Damien CATTEAU

Maître de conférences en droit public

Membre de l'Équipe de droit public de Lyon (EDPL – EA 666)

La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ?

Mots-clés : fiscalité - fiscalité locale - collectivités territoriales - autonomie financière - autonomie fiscale - péréquation - responsabilisation - réforme territoriale

Les réformes actuelles de la fiscalité locale semblent sonner le glas d'une autonomie fiscale largement résiduelle. Les propositions émises pour enrayer le processus se heurtent essentiellement à la volonté de maintenir un égalitarisme financier, principalement soutenu par les mécanismes de péréquation. Or, la responsabilisation financière permettrait au contraire un renforcement effectif de l'autonomie et pourrait, au-delà, constituer un levier pour l'ensemble des réformes territoriales.

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales est un mythe. En effet, la matière fiscale relève de la souveraineté économique, financière et budgétaire de l'État et constitue donc une matière régaliennne. Aussi, pour le juriste, le pouvoir fiscal est non seulement une compétence de l'État mais qui plus est, en vertu du principe de consentement à l'impôt, de la

seule compétence du Parlement qui « fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » (art. 34 Co). Bien évidemment, dans le cadre du mouvement de décentralisation, le législateur dans un premier temps, par la loi du 10 janvier 1980, puis le constituant lui-même, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, vont

Dossier

> La fiscalité locale :
regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

octroyer aux collectivités locales une délégation de ce pouvoir fiscal consacrée désormais à l'article 72-2 Co qui dispose : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». Notons bien que la loi « autorise » l'exercice de cette compétence en en « [fixant] les conditions » et en « [déterminant] les limites », de sorte qu'il s'agit bien d'un pouvoir délégué et encadré. Or, non seulement les collectivités locales ne disposent juridiquement ni du pouvoir de créer (ou de supprimer) l'impôt local, ni de déterminer les modalités de recouvrement mais, en pratique, elles ne déterminent généralement pas non plus l'assiette des impositions locales. Tout au plus, leur pouvoir fiscal se limite donc à un vote des taux qui lui-même, ne concerne pas toutes les impositions locales, et par ailleurs fait l'objet d'une double limitation par les mécanismes de plafonnement des taux et de liaison des taux. Or, cette dernière contrainte est loin d'être négligeable puisqu'elle aboutit à ce que la collectivité ait finalement trois options : une absence de variation, une variation proportionnelle des taux ou une variation « libre » des taux respectant les règles de liaison des taux. Le mécanisme est néanmoins tellement complexe et dissuasif qu'il ne semble guère utilisé par les collectivités¹. Qui plus est, en matière d'assiette, les collecti-

vités locales sont soumises aux décisions prises par le législateur s'agissant des dégrèvements et exonérations, qui, certes, feront l'objet d'une compensation par l'État mais qui renforceront également la dépendance des collectivités territoriales. Sans revenir, sur l'ensemble des nombreuses mesures prises depuis 40 ans en la matière, un récent rapport du Sénat mettait en évidence qu'en 2017, 22 % des impôts économiques et 12 % des impôts « ménages » étaient pris en charge par l'État, avec une perspective à l'horizon 2020, de 30 % avec la suppression de la TH, faisant plus que jamais de l'État, l'expression est bien connue, le « *premier contribuable local* »². Dès lors, peut-on avoir le sentiment qu'il n'est en réalité possible de désigner l'autonomie fiscale autrement qu'en utilisant divers qualificatifs tenant de l'atténuation voire de l'oxymore : une autonomie fiscale encadrée, partielle, contrôlée ou même limitée. Force est de constater également que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, censée garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales, n'a pas su endiguer les assauts multiples du législateur à l'égard d'une autonomie fiscale voire financière désormais en voie de disparition (1). Or, invariablement, les tentatives parlementaires pour préserver voire renforcer cette autonomie se voient systématiquement opposer une fin de non-recevoir au nom d'une vision égalitariste dont on pourra se demander si elle ne constitue pas finalement un obstacle à l'autonomisation (2).

1 Le principe d'autonomie, la fin d'un mythe

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a pas permis la mise en place d'une véritable garantie de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales entraînant une disparition progressive des impôts directs locaux (A.). Plus globalement, cette disparition semble s'insérer dans une « logique de recentralisation » de plus en plus contraignante et largement dénoncées par les élus (B.).

