



**Délégation aux collectivités territoriales et à la  
décentralisation**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

**Mission « flash »  
sur l'autonomie financière des collectivités  
territoriales**

**Communication de Messieurs Christophe Jerretie  
et Charles de Courson, députés**

—

**Mercredi 9 mai 2018**

Monsieur le président,

Chers collègues,

**Les collectivités territoriales françaises jouissent-elles, aujourd'hui, de l'autonomie financière – c'est-à-dire, d'une véritable autonomie financière ?**

Si l'on se fie seulement à la lettre de l'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, et à celle du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui comporte un chapitre ainsi intitulé, oui, sans doute possible.

Si l'on écoute les élus locaux et la perception qu'ils ont de l'autonomie financière des collectivités dont ils assument la responsabilité, on peut concevoir les plus grands doutes sur l'existence réelle d'une autonomie financière des collectivités territoriales.

Deux facteurs principaux expliquent les doutes émis par les élus locaux sur la réalité de leur autonomie financière aujourd'hui.

Premièrement, la situation financière dégradée des départements, sous l'effet de la très forte croissance des dépenses liées aux allocations

individuelles de solidarité (les « AIS »<sup>(1)</sup>) et à l'aide sociale à l'enfance (ASE), a mis en évidence le problème de la compensation financière, dans la durée, des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités.

Deuxièmement, la suppression, d'abord partielle, bientôt totale, de la taxe d'habitation (TH), et les incertitudes sur les solutions qui seront mises en œuvre pour compenser cette suppression, ont ravivé les inquiétudes des élus du bloc communal sur ce sujet de l'autonomie financière. La perspective, qui se dessine dans les travaux de la mission Richard-Bur, d'un remplacement de la TH par la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), déplace maintenant l'angoisse du bloc communal vers les départements, qui ne savent pas encore avec précision quelle ressource viendra compenser la perte de leur part de TFPB...

C'est en partant de ce constat d'un écart conséquent, pour ne pas dire vertigineux, entre une règle placée au sommet de la hiérarchie des normes internes et sa perception par les acteurs locaux, que notre Délégation a souhaité se pencher sur ce sujet, en se plaçant dans la perspective de la révision constitutionnelle annoncée par le président de la République et dont nous aurons à discuter dans les prochaines semaines.

---

(1) Revenu de solidarité active (RSA), allocation perte d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH).

Les travaux que nous avons menés nous ont conduits à entendre, sur la base d'un questionnaire précis, les associations d'élus locaux, les directions centrales des ministères intéressés, des universitaires et un ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel. Ces différentes auditions nous ont permis de préciser ce qu'est, au sens constitutionnel, l'autonomie financière des collectivités territoriales (1) et de mesurer la désillusion de l'ensemble des acteurs locaux par rapport aux espoirs qu'ils avaient placés dans la consécration constitutionnelle de l'autonomie financière en 2003 (2).

S'appuyant sur la conviction, partagée par les deux rapporteurs, qu'une organisation véritablement décentralisée de la République présuppose une véritable autonomie financière des collectivités territoriales, les propositions que nous formulons à l'issue de nos travaux ont pour objectif commun de remédier à cette désillusion en renforçant l'autonomie financière dont doivent jouir les collectivités (3).

## **1. Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales au sens constitutionnel ?**

Avant d'en venir au sujet même de la mission, l'autonomie financière des collectivités territoriales, un rappel préalable s'impose. L'article 34 de la Constitution dispose : « *La loi fixe les règles concernant : (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; (...)* » ; l'article 72-2, alinéa 2, dispose quant à lui que les collectivités territoriales « *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. ».*

Selon la Constitution française, le pouvoir de lever l'impôt n'appartient donc qu'au Parlement, et à lui seul, les collectivités territoriales n'ayant quant à elles qu'une compétence fiscale de « second rang », sur délégation du législateur. Le législateur peut les autoriser à fixer l'assiette et le taux de certaines impositions, dans les limites que la loi fixe, mais il n'est pas tenu de le faire, pourvu que soient respectées les dispositions constitutionnelles et organiques sur la part déterminante des ressources propres.

**Ce rappel préalable étant posé, qu'est-ce donc que l'autonomie financière des collectivités territoriales ?**

Pour bien comprendre ce qu'est l'autonomie financière des collectivités territoriales consacrée aujourd'hui par l'article 72-2 de la Constitution et par les dispositions organiques du CGCT qui fixent ses conditions d'application, il faut revenir à ce qu'était cette notion avant 2003.

#### ***a. L'autonomie financière des collectivités avant 2003***

L'autonomie financière des collectivités territoriales avait en effet été reconnue par le Conseil constitutionnel avant que le constituant et le législateur organique ne viennent expressément la consacrer en 2003 et 2004. Avant d'être reconnue par les textes, l'autonomie financière avait

été reconnue comme un corollaire, un « *attribut logique* »<sup>(2)</sup> du principe constitutionnel de libre administration, qui comportait deux dimensions :

1) le droit pour les collectivités de disposer librement des ressources dont elles disposent ;

2) et le droit de disposer de ressources suffisantes pour exercer leurs compétences (ou plus précisément, le droit de ne pas voir la loi fixer des règles qui restreindraient leurs ressources au point d'entraver leur libre administration<sup>(3)</sup>).

Au début du second mandat du Président Jacques Chirac, a néanmoins été dressé le constat que, si les collectivités territoriales avaient, depuis les premières lois de décentralisation en 1982 et 1983, vu leurs compétences s'étendre de façon significative, elles avaient en revanche vu leurs finances se dégrader et leur capacité à peser sur leurs propres ressources se restreindre comme peau de chagrin. Le rapporteur de la révision constitutionnelle de 2003 à l'Assemblée, notre ancien collègue et alors président de la commission des Lois Pascal Clément, avait dénoncé ce double mouvement de « *recentralisation des finances locales* » et d'accroissement des charges pesant sur les collectivités dans des termes très sévères :

« (...) *le modèle de décentralisation à la française a en effet perdu en vingt ans de sa pertinence, face à un double mouvement opéré par l'État,*

---

(2) Michel Bouvier, « Pour une autonomie financière locale au-delà des corporatismes », Revue française des finances publiques, n° 140, novembre 2017.p. 5.

(3) Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, à propos de la révision des bases locatives

*consistant à « recentraliser » le fonctionnement des collectivités locales, tout en accroissant dans le même temps les charges pesant sur elles.*

*« Le retour de balancier, quinze ans après les lois de décentralisation, a principalement affecté les finances locales : la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, pour les particuliers, de la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux ainsi que l'abaissement, puis le plafonnement du tarif du droit de mutation à titre onéreux sont autant de mesures qui ont fortement affaibli les marges de manœuvre dont jouissaient les collectivités locales. (...)*

*« C'est donc sous cette menace budgétaire et avec ces marges réduites de financement que les collectivités ont dû, dans le même temps, faire face à des accroissements de charges importants ; l'État a en effet cherché à réduire son déficit par une politique de transferts de compétences, sans accorder l'équivalent en terme de ressources. »<sup>(4)</sup>*

Lors de l'examen de la révision constitutionnelle de 2003 en séance à l'Assemblée nationale, le garde des Sceaux Dominique Perben faisait, en outre, le constat que la jurisprudence du Conseil constitutionnel était insuffisamment protectrice des libertés locales et n'avait pas empêché la recentralisation des finances locales :

*« Aujourd'hui, aucune disposition ne consacre explicitement dans la Constitution l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a, certes,*

---

(4) [Rapport \(n° 376, XIIe législature\) de M. Pascal Clément](#), rapporteur au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, p. 18.

