État compense la perte par les communes de recettes fiscales, pose le principe d'un seuil en deçà duquel il n'y a pas lieu à compensation ; qu'il lui est loisible de prévoir la fixation de ce seuil en valeur absolue aussi bien qu'en pourcentage » (décision 87-237 DC du 30 décembre 1987, *LFI pour 1988*, *Rec. p. 63*).

²⁵ C.C., décision 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, *Rec. p. 61*, cons. 16. Il s'agit d'une jurisprudence constante dans les années 90, v. par exemple la décision 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Rec. p. 82* (suppression d'une ressource de la Ville de Paris), la décision 91-291 DC du 6 mai 1991, *Rec. p. 41* ou la décision 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Rec. p. 326*.

²⁶ La décision 98-402 DC a ainsi admis la possibilité pour le législateur de supprimer un impôt local, à condition toutefois « de ne pas diminuer les ressources globales des collectivités territoriales, ni de restreindre la part de leurs recettes propres, au point d'entraver leur libre administration », nous soulignons. V. ég., la décision 2000-432 DC du 12 juillet 2000, *Rec. p. 104*.

²⁷ Voir par exemple la décision 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Rec. p. 176*, dans laquelle le Conseil a légèrement complété sa jurisprudence en affirmant que « si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général » cons. 12.

le Conseil constitutionnel ne censure un dispositif²⁸, malgré les critiques de la doctrine²⁹. La constitutionnalité de mécanismes diminuant la part de recettes directes des collectivités en les remplaçant par des exonérations de charges a même été approuvée par le Conseil³⁰. Au début des années 2000, la part de fiscalité locale dans les finances des collectivités territoriales était de seulement 36 % pour les régions, 43 % pour les départements et 48 % pour les communes³¹.

La révision du 28 mars 2003, initiée par le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, co-auteur de la proposition de modification de la Constitution en faveur des finances locales lorsqu'il était sénateur, a donc été l'occasion de renforcer la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cette protection passait nécessairement par la constitutionnalisation de la notion de ressources propres et la diminution du financement par voie de concours financiers. Ce terme a été particulièrement discuté au Parlement lors du débat sur le projet de révision. Les parlementaires, sous le regard attentif de la doctrine³², ont notamment débattu de la part que devraient prendre les ressources propres au sein des budgets locaux : devait-elle être *déterminante* ou *prépondérante* ? Partagés entre la volonté d'accorder une réelle autonomie financière et le constat de la mauvaise situation de la fiscalité locale, les parlementaires ont finalement inscrit à l'alinéa 3 de l'article 72-2 que la part de ressources propres des collectivités devait être déterminante, tout en renvoyant au législateur organique et au Conseil constitutionnel le soin de définir ce qu'était cette part déterminante.

2°) La compensation par concours indirects intégrée dans la catégorie des ressources propres

La jurisprudence du Conseil constitutionnel était donc très attendue suite à la révision de 2003. Le juge, dans son entreprise d'interprétation du nouvel article 72-2, a d'abord affirmé, dans la décision 2003-474 DC, que le principe de libre disposition des ressources prévu à l'alinéa 1^{er} n'interdisait pas au législateur de verser des subventions à but déterminé aux collectivités territoriales³³. La constitutionnalité de principe des concours financiers étatiques a donc été, sans grande surprise, acceptée par la Haute Juridiction ; une interprétation stricte ou littérale de l'article 72-2 alinéa 1 aurait été difficilement viable³⁴. Néanmoins, le Conseil a posé dans cette décision deux conditions relatives à la constitutionnalité de ces dotations : qu'elles ne soient pas « contraires à l'esprit des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation »³⁵ et que la part déterminante des ressources propres des collectivités concernées par la dotation soit respectée par le législateur. Le Conseil ne précise cependant pas quelle est cette part déterminante car il estime que seul le législateur organique, auquel renvoie l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution, peut opérer

²⁸ Décision 2000-432 DC *prévitée* : suppression de la taxe d'habitation des régions. V. eg. décision 98-402 DC du 25 juin 1998, *Rec.* p. 269 : suppression de la part salaires de la taxe professionnel et décision 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Rec.* p. 211 : suppression de la vignette automobile.

²⁹ V. le bilan effectué avant la révision de 2003 par PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *CCC*, 2002, n° 12, p. 96 et TULARD (J.-M.), « L'autonomie financière des collectivités locales », *Regards sur l'actualité*, dec. 2002, n° 286, p. 37.

³⁰ C.C., décision 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Rec.* p. 180, cons. 23.

³¹ ROUX (A.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales dans les Constitutions européennes », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs, op. cit.*, p. 490.

³² PONTIER (J.-M.) « Sur les notions controversées : "ressources propres", "ensemble des ressources", "part déterminante", *R4*, 1^{er} juillet 2004, n° 340, p. 397.

³³ C.C., décision 2003-474 DC du 17 juillet 2003, *Rec.* p. 389, cons. 15 (dépense non obligatoire : desserte aérienne). Les dotations bénéficient donc, *a fortiori*, de cette constitutionnalité de principe.

³⁴ « La question s'est posée, au lendemain de la révision constitutionnelle, de savoir si cet article [72-2 al. 1] avait seulement pour objet de prévoir que certaines des ressources des collectivités territoriales devaient être d'emploi libre, ou s'il interdisait toutes les ressources affectées à des objets déterminés, telles que les dotations versées par l'État, ou les subventions spécifiques. », JANICOT (L.), *LPA* 5/07/2004, n° 133, p. 10.

³⁵ SCHOETTL (J.-E.), « Recours contre la loi de programme pour l'outre-mer », *LPA*, 30/07/2003, n° 151, p. 17. Néanmoins cette condition, de par sa généralité et l'appel à un esprit de la décentralisation dont on cherche encore la signification normative, semble peut opératoire.

cette détermination. Cette disposition constitutionnelle est donc considérée comme inefficace par le juge³⁶. Cette jurisprudence sera confirmée jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique en 2004³⁷.

La décision du Conseil sur la *loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales* a permis de clarifier certains points encore obscurs³⁸. Malgré un titre volontairement optimiste, cette loi avait fait naître des débats agités au sein même de la majorité parlementaire³⁹. Le juge constitutionnel, soucieux de ne pas s'immiscer dans une problématique hautement politique, a préféré interpréter de manière peu contraignante les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au ratio d'autonomie financière et donner ainsi une définition extensive de la notion de ressources propres. Selon un commentaire autorisé, les ressources propres doivent ainsi permettre aux collectivités territoriales de faire face à des besoins nouveaux ou imprévus, assurer en toutes circonstances la continuité des services publics locaux et enfin ne pas aliéner leur indépendance⁴⁰. Deux points ont été tranchés par le juge constitutionnel dans cette importante décision.

La Haute Juridiction a, dans un premier temps, validé la définition posée par la loi organique de la notion de ressources propres. Ces dernières sont constituées des impositions de toutes natures dont les collectivités territoriales peuvent déterminer le taux, l'assiette et le tarif (impôts locaux classiques) auxquelles il faut ajouter les impôts ayant une « part locale d'assiette »⁴¹. C'est cette dernière catégorie qui a le plus surpris les commentateurs. Il est difficile de déterminer avec précision la nature juridique de ce mécanisme, que l'on retrouve parfois sous le terme « impôt d'État partagé »⁴². On peut néanmoins considérer qu'il s'agit de concours financiers indirects⁴³ puisqu'ils sont constitués d'impôts nationaux dont une partie du produit est transférée de l'État vers les collectivités territoriales⁴⁴. L'affectation des ressources d'une imposition nationale par le législateur envers une collectivité avait été acceptée auparavant par le Conseil⁴⁵. Ce mécanisme d'affectation est même prévu par l'article 36 de la loi organique relative aux finances publiques de 2001 mais on n'imaginait guère, avant 2004, que ces impôts rentreraient dans la catégorie des ressources propres des collectivités locales ! Or, le texte de l'article 72-2 alinéa 2 tel que rédigé par le pouvoir de

³⁶ SCHOETTL (J.-E.), *idem*. Le fait qu'une disposition normative, régulièrement entrée en vigueur et promulguée, ne produise pas d'effets juridiques constitue cependant un réel problème de théorie juridique, une norme étant par définition un devoir-être *impératif* (cf. BECHILLON (D. de), *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Odile Jacob, 1997, p. 187). La norme constitutionnelle qui renvoie à une norme de valeur organique, inférieure, ne prive pas cette première de ses effets. Ainsi que l'a démontré le Professeur Oliva, la norme organique n'est qu'une norme de « complémentarité contentieuse », essentiellement de nature formelle. Cf. OLIVA (E.), « Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles : l'ambiguïté des lois organiques financières », *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu : renouvellement du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1352. Même si l'auteur estime (p. 1356 et s.) qu'on peut supposer l'existence d'une *complémentarité matérielle* entre les deux normes, qui justifierait dès lors l'inefficacité de la norme constitutionnelle en cas d'inexistence de la norme organique, on s'interroge dans ce cas sur les conséquences de cette complémentarité matérielle sur la théorie de la hiérarchie des normes (la validité normative étant fondée sur un critère formel et non matériel).

³⁷ C.C., décision 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Rec.* p. 487, cons. 21.

³⁸ C.C., décision 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Rec.* p. 116.

³⁹ Le débat avait d'abord pour acteurs les sénateurs, désireux de garantir un minimum d'autonomie aux collectivités qu'ils représentaient, et les députés, pressés de transférer aux collectivités de coûteuses compétences étatiques que leur garantissait le Gouvernement, une fois la loi organique votée. Le financement des collectivités territoriales donna également lieu par la suite à un débat plus classique entre la majorité parlementaire de droite et la gauche, majoritaire dans les régions. Le caractère politique de ce débat s'est renforcé depuis que la gauche a gagné une majorité de départements et de municipalités après les élections de mars 2008.

⁴⁰ SCHOETTL (J.-E.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 13 août 2004, n° 162, p. 12.

⁴¹ Cons. 10.

⁴² CRUCIS (H.-M.) et HASTINGS-MARCHANDIER (A.), « Impôts d'État transférés », in *Budgets des départements*, fascicule n° 340, Jurisclasseur « collectivités territoriales ».

⁴³ Nous reviendrons *infra* sur la nature de ces impôts.

⁴⁴ « Il s'agit des impôts nationaux dont la loi "localise" l'assiette ou le taux par collectivité de manière à en répartir le montant entre collectivités selon une clé préétablie et stable ». SCHOETTL (J.-E.), *idem*. Pour comprendre en détail ce mécanisme, HERTZOG (R.), « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA*, 25 octobre 2004, pp. 2005 à 2007.