A. L'absence de garantie de l'autonomie fiscale

Même en partant de l'idée d'une autonomie fiscale plutôt limitée dans son principe, il est indéniable que les marges de manœuvres des collectivités locales en matière de fiscalité se sont progressivement réduites. Selon une étude publiée en 2019³, les collectivités locales ont perdu une partie importante de leur pouvoir fiscal de-

puis 1986. L'étude montre en effet qu'en 1986, les recettes fiscales pour lesquelles les collectivités disposaient d'un pouvoir de fixation des taux représentaient 90 % de l'ensemble des recettes fiscales (dont 70 % uniquement pour les quatre « vieilles ») alors que cette proportion est tombée à 65 % en 2018 (et seulement à 40 % pour les trois taxes ménages, la Contribution foncière des entreprises (CFE) et TASCOM). C'est bien évidemment principalement la réforme de la taxe professionnelle (TP) en 2010 qui a considérablement réduit cette part avec la mise en place de la Contribution économique territoriale (CET) pour laquelle seule la CFE voit son taux voté par les communes et groupements, la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), répartie entre les différentes catégories, ayant un taux progressif basé sur le chiffre d'affaire des entreprises.

¹ En 2009, avant la réforme de la TP certes, le ministère de l'intérieur mentionnait 81,4 % des communes utilisant la variation proportionnelle (dont 62,8 % avec des taux identiques), 83,8 % des départements (dont 26 % avec des taux identiques) et 84,6 % des régions (dont 73 % avec des taux identiques). Ministère de l'Intérieur, *Guide statistique de la fiscalité directe locale 2009. Statistiques fiscales sur les collectivités locales*, 26^e édition, juillet 2010, p. 139.

² Pascal SAVOLDELLI, *Remboursements et dégrèvements*, rapport spécial annexé (n°26) au rapport général sur le PLF 2019, Rapport Sénat n°147 (2018-2019), Novembre 2018, p. 25.

³ La Banque Postale – Collectivités locales, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018)*, Volume 1 : Contributions directes, Juin 2019, 64 p.

VENTILATION DES RECETTES FISCALES

En milliards d'euros courants

Or, la situation devrait considérablement empirer avec la suppression annoncée de la TH à l'horizon 2023. En effet, en reprenant l'étude précitée, la suppression de la TH, sans création d'un nouvel impôt, ferait chuter la part des recettes fiscales avec pouvoir de taux à moins de la moitié (49,5 %) des recettes fiscales et moins d'un tiers (28 %) pour les principales (sic) contributions directes locales. Or, il semblerait qu'on se dirige vers une telle option puisque le gouvernement, suivant les préconisations du rapport Bur⁴, envisage de compenser cette suppression par le transfert de la part départementale de la TFPB, elle-même compensée, pour les départements, par le transfert d'une partie de la TVA. Par ailleurs, outre une diminution du pouvoir fiscal des collectivités locales appréciée globalement, cette solution sera imparfaite pour le bloc communal dès lors que la compensation ne serait pas intégrale et que les leviers fiscaux seraient limités car appréhendés uniquement en deux « blocs » : taxes foncières d'un côté et CFE de l'autre. Elle le serait bien évidemment encore plus pour les départements qui, comme les régions, n'auraient pratiquement plus aucun levier fiscal (si ce n'est les droits de mutations – DMTO).

Or, cette disparition progressive de la fiscalité directe est sans aucun doute liée à la défaillance du législateur organique en 2004 à garantir effi-

cacement cette autonomie fiscale. En effet, malgré la timide ouverture du constituant en 2003, ciblant spécifiquement les recettes fiscales parmi les « autres ressources propres [qui doivent représenter], pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources », l'article LO 1114-2 du CGCT va fondre les impositions de toutes natures dans l'ensemble des ressources propres réduisant à néant tout espoir de voir les ressources propres fiscales spécifiquement garanties. Au surplus, il en résulte une situation paradoxale : Alors que le pouvoir fiscal des collectivités territoriales s'effondre, les ratios mesurant l'autonomie, eux, ne cessent de s'accroître notamment sous l'effet de la baisse des dotations de l'État⁵. D'ailleurs, dans le cadre de leur mission sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, les députés de Courson et Jerretie constataient assez cyniquement ce paradoxe : « 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 ! »⁶.