*développé une jurisprudence en ce sens, fondée sur le principe de libre administration, mais, à défaut d'une base plus précise, celle-ci est nécessairement demeurée limitée. Elle n'a donc pu faire obstacle à un véritable mouvement de recentralisation financière. »*<sup>(5)</sup>

***b. La consécration de l'autonomie financière des collectivités dans la réforme constitutionnelle de 2003***

C'est à cette situation, jugée insatisfaisante pour les libertés locales, en tout cas contraire à l'idée d'« organisation décentralisée de la République », que l'introduction dans la Constitution de l'article 72-2 consacrant expressément l'autonomie financière des collectivités a entendu remédier.

Mais le constituant de 2003 ne s'est, évidemment, pas borné à reprendre la jurisprudence peu protectrice pour les libertés locales du Conseil constitutionnel. Il a, dans un but de protection accrue des libertés locales, enrichi la définition de l'autonomie financière. Ainsi,

- au-delà du droit pour les collectivités à bénéficier « *de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* », déjà reconnu par le juge constitutionnel et consacré à l'alinéa 1<sup>er</sup>,

- au-delà de la reconnaissance de la possibilité pour les collectivités de « *recevoir tout ou partie du produit des impositions de*

---

(5) Assemblée nationale, [1ère séance du mardi 19 novembre 2002](#).



*toutes natures* », dont « *la loi peut les autoriser à (...) fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* », possibilité qui existait déjà dans les faits et désormais inscrite à l'alinéa 2,

- le principe d'autonomie financière s'est vu « augmenté » de deux dimensions supplémentaires :

- d'une part, la règle selon laquelle « *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* », dans des conditions fixées par une loi organique (alinéa 3) ;

- d'autre part, la règle selon laquelle « *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* » et « *Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* » (alinéa 4).

Pascal Clément, en présentant ces dispositions, y plaçait de grands espoirs pour, à l'avenir, protéger les collectivités de nouvelles tentatives étatiques de recentralisation ou de diminution de leurs ressources :

« *Afin de permettre aux collectivités d'exercer leurs compétences de façon adéquate, (...) le principe de la garantie de leurs ressources et de leur libre disposition est reconnu à l'article*

*6 du projet, qui crée à cette fin un nouvel article 72-2 dans la Constitution. Les collectivités locales se verront garantir le droit de recevoir le produit d'impositions et d'en fixer elles-mêmes le taux et l'assiette, dans les conditions définies par le législateur. Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales devront représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources, ceci afin de faire pièce aux tentatives de recentralisation des ressources que n'a pu éviter le Conseil constitutionnel faute de dispositions explicites dans la Constitution. »<sup>(6)</sup>*

Hélas, ces espoirs furent de courte durée car, dès 2004, la définition par la loi organique de la notion de « part déterminante de ressources propres » privait déjà la révision constitutionnelle d'une bonne partie de son possible effet utile.

***c. La définition de la notion de « part déterminante des ressources propres » des collectivités par la loi organique de 2004***

Une loi organique était en effet nécessaire pour préciser la notion de « *part déterminante des ressources propres* », qui constitue l'un des aspects de l'autonomie financière des collectivités désormais consacrée par la Constitution.

---

(6) Rapport précité de M. Pascal Clément, p. 26.

Précisons ici que ce droit des collectivités à bénéficier d'une part déterminante de ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources ne saurait être regardé comme une autonomie *fiscale*, entendue comme un droit pour les collectivités à fixer le taux ou l'assiette de l'ensemble, ou au moins d'une part minimale, de leurs ressources fiscales – et ce même si, devant le Parlement réuni en Congrès pour l'adoption de la révision constitutionnelle, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, sans doute emporté par son élan décentralisateur, avait qualifié d'« autonomie fiscale » le nouveau droit des collectivités à disposer d'une part déterminante de ressources propres <sup>(7)</sup>.

Bien au contraire, le constituant de 2003 avait clairement exclu, en rejetant des amendements présentés en ce sens, de reconnaître aux collectivités une autonomie fiscale : lorsqu'elles ont la faculté de fixer le taux ou l'assiette d'un impôt, ce n'est que parce le législateur a bien voulu la leur déléguer explicitement, mais pas parce qu'elles disposeraient d'une autonomie fiscale, comme l'a par la suite jugé le Conseil constitutionnel <sup>(8)</sup>.

Les deux concepts de l'expression « part déterminante des ressources propres » appelaient donc une définition par le législateur organique : que sont les ressources propres, et dans quelles conditions

---

(7) Lors de la [séance du Congrès du 17 mars 2003](#), le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait déclaré : « Le troisième principe est celui de l'autonomie fiscale : la part des ressources propres des collectivités territoriales dans le total de leurs ressources devra être « déterminante », parce que nous voulons des élus responsables. En privilégiant le transfert de fiscalité par rapport à celui des dotations, nous renforcerons la responsabilité des élus. C'est ainsi que les élus pourront rendre des comptes aux contribuables pour les dépenses qu'ils financeront avec l'argent public. Des élus avec des libertés d'initiatives, mais qui rendent des comptes aux électeurs : voilà notre conception de la décentralisation. »

(8) Voir par exemple, la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. 64.

peut-on considérer que ces ressources propres représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités ?

En outre l'article 72-2 précisant que c'est « *pour chaque catégorie de collectivités* » que l'appréciation du caractère déterminant de la part des ressources propres doit avoir lieu, la loi organique devait aussi définir les différentes catégories de collectivités.

La loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a introduit dans le CGCT un chapitre intitulé « *Autonomie financière des collectivités territoriales* » comprenant les articles LO 1114-1 à LO 1114-2.

L'article LO 1114-1 définit, sobrement et sans que cela prête le flanc à la critique, les différentes catégories de collectivités : d'abord les communes ; ensuite les départements ; enfin les régions.

### **L'article LO 1114-2 définit la notion de ressources propres.**

Certaines ressources énumérées par cet article n'appellent pas de commentaire, car elles ont un caractère « évidemment propre » : il s'agit des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

Est également une ressource propre des collectivités, le « *produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif* » : il s'agit ici du premier cercle des ressources fiscales propres, ou encore des ressources propres au sens

strict, sur lesquelles les collectivités ont une certaine marge de manœuvre.

Enfin, est également qualifié par cet article de ressource propre le « *produit des impositions de toutes natures (...) dont [la loi] détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* » : ici, il s'agit du second cercle des ressources fiscales propres, des ressources propres au sens large, qui ont un lien avec un territoire sans pour autant que la collectivité compétente sur ce territoire ait la moindre prise sur le montant de la recette.

**On voit donc que le législateur organique de 2004 a retenu une définition large de la ressource propre, en y incluant non seulement les ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ont un certain pouvoir, mais aussi celles sur lesquelles elles n'ont aucune prise.**

Comme le relève le professeur Michel Bouvier que nous avons entendu, cette définition a en réalité consisté à « *prendre acte du fait que d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouve réduit de par la multiplication des allègements fiscaux ainsi d'ailleurs que des transformations de la matière imposable* »<sup>(9)</sup>.

Le même article LO 1114-2 précise que pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale.

---

(9) Michel Bouvier, « Les finances locales », LGDJ, 17e édition, 2018, p. 28.

**Le mode d'emploi pour déterminer si la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités est ou non déterminante est fixé à l'article LO 1114-3.** Ainsi, il est prévu que pour chaque catégorie de collectivités, *« la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie »* (1<sup>er</sup> alinéa).

Le 2<sup>ème</sup> alinéa précise que pour la catégorie des communes, les ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale sont prises en compte, sous réserve des mêmes exclusions.

Enfin le dernier alinéa de l'article LO 1114-3 précise le ratio minimal de ressources propres permettant de considérer que celles-ci constituent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources : *« Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 »*. En 2003, le niveau des ressources propres de chaque catégorie de collectivité était de 60,8 % pour le bloc communal, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions. Par conséquent, le ratio des ressources propres de chaque catégorie ne saurait tomber, pour une année donnée, en dessous de ces seuils.

