

EXAMEN PROFESSIONNEL DE REDACTEUR TERRITORIAL 2008

Note administrative à partir d'un dossier portant sur les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales

Durée : 3 heures

Coefficient : 4

SUJET : L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Votre maire remarque une multiplicité des réformes d'Etat récentes relatives à la fiscalité locale ; aussi il s'interroge sur la réalité de l'autonomie financière que la constitution garantit aux collectivités territoriales.

Il vous demande de lui rappeler dans une note, le mode de financement des collectivités locales et son évolution ainsi que la situation de l'autonomie financière des collectivités territoriales (juridique et réelle)

Ce document comporte 14 pages

IMPORTANT

Aucun signe distinctif (nom, prénom, n°de convocation ,signature...) ne doit apparaître sur les documents que vous remettrez à l'issue des épreuves.

Document 1 : La Gazette des Communes 19/11/2007 n°1910
« Les Grands combats de l'AMF »
Fiscalité , autonomie financière, capacité d'emprunt. cent ans de mobilisations
1 page

Document 2 : extrait de la Constitution du 4 octobre 1958
- Article 72-2
1 page

Document 3 : La Gazette des Communes 5/2/2001 n°1583
« Fiscalité locale et autonomie financière des collectivités locales : quatre enseignements majeurs pour 2001 » Philippe Laurent et Erwan Le Bot
4 pages

Document 4 : Site internet Vie –publique .fr
« Quelles sont les différentes ressources des collectivités »
2 pages

Document 5 : « Regards sur l'actualité n°308 » La Documentation française 2005
- La mise en œuvre législative
1 page

Document 6 : Site internet Vie –publique .fr
« Comment ont évolué des ressources locales depuis 20ans ? »
1 page

Document 7 : La Gazette des Communes 01/10/2007 page 18 n° 1903
« Projet de loi de finances. Le contrat de stabilité progressera de 1.6% en 2008 »
2 pages

Document 8 : Site internet Vie –publique .fr
« Que désigne t'on par autonomie financière des collectivités ? »
1 page

INDICATION DE CORRECTION

La problématique :

A travers la déclinaison des ressources des collectivités territoriales , le principe de l'autonomie financière est sous jacent , l'enjeu de la fiscalité locale déterminant dans un contexte où les transferts de compétences engendrent des nouvelles contraintes financières Si le principe de l'autonomie financière a été reconnu à travers la loi, il s'avère néanmoins que l'Etat se substitue de plus en plus aux contribuables et que les dotations qui en résultent ne compensent pas le manque à gagner .

INTRODUCTION

Vous m'avez demandé de vous rappeler le mode de financement des collectivités territoriales Celui –ci en dehors de l'emprunt est principalement axé sur la fiscalité directe et les dotations de l'état (I)

Or dans un contexte de décentralisation accrue, les collectivités territoriales doivent faire face à de nouvelles compétences qu'elles doivent financer

Si la loi a récemment garanti le principe de l'autonomie financière des collectivités il s'avère que leur marge de manœuvre tend à se réduire (II)
(doc 6)

I LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES : ENTRE IMPOTS LOCAUX ET DOTATIONS DE L'ETAT

Les principales ressources en dehors de l'emprunt proviennent de la fiscalité et des dotations de l'état

A MODE DE FINANCEMENT

- **Description :**

Les ressources des collectivités locales se décomposent en fiscalité directe, indirecte , l'emprunt et les dotations de l'état **(doc 4)**

Fiscalité directe **(doc 4/ doc8)**

- **Chiffres**

Selon une étude menée en 2001 , les recettes de fonctionnement des collectivités sont constituées par 41% des produits issus des contributions directes, 42% proviennent des transferts de l'Etat enfin 16% par les recettes indirectes

Le lien entre collectivités et l'Etat est un enjeu important car une la participation de l'Etat trop grande incite les élus locaux à exercer une pression sur le levier fiscal .

B POIDS CROISSANT DES DOTATIONS DE L'ETAT

Les dotations tendent à se substituer à la fiscalité rognant au fur et à mesure la marge de manœuvre des collectivités(doc3

- **Etat de la situation**

Les impôts locaux ont connu de profondes modifications qui sont compensées par des dotations de l'état (**doc3/4**)

Les exonérations et les dégrèvements représentent plus du tiers des recettes fiscales de collectivités (doc3)

- **Interrogation sur l'autonomie (doc 3)**

Moins d'autonomie financière car augmentation des dotations qui se substituent à la fiscalité (**document 6**)

II UNE AUTONOMIE FINANCIERE ACTEE MAIS RESTRICTIVE

A CONSOLIDATION JURIDIQUE

(**doc 5**)

l' autonomie financière est consacrée par la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la constitution

- **Principes de l'autonomie financière**

Elles doivent disposer de suffisamment de ressources pour faire face à leurs compétences :

La part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau de 2003 (**doc 5**)

- **Application par la loi**

Le pouvoir fiscal reconnu aux collectivités

Article 72-2 constitution/loi organique 29 juillet 2004 (**doc 2/ 8**)