Au contraire, les parlementaires se sont essayés, pour l'exercice 2015, à calculer les ratios d'autonomie fiscale selon trois modèles (autonomie stricte, intermédiaire ou large). Les ratios obtenus

⁴ Dominique Bur et Alain Richard, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, rapport au Premier ministre de la mission « Finances locales », Mai 2018, 153 p.

⁵ En 2003, les ratios concernant les communes et EPCI, les départements et les régions étaient respectivement de 60,8 %, 58,6 % et 41,7. En 2017, les ratios constatés sont respectivement de 71,4 %, 73,9 % et 64,7 %. OFGPI, *Les finances des collectivités locales en 2019*, Septembre 2019, p. 215.

⁶ Charles de Courson et Christophe Jerretie, Mission « Flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, Mai 2018, p. 24.

Dossier

> La fiscalité locale :
regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

nus sont particulièrement significatifs, laissant apparaître, quelle que soit la catégorie de collectivités ou le périmètre retenu, une autonomie fiscale tout sauf « déterminante », les ratios étant compris entre 41,1 et 47,2 % pour les communes et EPCI, 22,6 % et 54,1 % pour les départements et 9,2 % et 48,8 % pour les régions. On notera

au surplus que la projection faite concernant l'évolution de ce ratio avec la suppression de la TH est particulièrement alarmante avec des ratios tombant à 38,3 % pour les communes, 1,2 % pour les départements et 9,2 % pour les régions, concernant l'autonomie appréhendée au sens strict⁷.

Bloc communal	Départements	Régions	Total
---------------	--------------	---------	-------

RATIO D'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2015

Taux d'autonomie fiscale au sens <i>strict</i>	41,1%	22,6%	9,2%	31,2%
Taux d'autonomie fiscale au sens <i>intermédiaire</i>	43,4%	45,8%	31,8%	42,8%
Taux d'autonomie fiscale au sens <i>large</i>	47,2%	54,1%	48,8%	49,7%

PROJECTION DU RATION D'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2022 (SUPPRESSION TH)

Taux d'autonomie fiscale au sens <i>strict</i>	38,3%	1,7%	9,2%	22,7%
Taux d'autonomie fiscale au sens <i>intermédiaire</i>	40,7%	24,8%	31,8%	34,3%
Taux d'autonomie fiscale au sens <i>large</i>	44,5%	33,2%	48,8%	41,2%

Taux d'autonomie financière 2015 (source rapport OFGPI 2017)	68,6%	70,9%	62,5%	68,5%
Ration minimal d'autonomie financière fixé par la LO (niveau 2003)	60,8%	58,6%	41,7%	

Source : Charles DE COURSON et Christophe JERRETIE, *Mission « Flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Mai 2018.

Pourtant, on l'oublie trop souvent, le législateur organique, lorsqu'il s'est agi de définir la notion de « part déterminante » avait essayé de garantir cette part de ressources fiscales. Ainsi, dans la première partie de l'alinéa de l'article LO 1114-3 disposait que « pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ». Certes, cette disposition, souvent moquée, a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 juillet 2004, pour son « son caractère tautologique [et] sa portée normative incertaine »⁸. Pourtant, comme le notaient les députés, cette disposition visait justement à permettre au Conseil d'apprécier la « dynamique » des ressources propres. Néanmoins, face à une disposition dont la rédaction semblait maladroite dans son principe et sans doute trop subjective dans son application, le Conseil en aura finale-

ment décidé autrement, ne laissant subsister que les fameux ratios d'autonomie constatés pour l'année 2003.

Reste qu'en définitive, si la loi organique a échoué à protéger une autonomie fiscale largement virtuelle, elle ne s'est guère montrée plus efficace pour garantir l'autonomie financière des collectivités locales, elle aussi, en perdition.

B. Une autonomie financière en voie de disparition ?

Rappelons tout d'abord que la garantie de l'autonomie financière, dans la loi organique de 2004, repose sur un système de contrôle aux alures « d'usine à gaz ». En effet, l'article LO1114-4 du CGCT pose le principe du contrôle des ratios d'autonomie puisqu'il prévoit, pour simplifier que les ratios sont constatés pour exercice donnée dans un rapport adressé au Parlement, un an et demi après la fin de l'exercice, soit plus de deux ans après l'adoption des mesures. La « sanc-

⁷ Ibidem, pp. 29-31.