Précisons qu'initialement, le législateur organique avait prévu que la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités était

déterminante quand deux critères étaient réunis : il fallait non seulement que la part des ressources propres ne soit pas inférieure à celle constatée, par catégorie de collectivités, en 2003, mais aussi que cette part déterminante garantisse « *la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées* ». Mais le Conseil constitutionnel a censuré ce second critère, estimant que celui-ci, « *outré son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique* »<sup>(10)</sup>. Pour vos rapporteurs, cette appréciation est particulièrement sévère, car elle a privé la notion de part déterminante des ressources propres de toute dimension dynamique : les collectivités ont seulement le droit que leur ratio d'autonomie financière ne se dégrade pas davantage qu'il ne l'était déjà en 2003 !

Enfin, l'article LO 1114-4 fixe la procédure à suivre dans l'hypothèse où, pour une année donnée, le niveau de ressources propres d'une catégorie de collectivités passerait sous ce niveau : dans ce cas, les « *dispositions nécessaires* » doivent être « *arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait* ».

---

(10) [Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004](#), cons. 15.

## **2. La désillusion de la consécration constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités**

La désillusion des acteurs locaux par rapport aux espoirs suscités par la révision constitutionnelle de 2003 est double. Elle tient, d'abord, à la définition trop large des ressources propres par la loi organique, encore élargie par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (*a*). Elle résulte, ensuite, de la jurisprudence très stricte – du point de vue des collectivités – du Conseil constitutionnel dans l'appréciation de la constitutionnalité des mécanismes de compensation financière des transferts de compétences (*b*). Le résultat de cette dérive est un paradoxe pour le moins piquant : quinze ans après la révision constitutionnelle, le ratio d'autonomie financière des collectivités n'a jamais été aussi élevé, alors que leur degré d'autonomie fiscale n'a jamais été aussi réduit (*c*) !

### ***a. Une définition trop large des ressources propres***

Après l'espoir suscité par la consécration constitutionnelle de 2003, l'étape de la discussion de la loi organique avait, déjà, pu conduire certains participants aux débats parlementaires d'alors à s'interroger sur les potentialités réelles de la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales, dès lors qu'y étaient incluses les ressources fiscales dont les collectivités ne peuvent fixer ni le taux ni l'assiette, pour protéger les collectivités des velléités de recentralisation des finances locales.

Ainsi notre collègue Gilles Carrez, alors rapporteur général de la commission des Finances, avait, certes, souligné que le fait de



prévoir que « *les impositions de toutes natures doivent être considérées comme des ressources propres, même si la collectivité locale n'en vote pas le taux et n'en maîtrise pas l'assiette* » était « *parfaitement conforme à la Constitution et juridiquement inattaquable* », mais avait néanmoins fait valoir qu'il lui paraissait « *préférable, à un terme plus ou moins rapproché, que chaque catégorie de collectivité puisse bénéficier de ressources fiscales significatives dont elle puisse voter le taux et maîtriser l'assiette* » <sup>(11)</sup>.

Mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel est venue aggraver ce péché originel de la définition organique excessivement large des ressources propres. Ainsi le Conseil a-t-il jugé, à propos de la réforme de la taxe professionnelle, que le fait pour le législateur d'attribuer à une catégorie de collectivité une fraction d'un impôt local suffisait à considérer que cette ressource avait le caractère de ressource propre, car elle était déterminée « *à partir d'une base locale d'assiette* », ce qui va plus loin que les termes de la loi organique qui ne mentionne que les ressources fiscales dont la loi « *détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* » <sup>(12)</sup>.

Cette logique a été poussée à son paroxysme avec la décision du 28 décembre 2017 sur la loi de finances pour 2018, par laquelle le Conseil constitutionnel a validé le dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % de la population tant au regard du principe d'égalité que de celui d'autonomie financière <sup>(13)</sup>. Dans cette décision, après avoir relevé

---

(11) Assemblée nationale, [1ère séance du 12 mai 2004](#).

(12) [Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009](#), considérant n° 62 ; [décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012](#), considérant n° 6.

(13) [Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017](#), considérants n° 6 à 21.

que le dégrèvement, sur la base des taux globaux de taxe d'habitation appliqués en 2017, était entièrement remboursé par l'État aux communes, puis estimé que ce dégrèvement n'affectait pas l'assiette de cette taxe et ne remettait pas non plus en cause le fait qu'elle repose sur des bases locales, le Conseil a considéré que les communes demeuraient libres d'en fixer le taux, toute augmentation de ce taux par rapport à 2017 pesant alors sur l'ensemble des redevables, y compris ceux bénéficiant du dégrèvement instauré par les dispositions contestées. Il en a conclu qu'« *en dépit de l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation continue de constituer une ressource propre des communes* »<sup>(14)</sup>.

Avec cette dernière décision, on mesure enfin le caractère futile de la notion d'autonomie financière telle qu'elle a été définie par le législateur organique de 2003 et interprétée par le Conseil constitutionnel. On mesure surtout son inefficacité à protéger les collectivités territoriales des vellétés de l'État de les priver de ressources qu'elles seraient en capacité de maîtriser. Le principe d'autonomie financière n'est aujourd'hui d'aucune utilité pour empêcher, ou même ralentir, le phénomène de « *décadence de l'autonomie fiscale locale* » décrit par le professeur Michel Bouvier, qui ajoute que la consécration constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités n'a été « *qu'un rendez-vous manqué, une illusion* »<sup>(15)</sup>. Et on comprend mieux, dans ces conditions, que les attentes des élus locaux vis-à-vis de la constitutionnalisation de l'autonomie financière

---

(14) Considérant n° 17.

(15) Michel Bouvier, « Les finances locales », LGDJ, 17e édition, 2018, pp. 31-32.

aient pu être à ce point déçues, comme l'a relevé M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, devant notre Délégation <sup>(16)</sup>.

***b. Une jurisprudence stricte dans l'appréciation de la constitutionnalité des mécanismes de compensation financière des transferts de compétences***

L'article 72, alinéa 4 de la Constitution dispose :

*« 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 ».*

La Constitution distingue ainsi le *transfert* de compétence, qui ouvre droit à l'attribution de ressources *équivalentes* à celles *précédemment* consacrées à l'exercice de la compétence transférée, de la *création* ou *extension* de compétence, qui n'ouvre droit qu'à un accompagnement *financier*.

Face au poids croissant de l'action sociale dans les budgets des départements, ces derniers se sont saisis de cette nouvelle arme contentieuse qu'a constitué, après la révision constitutionnelle de 2008, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Dans des affaires

---

(16) Réunion de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du 5 avril 2018.

concernant aussi bien le revenu de solidarité active (RSA), la prestation de compensation du handicap (PCH) que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), plusieurs départements ont contesté, devant le juge administratif puis devant le Conseil constitutionnel après transmission des QPC qu'ils avaient soulevées, l'absence de compensation intégrale des coûts induits par le financement de ces aides, ainsi que l'absence d'évolution dans le temps de cette compensation, en invoquant l'article 72-2, alinéa 4 de la Constitution.

Mais, comme le souligne une auteure, « *les décisions rendues par le Conseil constitutionnel se sont avérées décevantes pour la protection de l'autonomie financière des collectivités* »<sup>(17)</sup>. On ne saurait mieux dire, dès lors qu'aucune des pourtant nombreuses – et souvent très argumentées – QPC soulevées par des collectivités sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution n'a, à ce jour, prospéré !

À propos de la portée de l'obligation de compensation des transferts de compétence, le Conseil a lu aussi strictement qu'il lui était possible l'alinéa 3 de l'article 72-2, en jugeant que **la compensation n'a pas à être intégrale** – une simple équivalence de la ressource précédemment employée et de celle attribuée en compensation suffit – **ni glissante** – il n'est pas obligatoire de prévoir une actualisation<sup>(18)</sup>. La seule limite à ne pas dépasser dans l'absence d'actualisation de la

---

(17) Virginie Donier, Les départements et les compétences sociales, RFDA 2016, p. 474.