B LIMITES : RESTRICTIONS DANS LES FAITS

La garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales se réduit au regard du nombre croissant des réformes rognant les bases des impôts locaux ;

Erosion du pouvoir fiscal local /mesures restrictives prises par l'état

- **Détérioration du lien fiscal**

De trop nombreuses réformes .(substitution de l'impôt local par des dotations de l'Etat ; accélération de la tendance) (**doc3**)

- Une assiette de la fiscalité locale qui s'affaiblit

(plafonnement taxe professionnelle, bouclier fiscal)**doc 6**

suppression de la part « salaires » des bases d'imposition de la taxe professionnelle , de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation (**doc3**)

-Ces mesures favorables aux contribuables locaux ont un impact sur les ressources propres des collectivités territoriales et constituent un manque à gagner que le contrat de croissance et de solidarité ne couvre pas intégralement (**doc 6**)

- **Incertitude sur les dotations de l'Etat**

Pacte de stabilité se substitue au contrat de croissance et de solidarité **doc 7**

Conclusion/Perspectives

Face aux enjeux de la fiscalité et aux aménagements auxquels elle est soumise (exonérations, dégrèvements), les élus des collectivités territoriales souhaitent engager une réforme fiscale profonde dont les axes seraient fixés par le gouvernement. (**doc1**)

La complexité de la matière et les relations qui régissent l'Etat et les collectivités appellent à une réflexion générale afin de garantir l'autonomie financière des collectivités territoriale

ANNEXES /LES DOCUMENTS

DOCUMENT 1

1



Gazette n°1910 - 19/11/2007 - 40

Les Grands combats de l'AMF(4)

Fiscalité, autonomie financière, capacité d'emprunt.cent ans de mobilisation.

Une véritable Arlésienne ! Chacun des congrès des maires, depuis un siècle, a affirmé la nécessité de réformer les finances et la fiscalité locale. Cela a même été l'acte fondateur du premier congrès, en mai 1907. A l'initiative de Paul-Emile Sarradin, maire de Nantes, quarante-huit maires se réunissent pour se prononcer sur la suppression des octrois. Cet impôt, levé aux entrées des villes, constituait une part très importante des revenus des communes. Mais ce n'est qu'en 1943, qu'un décret de Vichy supprime définitivement l'octroi. Cet impôt aura alimenté les débats de nombreux congrès. La question des emprunts préoccupe beaucoup les maires lors de leur rendez-vous annuel. Leur possibilité d'en contracter est très encadrée et les taux pratiqués s'envolent. Le sujet est particulièrement sensible au sortir de la première guerre mondiale. La reconstruction coûte cher et la crise économique des années 30 n'arrange rien. En 1931, la caisse d'avances aux départements et aux communes destinée à faire office d'établissement prêteur est créée. Les collectivités pourront bénéficier de prêts à taux réduits. Sa gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Selon Patrick Le Lidec, « il faut y voir l'origine de la présence des représentants des élus locaux dans les institutions étatiques de crédit aux collectivités. Un précédent est créé ».

Les maires dans la rue. Les maires ne cessent de réaffirmer, lors de tous les congrès, « la nécessaire réforme de la fiscalité locale ». En 1945, ils réclament des subventions pour la remise en état de bâtiments municipaux endommagés par la guerre : « Nous ne pourrions pas parvenir à rétablir des finances normales pour nos communes tant que ne sera pas intervenue la réforme des finances locales. » Une fois de plus, cette demande reste lettre morte. La réforme des finances, votée en 1952, ne contient aucune amorce de réforme fiscale. Les positions des maires se radicalisent. Le 26 novembre 1953, ils sont dans la rue. Une « journée nationale pour l'autonomie communale » suit. Mais le 38e Congrès se termine sans que l'association n'ait obtenu de résultats. Des journées d'action seront aussi organisées en 1975 et 1976.

Car la nouvelle crise économique va relancer la revendication d'une réforme des finances. L'AMF demande, en 1975, au gouvernement la création d'une allocation pour faire face à l'inflation. Succès modeste : l'allocation du versement représentatif sur les salaires (VRTS) par anticipation est accordée aux communes. L'autre grande victoire, en 1978, rappelle Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'association, est l'instauration du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Il faudra ensuite attendre 1982, et les lois de décentralisation, pour que les revendications de l'AMF en faveur de la globalisation des subventions, gage d'autonomie pour les collectivités, débouchent avec l'institution d'une dotation globale d'équipement (DGE) et d'une dotation générale de décentralisation (DGD).

Grand soir pour 2008 ? Plus récemment, en 2004, Daniel Hoeffel, alors président de l'AMF, mène la bataille pour la définition de l'autonomie financière. « Aux termes d'un débat très dur, je suis parvenu à infléchir le texte du gouvernement sur la notion de ressources propres. J'ai, par la suite, payé très cher ma position, mais je ne le regrette pas. »

Aujourd'hui, la réforme fiscale occupe à nouveau les esprits. Le travail commun avec l'ADF et l'ARF a été, en 2006, une première. Des pistes communes sont avancées. Le gouvernement promet des axes de réforme pour juin 2008. Pour Jacques Pélissard, le terrain est favorable, d'autant que l'architecture des dotations devrait être revue avant 2009.