⁴⁵ Décision 91-291 DC *précitée*, cons. 40

révision en 2003 contient l'expression « les recettes fiscales et *les autres* ressources propres des collectivités territoriales »⁴⁶. Selon la juridiction constitutionnelle, c'est donc bien la Constitution qui prévoit que les ressources propres ne sont pas uniquement constituées des recettes fiscales locales⁴⁷. Le Conseil aurait-il pu tenir un autre raisonnement ? La réponse semble négative étant donné les enjeux qui sous-tendaient la validation de cette définition par le juge de la rue Montpensier. À défaut de s'appuyer sur un fondement constitutionnel évident, cette décision avait le mérite de permettre les nombreuses compensations financières qui s'annonçaient. Cette approche « utilitariste » n'a certainement pas été absente du raisonnement du juge puisque, quelque mois plus tard, le Gouvernement transférait la charge du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements en la compensant par l'affectation d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Le problème de la détermination des ressources propres résolu, le Conseil a dans un second temps validé la définition prévue par la loi organique de « la part déterminante » de ces ressources. Il a, en effet, estimé que le ratio d'autonomie pouvait non seulement être distinct suivant la catégorie territoriale, mais aussi être inférieur à 50% des ressources totales des collectivités, le législateur constitutionnel ayant choisi le terme « part déterminante » plutôt que « part prépondérante »⁴⁸. Restait à déterminer quel était le ratio pour chaque catégorie. Le Conseil a fait sienne la référence mise en avant par la loi organique (article LO 1114-3 du CGCT) et qui porte sur un critère strictement temporel : « le niveau des ressources propres des collectivités territoriales ne peut être inférieur au niveau constaté au titre de l'année 2003 »⁴⁹.

Ce ratio constaté pour l'année 2003 était de 60,8 % pour les communes et les EPCI, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions. En 2006, selon l'Observatoire des finances locales, le ratio constaté était de 61,8% pour les communes et EPCI, 65,5 % pour les départements et de 48,1% pour les régions⁵⁰. Le ratio d'autonomie est donc en nette progression, du moins pour les départements et les régions. Néanmoins, on peut expliquer cette progression par l'augmentation des ressources venant des impôts transférés depuis 2003 et qui rentrent dans le calcul des ressources propres.

À la lumière de cette jurisprudence constitutionnelle, les apports de la révision de 2003 sont substantiels. L'utilisation des impôts nationaux transférés comme faisant partie des ressources propres des collectivités locales peut sembler *a priori* surprenante ; elle est en fait opportune dans la mesure où elle permet le financement des transferts de compétence, c'est-à-dire qu'elle permet le financement de l'immense chantier décentralisateur. La doctrine a d'ailleurs estimé que « d'un point de vue strictement juridique, on peut admettre que ce qui est un impôt par son régime, au moment de sa perception, reste un impôt quelque que soit l'affectation qui lui est donnée, surtout lorsque la fraction redistribuée est inscrite en loi de finances comme *prélèvement sur recettes* »⁵¹. Les garanties de l'autonomie financière des collectivités territoriales semblent donc, si ce n'est augmentées, du moins préservées : la compensation de nouvelles compétences (ou de transferts) devra comprendre soit exclusivement des impôts (locaux ou transférés), soit un mélange d'impôts et de concours dans une proportion au minimum identique à celle constatée en 2003 pour la catégorie de collectivité concernée. De plus, la loi ne peut plus ni supprimer ni réduire d'impôt local sans le remplacer immédiatement par une autre ressource fiscale ayant un rendement identique. La compensation par

⁴⁶ Nous soulignons.

⁴⁷ Outre les impôts transférés, il faut aussi enlever les emprunts ainsi que les ressources transférées à titre expérimental et les ressources domaniales ou d'exploitation de services publics pour calculer le ratio des ressources propres.

⁴⁸ *Idem*. Les travaux parlementaires sont très clairs sur ce point, bien que la traduire le terme « déterminant » comme signifiant « pouvant être inférieur à 50% » semble plus discrétionnaire que logique.

⁴⁹ Date à laquelle la réforme de la taxe professionnelle est achevée. V. eg. l'exposé des motifs de la loi organique.

⁵⁰ *Les finances des collectivités locales en 2008, état des lieux*, Rapport remis le 1^{er} juillet 2008, consultable sur le site Internet suivant : www.dgcl.interieur.gouv.fr.

⁵¹ HERTZOG (R.), *idem*, l'auteur souligne.

dotation ou subvention, comme cela se pratiquait auparavant, serait immédiatement sanctionnée par le Conseil constitutionnel car le ratio d'autonomie serait affecté.

B) Les concours garantissant la compensation financière de tout transfert de compétence

Le principe de compensation financière répond à la première nécessité de la décentralisation : tout transfert de compétence doit être financé pour être effectif. Mais à l'inverse du principe de garantie des ressources propres, ce principe ne vise pas forcément directement l'autonomie financière locale. En effet, la compensation peut être effectuée soit par voie de concours étatique (dotation ou subvention) soit par voie d'imposition locale (directe ou indirecte). Sa constitutionnalisation permet néanmoins une évolution logique et rationnelle du système constitutionnel français de décentralisation et constitue une garantie primordiale du financement des collectivités territoriales (1). L'interprétation *a minima* qu'en a donnée le Conseil constitutionnel tend cependant à réduire sa portée (2).

1°) La constitutionnalisation du principe de compensation financière

Le principe de compensation financière signifie que chaque transfert ou création de compétence de l'État vers une collectivité territoriale doit s'accompagner d'un transfert de fonds permettant à la collectivité de financer la nouvelle attribution. Simple et logique, ce principe a d'abord été fixé par les différentes lois de décentralisation aux articles L. 1614-1 et s. du CGCT⁵². Le texte législatif précise que le montant de la compensation doit seulement être « équivalent aux charges existantes à la date du transfert », compensation que l'on appelle ainsi au « coût historique », même si la jurisprudence administrative a été, à ses débuts, plutôt favorable à l'égard des collectivités. Dans un arrêt du 6 juin 1986, *Département du Finistère*, le Conseil d'État a ainsi précisé que la compensation devait être « intégrale »⁵³. Cette jurisprudence a été par la suite confirmée sans que la Haute Juridiction administrative ne requalifie la compensation d'« intégrale »⁵⁴.

Lors du débat relatif à la révision de la Constitution en 2003, il a été jugé utile de consacrer constitutionnellement le principe contenu à l'article L. 1614-1 du CGCT, la jurisprudence constitutionnelle en matière de compensation financière n'étant pas, comme nous l'avons vu auparavant, très protectrice des finances des collectivités territoriales⁵⁵. Le principe a donc été constitutionnalisé à l'alinéa 4 du nouvel article 72-2 pour que le juge puisse vérifier la justesse des financements des transferts de compétences aux collectivités.

2°) Une interprétation *a minima* du principe de compensation financière

Le texte de la Constitution révisé, il restait à savoir quelle serait la position du juge constitutionnel face à ce nouveau principe, au potentiel très large. Quelles dépenses seraient visées par ce principe (a) ? Surtout, quelle serait la nature de la compensation opérée par le législateur (b) ?

a) Le principe de compensation ne s'applique que pour les dépenses obligatoires

Dès la décision 2003-474 DC du 17 juillet 2003, le Conseil constitutionnel a estimé, sous peine d'incompétence négative⁵⁶, que le législateur n'était tenu de prévoir les conditions de détermination

⁵² L. n° 82-213 du 2 mars 1983, L. n° 83-8 du 7 janvier 1983 et L. n° 97-1239 du 29 décembre 1997.

⁵³ Arrêt n° 56946, cons. 1^{er}. Il s'agissait d'un transfert de gestion des ports maritimes vers les départements.

⁵⁴ CE, arrêt du 21 octobre 1994, *Département de Meurthe et Moselle* (119383).

⁵⁵ Par ex. décision 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Rec. p. 89* : dépense d'allocation personnalisée d'autonomie redirigée vers les départements.

⁵⁶ Le Conseil a récemment nuancé le risque d'incompétence négative dans la détermination du régime de la compensation puisqu'il a accepté que le législateur renvoie à un décret pour déterminer ce régime (2008-569 DC *Loi sur*

et de répartition des dotations que pour les compétences obligatoires prévues par le transfert⁵⁷. Le principe constitutionnel de compensation financière ne s'applique donc pas pour des compétences facultatives laissées à la discrétion des collectivités. Cette jurisprudence a été constamment confirmée par la suite, qu'il s'agisse d'un transfert de compétence en matière d'archéologie préventive⁵⁸ ou en matière de dépenses visant à la tenue d'un référendum⁵⁹. Notons que le Conseil a récemment estimé que l'extension obligatoire d'une compétence facultative devait être assimilée à la création d'une nouvelle compétence et devait donc, *a fortiori*, être accompagnée d'une compensation financière⁶⁰. Or, cette position est plus protectrice que celle du juge administratif. Le Conseil d'État avait, en effet, précisé que lorsqu'une dépense facultative devient obligatoire, les collectivités qui exerçaient déjà cette compétence ne pouvaient pas bénéficier de la compensation financière accordée aux collectivités pour lesquelles la compétence est nouvelle⁶¹.

D'une manière générale, la position du juge constitutionnel rejoint celle du juge administratif qui, dans un arrêt du 28 mai 1997, *Commune de la Courneuve*, avait déjà limité le principe (alors législatif) de compensation financière aux seules dépenses obligatoires⁶². Depuis 2003, la jurisprudence du Conseil d'État, confortée par la position du Conseil constitutionnel, a repris cette position de principe⁶³, suivi en cela par les Cours administratives d'appel⁶⁴.

b) Le principe de compensation reste limité au simple coût historique du transfert

L'un des enjeux de la constitutionnalisation du principe de compensation financière était de savoir quelle serait la position du juge constitutionnel quant à sa nature. Une partie de la doctrine et la grande majorité des élus locaux auraient voulu que l'article 72-2 al. 4 soit interprété comme obligeant le législateur à prévoir une compensation exacte et glissante envers les collectivités territoriales, c'est-à-dire évolutive et suivant le coût réel de la dépense chaque année. La décision 2003-487 DC relative au transfert du RMI aux départements a cependant adopté la position opposée : le juge constitutionnel vérifie seulement que la compensation se fasse au « coût historique du transfert », c'est-à-dire que la compensation se fasse en fonction seulement de la somme dépensée à la date du transfert par l'État⁶⁵. Le Secrétaire général du Conseil a expliqué que la position de la Haute Juridiction est conforme à une interprétation littérale du nouveau texte constitutionnel : le pouvoir de révision, en reprenant le terme prévu à l'article L. 1614-1 du CGCT, a utilisé le terme de « ressources équivalentes qui étaient consacrées à leur exercice »⁶⁶. Cela justifie *a contrario* que la compensation ne soit ni exacte ni glissante⁶⁷.