(18) [Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011](#), considérants n° 26 et 27.

compensation serait le cas où l'évolution de la dépense serait telle qu'elle finirait par entraver la libre administration <sup>(19)</sup>.

Mais, à ce jour, et en dépit de glissements parfois très conséquents entre la dépense constatée au moment du transfert et la dépense à la charge des collectivités quelques années plus tard, le Conseil n'a jamais franchi le pas de constater une méconnaissance du principe d'autonomie financière ou du principe de libre administration.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a estimé, à propos du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA), que « *"l'effet de ciseaux" entre les dépenses transférées qui ont augmenté à un rythme élevé et les ressources de TIPP allouées aux départements qui ont crû à un rythme plus faible* » <sup>(20)</sup>, qui aboutissait chaque année à un reste à charge pour les départements de l'ordre d'un milliard d'euros <sup>(21)</sup>, n'avait pas pour effet de dénaturer le principe de libre administration des départements <sup>(22)</sup>. Certes, des fonds d'urgence reconduits d'année en année sont venus limiter les effets financiers désastreux pour les départements de cet effet de ciseaux, mais il ne s'agit là que de solutions temporaires et insuffisantes qui s'apparentent davantage à un colmatage qu'à une approche respectueuse des rapports financiers entre l'État et les collectivités.

---

(19) [Décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011](#), considérant n° 7.

(20) Selon les termes employés dans le [commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011](#), p. 5.

(21) Le même commentaire relève que « *La dépense nette pour les départements en matière de RMI et de RMA, c'est-à-dire après déduction des apports de l'État, s'est élevée à 950 millions en 2004, 920 millions en 2005, 1 250 millions en 2006, 1 260 millions en 2007 et à 1 130 millions en 2008, dernière année pleine pour le RMI et le RMA* ».

(22) [Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011](#) précitée, considérant n° 27.

Les perspectives d'aggravation du reste à charge des départements pour le financement des AIS, estimées par MM. Alain Richard et Dominique Bur dans le cadre de la mission que leur a confiée le Premier ministre à près de 10 milliards d'euros à l'horizon 2020<sup>(23)</sup>, et l'impasse du colmatage de ce reste à charge par des fonds d'urgence, suffisent à démontrer le caractère insuffisant et inadapté du droit à compensation financière des transferts de compétences tel que le constituant de 2003 l'a défini et le juge constitutionnel l'a appliqué.

*c. Un résultat paradoxal : l'amélioration du ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales*

**Une capacité minimale des élus des collectivités territoriales à déterminer, que ce soit à la hausse ou à la baisse, l'évolution de leurs ressources fiscales, est un impératif démocratique.** Comme l'a souligné l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel dans sa contribution écrite, « *La coïncidence entre électeurs locaux, usagers des services publics locaux et contribuables locaux, sur un territoire donné, est la pierre angulaire de la démocratie locale. C'est son triangle magique. Elle garantit, par la responsabilisation mutuelle des trois catégories d'acteurs, la bonne régulation de la gouvernance locale : si la population estime que les services qui lui sont fournis sont insuffisants au regard des impôts qu'elle paie, elle sanctionnera les responsables locaux aux élections. Elle pourra aussi élire une équipe qui, fût-ce au prix d'un effort fiscal supplémentaire, mettra en place des équipements auxquelles aspire la majorité des habitants.* »

---

(23) [Réunion, conjointe avec la commission des Finances, du mercredi 21 mars 2018.](#)

Au cours des quinze dernières années, cet impératif démocratique a été, dans les faits, largement mis à mal par les évolutions de la fiscalité locale qui sont intervenues. Les élus locaux que nous avons entendus partagent tous le même sentiment, parfaitement fondé au regard desdites évolutions, que leur capacité à disposer de ressources dont ils seraient en situation, même minimale, de maîtriser l'évolution, s'est effondrée.

Et pourtant, le droit constitutionnel de l'autonomie financière leur donne tort, car **le ratio d'autonomie financière de toutes les catégories de collectivités, loin de s'effondrer ou de stagner, a très sensiblement progressé.** Entre 2003 et 2015, ce ratio a progressé régulièrement, passant de 60,8 % à 68,6 % pour le bloc communal, de 58,6 % à 70,9 % pour les départements et de 41,7 % à 62,5 % pour les régions.

**EVOLUTION DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ENTRE 2003 ET 2015**

<b>Ratio constaté</b>	<b>Communes et EPCI</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>
2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %
2007	62 %	66 %	53,2 %
2011	64,9 %	67,4 %	54,3 %
2015	68,6 %	70,9 %	62,5 %

Sources :

- *Observatoire des finances locales – Rapports « Les finances des collectivités locales », années 2005, 2009, 2013 et 2017 ;*
- *Annexe au projet de loi de finances pour 2018, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*

Le ratio minimal, fixé par la loi organique par référence au ratio constaté en 2003 est ainsi non seulement respecté, mais encore largement dépassé. Comme l'a souligné M. Olivier Dussopt devant notre

Délégation, « *on comprend que l'évolution du ratio d'autonomie financière laisse perplexe* »<sup>(24)</sup>. Il serait même d'ailleurs techniquement possible, dans l'hypothèse où les ressources d'une catégorie de collectivités ne seraient composées que de fiscalité transférée, que son ratio d'autonomie financière soit de 100 %, alors que son autonomie fiscale serait nulle !

Ce mystère de la progression du ratio d'autonomie financière de toutes les catégories de collectivités depuis 2003 s'explique, pour partie, par la baisse des dotations aux collectivités appliquée entre 2013 et 2015, qui a mécaniquement entraîné une diminution de la part de ces dernières dans l'ensemble de leurs ressources et une augmentation de la part de leurs ressources considérées comme propres. Mais il s'explique aussi, largement, par la qualification abusive de ressource propre donnée par la loi organique et le Conseil constitutionnel à l'ensemble de la fiscalité transférée et aux dégrèvements.

### **3. Pour une organisation véritablement décentralisée de la République, consacrer une véritable autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales**

Au vu de la situation décrite, il nous paraît impossible de considérer que le principe d'autonomie financière, tel qu'il est aujourd'hui inscrit dans la Constitution et interprété par le juge constitutionnel, est suffisant pour garantir les libertés locales et l'effectivité de la décentralisation. Il est également impossible de ne pas

---

(24) Réunion de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du 5 avril 2018.



voir la difficulté démocratique majeure que posent l'évolution, apparemment irrésistible, vers l'attribution de toujours plus de fiscalité transférée aux collectivités, et la perspective de la disparition de toute autonomie fiscale.

**Des évolutions sont donc non seulement souhaitables, mais aussi nécessaires, pour faire enfin de l'autonomie financière une véritable garantie de la libre administration.** C'est le souhait de tous les élus locaux entendus, et c'est le sens des propositions formulées par les rapporteurs, afin que l'autonomie financière des collectivités territoriales ne soit plus une « *liberté de "second rang"* »<sup>(25)</sup> mais une véritable liberté locale.

Pour cela, les rapporteurs proposent :

— de garantir une définition réaliste des ressources propres, en excluant la fiscalité transférée de ces ressources, et de consacrer dans la Constitution, aux côtés de l'autonomie financière, l'autonomie fiscale des collectivités ;

— de rendre la compensation des transferts de charges intégrale et évolutive ;

— enfin, de prévoir l'adoption d'une loi annuelle de financement des collectivités territoriales.

---

(25) Pierre de Montalivet, QPC et droit des collectivités territoriales, AJDA 2016 p. 586.

*a. Garantir une définition réaliste des ressources propres, en excluant la fiscalité transférée de ces ressources, et consacrer dans la Constitution, aux côtés de l'autonomie financière, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales*

La définition des ressources propres retenue par la loi organique de 2003 et l'interprétation qu'en a fait le Conseil constitutionnel ont privé l'autonomie financière de ses potentialités en tant que garantie constitutionnelle pour les collectivités. D'une liberté constitutionnelle pensée et conçue pour garantir la libre administration, l'autonomie financière est devenue une coquille vide, ou presque, dépourvue de tout effet utile pour les collectivités.