⁸ Cons. Const., Décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Rec., p. 116, Csd. 12.

Dossier

> La fiscalité locale :
regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

tion » est, elle aussi, prévue, l'article puisque, si les ratios ne sont pas respectés, la loi organique impose des mesures correctrices dans la loi de finances votée l'année suivante. Or, bien évidemment, ce mécanisme apparaît largement impraticable. En effet, en l'absence de telles mesures, peut-on imaginer le Conseil constitutionnel, face à une incompétence négative du Parlement, déclarer inconstitutionnelle la loi de finances initiale sur un tel fondement ? Par ailleurs, à supposer que des mesures soient prises, serait-il alors en mesure d'apprécier l'efficacité de mesures de correction dont on ne connaîtra les effets sur les ratios que deux ans plus tard ? Aussi, fort de ces défaillances juridiques, on constate depuis quelques années, des atteintes de plus en plus marquées envers l'autonomie financière des collectivités locales.

Ainsi, la question de l'autonomie financière, notamment s'agissant des ressources à la dis-

position des collectivités territoriales, s'inscrit d'abord dans un contexte durable de réduction des concours financiers de l'État. En effet, si les transferts financiers de l'État sont relativement stables voire en légère hausse, les concours financiers, quant à eux, ont diminué de près de 10 Md€ en 5 ans, essentiellement du fait de la diminution sensible de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). La DGF, à peu près stable (40-41 Md€) sur la période 2008-2013, a constamment diminué depuis, malgré les nouveaux transferts de compétences, d'environ 3 Md€ chaque année pour atteindre 30 Md€ en 2017 et 27 Md€ en 2018 et 2019⁹. Or, cette situation est d'autant plus paradoxale que la baisse des dotations a entraîné mécaniquement une amélioration des ratios d'autonomie alors qu'elle s'analyse en réalité comme une compression des ressources diminuant les marges de manœuvre des collectivités.

ÉVOLUTION DE LA DGF 2006-2019 en Md€

Dans ce contexte, on pourra surtout s'interroger sur le mécanisme de contractualisation mis en place à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018 et qui constitue une contrainte supplémentaire sur les finances locales. En effet, l'article 29 prévoit le respect par les collectivités locales, entre autres, d'un objectif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (croissance inférieure à 1,2 %) sous peine d'une « reprise financière », dont le montant, variable sera arrêté par le représentant de l'État et pourra aller jusqu'à 2 % des recettes réelles de fonctionnement. On

notera d'ailleurs qu'à l'inverse, le respect de ces obligations pourra entraîner une majoration, elle facultative, par le préfet du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local. Or, quand bien même le Conseil constitutionnel a estimé que ce dispositif « n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution »¹⁰, il constituera en réalité une contrainte importante pesant d'ailleurs à la fois sur les recettes et sur les dépenses puisque les collectivités locales auront donc

⁹ Cour des comptes, Les finances publiques locales en 2019, Fascicule 1, Juin 2019, p. 22.

¹⁰ Cons. Const., Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, Csd. 16.

Dossier

> La fiscalité locale :
regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

l'obligation de diminuer sensiblement leurs dépenses et pourront le cas-échéant, si cette baisse est insuffisante, voir leurs recettes diminuer par l'application de cette reprise financière.

En outre, au-delà des effets de la mesure, c'est la méthode qui interroge : si la contractualisation, dans son principe, permet de concilier la volonté de l'État de s'immiscer sous couvert de pilotage global de la dépense dans l'élaboration des budgets locaux avec le principe d'autonomie, le modèle de contrat annexé à l'instruction interministérielle encadrant cette procédure laisse apparaître une démarche qui relève plus du « contrat d'adhésion » que de la « négociation contractuelle »¹¹. Cette contractualisation « forcée » a d'ailleurs été dénoncée par certains élus et en définitive, sur les 322 collectivités concernées par la loi, 93¹² ont refusé de signer les contrats signer et se sont vu notifier leur taux d'évolution de la dépense par arrêté¹³.