Cette jurisprudence a été confirmée tout en étant nuancée quelque mois plus tard par une réserve d'interprétation visant à éviter que, quelques années après le transfert, la différence entre le

le service minimum, JORF du 21 août 2008, p. 13089). Le juge administratif, fidèle à son rôle de juge de l'administration et non de la loi, ne se prononce pas sur l'incompétence négative d'une loi de décentralisation : CE, arrêt du 21 mars 2007, 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, *Département de la Seine-Saint-Denis* (n° 277892).

⁵⁷ Cons. 17, *Rec.* p. 389. S'il s'agissait d'une dotation en l'espèce, le Conseil vise dans cette jurisprudence l'ensemble des concours financiers étatiques. Sur la notion de dépense obligatoire, ORSONI (G.), *Science et législation financières*, *op. cit.*, p. 498.

⁵⁸ C.C., décision 2003-480 DC du 31 juillet 2003, *Rec.* p. 424, cons. 17.

⁵⁹ C.C., décision 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Rec.* p. 414, cons. 10.

⁶⁰ Décision 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi sur le service minimum*, précitée.

⁶¹ CE, arrêt du 28 mai 1997, *Commune de la Courneuve* (n° 163508).

⁶² CE, arrêt du 28 mai 1997, *Commune de la Courneuve*, précité.

⁶³ Par ex. : CE, arrêt du 9 mars 2007, 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, *Département de la Vendée* (290042).

⁶⁴ Par ex. : CAA de Bordeaux, arrêt du 28 juin 2007, 2^{ème} Chambre, *Département de la Réunion* (04BX02159)

⁶⁵ C.C., décision 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Rec.* p. 473, cons. 13.

⁶⁶ SCHOETTL (J.-E.), « La réforme du RMI devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2/02/2004, p. 220.

⁶⁷ Notons que si le transfert du RMI avait été opéré par une dotation, le mécanisme aurait été contraire à l'article 72-2 al. 3 car il aurait bouleversé le ratio de ressource propre des départements.

coût réel de la compétence transférée et la compensation historique ne soit trop importante⁶⁸. Par la suite, le Conseil a ajouté une nouvelle garantie à sa jurisprudence en affirmant qu'il appartient à l'État de maintenir un niveau de ressource équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant transfert en cas de diminution en euro constant⁶⁹. Cette dernière jurisprudence vise surtout à écarter les problèmes résultant de l'éventualité d'une forte inflation qui augmenterait de fait le coût de la dépense transférée.

Après avoir timidement affirmé en 1986 que la compensation devait être intégrale⁷⁰, la jurisprudence administrative a désormais fait sienne cette jurisprudence constitutionnelle. Elle a encore récemment affirmé qu'il n'existe « aucun principe général du droit disposant que les charges nouvelles imposées aux collectivités territoriales devraient être compensées à due concurrence par l'État »⁷¹. La compensation au coût historique est donc elle aussi la règle qui prévaut devant les juridictions administratives.

II LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT, ELEMENT REVELATEUR DE LA VRAIE NATURE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES

Le financement des collectivités territoriales par voie de concours vient donc répondre à deux normes de valeur constitutionnelle posées par la révision de 2003. Le succès de leur autonomie financière s'affiche, du moins formellement, puisque le ratio d'autonomie déterminé par la loi organique et validé par le Conseil constitutionnel est même en augmentation⁷². Néanmoins, ce recours accru aux concours financiers n'est-il pas en contradiction avec le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales ? Une autonomie obtenue par un financement indirect ne s'apparente-t-elle pas à un lien de subordination ? La doctrine juridique a soulevé depuis longtemps ce problème : « l'autonomie n'est réelle que si la collectivité a des recettes propres abondantes... et que si elle dispose d'une grande liberté dans ses dépenses sans être entravée par des dépenses obligatoires ou par des dépenses interdites ou soumises à approbation »⁷³. La proposition de loi constitutionnelle de juillet 2000 aurait certainement mis en place un système différent de celui adopté en 2003, plus proche de l'objectif d'autonomie financière, puisque son article premier précisait que « la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi. Ces recettes représentent pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la moitié au moins de leurs recettes de fonctionnement »⁷⁴. Cet écart entre la proposition de 2000 et la révision de 2003 est d'autant plus remarquable que Jean-Pierre Raffarin était un des signataires en 2000 et Premier ministre en 2003.

⁶⁸ C.C., décision 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Rec.* p. 487, cons. 23 : « si les recettes départementales provenant de la TIPP venait à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ».

⁶⁹ C.C., décision 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Rec.* p. 33 et décision 2004-511 DC du 29 décembre 2004 *LFI pour 2005*, *Rec.* p. 236. Selon M. Schoettl, l'alinéa 4 de l'art. 72-2 doit s'interpréter comme imposant non seulement la non dégradation de la première dotation mais aussi à la non dégradation dans le temps.

⁷⁰ Arrêt du CE du 6 juin 1986, *département du Finistère, précité*. La notion de compensation intégrale, faute d'être clairement explicitée dans cet arrêt n'est cependant peut-être pas équivalente à celle de compensation exacte et glissante.

⁷¹ CAA de Bordeaux, arrêt du 27 février 2007, *Département de la Guadeloupe* (04BX00007).

⁷² Cf. chiffres de l'OFL énumérés *supra*.

⁷³ GAUDEMET (P. M.) et MOLINER (J.), *Finances publiques*, Paris, Montchrestien, t. 1 : *Budget/Trésor*, 7^{ème} édition, 1997, p. 176.

⁷⁴ *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, présentée par C. Poncelet, J.-P. Delevoye, J.-P. Fourcade, J. Puech et J.-P. Raffarin, Doc. Parl. Sénat, 22 juin 2000, n° 432.

« Etudier l'autonomie financière [des collectivités] revêt aussi une portée politique. Elle seule permet d'analyser les relations réelles et non formelles entre l'Etat et les collectivités locales »⁷⁵. Il est donc nécessaire de dépasser une analyse purement formelle des textes et de la jurisprudence constitutionnelle pour déterminer la réalité de l'autonomie financière des collectivités. Non seulement la protection constitutionnelle visant à garantir l'autonomie financière des collectivités se révèle insuffisante (A) mais, de plus, l'analyse tant de la jurisprudence que de la situation de fait dans laquelle se trouvent les finances des collectivités, démontre que la libre administration des collectivités territoriales s'avère être une liberté de *gestion* financière et non pas une liberté d'*autonomie* financière (B).

A) Une protection constitutionnelle insuffisante pour garantir l'autonomie financière des collectivités

Certains éléments viennent contredire la réalité de l'augmentation du ratio d'autonomie locale. Ainsi, la dette des collectivités territoriales, que l'on croyait jugulée en 2002, a « explosé » à partir de 2003 pour atteindre en 2007 six milliards d'euros⁷⁶. L'autonomie serait-elle donc synonyme d'endettement ? La réalité est toute autre. L'analyse de l'état des finances locales montre d'abord que la nouvelle protection constitutionnelle n'a pas réussi à empêcher la diminution des ressources propres des collectivités (1). Il s'avère ensuite que la révision de 2003 n'a pas permis aux collectivités territoriales de faire valoir effectivement le principe d'autonomie financière devant les juridictions administratives (2).

1°) Des garanties d'autofinancement insuffisantes

La garantie de l'autonomie financière locale implique logiquement des ressources propres abondantes. Or, d'une part, le mécanisme constitutionnel de compensation au coût historique se révèle largement insuffisant dans la durée pour financer certaines dépenses (a). D'autre part, si la fiscalité localisée fait formellement partie des ressources propres des collectivités depuis la décision 2004-500 DC du Conseil constitutionnel, l'analyse poussée de ce système montre qu'il s'apparente dans la réalité à une nouvelle forme de concours financier (b).

a) Les problèmes inhérents de la compensation au simple coût historique

Le principe de compensation au coût historique du transfert peut se révéler problématique dès lors que les collectivités ne maîtrisent que partiellement le coût de leur nouvelle compétence. Le financement du RMI est ainsi symptomatique des problèmes concrets résultant de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 72-2 alinéa 4. Le caractère illusoire de la compensation au seul coût historique du RMI avait été dénoncé par les pouvoirs locaux et les sénateurs requérants lorsque la constitutionnalité du mécanisme avait été contestée⁷⁷. Plus que toute autre dépense publique, cette allocation, à l'origine prévue pour n'être que temporaire, s'est malheureusement révélée en constante augmentation depuis sa création en 1991 par le Gouvernement de Michel Rocard. Dès lors, compenser son transfert par un calcul fixe de son coût semblait peu réaliste. Trois ans après son transfert, force est de constater que la part de TIPP transférée en 2004 ne couvre que 82% des

⁷⁵ MUZELLEC (R.), « Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales... », *op. cit.*, p. 19.

⁷⁶ Les conséquences de cet endettement massif se révèlent particulièrement désastreuses alors que la crise financière de l'été 2008 a conduit à l'assèchement du marché des prêts bancaires. Sur ce point, MARTY (F.), « Les finances publiques locales à l'épreuve de la crise », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, 2009, n° 42, à paraître.

⁷⁷ Décision 2003-487 DC *précitée*. Selon la saisine, l'insuffisance de la compensation conduirait à « un problème de ressources effectives afin de remplir cette compétence nouvelle », nous soulignons. Notons l'absence notable de réaction de la doctrine à cette jurisprudence alors que celle relative à la détermination du ratio de ressources propres avait été très critiquée.

dépenses engagées par les départements au titre du RMI⁷⁸. Cette faible compensation s'explique notamment par le fait que le Gouvernement a revalorisé le montant du RMI, sans concertation avec les pouvoirs locaux, et que le nombre de bénéficiaires a crû de près de 200 000 personnes entre décembre 2002 et juin 2007⁷⁹. En 2007, le coût du RMI était donc supérieur d'un milliard d'euros au produit de la TIPP alors que le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI : subvention visant à compléter les insuffisances du transfert de TIPP) s'élevait seulement à 500 millions. Grâce aux abondements exceptionnels qu'a accordé en plus le Gouvernement, le RMI n'a été compensé par l'État à 100% qu'en 2004 (l'année de son transfert), qu'à 94% en 2005 et seulement 90% en 2006⁸⁰. Presque 10% (pour l'instant) du financement du RMI (près de 6 milliards d'euros en 2006)⁸¹ est donc à fournir par les départements.