Vos rapporteurs estiment nécessaire de remédier à cette situation en procédant à deux modifications qui, pour eux, ne sont pas alternatives, mais bien complémentaires.

**D'une part, la notion d'autonomie financière doit être restaurée dans ce qu'elle aurait toujours dû être : une garantie que les ressources que les collectivités sont en mesure de maîtriser constituent effectivement une part déterminante de leurs ressources.** Pour cela, il faut redonner du réalisme à la notion de ressources propres, en en excluant toutes les recettes fiscales dont les collectivités ne peuvent fixer ni l'assiette, ni le taux, ni le tarif.

Cela suppose, d'abord, de modifier l'article 72-2, alinéa 3 de la Constitution, pour préciser que seules les recettes fiscales dont les collectivités peuvent fixer l'assiette, le taux ou le tarif sont prises en

compte dans les ressources propres des collectivités. Cela nécessitera, ensuite, de modifier l'article LO 1114-2 du CGCT pour supprimer les recettes fiscales dont la loi « *détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* », afin d'éliminer la fiscalité transférée du calcul du ratio d'autonomie financière. Cela supposera, enfin, de modifier l'article LO 1114-3, alinéa 3 du même code pour redéfinir le ratio d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités en tenant compte de cette évolution.

**Proposition n° 1 :** Garantir une définition réaliste des ressources propres, en excluant la fiscalité transférée de ces ressources.

D'autre part, **il est nécessaire de compléter l'exigence d'autonomie financière par un droit des collectivités à une certaine autonomie fiscale.** Comme indiqué précédemment, un lien minimal doit exister entre le citoyen-contribuable local et les collectivités qu'ils élisent : il s'agit d'un impératif de démocratie locale et de responsabilité des élus et des électeurs.

Évidemment, un certain pragmatisme doit être de mise, et il ne serait pas raisonnable, compte tenu de la réalité de ce qu'est devenue la fiscalité locale aujourd'hui, d'inscrire dans la Constitution que la part des ressources fiscales maîtrisées par les collectivités devrait être « significative », « déterminante » – pour reprendre l'expression employée à l'article 72-2 à propos de la part des ressources propres – ni, *a fortiori*, « prépondérante » – terme que la commission des Lois du Sénat souhaitait voir retenu en 2003 pour qualifier la part des ressources

propres dans l'ensemble des ressources des collectivités <sup>(26)</sup>. Car, comme l'avait fait observer le garde des Sceaux, Dominique Perben, à propos du terme « prépondérante » souhaité par la commission des Lois du Sénat, l'emploi d'un tel qualificatif aurait eu « *pour effet de placer immédiatement le droit positif en rupture avec la norme constitutionnelle* » <sup>(27)</sup>.

En effet, comme le montre le tableau relatif au ratio d'autonomie fiscale des collectivités en 2015 <sup>(28)</sup>, ci-après, le niveau d'autonomie fiscale actuelle des différentes catégories de collectivités ne permettrait, pour aucune d'entre elles, de le qualifier de significatif, déterminant ou prépondérant.

---

(26) [Rapport \(n° 27, session ordinaire de 2002-2003\) de M. René Garrec](#), au nom de la commission des Lois du Sénat, octobre 2002, pp. 125 et suivantes.

(27) [Compte-rendu de la séance du Sénat du 5 novembre 2002](#).

(28) Tableau réalisé à partir des données fournies par le [rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales sur les finances des collectivités territoriales en 2017](#), septembre 2017.

## RATIO D'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN 2015

	Impôt	Montants perçus en 2015 (en milliards d'euros) (dégrèvements et exonérations déduits)			
		Bloc communal	Départements	Régions	Total
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens <i>strict</i> : assiette territorialisée + taux fixé par leurs assemblées délibérantes	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	16,96	13,75		30,71
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	0,84			0,84
	Contribution foncière des entreprises (CFE)	7,07			7,07
	Taxe d'habitation (TH)	16,67			16,67
	Taxe de séjour	0,30	0,00		0,30
	Taxe d'aménagement	0,00	0,40		0,40
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,80			0,80
	Taxe sur la consommation finale d'électricité	1,50	0,70		2,20
Taxes sur les certificats d'immatriculation			2,10	2,10	
<b>Sous-total 1 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens strict</b>		<b>44,13</b>	<b>14,85</b>	<b>2,10</b>	<b>61,08</b>
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens <i>intermédiaire</i> : assiette territorialisée + taux effectif fixé par leurs assemblées délibérantes au taux plafond	Part modulable de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)	0,10	6,40	5,20	11,70
	Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (NB : tous les départements étant au taux plafond sauf 4)	2,40	8,80	0,00	11,20
<b>Sous-total 2 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens intermédiaire</b>		<b>2,50</b>	<b>15,20</b>	<b>5,20</b>	<b>22,90</b>
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens <i>large</i> : assiette territorialisée + taux fixé nationalement	Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	0,60	0,30	0,70	1,60
	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3,49	5,19	3,19	11,87
<b>Sous-total 3 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens large</b>		<b>4,09</b>	<b>5,49</b>	<b>3,89</b>	<b>13,47</b>
<b>Total ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale</b>		<b>50,73</b>	<b>35,53</b>	<b>11,19</b>	<b>97,45</b>
Autres ressources fiscales (fiscalité transférée, dont part non modulable de la TICPE)		14,15	9,73	3,80	27,67
Concours de l'Etat (y compris compensations des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux)		25,19	13,03	6,59	44,81
Autres ressources (ventes biens et services, subventions, autres)		17,42	7,33	1,36	26,11
<b>Total ressources de fonctionnement ne relevant pas de l'autonomie fiscale</b>		<b>56,76</b>	<b>30,09</b>	<b>11,75</b>	<b>98,59</b>
<b>Total ressources de fonctionnement des CT</b>		<b>107,48</b>	<b>65,62</b>	<b>22,94</b>	<b>196,04</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens strict</b>		<b>41,1%</b>	<b>22,6%</b>	<b>9,2%</b>	<b>31,2%</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens intermédiaire</b>		<b>43,4%</b>	<b>45,8%</b>	<b>31,8%</b>	<b>42,8%</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens large</b>		<b>47,2%</b>	<b>54,1%</b>	<b>48,8%</b>	<b>49,7%</b>
<b>Taux d'autonomie financière 2015 (source rapport OFGPL 2017)</b>		<b>68,6%</b>	<b>70,9%</b>	<b>62,5%</b>	<b>68,5%</b>
<b>Ration minimal d'autonomie financière fixé par la LO (niveau 2003)</b>		<b>60,8%</b>	<b>58,6%</b>	<b>41,7%</b>	

Que l'on retienne une acception étroite de l'autonomie fiscale, en n'y incorporant que les recettes fiscales ayant une assiette territorialisée et dont le taux est fixé par les assemblées des collectivités, ou une acception large, en y incluant également celles des recettes fiscales dont l'assiette est certes territorialisée mais dont le taux est fixé nationalement, le ratio d'autonomie fiscale des différentes catégories de collectivités serait, il faut bien l'avouer, assez faible. Au sens strict, pour l'année 2015, le ratio d'autonomie fiscale du bloc communal aurait ainsi été de 41,1 %, celui des départements de 22,2 % et celui des régions de 9,2 %. Dans un sens élargi, le ratio d'autonomie fiscale du bloc communal serait de 47,2 %, celui des départements de 54,1 % et celui des régions de 48,8 %.

Il va de soi que le dégrèvement de taxe d'habitation intervenu en 2018 pour 80 % de la population et la perspective de la suppression de cet impôt à court terme auront pour effet de dégrader encore ce ratio, si ce n'est pour le bloc communal dans l'hypothèse où lui serait transférée la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, mais au moins et à coup sûr pour les départements, comme le montre le tableau de projection en 2022 ci-après.