Enfin, de manière plus prospective, peut-on également s'interroger sur l'éventuelle création d'une loi de financement des collectivités locales. Si l'idée n'est certes pas nouvelle, elle est de plus en plus fréquemment mise en avant ces 5 dernières années que ce soit par la mission Lambert-Malvy en 2014¹⁴, par la Cour des comptes depuis plusieurs années¹⁵, ou encore par les associations d'élus du bloc communal, relayés par les élus nationaux ; le gouvernement, quant à lui, estimant qu'elle mérite d'être discutée¹⁶. Or, il va de soi qu'une telle loi, symboliquement, peu respectueuse du principe d'autonomie et ce, quand bien même la Cour des comptes envisagerait un « texte non-prescriptif » se distinguant dès lors d'une « loi de finances » et permettant surtout de clarifier les relations entre l'État et les collectiv-

tés locales¹⁷. Or, tel n'est pas nécessairement le souhait des élus dont certains envisageraient par une telle loi de « contractualiser » les concours financiers ; ou même du gouvernement qui, lui, pourrait y voir une occasion de renforcer la contrainte sur la dépense locale. Ainsi, l'opportunité d'une telle loi de financement des collectivités locales semble susciter à la fois des espoirs et des craintes et, tout particulièrement si elle est discutée à l'occasion de la réforme constitutionnelle annoncée, ne manquera pas de déboucher sur un débat plus général sur l'autonomie financière voire fiscale.

D'ailleurs, le rapport De Courson et Jerretie a donné lieu à une proposition de résolution¹⁸ discutée en séance publique en juin 2018 et qui s'articulait en quatre propositions : la création d'une loi de financement des collectivités locales, le principe d'une compensation intégrale et évolutive des transferts de charge et bien évidemment et c'était là son objet principal, la redéfinition des ratios d'autonomie associée à la reconnaissance d'une autonomie fiscale pleine et entière, éventuellement limitée au seul bloc communal. Or, si la proposition a été rejetée, les arguments de l'actuel ministre de l'Intérieur, pour marquer si ce n'est l'opposition, à tout le moins les réserves du Gouvernement sont assez révélatrices. Il estimait en effet que la reconnaissance d'une autonomie fiscale « serait source de complexité, [qu'elle] limiterait les pouvoirs du législateur, qui verrait s'affaiblir son pouvoir d'orientation de l'évolution de la fiscalité locale [et qu'elle] pourrait conduire à une concurrence dommageable entre collectivités et, donc, à un accroissement des inégalités »¹⁹. Ainsi, la préservation d'une certaine égalité fiscale, semble être l'obstacle à l'autonomisation à tout le moins fiscale.

2 L'égalitarisme financier, obstacle à l'autonomisation

L'égalité financière (voire fiscale) entre les collectivités locales pourrait apparaître comme le complément naturel de l'autonomie. En effet, l'article 72-2 Co prévoit, au titre de l'autonomie financière, l'obligation pour la loi de « [prévoir] des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Pourtant, cette péréquation s'analyse tout autant comme un mécanisme déresponsabilisant et d'une efficacité à nuancer (A.) et on pourra au contraire avancer l'idée que la responsabilisation des collectivités territoriales, assumant les inégalités comme une conséquence naturelle de l'autonomie financière, constitue la clé du processus de réforme territoriale (B.).

A. La péréquation, un mécanisme déresponsabilisant

La péréquation, comme son nom l'indique, est un mécanisme visant à réduire les inégalités financières, et notamment fiscales, entre collectivités territoriales d'une même catégorie. Aussi, la péréquation constitue la manifestation concrète à la fois cet objectif constitutionnalisé dans l'article 72-2 mais aussi d'une contrainte semble-t-il incontournable lorsqu'il s'agit de penser la réforme territoriale. Or, le premier constat qu'il est possible de faire s'agissant de ces mécanismes, c'est leur relative complexité. Comme le résu-

¹¹ Aloïs Ramel et Stella Flocco, « Contractualisation financière État-collectivités locales : quel avenir pour le dispositif ? », *Le Courrier des maires*, n°327, Octobre 2018, p. 39.

¹² La Cour des comptes mentionne 5 régions, 53 départements, 3 collectivités uniques, 23 communes et 8 EPCI, Cour des comptes, *Les finances publiques locales en 2019*, op. cit., p. 44.

¹³ 8 départements ayant d'ailleurs déposé un recours en annulation contre ces arrêtés. *Idem*.

¹⁴ Alain Lambert et Maurice Malvy, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Avril 2014, pp. 50-51.