DOCUMENT 2

LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 (extrait)

TITRE XII DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

ART. 72-2

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

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

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.



Fiscalité locale et autonomie financière des collectivités locales : quatre enseignements majeurs pour 2001

A la veille des élections municipales, l'Association des maires de France (AMF) a demandé, à l'occasion de son 83e congrès, au cabinet de conseil Philippe Laurent consultants de dresser un état des lieux de la fiscalité locale. Philippe Laurent et Erwan Le Bot exposent ici leurs conclusions.

Depuis 1998, les réformes concernant les ressources des collectivités locales se sont multipliées. Elles mettent en cause des masses financières importantes. Pour la plupart ces réformes consistent en une substitution de dotations de l'Etat à des ressources fiscales locales. L'étude visait ainsi :

- à rappeler un certain nombre d'agréats financiers concernant les rapports entre les collectivités locales et l'Etat ;
- à faire le point de manière chiffrée et « objective » sur le phénomène cumulatif de substitution des dotations, dont la nature et les conditions d'évolution sont définies par le législateur et l'Etat, à des recettes fiscales, dont le montant était fixé au moins en partie, par les assemblées locales élues ;
- et à mesurer l'impact de ces évolutions sur la marge de manœuvre fiscale des collectivités locales.

Les résultats de cette étude tiennent en quelques graphiques et tableaux dont la lecture est simple, même si les notions qu'ils illustrent sont parfois plus « riches » qu'il n'y paraît de prime abord.

Cette étude approfondie fait apparaître un constat et quatre enseignements principaux.

Le

constat

Le « lien fiscal » entre les collectivités locales et les contribuables locaux est nettement détérioré, et cette détérioration est encore accentuée par les réformes en cours. En près de vingt ans, de 1982 à 1999, 24 mesures, y compris celles décidées sur la période 1999-2001, sont recensées, qui contribuent à détériorer le lien fiscal entre les collectivités locales et les contribuables locaux.

Trois groupes de mesures peuvent être distingués :

Le premier groupe rassemble 14 mesures selon lesquelles l'Etat supprime ou réduit les bases des impôts et compense le manque à gagner aux collectivités selon le niveau que celui-ci atteint au moment de la réforme. Ensemble ces dispositifs représentent 97 milliards de francs de produit pour les collectivités locales, il s'agit essentiellement de mesures de compensations fiscales.

Le deuxième groupe est constitué des dispositifs où l'Etat se substitue totalement ou partiellement au contribuable local dans l'acquittement de l'impôt local, cinq mesures sont regroupées pour un montant total en jeu de 60 milliards de francs.

Enfin, une troisième catégorie de mesures rassemble les dispositifs pour lesquels soit le contribuable local paie plus que le simple jeu « bases x taux » mais à d'autres organismes que les collectivités ayant fixé les taux, soit il paie, en partie ou en totalité, à d'autres organismes que les collectivités ayant fixé les taux. Les masses financières en jeu pour ce troisième groupe sont estimées au total à 10 milliards de francs. Ainsi, au final, l'ensemble des mesures qui détériorent le lien fiscal entre les contribuables et les collectivités locales atteint 167 milliards de francs, soit un niveau équivalent à près de 40 % des ressources fiscales des collectivités.

Dans l'ensemble, de l'étude ces réformes sont prises en compte pour l'année 1999 et pour les montants

financiers concernés de 1999. En particulier, les rétrospectives sur la période 1982-1999 sont réalisées, elles aussi, sur la base des montants financiers mis en jeu en 1999. De même, les mesures intervenant en 2000, en 2001 et jusqu'en 2003 pour la suppression de la part-salaires de la taxe professionnelle sont prises en compte pour les montants concernés en 1999.

L'étude réalise une série de points de vue différents qui mettent en regard la situation avant ces cinq réformes et la situation après ces cinq réformes.

Pour réaliser cette étude le cabinet a utilisé différentes sources d'information à des fins de recensement et de recoupement : l'état fiscal 1389 national de 1982 à 1999, les lois de finances initiales (LF) et rectificatives (LFR) de 1999 et 2000, les rapports de l'« observatoire des finances locales », les comptes rendus de gestion du budget de l'Etat et les guides budgétaires, financiers et des ratios de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Les quatre enseignements

1. Les recettes fiscales payées par les contribuables locaux sont désormais - potentiellement - minoritaires au sein des ressources de fonctionnement des collectivités locales

En 1999, les recettes de fonctionnement des collectivités locales atteignent 703,9 milliards de francs. Elles sont constituées de 422,9 milliards de francs de ressources fiscales, dont 46,6 milliards de francs de dégrèvements fiscaux payés par l'Etat à la place des contribuables locaux. Ainsi, avant la prise en compte des cinq réformes engagées depuis 1999, les recettes fiscales effectivement payées par les contribuables locaux atteignent 376,3 milliards de francs ($422,9 - 46,6$), soit 53 % des recettes totales de fonctionnement des collectivités locales.