**PROJECTION DU RATIO D'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN 2022, APRES SUPPRESSION INTEGRALE DE LA TAXE D'HABITATION**

		Projection des montants susceptibles d'être perçus en 2022, après suppression de la TH et transfert au bloc communal de la part départementale de la TFPB (en milliards d'euros) (dégrèvements et exonérations déduits)				
		Impôt	Bloc communal	Départements	Régions	Total
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens <i>strict</i> : assiette territorialisée + taux fixé par leurs assemblées délibérantes	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	30,71	0,00			30,71
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	0,84				0,84
	Contribution foncière des entreprises (CFE)	7,07				7,07
	Taxe d'habitation (TH)	0,00				0,00
	Taxe de séjour	0,30	0,00			0,30
	Taxe d'aménagement	0,00	0,40			0,40
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,80				0,80
	Taxe sur la consommation finale d'électricité	1,50	0,70			2,20
	Taxes sur les certificats d'immatriculation			2,10		2,10
<b>Sous-total 1 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens strict</b>		<b>41,22</b>	<b>1,10</b>	<b>2,10</b>		<b>44,42</b>
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens <i>intermédiaire</i> : assiette territorialisée + taux effectif fixé par leurs assemblées délibérantes au taux plafond	Part modulable de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)	0,10	6,40	5,20		11,70
	Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,40	8,80	0,00		11,20
<b>Sous-total 2 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens intermédiaire</b>		<b>2,50</b>	<b>15,20</b>	<b>5,20</b>		<b>22,90</b>
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens <i>large</i> : assiette territorialisée + taux fixé nationalement	Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	0,60	0,30	0,70		1,60
	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3,49	5,19	3,19		11,87
<b>Sous-total 3 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens large</b>		<b>4,09</b>	<b>5,49</b>	<b>3,89</b>		<b>13,47</b>
<b>Total ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale</b>		<b>47,81</b>	<b>21,79</b>	<b>11,19</b>		<b>80,79</b>
Autres ressources fiscales (fiscalité transférée, dont part non modulable de la TICPE)		14,15	9,73	3,80		27,68
<i>Part d'impôt national transférée en compensation de la suppression TH et du transfert de la part départementale de la TFNB au bloc communal *</i>		2,92	13,75			16,67
Concours de l'Etat (y compris compensations des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux)		25,19	13,03	6,59		44,81
Autres ressources (ventes biens et services, subventions, autres)		17,42	7,33	1,36		26,11
<b>Total ressources de fonctionnement ne relevant pas de l'autonomie fiscale</b>		<b>59,68</b>	<b>43,84</b>	<b>11,75</b>		<b>115,27</b>
<b>Total ressources de fonctionnement des CT</b>		<b>107,49</b>	<b>65,63</b>	<b>22,94</b>		<b>196,05</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens strict</b>		<b>38,3%</b>	<b>1,7%</b>	<b>9,2%</b>		<b>22,7%</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens intermédiaire</b>		<b>40,7%</b>	<b>24,8%</b>	<b>31,8%</b>		<b>34,3%</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens large</b>		<b>44,5%</b>	<b>33,2%</b>	<b>48,8%</b>		<b>41,2%</b>
<b>Taux d'autonomie financière 2015 (source rapport OFGPI 2017)</b>		<b>68,6%</b>	<b>70,9%</b>	<b>62,5%</b>		<b>68,5%</b>
Ration minimal d'autonomie financière fixé par la LO (niveau 2003)		60,8%	58,6%	41,7%		

\* hypothèse de travail ne correspondant pas à un choix prédéterminé du type de compensation, mais retenue pour les nécessités du calcul

Ainsi à horizon 2022, le ratio d'autonomie fiscale du bloc communal est susceptible de descendre à un niveau compris entre 38,3 et 44,5 % selon la définition que l'on retient de cette autonomie. Quant à celui des départements, il serait de moins de 2 % dans l'acception la plus stricte, et de 33,2 % si l'on a une vision large de l'autonomie fiscale.

Ces niveaux montrent qu'il est certainement préférable d'éviter de chercher à qualifier l'autonomie fiscale des collectivités. C'est du reste ce que peut nous apprendre *a posteriori* l'expérience de la révision constitutionnelle de 2003. Vouloir qualifier un ratio, quel que soit le terme envisagé (de « prépondérant » à « significatif » en passant par « déterminant »), c'est non seulement s'exposer aux pires difficultés et contorsions pour faire coïncider ce qualificatif avec la réalité, mais aussi prendre le risque de justifier des accommodements ultérieurs avec les concepts et ce, au détriment de la volonté du constituant.

Par conséquent, **nous proposons, s'agissant de la consécration d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales, de renvoyer à la loi organique le soin de déterminer, pour chaque catégorie de collectivités, la part minimale de leurs ressources qui devra être constituée de recettes fiscales dont elles peuvent, dans les limites prévues par la loi, fixer l'assiette, le taux ou le tarif.** Il appartiendra ensuite au législateur organique de déterminer cette part minimale, en tenant compte de la réalité fiscale du moment, mais aussi en faisant en sorte de donner un corps suffisant à l'exigence d'autonomie fiscale. Pour donner de l'ambition au ratio d'autonomie fiscale qui serait fixé, un rehaussement progressif, échelonné dans le temps, pourrait constituer



une incitation à une refonte, elle aussi progressive, de la fiscalité locale qui devrait tendre vers un renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités. **C'est pourquoi il est proposé, en complément du ratio d'autonomie financière, l'ajout d'un ratio d'autonomie fiscale.**

**Une option pourrait consister, *a minima*, à limiter la nouvelle exigence constitutionnelle d'autonomie fiscale au seul bloc communal.** Cette application au seul bloc communal pourrait se revendiquer du pragmatisme, puisqu'au jour d'aujourd'hui seul le bloc communal bénéficie d'un niveau d'impôts maîtrisés pouvant justifier, sans craindre le ridicule, de lui reconnaître une autonomie fiscale. Mais elle pourrait également se justifier par deux considérations plus profondes.

D'une part, seules les communes disposent désormais d'une compétence générale, la loi « NOTRe » ayant retiré cette compétence générale aux régions et aux départements<sup>(29)</sup>. Les communes et leurs groupements sont ainsi les seules collectivités qui peuvent intervenir dans tout domaine, ce qui justifierait, dans un souci de garantie de cette liberté d'intervention mais aussi de responsabilisation des élus dans le cadre de ces interventions volontaires, qu'elles seules se voient reconnaître une autonomie fiscale.

D'autre part, les communes, même intégrées dans des établissements publics de coopération intercommunale dont la loi NOTRe a souhaité qu'ils aient un périmètre élargi, demeurent par

---

(29) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

essence l'échelon de la proximité avec les citoyens. L'agrandissement de la taille des régions, qui a pu renforcer un sentiment préexistant d'éloignement de cette catégorie de collectivités avec les citoyens, a encore amplifié ce caractère de collectivité de proximité que les communes ont toujours eu. C'est donc pour le bloc communal que l'exigence de démocratie locale et d'un lien direct entre le citoyen-contribuable et la collectivité est et demeurera la plus forte.

**Proposition n° 2 :** Consacrer dans la Constitution, aux côtés de l'autonomie financière, l'autonomie fiscale soit de l'ensemble des collectivités territoriales, soit, à tout le moins, du bloc communal.

***b. Rendre la compensation des transferts de charges intégrale et évolutive***

L'absence de droit, pour les collectivités territoriales, à une compensation intégrale et évolutive du coût des transferts de compétences de l'État, constitue une injustice et une source de tensions permanentes entre l'État et les collectivités. Celles-ci se trouvent dans la situation d'avoir à négocier, âprement et à intervalles trop rapprochés, avec l'État pour être en mesure d'exercer normalement les compétences que ce dernier leur a transférées. Cette situation nourrit l'amertume et peut alimenter un sentiment que l'État ne consent des transferts de compétences que dans le but de ne plus avoir à exercer une compétence dont il ne maîtrise plus l'évolution du coût.