¹⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Octobre 2014, p. 85 ou Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Octobre 2016, pp. 100-103.

¹⁶ Intervention de Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, Compte-Rendu Intégral, Séances du 19 juin 2018, Journal Officiel, Assemblée nationale, p. 6458

¹⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Octobre 2016, op. cit. p. 101..

¹⁸ Charles de Courson, *Proposition de résolution visant à promouvoir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales*, n° 1034, Assemblée nationale, 7 juin 2018.

¹⁹ Christophe Castaner, Compte rendu du 19 juin 2018, op. cit.

Dossier

> La fiscalité locale : regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

le professeur Uhaldeborde : « Les mécanismes de redistribution des ressources sont complexes, opaques, inintelligibles pour l'immense majorité des élus locaux [et] la litanie des insatisfactions est abondamment reprise dans grand nombre de rapports parlementaires, de la Cour des comptes, d'associations d'élus, d'inspection générale, de groupes de travail dont l'inventaire serait fort long »²⁰. Il est vrai que la péréquation en France repose sur des mécanismes nombreux, aux finalités disparates et formant effectivement un véritable « kaléidoscope » : Les mécanismes peuvent être distingués selon qu'ils constituent des mécanismes de péréquation verticale (dotations budgétaires de l'État) ou horizontale (prélèvements sur les collectivités les plus favorisées avec reversement, par le biais d'un fonds, aux collectivités les moins favorisées), listés par catégories de collectivités (communes et EPCI, départements et régions), voire même parfois détaillés en sous-dotations sous forme de parts ou de fractions.

Ainsi, pour les communes et EPCI, on dénombre 5 dotations de péréquation verticale et 3 fonds de péréquation horizontale ; pour les départements, 2 dotations de péréquation verticale et 4 fonds de péréquation horizontale et, un seul mécanisme de chaque type pour les régions. S'agissant des « sous-dotations », on pourra simplement citer l'exemple, parmi d'autres, de la dotation de solidarité rurale (DSR) des communes, répartie en trois fractions : la fraction « bourgs-centres », la fraction « péréquation » (sic) et la fraction « cible ». Autre manifestation de cette complexité, l'Observatoire des Finances locales a recensé, en avril 2019, pas moins de 78 indicateurs ou critères différents utilisés pour les dotations et mécanismes de péréquation du bloc communal et des départements et dont une large proportion (85 %) ne sont en réalité utilisés que pour un ou deux fonds ou dotations. Or, si l'Observatoire en déduit « le signe d'une volonté de prise en compte très poussée des spécificités territoriales », il juge « naturellement que ce nombre important est révélateur d'une complexité certaine »²¹. Or, comme le mentionnait déjà en 2013 un rapport conjoint de l'IGF et de l'IGA, « la complexité croissante des dispositifs et des critères de répartition dégrade leur cohérence et leur lisibilité »²², constat largement partagé par la Cour des comptes²³.

S'agissant de l'efficacité de ces mécanismes, notamment dans leur performance redistributive, Il faut d'abord convenir, comme a pu le résumer Jean-Michel Uhaldeborde que « [son évaluation] est un exercice institutionnellement et méthodo-

logiquement difficile ». Un rapport parlementaire de 2009 soulignait déjà ce manque d'évaluation et proposait ainsi la mise en place d'un indicateur de mesure de l'efficacité correctrice des dotations de péréquation, tout en nuancé leur efficacité apparente²⁴. L'IGF, quant à elle, dénonçait le fait que « les évaluations de l'efficacité des dispositifs à vocation explicitement péréquatrice existent, mais sont réalisées irrégulièrement et partiellement », tout en dressant un bilan nuancé de la péréquation dont « l'efficacité pourrait être améliorée »²⁵, rejoignant la Cour des comptes qui estime que cette efficacité est « difficilement mesurable et largement perfectible »²⁶ que ce soit dans ses rapports sur les finances publiques locales ou dans des rapports spécifiques²⁷. Les études semblent tout de même converger sur quatre points : malgré une légère progression depuis les montants consacrés à la péréquation, environ 10 Md€ chaque année, demeurent globalement insuffisants ; les mécanismes notamment (et paradoxalement) verticaux ont un effet correcteur indéniable mais pour autant limité du fait de leur disparité et de leur insuffisante sélectivité²⁸ ; l'absence de révision des bases nuit à l'efficacité de la péréquation souvent basée sur le potentiel fiscal (ou financier, par extension)²⁹ ; enfin, la disparité des mécanismes, assortis d'une multiplication des indicateurs et critères de répartition, pousse les mécanismes de péréquation à réduire les inégalités non plus seulement fiscales ou financières mais liées à des situations variées en termes géographiques, sociaux, environnementaux ou simplement de population dont il résultera des redondances et des incohérences qui nuisent à leur efficacité. En définitive, la péréquation peut être perçue comme un « saupoudrage des ressources » qui ne permet pas « un ciblage sur les collectivités qui devraient en être les bénéficiaires principales »³⁰.