Le Gouvernement reconnaît lui-même que « la TIPP ne permet pas d'assurer à long terme le financement du RMI par les départements »⁸² mais assure que « l'État a respecté ses obligations constitutionnelles. Le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué de censurer l'action gouvernementale si cette affirmation avait été inexacte »⁸³. Les conséquences politiques de la jurisprudence constitutionnelle sont ici regrettables. Le Gouvernement justifie d'une atteinte patente à l'autonomie financière des collectivités territoriales par le fait que son projet n'ait pas été censuré par le juge constitutionnel⁸⁴. Le rapport d'information réalisé au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur *le suivi du transfert du RMI aux départements* par M. Michel Mercier suit cette position : « le Gouvernement a respecté, et même au-delà, ses obligations constitutionnelles »⁸⁵ même s'« il est impossible de proposer la compensation intégrale du transfert du RMI avec une révision chaque année en fonction du niveau de la dépense. A l'opposé de l'objectif de responsabilisation des élus locaux dans la gestion de leurs politiques, cela consisterait à demander à l'État de régler année après année, les factures que leur présenteraient les départements »⁸⁶. On s'interroge cependant : comment « responsabiliser financièrement » les élus locaux s'ils ne peuvent décider ni du montant ni du nombre de bénéficiaires de l'allocation⁸⁷ ? Certes, en conservant ces compétences, le Gouvernement a respecté la réserve de loi en matière de protection sociale consacrée par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946⁸⁸. La constitutionnalité du transfert sur ce fondement n'a d'ailleurs été admise par le Conseil que parce que la loi encadrait les compétences du département et notamment les conditions d'attribution du RMI aux prestataires⁸⁹.

⁷⁸ Réponse du Ministère de l'intérieur publié au *JO Sénat* du 20 décembre 2007 à la question n° 01995 de M. KRATTINGER publiée au *JO Sénat* du 4 octobre 2007. Notons que le produit de la TIPP transféré aux collectivités est assis sur la quantité de carburant consommée et non sur son prix. Paradoxalement, les revenus des collectivités diminuent en fonction de la diminution de la consommation (hausse du prix à la pompe) alors que la TIPP n'a jamais produit autant de rentrée d'argent dans les caisses de l'État, lorsque le prix du baril augmente (146\$ en mars 2008).

⁷⁹ Si la loi de 2004 prévoit que le montant du RMI reste à la discrétion du Gouvernement, le fait que les exécutifs locaux n'aient pas été associés à cette hausse montre, dans une certaine mesure, le caractère unilatéral de cette décentralisation : c'est au département de gérer et de trouver des financements pour la distribution d'une allocation (dont on peut douter que les exécutifs départementaux l'aient demandé) mais c'est à l'État de décider seul de son montant !

⁸⁰ Sans ces abondements, la compensation n'aurait été que de 91,5% dès 2004, 85,44% en 2005 et 82,92 % en 2006 (Source, DGCL).

⁸¹ Source DGCL.

⁸² Réponse du Ministère de l'intérieur à la question de M. KRATTINGER *précitée*.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ Le ministère va même jusqu'à assurer que « les difficultés afférentes au RMI ne sont donc pas liées à un défaut de compensation », *idem*.

⁸⁵ Rapport du Sénat n° 206, rendu le 1^{er} février 2007, p. 5.

⁸⁶ Réponse du Ministère de l'intérieur publiée au *JO Sénat* du 20 décembre 2007 à la question n° 01995 de M. KRATTINGER *précitée*.

⁸⁷ Cette situation a d'ailleurs été largement critiquée par les parlementaires. V. les propositions du rapport présenté par M. Mercier pour faire évoluer la situation. Le Rapporteur propose notamment de ne plus laisser au pouvoir central le soin de déterminer la politique du RMI (modulation de la prestation), *op. cit.*, pp. 37 à 40.

⁸⁸ Sur la réserve de loi en matière de RMI : C.C., décision 96-387 DC du 21 janvier 1991, *Prestation dépendance*, cons. 9 à 11, *Rec. p.* 1375.

⁸⁹ Décision 2003-487 DC *précitée*, cons. 7. Sur la constitutionnalité du transfert sur le fondement de l'alinéa 11 et du principe d'égalité, v. GAY (L.), « Commentaire de la décision n° 2003-487 DC », in *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*,

Un transfert complet du RMI aux départements risquerait de porter de graves atteintes à l'égalité dans la jouissance du droit à la protection sociale⁹⁰. L'opportunité des transferts de compétences aux collectivités en matière de protection sociale s'oppose ici à une limite constitutionnelle autre que l'autonomie financière.

La crédibilité du Conseil en tant que protecteur de l'autonomie financière des collectivités territoriales sort donc gravement atteinte de ce transfert : la viabilité d'une compensation au coût historique a été démentie *l'année même du transfert*. Dès 2004, 450 millions d'euros ont été transférés en aide d'urgence aux départements pour financer le RMI. Force est de constater que la tendance tend à un accroissement continu du déficit entre la compensation étatique et le coût départemental. L'effectivité de la réserve d'interprétation émise par le Conseil dans sa décision 2003-489 DC montre ici ses limites⁹¹. Le fait que le Conseil ne soit plus saisi des diverses lois de finances depuis 2006 renforce dans ce domaine « l'insécurité financière » résultant de cette situation⁹². On imagine certes difficilement la Haute Juridiction censurer *a posteriori* le transfert du RMI au motif d'une atteinte confirmée à leur autonomie financière mais il serait intéressant de savoir comment le Conseil jugerait la constitutionnalité de la compensation (chaque année revoté dans la LFI), alors qu'il manque plus d'un milliard d'euros aux départements.

Autre problème important de cette jurisprudence, la limitation du principe de compensation financière aux seules dépenses obligatoires. Cette limitation se justifie aisément au premier abord : pourquoi, en période de crise des finances publiques, l'État viendrait-il financer les dépenses facultatives des collectivités territoriales ? Elle demeure néanmoins critiquable pour la faible protection des finances des collectivités qu'elle entraîne. Il suffit, en effet, au Gouvernement de transférer, ou de créer une nouvelle compétence, sans la qualifier formellement d'obligatoire pour que la compensation ne soit pas prévue. Or, le contexte politique ne laisse parfois pas aux collectivités un réel choix quant à sa mise en œuvre. Ainsi, la création des maisons de l'emploi a été confiée aux départements sans que les dépenses résultant de cette nouvelle charge ne soient réellement compensées. Le Conseil a néanmoins validé le dispositif, conformément à sa jurisprudence antérieure, au motif que cette nouvelle dépense n'était pas obligatoire⁹³. Or l'objectif affiché, et revendiqué, du Gouvernement était de créer 300 de ces maisons en cinq ans, ce qui a conduit la majorité des départements à agir comme si la dépense était obligatoire. Cet exemple, qui a été dénoncé par la doctrine⁹⁴, montre que la distinction entre dépense obligatoire et dépense facultative s'avère parfois, dans la pratique, inopérante.

b) La fiscalité transférée, ressource propre ou concours financier de l'État ?

La place de ces impôts reste marginale en droit français puisque, à part la TIPP, seul un autre impôt a depuis été transféré aux collectivités : la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) en 2005. Son transfert a servi à financer la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés locales* qui a opéré de

RFDC, n° 57, 2004, pp. 89 à 129. Le transfert partiel d'une prestation sociale avait déjà été accepté par le Conseil, v. C.C., décision 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Allocation personnalisée d'autonomie*, Rec. p. 89, cons. 6.

⁹⁰ Égalité protégée par le Conseil, v. C.C. décision 89-269 DC du 22 janvier 1990, Rec. p. 33. Sur ces points, v. eg. GAY (L.), *Les droits-créances constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 565 et s.

⁹¹ Décision 2003-489 DC *précitée*, cons. 23, v. *supra*.

⁹² MANGIAVILLANO (A.) « L'injusticiabilité des lois de finances », *RFFP*, n° 103, septembre 2008, p. 133 à 155. La question de la saisine *a posteriori* du Conseil constitutionnel par les collectivités territoriales prendra sans doute ici toute son ampleur, à la condition que la loi organique organisant la nouvelle question préjudicielle de constitutionnalité leur donne ce droit. Rappelons que la libre administration des collectivités territoriales a été jugée comme étant une liberté fondamentale justiciable par le Conseil d'État : *Commune de Venelles contre M. Morbelli*, du 18 janvier 2001, CE, section, RFDA, n° 12-2001, pp. 378 à 388 (Conclusion TOUVET (L.)). Sur la possibilité pour les collectivités territoriales de faire valoir juridictionnellement ce droit fondamental, v. FAVOREU (L.), ROUX (A.), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *CCC*, n° 12, 2002, p. 88.

⁹³ Décision 2004-509 DC *précitée*, cons. 11.

⁹⁴ CHAMPEIL-DESPLATS (V.), « Les clairs-obscur de la décision du 13 janvier 2005 », *AJDA*, 25 avril 2005, p. 907.

nombreux transferts de compétences⁹⁵. Mais la jurisprudence constitutionnelle qualifiant les impôts transférés de « ressources propres » souffre de nombreuses critiques. Nous avons auparavant qualifié ces impôts de concours financier indirect car si la fiscalité transférée n'est certainement pas formellement une dotation, il ne s'agit matériellement certainement pas plus d'une ressource propre⁹⁶. L'analyse de la jurisprudence constitutionnelle semble aller dans ce sens. Ainsi, le Secrétaire général du Conseil, tout en reconnaissant le caractère « peu intuitif et peu consensuel » de cette jurisprudence, la justifie par les obligations de péréquation et de compensation qui pèsent sur le législateur⁹⁷. Si le Conseil avait suivi l'« idée naturelle de ressources propres »⁹⁸ pour déclarer que ces ressources étaient constituées uniquement de la fiscalité locale classique, la compensation n'aurait jamais été atteinte. On comprend ainsi que le Conseil devait en fait choisir entre *respecter le principe de compensation financière* (et assimiler les impôts transférés aux ressources propres) ou *respecter le principe de l'autonomie financière* (et assimiler les impôts transférés à un concours de l'État)⁹⁹. Au vu du choix réalisé, l'une des conséquences de cette jurisprudence est donc le constat que le principe de compensation bénéficie d'une normativité supérieure par rapport au principe d'autonomie financière¹⁰⁰. Cette « hiérarchie » entre l'article 72-2 alinéa 3 et 4 est, nous semble-t-il, révélatrice de la nature de la décentralisation financière française.

Cette jurisprudence a d'ailleurs été vivement critiquée par la doctrine. Pour le Professeur Pontier, « du point de vue des principes, en effet, on voit mal comment il est possible de considérer un impôt d'État comme une ressource propre, sauf à enlever l'essentiel de son sens à cette expression »¹⁰¹. Le Conseil économique et social a également fait part de son opposition à cette technique de financement qui « ménage peu de place pour l'autonomie fiscale »¹⁰². Ce mode de financement doit être considéré comme un nouveau type de dotations étatiques pour Daniel Hoeffel, président de l'Association des maires de France et rapporteur de la loi organique au Sénat : « il était inacceptable de présenter comme une ressource garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales, dans le sens voulu par le constituant, un produit d'impôts sur lequel les autorités locales n'ont aucun pouvoir de modulation et qui n'est qu'une variété de dotation »¹⁰³. Cette interprétation, opposée à la jurisprudence constitutionnelle, a retenu l'assentiment des spécialistes de la question¹⁰⁴. Il appert donc de la nature de ce mécanisme de fiscalité transférée qu'il s'agit bien d'un concours financier de l'État. On peut néanmoins différencier, selon l'imposition transférée, si elle constitue matériellement une dotation ou une subvention.