Après l'application complète des cinq réformes engagées par le législateur depuis 1999, les dégrèvements liés à la taxe d'habitation augmentent de 4,9 milliards de francs et les recettes fiscales se réduisent de 79,8 milliards de francs. Au final, les recettes fiscales réellement payées par les contribuables locaux s'élèvent à 291,6 milliards de francs ($376,3 - (4,9 + 79,8)$) soit 41 % des recettes totales de fonctionnement des collectivités locales, cette proportion varie quelque peu selon les collectivités observées (cf. graphique ci-dessous). L'impact cumulé des réformes de la fiscalité locale depuis 1999 se traduit concrètement par un « transfert de charge » du contribuable local vers le contribuable national de 84,7 milliards de francs, ce transfert représente 12 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales.

2. Au terme de l'application des réformes, les exonérations et dégrèvements représentent plus du tiers des recettes fiscales des collectivités

L'étude rapporte chaque année depuis 1982 - en les cumulant au fur et à mesure et à leur valeur de 1999 - les masses financières mises en jeu par les 24 mesures législatives, qui réduisent le lien entre les contribuables locaux et les collectivités locales, au total des recettes fiscales des collectivités locales en 1999. Ce total correspond au produit cumulé de la fiscalité directe et indirecte, y compris l'ensemble des dégrèvements, et des compensations fiscales. Nous déterminons ainsi un montant théorique - en 1999 et aux valeurs en jeu en 1999 - du produit de la fiscalité locale hors tout dispositif de dégrèvement et de compensation mis en place depuis 1982.

Il apparaît ainsi que, dès 1982, près de 9 % des recettes fiscales sont des compensations versées par l'Etat (essentiellement les dégrèvements liés au plafonnement des cotisations de taxe professionnelle à la valeur ajoutée), ce mouvement va s'accroissant progressivement jusqu'en 1998 (avec une accélération en 1987 lors de la réduction de 16 % des bases de taxe professionnelle). En 1998, le ratio atteint 16 %. Cependant dès 1999 il s'élève à 21 %, il passe à près de 25 % en 2000, puis 30 % en 2001, 34 % en 2002 et près de 35 % en 2003.

Ainsi, les réformes de la fiscalité locale décidées de 1999 à 2001 entraînent plus du doublement du poids (et des montants) des dégrèvements et des compensations qui viennent remplacer ou alléger la fiscalité locale. En cinq ans le rythme de cette substitution s'accélère alors que le phénomène était à peu près stabilisé depuis une dizaine d'années.

3. Les concours financiers versés par l'Etat aux collectivités locales deviennent un enjeu de tout premier ordre tant pour les recettes des collectivités locales que pour les dépenses de l'Etat

En 1999, l'ensemble des dotations de fonctionnement versées par l'Etat s'élève à 141,5 milliards de francs (dont essentiellement la dotation globale de fonctionnement). A ce montant s'ajoutent, du point de vue de l'Etat, d'une part 105,3 milliards de francs de compensations fiscales (après prise en compte des réformes engagées de 1999 à 2001) et 51,5 milliards de francs de dégrèvements. Nous obtenons ainsi un total des « transferts » de l'Etat vers les collectivités de 298,3 milliards de francs, soit 42 % des recettes de fonctionnement totales des collectivités locales.

Globalement, après les cinq réformes, les recettes de fonctionnement des collectivités locales sont constituées pour 41 % par le produit de la fiscalité locale acquitté effectivement par les contribuables locaux, pour 42 % par des « transferts » de l'Etat et pour 16 % par les droits et tarifs versés par les usagers et le rendement de diverses « recettes de poches ». Ainsi, le contribuable national devient le premier financeur des politiques locales, ce constat connaît des variations sensibles selon les collectivités observées (cf. tableau ci-dessous). De plus, si, avant les cinq réformes récentes, les concours versés aux collectivités locales par l'Etat représentaient 10,4 % des dépenses de l'Etat, soit un niveau inférieur aux crédits consacrés à l'éducation, à l'annuité de la dette ou à l'emploi et la solidarité, après les cinq réformes ces concours atteignent 14 % des dépenses de l'Etat, soit le deuxième poste de dépenses derrière l'éducation (351,4 milliards de francs), mais désormais supérieur à l'annuité de la dette (253,3 milliards de francs).

4. Pour obtenir un surcroît de produit donné, l'effort sur le levier fiscal doit être augmenté de plus de 20 % après l'application des réformes

En effet, la contraction des bases fiscales consécutive aux réformes en cours (hors l'augmentation des dégrèvements qui n'entraîne pas de manque à gagner pour les collectivités) implique, pour un même résultat d'augmentation des ressources de fonctionnement, un « effort » sur le levier fiscal (augmentation des taux de la fiscalité directe) augmenté de plus de 20 % pour l'ensemble des collectivités locales. Cette augmentation de l'effort étant variable selon les types de collectivités locales.

Les contradictions de la réforme fiscale locale...