L'exemple du transfert du RSA est, à cet égard, typique de cette situation. Sous l'effet de la situation économique dégradée, l'augmentation du nombre de bénéficiaires et, par voie de conséquence,

des dépenses afférentes au versement de cette prestation par les départements ont augmenté de 44 % entre 2010 et 2016, passant de 7 à 10 milliards d'euros <sup>(30)</sup>. À l'effet de cette augmentation tendancielle est venu s'ajouter celui des revalorisations successives du montant du RSA « socle » décidées en application du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale <sup>(31)</sup>. Comme le relève la Cour des comptes, ces mesures de revalorisation « *ont accentué la dynamique de hausse des dépenses sociales des départements. Le surcoût pour eux du plan de lutte contre la pauvreté et des revalorisations liées à l'inflation peut être évalué à 207 M€ en 2013, 321 M€ en 2014, 320 M€ en 2015, 217 M€ en 2016, 233 M€ en 2017 et 188 M€ en 2018, soit un impact cumulé de 1,5 Md€ en 2018* » <sup>(32)</sup>. Des fonds d'urgence ont certes été créés pour amortir l'impact de ces évolutions mais, comme le note la Cour des comptes, « *Créés au coup par coup, ces fonds exceptionnels constituent une réponse de court terme, inadaptée aux difficultés rencontrées qui sont de nature structurelle* ».

**Pour remédier à cette situation, nous proposons deux mesures.**

**D'une part, nous proposons de renforcer le droit à compensation financière des collectivités territoriales dans le cadre des transferts de compétences, en garantissant un droit à compensation intégrale et évolutive.** Les ressources attribuées ne devront plus être seulement « *équivalentes* », mais « *identiques* », et ne plus être déterminées en fonction des ressources qui « *étaient* »

---

(30) Cour des comptes, [Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2016](#), octobre 2017, p. 220.

(31) Adopté le 21 janvier 2013 par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), ce plan comportait l'engagement d'une hausse du RSA « socle » de 10 %, en sus de l'inflation, entre 2013 et 2017.

(32) *Op. cit.*, p. 223.

consacrées par l'Etat à l'exercice de la compétence, mais en fonction des ressources qui « *seraient* » consacrées à cet exercice.

Pour assurer la bonne mise en œuvre de cette compensation intégrale et évolutive, un organe indépendant, tel que la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes, devra participer à l'évaluation du coût des compétences transférées et de l'évolution de ce coût. Cela permettra de limiter les contestations et d'apaiser les tensions, récurrentes sur ces sujets financiers, entre l'État et les collectivités. Le coût de chaque compétence transférée devra donner lieu à une réévaluation périodique, qui pourrait être triennale. Cette « clause de revoyure » pourra jouer à double sens : que le coût de la compétence transférée augmente ou diminue, un ajustement de la compensation pourra avoir lieu.

**D'autre part, nous proposons que les collectivités aient la possibilité, dans le cadre des transferts, créations ou extensions de compétences, de moduler les dépenses afférentes à ces compétences.** Lorsque l'État décentralise l'exercice d'une compétence, les collectivités chargées de l'exercer doivent non seulement bénéficier des ressources correspondant à celles que l'État y aurait consacrées, mais aussi, conformément au principe de libre administration, pouvoir exercer pleinement et entièrement cette compétence, y compris en usant des possibilités d'adaptation locale des règles que la révision constitutionnelle va ouvrir et en modulant les dépenses correspondantes.

Par exemple, en matière de prestations de solidarité versées par les départements, la loi prévoyant le transfert devrait prévoir non

seulement le transfert des moyens correspondants, mais aussi une certaine marge de manœuvre pour permettre à chaque collectivité d'adapter la prestation servie aux spécificités locales (et en particulier au coût de la vie).

Cette possibilité, en phase avec les préconisations de nos collègues Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala pour la mission sur l'expérimentation et la différenciation territoriale, ouvrirait la voie à une compensation des transferts, créations ou extensions de compétences non seulement en recettes mais aussi en dépenses.

**Proposition n° 3 :** Rendre la compensation des transferts de charges intégrale et évolutive et autoriser les collectivités territoriales à moduler, dans des limites fixées par la loi, les dépenses correspondant aux compétences transférées, créées ou étendues.

*c. Prévoir l'adoption d'une loi annuelle de financement des collectivités territoriales*

Alors que des efforts significatifs de participation à la réduction des déficits publics sont, depuis plusieurs années, demandés aux collectivités territoriales, les conditions de présentation et de discussion de leur financement ne sont plus adaptées. Les dispositions concernant la fiscalité locale sont discutées dans le cadre de la première partie de la loi de finances, tandis que celles relatives aux concours financiers de l'État sont, quant à elles, discutées en seconde partie dans le cadre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », alors qu'est en débat la même question des ressources des collectivités territoriales. En outre, les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques

peuvent comprendre des dispositions prévoyant des objectifs en matière de dépenses pour les collectivités territoriales : c'est ce qu'ont fait l'article 11 de la loi du 29 décembre 2014 en créant l'« *objectif d'évolution de la dépense publique locale* » (ODEDEL)<sup>(33)</sup>, puis l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 en créant un régime de contractualisation financière entre l'État et les plus grandes collectivités<sup>(34)</sup>.

**L'éparpillement de la discussion budgétaire concernant les collectivités territoriales nuit à sa cohérence, à sa lisibilité, voire à sa sincérité. Une loi de financement des collectivités territoriales, discutée indépendamment du projet de loi de finances, mais évidemment en cohérence avec lui comme peut l'être la loi de financement de la sécurité sociale, permettrait de remédier à ces difficultés.**

La Cour des comptes l'a proposé dans son rapport annuel sur les finances publiques locales pour 2013, publié en octobre 2014, et a réitéré cette proposition dans son rapport pour 2016<sup>(35)</sup>.

Pour la Cour, une loi de financement des collectivités territoriales contribuerait à une amélioration de la gouvernance des finances publiques locales. Elle aurait vocation à « *retracer l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixer pour l'année à venir,*

---

(33) [Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.](#)

(34) [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.](#)

(35) Cour des comptes :

- [Rapport sur les finances publiques locales en 2013](#), octobre 2014, p. 85.

- [Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2016](#), octobre 2017, p. 72.

*par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques. Non prescriptive, elle déclinerait l'ODEDEL par grands postes de dépenses en intégrant l'impact des « normes » (c'est-à-dire toutes décisions nationales prises jusqu'à l'année écoulée et qui affectent les collectivités locales). Elle comporterait une prévision de recettes tenant compte des mesures nouvelles (transferts financiers de l'État et fiscalité locale) adoptées en LFI. À terme, elle pourrait permettre de fixer une norme d'encadrement du recours à l'endettement des collectivités ou d'un cadre de référence sur l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des administrations locales. Elle pourrait enfin constituer la base d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales. »<sup>(36)</sup>*

Plusieurs des associations entendues par les rapporteurs ont également demandé cette évolution, dont l'Association des maires de France qui avait déjà formulé cette proposition par la voix de son président François Baroin lors de son audition par la Délégation le 31 janvier 2018<sup>(37)</sup>.

L'article 34 de la Constitution définit le domaine de la loi et l'objet de certaines catégories particulières de lois, dont les lois de finances, de financement de la sécurité sociale et de programmation des finances publiques. Les rapporteurs proposent de compléter cet article par un alinéa instituant la catégorie des lois de financement des collectivités territoriales. Leur objet sera de déterminer le montant des

---

(36) Rapport précité sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2016, p. 73.