⁹⁵ Cf. *infra*

⁹⁶ Rappelons que la Charte européenne qualifie les ressources propres de ressources « dont elles peuvent disposer dans l'exercice de leurs compétences » (art. 9 al. 1) et que « dans la mesure du possible, les subventions ne doivent pas être destinées au financement des projets spécifiques » (art. 9 al. 7).

⁹⁷ SCHOETTL (J.-E.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 12.

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ Le Conseil constitutionnel « doit, en effet, concilier l'exigence constitutionnelle de compensation, qui est ici prioritaire, et l'exigence d'autonomie fiscale, qui est seconde », HERTZOG (R.), *idem.*

¹⁰⁰ Le choix opéré n'était pas une *conciliation* entre deux principes mais bien une *hiérarchisation* de l'un sur l'autre. On pourrait arguer de la compatibilité relative entre les deux principes, et donc qu'il s'agit bien d'une conciliation. Mais la conséquence du choix prétorien a bien été une redéfinition **du concept de « ressource propre »** en faveur de la compensation. **Normalement**, d'une conciliation entre deux principes d'égale valeur normative, **il** résulte justement que les deux principes sortent égaux de la conciliation opérée par le juge. Ce n'est pas le cas en l'espèce puisque le sens logique du principe des « ressources propres » a été dénaturé par l'interprétation du juge.

¹⁰¹ PONTIER (J.-M.) « Sur les notions controversées : "ressources propres", "ensemble des ressources", "part déterminante" », *op. cit.*, p. 397. « L'uniformisation et la perte d'emprise des collectivités infraétatiques sur ce type de transfert fragilisent sensiblement leur indépendance fiscale et reviennent sur les espérances des commentateurs de la loi organique [sic] du 28 mars 2003 », PILONE (C.), « L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel », *La revue du trésor*, 10 octobre 2005, p. 515.

¹⁰² Avis du CES du 13 juin 2001, p. 9, disponible sur le site Internet www.conseil-economique-et-social.fr.

¹⁰³ Cité par HERTZOG (R.), *idem.*

¹⁰⁴ « En l'état, en effet, cela ressemble beaucoup à des dotations, dont les mécanismes sont effectivement très appropriés à la compensation précise des charges », HERTZOG (R.), *idem.*

Pour la TIPP, ce mécanisme de transfert semble plutôt répondre aux critères de la subvention qu'à celle de la dotation. En effet, elle constitue, *in fine*, un « transfert monétaire alloué discrétionnairement et dans un but précis »¹⁰⁵, bien qu'elle soit récurrente. La faible maîtrise qu'ont les départements de la compétence transférée (détermination du montant du RMI ainsi que du nombre d'allocataires par le Gouvernement) semble également corroborer cette thèse puisque même la liberté de gestion, théoriquement préservée par le financement par voie de dotations, est ici extrêmement limitée.

Pour la TSCA, ce mécanisme peut répondre aux critères de la dotation puisqu'elle est allouée dans un but général de financement des compétences transférées par la loi de 2004. Il s'agirait ainsi d'un mécanisme concurrent à la dotation générale de décentralisation.

En conséquence, la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales est faussée dans un autre domaine : celui des chiffres officiels déterminant le ratio des ressources propres. En effet, cette technique de financement ne permet pas d'obtenir une vision réaliste de la situation financière locale, tout en permettant de respecter, en apparence, les prescriptions posées par l'article 72-2 alinéa 3¹⁰⁶. Les chiffres relatifs au ratio de ressources propres publiés par l'OFL depuis 2004 sont ainsi toujours supérieurs aux *minima* posés par la décision 500 DC et qui se réfèrent à l'année 2003. Or, ce résultat positif n'est obtenu que grâce à la fiscalité transférée. En 2006, la fiscalité locale ne représentait qu'un total de 59 milliards d'euros alors qu'à titre de comparaison, le montant général des concours étatiques représentait cette année-là 64,842 milliards d'euros (72 milliards pour 2008). Pour cette période la fiscalité transférée s'élevait à 16,47 milliards d'euros (20,34 milliards pour 2008), soit un total de financement indirect de 84,05 milliards d'euros (plus de 94 milliards en 2008). Si l'on utilise ces chiffres pour déterminer le ratio des ressources propres directes des collectivités, on atteint le chiffre d'un autofinancement de 49%, loin des ratios constitutionnels (55%)¹⁰⁷.

2°) Une garantie juridictionnelle insuffisamment opératoire

L'application pratique de la jurisprudence constitutionnelle relative au ratio d'autonomie tend à réduire la portée de l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution. Alors que le Conseil avait d'abord tardé à rendre effective son application¹⁰⁸, la décision 2005-516 DC a jugé que seule la privation d'une « part majeure » des ressources financières propres des collectivités territoriales serait inconstitutionnelle¹⁰⁹. Cette jurisprudence a depuis été confirmée¹¹⁰.

On aurait pu penser *a priori* que la contestation par les collectivités territoriales du calcul et de la répartition des concours financiers de l'État aurait fourni un contentieux administratif abondant. Celui-ci, cependant, s'est avéré plutôt rare et les nouvelles dispositions constitutionnelles ne l'ont pas sensiblement augmenté. Il est vrai que le contrôle du juge administratif dans ce domaine est logiquement limité du fait de la théorie de la loi écran et qu'il est, de ce fait, difficile pour les

¹⁰⁵ COUPAYE (P.) et JOSSE (P.), *op. cit.*. Pour la différence entre une subvention et une dotation, v. notre introduction.

¹⁰⁶ « A partir du moment où une recette fiscale locale n'est plus perçue pour être remplacée par une dotation/transfert de l'État au profit de la collectivité territoriale, la ressource locale de substitution n'apparaît plus comme une ressource propre de la collectivité, mais comme une ressource externe, la tentation peut être forte, pour l'État, y compris lorsqu'un gouvernement s'affirme porteur d'un projet décentralisateur, de continuer de considérer ces ressources comme des recettes fiscales. [...] Aussi, par exemple, faut-il toujours observer des statistiques relatives aux recettes fiscales locales avec prudence [...] », ORSONI (G.), *op. cit.*, p. 546.

¹⁰⁷ Chiffres présentés par RENOARD (L.), « Les financements des collectivités territoriales en provenance de l'État », *la Revue du trésor*, n° 1, janvier 2006, p. 56.

¹⁰⁸ Décision 2003-474 DC *précitée* et 489 DC *précitée*.

¹⁰⁹ C.C., décision 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Rec.* p. 102. L'article 37 de la loi sur le nouveau régime des éoliennes déferé entravait, selon les requérant, le développement des ressources propres des collectivités. Le Préfet pouvait, en effet, rejeter leur demande de développement de zone d'éolienne, ce qui leur causerait un manque à gagner. La possibilité pour le préfet de rejeter cette demande a été jugée constitutionnelle car le manque à gagner serait mineur.

¹¹⁰ C.C., décision 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *LFI pour 2006*, *Rec.* p. 168.

collectivités territoriales de se prévaloir des dispositions constitutionnelles¹¹¹. Les collectivités ont sans doute compris que le « potentiel juridictionnel » de ces nouvelles dispositions était faible et ont limité les recours. Il est intéressant de noter que les collectivités ont rencontré des résistances à l'invocation devant les juridictions administratives de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH). Dans une affaire, plusieurs départements contestaient certains éléments de validation rétroactifs contenus dans la loi de finances pour 2002 et qui leur causaient une perte importante dans le calcul de leur dotation de compensation¹¹². Comme la principale source permettant de contester *a posteriori* une validation législative est l'article 6§1 de la CESDH, certaines collectivités ont donc tenté de s'en prévaloir pour demander l'inapplicabilité de ces dispositions¹¹³. La jurisprudence administrative française, à la grande surprise de la doctrine, a d'abord répondu qu'en tant que personne morale, les collectivités territoriales ne pouvaient pas se prévaloir de la CESDH¹¹⁴. Mais, saisi de l'affaire, le Conseil d'État leur a logiquement reconnu cette possibilité¹¹⁵.

L'un des problèmes récurrents rencontré à la lecture de la jurisprudence administrative pertinente est le calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU), composante de la DGF, dont le montant est, entre autres, relatif au nombre de logements sociaux de la commune. Les collectivités territoriales ont réussi à faire reconnaître par le Conseil d'État que les chambres d'étudiants gérées par le CROUS constituaient des logements sociaux au sens restrictif de la DSU, ce que refusait d'admettre le Gouvernement¹¹⁶. Cependant, pour le calcul de cette dotation, le Ministère se base sur les chiffres que la municipalité transmet elle-même au Préfet, lors de recensements qui sont effectués régulièrement. Si la commune oublie de déclarer ses logements sociaux, ce qui peut arriver dans de petites municipalités peu au fait des conditions techniques d'obtention de cette dotation, l'État doit quand même rembourser le manque à gagner de la dotation¹¹⁷. La commune ne peut cependant pas revenir sur les déclarations qu'elle a effectuées après que le calcul ait été effectué, la charge de la preuve incombant à la collectivité¹¹⁸.

Lorsque la dépense d'une compétence transférée augmente, la possibilité pour les collectivités territoriales de contester le montant des finances transférées reste faible, le Conseil d'État laissant une large marge de manœuvre au Gouvernement. A ainsi été jugé que, suite à une augmentation du coût de la dépense transférée, les arrêtés interministériels constatant ce nouveau montant des charges devant être compensées n'avaient pas le caractère d'acte réglementaire et ne pouvaient donc pas être contestés devant le juge administratif¹¹⁹. Par ailleurs, les collectivités territoriales obtiennent

¹¹¹ Pour une application de cette théorie dans le domaine de la décentralisation : CE, arrêt du 13 juillet 2007, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, *Département de la Vendée* (297286). Eg. : Conseil d'État, arrêt du 7 août 2007, 2^{ème} et 7^{ème} sous-section réunies, *Département de la Haute-Garonne* (290650).

¹¹² Perte qui leur avait été reconnue par le Conseil d'État dans un arrêt du 18 octobre 2000, *Ministre de l'Économie et des finances contre Commune de Pantin* (n° 209324), *D. F.*, 2001, n° 259 (conclusions BACHELIER).

¹¹³ Sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de validation législative, v. SUDRE (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 9^{ème} édition, 2009, pp. 358 à 363.

¹¹⁴ CAA de Lyon, formation plénière, 30 mai 2002, *Commune d'Anney* (02LY00356), note (critique) de GESLIN (A.), « Les personnes morales de droit public et la convention européenne des droits de l'homme devant les juridictions internes », *RGDIP*, 2003-1, n° 107, pp 189 à 202. La position de la jurisprudence européenne est d'accepter les recours des personnes morales de droit public distinctes de l'État, dec. 23 novembre 1999, *Section de commune d'Antilly contre France*, n° 45129/98, cf. SUDRE (F.), *op. cit.*, p. 620.