Indiscutablement, le cumul des réformes concernant la fiscalité locale détériore le lien fiscal entre les contribuables locaux et les élus locaux, réduit l'autonomie fiscale des collectivités locales et augmente leur dépendance vis-à-vis de l'Etat et des problématiques qui lui sont propres.

Dès ses premières années d' « existence » la fiscalité locale a essuyé de nombreuses critiques, elle était (est toujours ?) archaïque, injuste, antiéconomique et comptait même dans ses rangs un impôt « imbécile ». Dès lors il est apparu « naturel » au législateur, aux contribuables, et même à nombre d'élus locaux, que l'Etat intervienne à la marge pour réduire les cotisations « abusives ». Ainsi, paradoxalement, l'Etat en substituant progressivement ses concours (et donc ses propres impôts) à ceux des collectivités locales, depuis près de vingt ans, rend possible la « survie » de la fiscalité locale actuelle dans une version tronquée et, dans le même mouvement, cette substitution progressive prépare (prédispose ou rend possible) la suppression au moins partielle de la fiscalité locale telle que nous la

connaissons aujourd'hui. On peut penser, comme certains élus locaux, que le cumul des réformes se traduit par un changement dans la nature même de la fiscalité locale et de son « sens » politique comme financier. Cependant, à l'heure où l'on recommence à évoquer une deuxième étape de la décentralisation, il ne faut pas oublier que cette fiscalité locale très critiquée et critiquable a rendu possible la décentralisation. Certes, la fiscalité locale a connu, pour de multiples raisons, une très forte progression depuis 1982 et les niveaux qu'elle atteint localement sont parfois exagérément élevés, mais c'est en s'appuyant sur ce levier que les élus locaux ont su, tout au long de trois mandats, remodeler en profondeur le territoire français. Mieux même, c'est en s'appuyant sur le levier pourtant très contesté de la taxe professionnelle que se construit la nouvelle intercommunalité de « territoire » ... Ces (apparentes ?) contradictions cachent bien des promesses d'un débat dont on doit espérer qu'il ne sera pas escamoté !
.../...

Philippe Laurent et Erwan Le Bot.

Document 4

Quelles sont les différentes ressources des collectivités ?

• Les impôts et taxes

Les impôts et taxes sont **la catégorie de ressources la plus importante** des collectivités. Pour l'année 2005, ils représentent 75,15 milliards d'euros, soit 47,21 % des recettes totales. Pour 2007, leur part est estimée à 45,17 %.

Il faut cependant distinguer les ressources provenant de la fiscalité directe, de celles provenant de la fiscalité indirecte. La **fiscalité directe** est principalement constituée de quatre taxes, qui constituent environ les trois quarts **des recettes fiscales** des collectivités, groupements de communes compris :

- la taxe d'habitation : payée par les particuliers et les entreprises ;
- la taxe sur le foncier bâti : acquittée par les propriétaires d'un terrain ;
- la taxe sur le foncier non bâti ;
- la taxe professionnelle : payée par les entreprises.

La **fiscalité indirecte** ne représente donc qu'une part limitée des ressources fiscales des collectivités. En effet, bien que les impôts indirects soient plus nombreux, ils sont **plus sensibles à la conjoncture économique**. Beaucoup ont un lien avec l'urbanisme (ex : taxe locale d'équipement, versement destiné aux transports en commun). S'y ajoutent, entre autres, les taxes de séjour, les taxes sur la publicité, les jeux dans les casinos, les remontées mécaniques.

Depuis 1997, la pression fiscale s'était stabilisée. En effet, la loi de finances pour 1999 avait décidé la suppression progressive, d'ici 2003, de la part "salaires" des bases d'imposition à la taxe professionnelle, celle de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation. et la réduction des droits d'enregistrement des départements pour des immeubles autres qu'habitation et garage. La loi de finances pour 2000 a ensuite élargi cette réduction à l'ensemble des immeubles (taux unique de 3,6%). La loi de finances rectificative pour 2000 a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation. Enfin, la loi de finances pour 2001 a supprimé la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) des particuliers et des associations. **Ces allègements fiscaux ont été compensés par l'État**, devenu en quelque sorte le premier contribuable des collectivités. Ainsi, en 2003, 34 % de la fiscalité directe locale était prise en charge par l'État. Enfin, en 2004, ces compensations fiscales versées par l'État, jusque-là hors enveloppe, sont intégrées dans la dotation globale de fonctionnement (DGF). Mais depuis 2004, les impôts progressent et de nouveaux transferts de fiscalité apparaissent pour compenser les transferts de compétences décidés par la loi du 13 août 2004 et garantir l'autonomie financière des collectivités.

• Les transferts et concours de l'État

Les transferts et concours de l'État (dotations) constituent la **seconde catégorie de ressources** des collectivités locales en ordre d'importance. En 2004, ils représentaient 33,2 % des recettes totales et 50 milliards d'euros (pour des raisons techniques, les montants 2005 pour l'ensemble des collectivités ne sont pas encore disponibles à la sortie de cet ouvrage). **Ils augmentent régulièrement** et modifient progressivement l'ordre d'importance des différentes ressources des collectivités.