(37) [Compte-rendu n° 2, séance du mercredi 31 janvier 2018.](#)

transferts financiers de l'État ou de la sécurité sociale aux collectivités territoriales et les conditions générales d'équilibre de leurs comptes. Une loi organique viendra, comme pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, préciser les conditions d'élaboration et de discussion de ces lois. Cette loi organique devra définir avec précision les dispositions que devront et pourront contenir ces lois, mais aussi celles qu'elles ne pourront pas contenir, dans le respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

**Proposition n° 4 :** Prévoir l'adoption d'une loi annuelle de financement des collectivités territoriales.

\*

\* \*

Recadrer la définition actuelle de l'autonomie financière.

Compléter l'exigence d'autonomie financière par une obligation d'autonomie fiscale, au moins pour le bloc communal.

Rendre la compensation des transferts de charges intégrale et évolutive et autoriser les collectivités à moduler les dépenses correspondant aux compétences transférées, créées ou étendues.

Prévoir l'adoption d'une loi annuelle de financement des collectivités territoriales.

Voilà nos propositions communes à l'issue de cette mission sur l'autonomie financière des collectivités territoriales.



Elles sont pour nous la condition *sine qua non*, nécessaire quoiqu'évidemment pas suffisante, d'une confiance retrouvée entre l'État et les collectivités et d'une nouvelle étape de la démocratie locale. En 2003, l'occasion de faire de l'autonomie financière un véritable pilier de la démocratie locale a été manquée. Ne manquons pas une nouvelle fois l'occasion qui va se présenter à nous avec la réforme constitutionnelle à venir.

## ANNEXE N° 1 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS ET TEXTES CONSOLIDÉS

**Proposition n° 1 :** Garantir une définition réaliste des ressources propres, en excluant la fiscalité transférée de ces ressources.

### Textes consolidés proposés :

#### Article 72-2 de la Constitution, alinéas 1 à 3 :

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

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

*Les recettes fiscales **dont les collectivités territoriales peuvent, dans les limites prévues par la loi, fixer l'assiette, le taux ou le tarif** et ~~les~~ leurs autres ressources propres ~~des~~ collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.*

#### Premier alinéa de l'article LO 1114-2 du CGCT :

*« Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ~~ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette,~~ des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. »*

**Proposition n° 2 :** Consacrer dans la Constitution, aux côtés de l'autonomie financière, l'autonomie fiscale soit de l'ensemble des collectivités territoriales, soit, à tout le moins, du bloc communal.

#### Article 72-2 de la Constitution, nouvel alinéa après l'alinéa 3 :

##### Option n° 1 :

*« **Pour chaque catégorie de collectivités, la loi organique détermine la part minimale de leurs ressources qui est constituée de recettes fiscales dont elles peuvent, dans les limites prévues par la loi, fixer l'assiette, le taux ou le tarif.** »*

##### Option n° 2 :

*« **Pour les communes et leurs groupements, la loi organique détermine la part minimale de leurs ressources qui est constituée de recettes fiscales dont ils peuvent, dans les limites prévues par la loi, fixer l'assiette, le taux ou le tarif.** »*

**Proposition n° 3 :** Rendre la compensation des transferts de charges intégrale et évolutive et autoriser les collectivités territoriales à moduler, dans des limites fixées par la loi, les dépenses correspondant aux compétences transférées, créées ou étendues.

**Article 72-2 de la Constitution, alinéa 4 :**

*« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes identiques à celles qui étaient seraient consacrées par l'État 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. La loi détermine les conditions dans lesquelles les dépenses correspondant aux compétences transférées, créées ou étendues peuvent, conformément aux dispositions du xème alinéa de l'article 72, être modulées par les collectivités territoriales. »*

**Proposition n° 4 :** Prévoir l'adoption d'une loi annuelle de financement des collectivités territoriales.

**Article 34 de la Constitution :**

*« La loi fixe les règles concernant :*

*(...)*

*- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.*

*(...)*

*La loi détermine les principes fondamentaux :*

*(...)*

*- de la libre administration des collectivités territoriales, et de leurs compétences et de leurs ressources ;*

*(...)*

*Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.*

*Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.*

*Les lois de financement des collectivités territoriales déterminent le montant des transferts financiers de l'Etat ou de la sécurité sociale aux collectivités territoriales et les conditions générales d'équilibre de leurs comptes, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.*

*Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.*

*Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.*

*Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. »*

## ANNEXE N° 2 : PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 20 mars 2018

- **Cour des comptes**

- M. Christian Martin, conseiller maître, président de section à la quatrième chambre, président de la formation interjuridictions « Finances publiques locales »

- Mme Perrine Tournade-Biéchy, conseiller référendaire à la quatrième chambre, rapporteure générale de la formation interjuridictions « Finances publiques locales »

### Mercredi 21 mars 2018

- **Comité des finances locales**

- M. André Laignel, président

- M. Benjamin Pasquier, directeur de cabinet

- **Association des maires de France (AMF)**

- M. Philippe Laurent, secrétaire général, maire de Sceaux et président de la commission des finances de l'AMF

- Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances

- M. Assane Fall, conseiller

- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **Association des communautés de France**

- M. Charles-Eric Lemaigen, 1<sup>er</sup> vice-président

- **Association des départements de France**

- M. Jean-François Galliard, président du conseil départemental de l'Aveyron

- Mme Anne Bouillot-Gourinat, conseiller finances de l'ADF

- Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement

- **Régions de France**

- M. Etienne Blanc, 1<sup>er</sup> vice-président de la région Auvergne Rhône-Alpes, délégué aux finances, à l'administration générale, aux économies budgétaires et aux politiques transfrontalières

- Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère aux relations parlementaires

- M. Sébastien Creusot, conseiller aux finances

## **Mardi 27 mars 2018**

— M. Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel

- **France Urbaine**

— M. Emmanuel Grégoire, adjoint au maire de Paris en charge des finances

— M. Olivier Carré, maire d'Orléans, président d'Orléans-métropole

— M. Franck Claeys, directeur finances et fiscalité locales

— Mme Chloé Mathieu, responsable des relations institutionnelles

- **Villes de France**

— M. Jean-François Debat, maire de Bourg-en-Bresse, président délégué

— M. Armand Pinoteau, directeur administratif et financier

- **Association des petites villes de France**

— M. Igor Semo, maire de Saint-Maurice, membre du bureau et de la commission des finances

— Mme Emma Chenillat, conseiller finances locales

- **Association des maires Ville et banlieue**

— M. Marc Goua, maire de Trélazé, ancien député

- **Association nationale des élus de la montagne**

— M. Pierre Bretel, délégué général

— Mme Laure Lachaise, chargée de mission

- **Fédération nationale des communes forestières**

— M. Dominique Jarlier, président

— Mme Dominique de La Rochette

- **Association nationale des élus des territoires touristiques**

— M. Benoît Simian, député de la Gironde

— M. Simon Lebeau, chargé de mission d'études

## **Mercredi 28 mars 2018**

- **Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales**

— M. Bruno Delsol, directeur général

— Mme Françoise Tahéri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique

— M. Etienne Brun-Rovet, adjoint à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique

- **Ministère de l'Action et des Comptes publics – Direction générale des finances publiques**

- Mme Nathalie Biquard, cheffe du service des collectivités locales

- M. Philippe Romac, administrateur civil

### **Mardi 3 avril 2018**

- **Ministère des Solidarités et de la Santé - Direction générale de la cohésion sociale**

- M. Jean-Philippe Vinquant, directeur général

- M. Marc Destenay, adjoint au sous-directeur des professions sociales, de l'emploi et des territoires

### **Mercredi 4 avril 2018**

- **Conseil national d'évaluation des normes**

- M. Alain Lambert, président

- M. Gabor Arany, secrétaire

### **Mardi 10 avril 2018**

- **Table ronde**

- M. Michel Bouvier, professeur émérite, Université Paris I Panthéon La Sorbonne

- M. Marc Leroy, professeur des universités, Université de Reims, vice-président de la Société française de finances publiques

- M. Matthieu Leprince, professeur des universités, Université de Bretagne Occidentale (UBO)