¹¹⁵ CE sect. 29 janvier 2003, *Ville d'Anney* (247909), publié *in* *BDCF*, n° 67 de mars 2003 (Conclusions VALLÉE).

¹¹⁶ CE, 1^{er} mars 1995, *Commune de Saint-Martin d'Hères* (138473), *Rec.* p. 115.

¹¹⁷ CAA de Douai, arrêts du 16 décembre 2004, 1^{ère} chambre, *Commune d'Oursel maison* (02DA00359) et *Commune de Saint-André Farivillers*, (02DA00361). Confirmé par CAA de Versailles, arrêt du 13 avril 2006, 1^{ère} Chambre, *Commune d'Étampes* (03VE03414) et CAA de Marseille, arrêt du 22 décembre 2006, *Commune de Béziers* (05MA01383).

¹¹⁸ CAA de Marseille, arrêt du 5 juillet 2004 (01MA01465), note MOREAU (J.), « Au sein de la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité urbaine est calculée en fonction notamment du nombre de logement sociaux : une commune peut-elle contester les déterminations des chiffres arrêtés par le préfet ? », *JCP A*, n° 42, 11 octobre 2004, n° 1637. Arrêt confirmé par CAA de Marseille du 3 avril 2006.

¹¹⁹ CE, 10 avril 2002, 8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies, *Région Alsace* (223710), confirmé par l'arrêt du CE du 27 avril 2007, *Département du Nord* (294571).

rarement une réévaluation de leurs dotations, le juge administratif refusant de constater l'existence d'un droit à compensation autre qu'au coût historique du transfert. Ainsi, le montant de la contribution étatique peut être calculé après déduction des concours volontaires antérieurs apportés par la collectivité au service public transféré, ce qui encourage peu les collectivités au financement volontaire des services publics¹²⁰.

Dans un arrêt récent relatif au transfert aux départements des voies autres que nationales, le Conseil d'État a jugé que le montant de la compensation ne pouvait être différencié que suivant la catégorie de voie transférée, et non suivant des caractéristiques intrinsèques au département¹²¹. Cet arrêt est remarquable puisque le Gouvernement, lors d'une réponse à la question écrite d'un sénateur relatif à la prise en compte de la longueur de la voirie communale pour calculer la DGF, avait affirmé que la situation géographique des communes devait être un critère de calcul¹²². Ainsi une commune de montagne devrait obtenir un financement plus important qu'une commune de vallée pour financer sa voirie, contrairement à cette jurisprudence du Conseil d'État. Sur le calcul du montant du FCTVA, le Conseil d'État a précisé dernièrement que la construction de logements destinés à la location d'entreprises par la commune n'est pas au nombre des investissements éligibles aux attributions du FCTVA¹²³.

La censure du Gouvernement semble en fait se limiter à l'erreur manifeste d'appréciation pour le calcul d'une dotation¹²⁴. On retiendra de cet échantillon de jurisprudence la difficulté qu'ont les collectivités territoriales à faire reconnaître par le juge administratif une atteinte à leur autonomie financière.

B) Un soutien financier caractéristique d'une simple liberté de gestion des collectivités

Les faiblesses relevées à l'encontre de la protection constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales sont importantes et ne pourront sans doute être résolues que par une autre révision constitutionnelle, à l'heure actuelle hautement improbable après la révision de juillet 2008¹²⁵. La consécration d'une primauté du principe de compensation sur celui de l'existence d'une part déterminante de ressources propres soulève notamment de nombreuses interrogations pour l'avenir de l'autonomie financière locale. Ces faiblesses ne sont cependant pas du fait du juge constitutionnel. Ce dernier n'a fait que prendre acte de la révision constitutionnelle de 2003 et de son esprit, au final peu propice à la mise en place d'une réelle autonomie financière. Certes, la Haute Juridiction aurait pu se libérer du texte pour interpréter ces principes de façon plus favorable à l'autonomie des collectivités, notamment pour les ressources propres. Mais le Conseil constitutionnel bénéficie-t-il de la légitimité suffisante pour opérer ce genre de politique jurisprudentielle ? Il semble que l'absence de réelle autonomie financière des collectivités territoriales trouve à sa source d'autres raisons, notamment d'ordre théorique (1). On relève

¹²⁰ CE, arrêt du 11 juin 2003, 8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies, *Région Nord-pas-de-Calais* (242483). Il s'agissait du transfert de compétence aux régions des transports ferroviaire, la compensation avait été attaquée parce que le coût historique ne tenait pas en compte les charges non récurrentes supportées par la SNCF.

¹²¹ CE, arrêt du 7 août 2007, 2^{ème} et 7^{ème} sous-section réunies, *Département de la Haute-Garonne* (290650)

¹²² Réponse du Ministère de l'intérieur publiée au *JO Sénat* du 1/11/2007, p. 1989 à la question publié dans le *JO Sénat* du 26/07/2007 p. 1331 de M. MASSON (J.-L.), n° 01055.

¹²³ CE, arrêt du 28 avril 2006, 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, *Ministre de l'intérieur contre Commune de Fertans*, (266100)

¹²⁴ CAA de Paris, arrêt du 22 novembre 2005, 4^{ème} Chambre (02PA00696). Une province de Nouvelle-Calédonie, a obtenu la réévaluation d'une DGF car le Gouvernement estimait que l'indice de réévaluation ne s'appliquait que pour les collectivités de la métropole et non à la Nouvelle-Calédonie. Également, suite à la suppression de la vignette automobile, plusieurs contentieux relatifs à la détermination par le Préfet du nombre d'immatriculation dans le département sont apparus. La jurisprudence administrative a jugé que le Préfet doit prouver selon des moyens prévus par le texte législatif organisant le transfert de compétence et non par tout moyens. CAA de Douai, arrêt du 5 octobre 2006, 1^{ère} Chambre, *Département de l'Oise* (05DA00434).

¹²⁵ V. le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps d'agir*, remis au Président de la République le 5 mars 2009, La documentation française, p. 95

également que la situation politique et l'évolution de la décentralisation ces dernières années aggravent encore la situation financière des collectivités et les condamnent à une simple compétence de gestion de leur budget (2).

1°) Les limites théoriques à la mise en place d'une réelle autonomie financière des collectivités territoriales en France

L'identification normative de la forme constitutionnelle de l'État français révèle celle d'un État unitaire. Or, une autonomie financière est-elle théoriquement réalisable dans un État unitaire (a) ? Dans ce cadre unitaire, n'est-il pas aussi cohérent que ce soit l'État et non les collectivités qui détermine et maîtrise les finances locales (b) ?

a) La problématique de la décentralisation financière dans un État unitaire

Nonobstant les fortes avancées marquant sa décentralisation constitutionnelle, la France reste un État unitaire, héritière de la Révolution française¹²⁶. L'identité constitutionnelle française implique donc que les collectivités territoriales ne possèdent pas plus de pouvoir législatif que de « souveraineté financière » (*Finanzhoheit*)¹²⁷. Une autonomie fiscale ne pourra être réalisée que par la voie d'une « révolution juridique » et le passage d'un État unitaire vers un État fédéral. Cet État unitaire est, en outre, marqué par la doctrine politique de « l'égalitarisme républicain » qui trouve son aboutissement juridique, en matière de décentralisation, dans le principe d'égalité entre les collectivités territoriales et les mécanismes de péréquations entre collectivités (et qui explique la redoutable technicité du calcul des dotations)¹²⁸. D'un point de vue strictement théorique, ces mécanismes constituent par nature un frein à l'autonomie financière puisqu'ils permettent à l'État d'intervenir directement dans les ressources des collectivités pour financer d'autres collectivités et ainsi éviter les inégalités territoriales¹²⁹.

On peut dès lors remarquer l'existence d'un paradoxe entre d'un côté des politiques publiques qui font de la péréquation la clef de voûte de la décentralisation (en développant pour ce faire une véritable maîtrise de la politique financière locale par l'État central) et, d'un autre côté, l'objectif d'autonomie financière des collectivités territoriales qui a constitué une priorité gouvernementale¹³⁰. Les difficultés de financement de la décentralisation et la crise des finances locales auxquelles on assiste n'ont-elle pas comme origine une impasse théorique ? En effet, au regard de l'antinomie entre les deux principes, autonomie financière locale et État unitaire, le choix nous semble finalement simple : soit on assiste à une véritable décentralisation normative de l'État (au sens kelsenien du terme), avec un pouvoir normatif législatif local et donc une autonomie financière des collectivités, soit la France garde un modèle d'État centralisé sans autonomie financière mais qui tend au maintien d'une certaine uniformité territoriale (égalité devant l'impôt,

¹²⁶ DEBBASCH (R.), *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris et Aix-en-provence, PUAM-Économica, 1988, 481 p.

¹²⁷ BOULOUIS (J.), *ibidem*, p. 2. V. eg. HERTZOG (R.), « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *RIDC*, n° 2-2002, pp. 613 à 638.

¹²⁸ GORGES (A.-S.), *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Aix-en-provence, thèse dactylographiée, 2009, 756 notamment pp. 681 à 690.

¹²⁹ Théoriquement, autonomie financière locale et péréquation nationale sont antinomiques. En conséquence, moins l'État est unitaire plus les différences entre les collectivités le composant peuvent s'avérer importantes. Sur le cas allemand, v. ROUX (A.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales dans les Constitutions européennes », *op. cit.*, p. 493. C'est aussi ce qui explique l'impossibilité de décentraliser totalement certains mécanismes de protections sociales qui sont garantis par l'alinéa 11 du Préambule de 1946, cf. *supra*.

¹³⁰ Entre 2002 et 2004, une loi constitutionnelle, une loi organique et une importante loi de décentralisation (loi sur les libertés locales) ont été adoptées par la majorité dans cette perspective.

devant la dépense sociale mais aussi entre les collectivités territoriales)¹³¹. Ces deux options semblent d'égale valeur en terme de choix politique¹³². Cependant, la volonté du pouvoir de révision de ne pas faire clairement de choix en consacrant, au sein du même article, la notion de ressources propres et les principes de compensation financière et de péréquation, constitue un choix regrettable. Cette hésitation s'apprécie également par l'absence formelle du terme « autonomie financière » au sein de l'article 72-2, terme cependant repris dans la loi organique mettant en œuvre la révision. Le législateur constitutionnel a en fait laissé au Conseil constitutionnel le soin de trancher en faveur de la seule solution viable financièrement, à savoir la compensation par dotations étatiques¹³³. Outre le fait que le Conseil se soit ainsi attiré, injustement, la méfiance des élus locaux, ce choix a conduit à une impasse financière bien réelle : un milliard de déficit pour le RMI, une augmentation continue des impôts locaux ces cinq dernières années, un endettement des collectivités territoriales de plus en plus préoccupant¹³⁴, etc.