Les transferts d'impôts aux collectivités et les dotations de l'État ont pour objectif de **compenser l'augmentation des dépenses, engendrée par les transferts de compétences** de l'État aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation, mais également les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux décidés par l'État.

On distingue :

- les **dotations et subventions de fonctionnement** (ex : dotations globales de fonctionnement (DGF) des communes et groupement de communes à fiscalité propre, des départements, et, depuis le 1er janvier 2004, des régions) ;
- les **dotations et subventions d'équipement** (ex : dotation globale d'équipement, fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée) ;
- le **financement des nouveaux transferts de compétences** (ex : dotation générale de décentralisation de formation professionnelle) **et les compensations**

d'exonérations et de dégrèvements d'impôts (dotation de compensation de la taxe professionnelle).

Les dotations sont **libres d'emploi**, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas affectées à une dépense précise, et leur obtention est automatique. **Depuis 1996, l'État souhaite maîtriser l'évolution de ses dotations.** C'est pourquoi il a mis en place en 1996 un "pacte de stabilité", remplacé en 1999 par un "contrat de croissance et de solidarité", couvrant la période 1999-2001 et reconduit depuis chaque année..

En 2004, la loi de finances a établi une nouvelle architecture des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Ainsi, la DGF regroupe désormais :

- les compensations fiscales liées à la suppression d'impôts et jusqu'ici hors enveloppe (ex : compensation de la suppression de la " part salaires " de la taxe professionnelle) ;
- 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD) qui figurait auparavant dans la catégorie des financements de transferts de compétences.

Il était aussi mis fin à différents fonds, dont la DGF reprend l'essentiel :

- fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) ;
- fonds national de péréquation (FNP) ;
- fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

La loi de finances pour 2005 a constitué la seconde étape de la réforme des concours financiers de l'État. Elle a modifié des règles internes des dotations, comme les critères de répartition ou les formules de calcul. Enfin, la loi de finances pour 2006 a réformé les dotations d'équipement et a poursuivi la traduction financière des transferts de compétence. Le montant global de la DGF a donc doublé entre 2003 et 2004, passant de 18,8 milliards d'euros en 2003, soit 32 % des concours financiers de l'État, à 36,8 milliards d'euros, soit 62 % du total des concours. Pour 2008, elle s'élève à 40,91 milliards d'euros, soit 58 % des concours.

• **L'emprunt**

L'emprunt est la **troisième ressource** des collectivités territoriales. Elle est en **baisse constante** depuis 1997 et représentait en 2005, 9,7 % des recettes totales des collectivités, soit 15,41 milliards d'euros. Cependant, les estimations pour 2007 (14,42 %), semblent nuancer fortement cette tendance à la baisse.

Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'emprunt, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas d'autorisation préalable à obtenir avant d'emprunter, mais l'emprunt est exclusivement affecté aux nouveaux investissements.

Pendant les années de forte croissance, les efforts d'équipement des collectivités locales ont été financés par un recours important à l'emprunt. Mais, dès la fin des années 1980, la **baisse de l'inflation a rendu la charge de la dette très lourde** pour les collectivités locales, ce qui n'a pourtant pas empêché la poursuite du recours à l'emprunt à un rythme soutenu jusqu'en 1992. Les effets de la crise économique ont ensuite incité les assemblées locales à restreindre leurs programmes d'investissement et le recours à l'emprunt qui en découlait. Depuis 1997, les collectivités locales se sont engagées dans la reprise de l'effort d'équipement, mais en faisant davantage appel à leurs fonds propres.

• **Les autres ressources**

Les autres ressources représentaient en 2004 (derniers chiffres disponibles) 12 % des recettes totales des collectivités locales. Parmi elles, on peut citer notamment les recettes tarifaires et patrimoniales et les fonds structurels européens.

Les recettes tarifaires proviennent principalement de la vente de biens ou de services aux usagers. Si les prix des services publics sont libres depuis 1987 (à l'exception des transports urbains et des cantines scolaires), ils ne couvrent cependant généralement pas le prix du service rendu. Les collectivités locales peuvent disposer également de revenus patrimoniaux (ex : communes forestières).

Les fonds structurels européens constituent l'apport le plus remarquable de l'Union européenne aux finances locales. La nouvelle génération de fonds (2000-2006) avait restreint le nombre de zones éligibles pour recevoir ces aides, mais un dispositif de soutien transitoire était mis en place pour celles qui en bénéficiaient jusque-là. La France a perdu au total pour cette période 16,145 milliards d'euros en prix 2004. Pour 2007-2013, 12, 704 milliards d'euros sont prévus en prix 2004, soit 14, 319 milliards d'euros en prix courants.

Document 5

La mise en œuvre législative

La revue [Regards sur l'actualité](#) fait le point sur les dernières réformes dans son numéro 308 « Décentralisation, acte II : les dernières réformes » (2005, épuisé) :

« Engagé vingt ans après la première vague de réformes lancée par la gauche en 1982-1983, **l'acte II de la décentralisation**, auquel le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a attaché son nom, **s'est achevé avec le vote de la loi organique du 29 juillet 2004** relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales **et celui de la loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales. Ces deux textes forment, avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République et les deux lois organiques du 1^{er} août 2003 sur les conditions d'exercice du droit d'expérimentation des collectivités territoriales et sur les modalités du référendum local, le corpus juridique de cette seconde étape de la décentralisation.

La loi du 13 août 2004, qui ouvre véritablement le nouvel acte de la décentralisation, détaille notamment les nouveaux transferts de compétences décidés au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ces transferts interviennent en matière de développement économique, de transport, d'action sociale, de logement, de santé, d'éducation... Ils seront mis en œuvre, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008, à titre définitif, expérimental ou par voie de délégation, via le recours à de nombreuses conventions qui partageront diverses compétences entre l'État et les collectivités. Cette démarche souple et pragmatique fait toutefois craindre à certains élus l'avènement d'une décentralisation « à la carte » peu compatible avec le principe d'égalité.

Mais la véritable pomme de discorde entre l'État et les élus locaux concerne le financement des compétences transférées. Les lois du 28 mars 2003 et 29 juillet 2004 précisent pourtant que tout transfert de compétences sera accompagné de l'attribution des moyens qui étaient consacrés à leur exercice par l'État, soit environ 4,58 Mds € et 130 000 agents, et que les ressources transférées seront essentiellement fiscales. Malgré ces garanties, des élus locaux craignent de devoir, à terme, augmenter les impôts locaux pour répondre aux attentes de leurs administrés et souhaitent par conséquent recevoir des ressources fiscales modulables - ce qui ne sera pas le cas dans un premier temps.

Ce débat s'inscrit dans celui, plus large, sur **l'autonomie financière des collectivités territoriales**. Condition essentielle de leur libre administration, l'autonomie financière implique d'abord que les collectivités disposent de suffisamment de ressources pour faire face à leurs compétences. Surtout, elle suppose qu'elles détiennent une part de souveraineté fiscale, fondement des organisations politiques. Élément essentiel de l'autonomie financière, leur autonomie fiscale est désormais consacrée, dans l'ordre juridique français, par la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application

de l'article 72-2 de la Constitution. Cette loi précise que la part des ressources propres, notamment fiscales, dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités ne peut désormais être inférieure au niveau constaté en 2003, un mécanisme de correction intervenant si ce seuil plancher est dépassé à la baisse. Toute disposition législative qui contreviendrait à l'autonomie financière des collectivités locales ainsi définie sera désormais contraire à la Constitution.

Reste à **connaître la portée exacte de cette autonomie**, qui varie selon le degré d'autonomie attaché aux diverses ressources fiscales considérées. Ainsi, l'Association des maires de France estime que les impôts d'État partagés, sans pouvoir local sur la détermination de l'assiette ou du taux, ne sont pas constitutifs de l'autonomie financière des collectivités locales, alors que la loi organique du 29 juillet 2004, dont le contenu est un compromis entre le souhaitable (une part prépondérante de recettes fiscales dont les collectivités maîtrisent l'assiette ou le taux) et le possible (des recettes fiscales qu'elles maîtrisent plus ou moins), les prend en compte dans sa définition des ressources propres des collectivités. »

Source : éditorial de Regards sur l'actualité n° 308, La Documentation française, 2005 (épuisé).

DOCUMENT 6

Comment ont évolué les ressources locales depuis 20 ans ?

Les évolutions des ressources locales ont été importantes, surtout à partir des années 1990, et ont principalement touché deux types de ressources : la fiscalité locale et les dotations de l'État.

- En effet, **dès 1991**, les collectivités ont enregistré les effets de la crise économique en matière d'impôts indirects. Assis sur l'activité économique (mutations immobilières, marché automobile), ils sont plus vivement touchés par la conjoncture que les impôts directs. **Jusqu'en 1996**, le " manque à gagner " a dû être compensé par un recours supplémentaire à l'endettement et à la pression fiscale directe. Mais **à partir de 1997**, toutes les collectivités ont limité la progression de leur pression fiscale. L'augmentation des taux s'est réduite en 1999 à environ +0,4 % toutes taxes confondues, et en 2000, on a assisté à un arrêt général de la croissance de la pression fiscale, sauf pour les régions.

- **À partir de 1999 s'est accéléré un mouvement**, esquissé dès le début des années 1990, **qui tend à remplacer une partie de la fiscalité locale par des dotations de l'État**. Les impôts locaux ont alors connu de profondes modifications (suppressions de la part " salaires " des bases d'imposition à la taxe professionnelle, de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation et de la vignette automobile pour les particuliers), qui sont compensées par des dotations de l'État. Ce dernier prend désormais en charge le tiers de la fiscalité locale, contre 10 % seulement il y a vingt ans. Cependant, **ce mouvement a suscité des inquiétudes**. En effet, il menace l'autonomie financière des collectivités, risque d'affaiblir le lien entre le contribuable local et sa collectivité et de déresponsabiliser les acteurs locaux. D'où la volonté d'enrayer ce mouvement avec :

- **le contrat de croissance et de solidarité**, qui permet de contrôler l'évolution des concours de l'État aux collectivités. Cependant, seules 69 % des dotations de l'État sont encadrées par ce contrat ;

- la définition, par la loi organique du 29 juillet 2004, d'un seuil minimal au-dessous duquel le taux d'**autonomie financière** des collectivités ne peut descendre.