L'ironie de cette situation est que, malgré l'influence de la nature centralisée de l'État français sur la jurisprudence constitutionnelle, la valeur constitutionnelle de la péréquation a été limitée au maximum par le Conseil constitutionnel. Le juge de la rue de Montpensier considère qu'il s'agit d'un simple objectif de valeur constitutionnelle et qu'il n'existe pas d'obligations pour le législateur de prévoir des dispositifs de péréquation propres à chaque transfert de compétence¹³⁵. Cette jurisprudence est constante alors que le terme même de l'article 72-2 alinéa 5 dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation »¹³⁶. Cette problématique a été soulevée par la doctrine¹³⁷ mais le Conseil est resté sur sa position en précisant qu'il vérifie simplement que le législateur n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation¹³⁸. Selon un commentateur autorisé, « le Conseil constitutionnel substituerait son appréciation à celle du législateur et se livrerait à un contrôle d'opportunité s'il censurait un mécanisme de péréquation au seul motif que les critères choisis sont incomplets ou ne sont pas optimaux »¹³⁹. Ainsi, ni l'autonomie financière ni la péréquation ne sont protégées de façon satisfaisante par le Conseil.

b) L'État reste maître de l'évolution des concours financiers aux collectivités

Le Gouvernement maîtrise non seulement la composition et le montant mais aussi la destination des dotations, de plus en plus spécialisées¹⁴⁰, ce qui limite la liberté d'action des collectivités et relativise la distinction formelle entre subvention et dotation.

Ainsi, en 2007, plus de 64% des dotations directes de l'État s'inscrivent dans un cadre contractuel avec les collectivités territoriales. Créés en 1996, les concours « sous enveloppe » ou

¹³¹ Rappelons qu'en matière de prestation sociale, la réserve de loi est importante, cf. *supra*. Garder un État constitutionnellement unitaire est cependant tout à fait conciliable avec le développement d'une décentralisation purement « politique ».

¹³² D'autant plus que le choix des français pour la première option est loin d'être évident. La suppression de la taxe local pourrait d'ailleurs être l'un des éléments marquant « le début de la fin » de la décentralisation financière.

¹³³ La doctrine a ainsi pu parler « d'appel au Gouvernement des juges » devant l'impossibilité du pouvoir politique à établir des choix précis, cf. POUHIRET (A.-M. le), « Les débats parlementaires sur la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs, op. cit.*, pp. 325 à 328.

¹³⁴ V. le rapport de l'OFL pour 2008, *précité*, p. 41.

¹³⁵ Décision 2003-474 DC *précitée*, cons. 18.

¹³⁶ Nous soulignons. Selon le dictionnaire de l'Académie (8^{ème} édition en ligne), prévoir signifie « juger par avance qu'une chose doit arriver ». Pour la jurisprudence constante, v. décision 2003-487 DC *précitée*, cons. 15 ; décision 2004-490 DC du 12 février 2004, *Rec.* p. 41.

¹³⁷ HERTZOG (R.), *idem*, p. 2012.

¹³⁸ Décision 2004-511 DC, *précitée*, cons. 29. V. ég. la décision 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Rec.* p. 102, cons. 12.

¹³⁹ SCHOETTL (J.-E.), « La loi de finances pour 2005 devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 11 janvier 2005, n° 7, p. 20. L'amélioration de tels dispositifs ne constitue pas une « obligation constitutionnelle » selon M. Schoettl, les travaux parlementaires relatifs à l'élaboration de la révision constitutionnelle de 2003, on ne peut admettre « une véritable "normativité" du principe de subsidiarité », SCHOETTL (J.-E.), « La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 24 août 2005, n° 168, p. 4.

¹⁴⁰ La DGF restant toujours la principale dotation des collectivités.

« normés » permettent d'assurer une prévisibilité de financement tant pour les collectivités territoriales que pour l'État et sont annuellement calculés suivant le taux de croissance du PIB ajouté à l'inflation¹⁴¹. Or, pour l'année 2009, le Gouvernement a décidé de n'augmenter que de 2 % les concours financiers pour la « part inflation », alors qu'en 2008 cette dernière avait été de 3,6%¹⁴². Les efforts contentieux pour faire modifier ce chiffre seraient néanmoins vains puisque aucune disposition législative ou constitutionnelle ne permettrait de faire respecter la règle d'ajustement de la croissance des dotations avec l'inflation¹⁴³. Le Gouvernement prévoit d'ailleurs, dans un contexte de crise financière et de révision générale des politiques publiques (RGPP), si ce n'est de diminuer le financement des collectivités territoriales, du moins de conserver le même niveau de dépense d'année en année (application de la « norme zéro volume élargi »), alors que certaines dépenses sont toujours difficilement financées (RMI). En 2008, la croissance des concours financiers a, pour la première fois, moins augmenté qu'en 2007 (+ 3,4 % contre + 3,5 %), sachant que cette augmentation était très ciblée¹⁴⁴. Un commentaire de la loi organique de 2004 estimait alors que si les dotations et subventions de l'État ne suivaient pas le coût des compétences transférées, les exécutifs locaux seraient obligés d'augmenter les impôts voire de violer le principe d'équilibre des budgets locaux jusqu'alors préservé¹⁴⁵. Force est de constater que, depuis 2004, les impôts locaux sont en augmentation continue. Quant au principe d'équilibre, il a été jusqu'à présent sauvegardé mais jusqu'à quand ?

2°) Les limites pratiques liées à l'augmentation continue des compétences locales

« La collectivité subventionnée a, peu à peu, perdu en liberté ce qu'elle gagnait en ressources »¹⁴⁶. Ce constat datant de 1951, n'est-il pas aujourd'hui d'actualité ? La faible protection constitutionnelle de l'autonomie financière locale a conduit l'État à transférer de plus en plus de compétences à ses collectivités (a) qui, débordées par cette situation, en sont réduites à simplement gérer leurs finances (b).

a) Un recours croissant de l'État aux transferts de compétences financés par des dotations

Le mouvement décentralisateur a connu un second transfert massif de compétences depuis 2002. Dans une première phase ont été décentralisés l'organisation et le financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional (loi SRU de 2002) puis ont été élargies les compétences des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage¹⁴⁷. Le transfert de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), couvert au tiers par une dotation de l'État, est aussi symptomatique du mouvement de transfert de l'aide sociale de l'État vers les collectivités territoriales¹⁴⁸.

Suite à la révision constitutionnelle de 2003, le Gouvernement a décidé de concrétiser cette deuxième phase décentralisatrice par la rédaction d'une nouvelle loi de décentralisation

¹⁴¹ Après la conclusion d'un pacte triennal de stabilité pour les années 1996 à 1998, a été institué le contrat de croissances et de solidarité, qui devait s'achever en 2001, mais qui est régulièrement reconduit jusqu'à la LFI pour 2008 qui a mis en place un simple « contrat de stabilité ». Le remplacement des termes est éloquent !

¹⁴² Source INSEE. L'AMF a d'ailleurs réagi par le biais d'un communiqué de presse du 17 juillet 2008 (publié sur le site de l'AMF) contre cette décision gouvernementale ainsi que par le biais d'un entretien de son président avec le journal *Les Échos* daté du 11-12 juillet 2008.

¹⁴³ D'autant plus que depuis 2006, le Conseil n'est plus saisi de la constitutionnalité des lois de finances.

¹⁴⁴ Sur les 3,4% d'augmentation, 33% concernent la DGF et 61% les compensations et dégrèvement.

¹⁴⁵ HERTZOG (R.), *idem*, p. 2012.

¹⁴⁶ Boulouis (J.), *Essai sur la politique des subventions administratives*, *op. cit.* p. 9.

¹⁴⁷ Notons que si les régions sont compétentes depuis 2003 pour verser une indemnité compensatrice forfaitaire, dite « prime d'apprentissage », le financement de cette compétence ne s'est pas fait par la voie d'une dotation mais d'une taxe locale pour l'apprentissage, fait assez rare pour être remarqué.

¹⁴⁸ On peut également citer le transfert des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), financé en partie par le transfert de la TSCA.

particulièrement ambitieuse. La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés locales* a transféré aux départements et aux régions plus d'une vingtaine de nouvelles compétences, très diverses, certaines venant compléter les anciens transferts opérés sous la première décentralisation (ports non autonomes, aéroports civils de l'État) et d'autres étant relatifs à la protection sociale¹⁴⁹. Ces transferts sont financés par l'affectation de la TSCA mais sont aussi complétés par des concours financiers particuliers, ajouts à la DGF, etc.¹⁵⁰. On peut regretter que, même dans les cas où le transfert est un échec financier, sa remise en cause par le personnel politique semble inimaginable¹⁵¹.

Conséquence de ces nouveaux transferts de compétences, le montant des concours financiers de l'État s'accroît d'année en année, au détriment de la fiscalité locale directe. En 10 ans, entre 1994 et 2004, on constate une augmentation de 75 % pour les concours de l'État¹⁵². Selon les chiffres de l'Observatoire de finances locales, les quatre impôts locaux ne financent qu'environ 38% des recettes de fonctionnement des communes, environ 35% pour les départements et un peu plus de 22% pour les régions (un peu moins de 50% pour les groupements de communes à fiscalité propre)¹⁵³. En 2008, les recettes de fiscalités directes et indirectes des collectivités s'élèvent à 93,7 milliards d'euros pour l'année précédente (en progression de 6,5%), le montant total des concours financiers de l'État (dotations sous et hors enveloppe) prévu dans la loi de finances initiale pour 2008 s'élève à 72, 960 milliards d'euros (en progression de 4%). Cette augmentation du montant des concours financiers étatiques est d'autant plus remarquable que le poids de la fiscalité locale n'a jamais été aussi lourd dans les budgets locaux, suite aux augmentations continues des impôts locaux depuis 2004¹⁵⁴. On notera enfin que, dans ce contexte, le rapport du « comité Balladur II » ne propose qu'une modification de la fiscalité locale et reste silencieux sur les concours financiers¹⁵⁵.

b) Une simple liberté de gestion des collectivités territoriales

Au milieu des années 1980, le Professeur Michel Troper concluait un article sur l'analyse théorique du concept de libre administration ainsi : « La "libre-administration" est donc un terme vague et vide (privé de référence), dont la fonction est de transposer au niveau administratif

¹⁴⁹ Ont ainsi été transférés le financement de la formation des travailleurs sociaux et le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes ; les aides afférentes aux étudiants des instituts des formations des travailleurs sociaux et aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes ; le financement de l'inventaire général du patrimoine culturel ; transfert à 5 régions des lycées à sections binationales ou internationales situés dans leur ressort et du lycée d'État de Font-Romeu ; l'organisation et le fonctionnement des réseaux des transports d'Île-de-France ; le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ; les crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et des Comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA) ; le fonds de solidarité pour le logement (FSL), auquel sont associés les fonds eau-énergie ; l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des collèges ; les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé ; la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes pour les régions ; l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) ; le réseau routier national ; la recentralisation sanitaire ; la nouvelle prestation de compensation des personnes handicapées (PCH) ; les fonds académiques des rémunérations des personnels d'internat (FARPI) ; forfait d'externat et la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes pour les régions.

¹⁵⁰ Notons également qu'une partie de la quote-part de la TIPP est versée aux régions pour ces financements. Pour le détail, v. l'annexe 4 de *Les finances des collectivités locales en 2008, état des lieux, précité*.

¹⁵¹ Selon le rapport de M. Mercier sur *le suivi du transfert du RMI au départements*, il ne faut pas « [re]mettre en cause sa décentralisation, qui est une bonne politique, gage d'efficacité et de proximité », rapport précité, p. 5

¹⁵² Réponse du Ministère de l'intérieur publiée au JOAN le 27 juin 2005 p. 5944 à la question n° 8313 posée par M. VACHET au JOAN du 27 avril 2004 p. 3097. Ces chiffres ne contenant pas, bien sur, la fiscalité transférée.

¹⁵³ *Idem*. Le résultat est donc fort éloigné de la proposition de loi constitutionnelle de 2000.

¹⁵⁴ MARTY (F.), « Les finances publiques locales à l'épreuve de la crise », *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁵ V. le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps d'agir, op. cit.*, 174 p. Seules les propositions n° 15, 16 et 17 touchent à la fiscalité locale (p. 126). Si ces propositions sont pertinentes, on peut douter qu'elles permettent une réelle évolution de la situation décrite ci-dessus.

l'idéologie politique de la démocratie représentative »¹⁵⁶. La révision constitutionnelle de 2003 a-t-elle permis une évolution substantielle du concept ? Au terme de cette étude, comment qualifier la liberté financière des collectivités territoriales ? Selon le sénateur Michel Mercier, on peut distinguer trois degrés d'autonomie financière : autonomie de gestion, autonomie budgétaire et autonomie fiscale¹⁵⁷. Cette différenciation repose cependant sur une conception réductrice de la notion d'autonomie qui tend à assimiler autonomie et liberté et que l'on peut rejeter. Si les collectivités territoriales jouissent en France d'une *liberté de gestion* financière, il ne s'agit pas pour autant d'une *autonomie financière*¹⁵⁸. Cette affirmation signifie que la part de liberté ne se trouve ni dans la liberté de collecter des ressources, limitée par l'origine des ressources locales (majoritairement des dotations et des impôts transférés), ni dans la liberté de dépenser, limitée par le poids des dépenses obligatoires en constante augmentation, mais *dans la stabilité des finances locales*, stabilité notamment due à l'obligation pour les collectivités territoriales d'obtenir un budget équilibré¹⁵⁹. On s'interroge dès lors sur la valeur de ce principe, qui n'a pas été constitutionnalisé en 2003, mais qui semble être, au final, la pierre angulaire cachée de la jurisprudence constitutionnelle. Les collectivités sont donc libres de gérer leurs ressources dans les limites prévues par la loi. Le problème juridique de l'autonomie prend donc sa source dans un problème politique¹⁶⁰. On prendra deux derniers exemples pour justifier cette affirmation.

Observons d'abord de quelle manière le Conseil constitutionnel a tranché le débat sur la part déterminante des ressources propres des collectivités territoriales. Pourquoi avoir choisi l'année 2003 comme référence ? Selon le Secrétaire général du Conseil, « le niveau de 2003 pourrait être regardé comme choisi trop arbitrairement pour constituer une définition acceptable de la part déterminante »¹⁶¹. Ainsi, pourquoi 2003 et pas 2000 (année de croissance des finances locales) ? Alors que ce point était primordial pour la détermination de l'autonomie financière locale, le Conseil a juste vérifié que le législateur organique avait « fixé un niveau en-dessous duquel la part de ressources propres ne doit pas tomber »¹⁶² mais n'a pas vérifié que ce niveau constituait une véritable part déterminante. Le contrôle n'est même plus ici *a minima* mais uniquement formel.

L'absence d'autonomie financière des collectivités territoriales est surtout due à l'impossibilité de réformer la fiscalité locale. C'est l'une des raisons qui a d'ailleurs conduit le Gouvernement à choisir en 2004 le mécanisme du transfert d'impôt pour financer la nouvelle décentralisation¹⁶³. Plutôt que de créer ce nouveau système, dont nous avons montré les limites, une refonte globale du système fiscal local, unanimement critiqué, aurait peut-être été bienvenue¹⁶⁴. Les propositions politiques ne manquent cependant pas. Au mois d'avril 2006, les trois associations représentant les

¹⁵⁶ TROPER (M.), « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », *La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation*, ouvrage sous la direction de MOREAU (J.) et DARCY (G.), Paris et Aix-en-provence, Economica et PUAM, Coll. DPP, 1984, p. 62.

¹⁵⁷ Les trois types d'autonomies étant plus ou moins importantes. L'autonomie fiscale n'est réalisée que lorsque les recettes fiscales des collectivités permettent de financer leurs dépenses, l'autonomie budgétaire lorsque les collectivités peuvent déterminer en partie leurs recettes et les affecter librement à leurs dépenses tandis que l'autonomie de gestion est celle de la liberté de gérer et d'organiser leurs dépenses. V. *Avis de M. Mercier au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales* Sénat, session ordinaire 2003-2004, n° 325, pp. 7 à 9.

¹⁵⁸ Le Professeur Bouvier parle ainsi d' « autonomie de décision en matière de gestion financière », *Les finances locales*, Paris, L.G.D.J., Coll. système, 12^{ème} édition, 2008, p. 24.

¹⁵⁹ RAYMOND (P.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *LPA*, 1^{er} août 2001, n° 152, p. 15.

¹⁶⁰ L'analyse du Professeur Le Pouhret sur « Les débats parlementaires sur la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *op. cit.*, pp. 319 à 328 est révélatrice de ce malaise politique. Particulièrement l'absence d'opposition politique ni de réel débat de fond sur le sujet, *idem*, pp. 321 à 325.

¹⁶¹ SCHOETTL (J.-E.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *ibidem*, p. 12.

¹⁶² SCHOETTL (J.-E.), *idem*.

¹⁶³ SCHOETTL (J.-E.), *idem*. Rappelons que selon le Conseil, « dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux », décision 91-291 DC, cons. 29.

¹⁶⁴ LOGEAT (C.), « L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ? », *LPA*, n° 253, 19 décembre 2002, p. 4.

exécutifs locaux (AMF, ADF et ARF), ont demandé au Président du Conseil économique et social d'engager une réflexion sur la réforme globale de leur fiscalité. Le rapport Valletaux a été rendu le 13 décembre 2006¹⁶⁵ et demandait notamment une nouvelle révision de la Constitution ainsi que le vote d'une nouvelle loi organique sur les finances locales¹⁶⁶. Ce rapport a été plutôt bien reçu par les parlementaires qui ont néanmoins pu s'orienter vers de nouvelles pistes¹⁶⁷. Force est de constater que ces projets et propositions sont restés jusqu'à présent lettre morte et que la « nouvelle gouvernance financière » ne parvient pas à équilibrer les finances locales.

Annoncée par le Président de la République le 5 février 2009, la possible suppression de l'assiette relative aux équipements et biens mobiliers de la taxe professionnelle, qui représenterait pour les collectivités, selon Bercy, un manque à gagner de 11 milliards d'euros¹⁶⁸, a déclenché instantanément l'opposition frontale des trois associations d'exécutifs locaux¹⁶⁹. Si cette suppression, qui serait compensée par un nouvel impôt (transféré ?) sur l'émission de carbone¹⁷⁰, est débattue depuis longtemps¹⁷¹, elle s'inscrit, encore une fois, vers une diminution de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

*
* *

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, si spécifique à la France, peut être interprété, dans le domaine financier, de façon littérale : il s'agit d'une liberté d'administration, au sens premier du terme. L'autonomie est donc réduite juridiquement à son volet le plus simple : l'obligation de compenser financièrement tout transfert de compétence. Parler en France d'autonomie financière, voire de fédéralisme financier, relève ainsi du contresens¹⁷². Partie d'une proposition de loi constitutionnelle ambitieuse, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, si elle consacre des avancées indéniables dans certains domaines, n'a pourtant pas contribué à développer substantiellement l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elle a plutôt accompagné le mouvement inverse. Les sénateurs auteurs de la proposition de révision de 2000 craignaient que la décentralisation devienne « assistée et dépendante »¹⁷³. Les collectivités territoriales se seraient-elles débarrassées de la tutelle administrative de l'État pour voir une tutelle financière se développer ?

¹⁶⁵ Rapport disponible sur le site www.conseil-economique-et-social.fr.

¹⁶⁶ LAURENT (P.), « Pour une réforme du système fiscal local : ce que veulent les élus », *RFFP*, n° 103, sept. 2008, pp. 51 à 55.

¹⁶⁷ Notamment, LAMBERT (A.), « Un cadre général pour une réforme de la fiscalité locale », *RFFP*, n° 103, sept. 2008, pp. 57 à 61. V. eg. le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps d'agir, op. cit.*, p. 95.

¹⁶⁸ V. le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps d'agir, op. cit.*, p. 100. Le comité a d'ailleurs émis une opinion très réservée face à ce projet : « autant les entreprises sont fondées à dénoncer les inconvénients de la taxe professionnelle, autant il a semblé exclu au Comité qu'elles puissent durablement bénéficier d'une exonération de toute taxation de leur activité au profit des collectivités locales », *ibidem*, p. 103. Pour une analyse purement fiscale de ce problème, THORIS (G.), « La taxation des entreprises au niveau local », *RFFP*, n° 103, sept. 2008, pp. 85 à 100, particulièrement p. 89 et s.

¹⁶⁹ Communiqué de presse du 6 février 2009 de l'AMF, ADF et ARF. Dans ce texte les associations rappellent que les « élus locaux demandent que le Gouvernement ouvre immédiatement des négociations sur la base des propositions qu'elles ont élaborées conjointement depuis 2006, en faveur d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale, permettant aux collectivités territoriales de moins dépendre de l'État et de disposer de véritables marges de manœuvre pour exercer leurs responsabilités ».

¹⁷⁰ Si cet impôt devait être un nouvel impôt local, beaucoup de difficultés, notamment politiques, seraient à craindre, cf. THORIS (G.), « La taxation des entreprises au niveau local », *op. cit.*, pp. 93 et 94.

¹⁷¹ THORIS (G.), *idem*.

¹⁷² HERTZOG (R.), « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *op. cit.*, pp. 613 à 638.

¹⁷³ *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, présentée par C. Poncelet, J.-P. Delevoye, J.-P. Fourcade, J. Puech et J.-P. Raffarin, Doc. Parl. Sénat, 22 juin 2000, n° 432.