DOCUMENT 7

 Thème : **Finances**
Gazette n°1903 - 01/10/2007 - 18

Projet de loi de finances Le contrat de stabilité progressera de 1,6 % en 2008

Le contrat de croissance et de solidarité est remplacé par un contrat de stabilité.

La confirmation a été apportée par les ministres de l'Intérieur et du Budget, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2008 devant le Comité des finances locales (CFL), le 25 septembre : l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est bien maintenue. Mais l'ensemble des « dotations sous enveloppe » sera soumis à une évolution « zéro volume », c'est-à-dire selon la seule inflation (1,6 % prévu en 2007). Le gouvernement parle désormais de « contrat de stabilité » et non plus de « contrat de croissance et de solidarité ».

Perte de 400 millions d'euros. Comme l'avait annoncé le président du CFL, Gilles Carrez (lire « La Gazette » du 24 septembre, p. 12), député (UMP) du Val-de-Marne, trois dotations de compensation vont être intégrées à l'enveloppe normée, afin d'obtenir une variable d'ajustement suffisante pour préserver l'indexation de la DGF. En effet, jusqu'à présent, la variable d'ajustement de l'enveloppe normée dépendait de la seule dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP). Elle a ainsi perdu 111 millions d'euros depuis 1995. Avec le maintien de l'indexation de la DGF, elle aurait pu être diminuée de moitié, passant de 1 milliard à 500 millions d'euros. Trois dotations de compensation restées hors enveloppe vont, dès lors, permettre d'abonder la variable d'ajustement (1). Seront intégrées : la dotation de compensation de taxe professionnelle pour la création d'établissements (2), qui représentait un montant de 68,5 millions d'euros en loi de finances pour 2007 ; l'exonération de taxe professionnelle au titre de la réduction de la part des recettes pour les entreprises soumises à des bénéfices non commerciaux (BNC) forte de 475,8 millions d'euros ; enfin, la compensation de la baisse de 20 % sur le foncier non-bâti (481,6 millions). Ces trois nouvelles variables d'ajustement et la DCTP baisseront donc de 21,87 % en 2008. Si le maintien de l'indexation de la DGF permettra de continuer l'effort sur la péréquation (dotations de solidarité urbaine, rurale et d'intercommunalité), les concours de l'Etat aux collectivités subiront bien une baisse de près de 400 millions d'euros. La dotation forfaitaire progresserait d'environ 1 %. « Incohérent ». « A Issoudun (Indre), la baisse sera cinq fois plus importante que l'augmentation promise. Concrètement, la péréquation va rapporter environ 20 000 euros, tandis que l'on estime les pertes liées à la DCTP et aux trois autres fonds à plus de 100 000 euros ! C'est donc totalement incohérent ! », constate amèrement André Laignel, maire (PS) de la ville et secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF).

L'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) évalue, pour ses membres, la perte à plus de 52 millions d'euros. « Le risque est grand que cela n'aboutisse, in fine, qu'à rendre d'une main aux collectivités locales (ou à certaines d'entre elles) ce qu'on leur prend de l'autre », commente-t-elle. L'AMF s'inquiète également de la baisse des variables d'ajustement. Notamment celle constituée sur le foncier non bâti. « Cette réduction va à nouveau pénaliser les communes rurales, pour lesquelles cette taxe constitue une part non négligeable de leurs recettes. » Les parlementaires devraient tenter de revenir sur cette mesure. « Mais attention, cela risquerait alors d'accentuer encore plus la baisse de la DCTP », prévient Gilles Carrez.

DOCUMENT 8

Que désigne-t-on par "autonomie financière" des collectivités ?

- L'autonomie financière des collectivités territoriales est conçue comme une **déclinaison du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal**. Employée dès les premiers débats portant sur la décentralisation, elle n'a été juridiquement définie que par la loi organique du 29 juillet 2004, après avoir été introduite dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003.

- Le **nouvel article 72-2 de la Constitution renforce l'autonomie financière** des collectivités :

- les collectivités "bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement" ;
- elles "peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures" et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ;
- "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" ;
- enfin, tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État.

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise en application de cet article, **définit leurs ressources propres** (produit de certaines impositions). De plus, elle fixe un plancher en deçà duquel le degré d'autonomie financière des collectivités (mesuré par le rapport ressources propres sur ressources totales) ne peut descendre. Ainsi la part des ressources propres ne peut-elle être inférieure au niveau atteint en 2003.

- La définition juridique et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités témoignent de la volonté de mettre un coup d'arrêt à la tendance observée ces dernières années d'une dépendance financière accrue des collectivités envers l'État. Cependant, les débats autour de cette notion ne sont pas clos. En effet, le renforcement de cette autonomie ne saurait profiter aux collectivités dont les ressources propres sont faibles.