Enfin, la critique plus décisive qu'on pourra faire à l'encontre de ces mécanismes de péréquation sera qu'ils créent un lien de dépendance avec l'État peu respectueux d'une autonomie financière entendue au sens strict. Certes, cette dépendance est plus importante s'agissant de la péréquation verticale, qui repose sur l'idée d'un soutien unilatéral de l'État, que de la péréquation horizontale, qui repose sur l'idée de solidarité entre les collectivités. Or, malgré un renforcement ces dernières années, notamment avec la création du FPIC en 2013, celle-ci reste largement minoritaire (32,7 % de la péréquation contre 67,3 % pour la péréquation verticale³¹). Plus encore, quel que soit le type de péréquation, et que la collectivité territoriale soit contributrice ou bénéficiaire, elle demeurera dépendante des

²⁰ Jean-Michel Uhaldeborde, « La péréquation financière dans les finances locales françaises : le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté », R.F. fin. publ., n°137, Février 2017, p. 161.

²¹ OFGPI, Cap sur les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources - recensement 2019, n° 7, Avril 2019.

²² IGF/IGA, Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales, Rapport, Juin 2013, p. 13.

²³ Cour des comptes, Les finances publiques locales, 2014, op. cit., p. 193.

²⁴ Manuel Aeschlimann, L'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, Rapport d'information, Assemblée nationale, n°1784, Juin 2009, pp. 15s.

²⁵ IGF/IGA, op. cit., p. 16-17.

²⁶ Cour des comptes, Les finances publiques locales, 2014, op. cit., pp. 204.

²⁷ Notamment Cour des comptes, Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements, Octobre 2016, pp. 35s.

²⁸ Principalement mesuré par l'indice Gini. Voir IGF/IGA, op. cit., p. 19 ou Cour des comptes, Concours financiers de l'État, op. cit., p. 35.

²⁹ Cour des comptes, Les finances publiques locales, 2016, op. cit., p. 120.

³⁰ Jean-Michel Uhaldeborde, op. cit.

³¹ OFGPI, Les finances des collectivités locales en 2019, op. cit., p. 197.

Dossier

> La fiscalité locale :
regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

décisions de l'État concernant les montants, les critères de prélèvements, d'éligibilité et de répartition des différents fonds ou dotations qui par ailleurs pourront varier au grès des décisions du législateur et des contraintes globales sur les finances publiques. Ainsi, la péréquation et au-delà l'égalitarisme financier apparaissent en définitive largement antinomiques à la fois au concept d'autonomie mais aussi de responsabilisation qui en constituent les corolaires.

B. La responsabilisation financière, clé de la réforme territoriale ?

Depuis longtemps déjà, certains auteurs, certes avec une position plutôt minoritaire, ont relevé l'incompatibilité, voire l'antinomie, du concept de péréquation avec celui de responsabilisation voire d'autonomie des collectivités locales. Ainsi, le professeur Bouvier résume parfaitement cette idée : « *La péréquation entendue strictement comme le moyen de compenser des inégalités ne favorise en rien la responsabilisation des acteurs qui en bénéficient. Elle est plutôt source de dépendance et donc en contradiction avec le principe d'une autonomie de gestion, voire de décision, qui est reconnu par ailleurs. [...] À notre sens, le couple autonomie/péréquation tel qu'il figure dans le texte n'apparaît pas en cohérence avec son nouvel environnement* »³². Or, ce qu'avance le professeur Bouvier, ce n'est pas qu'il faille renoncer aux mécanismes de péréquation mais plutôt qu'il serait souhaitable de repenser la péréquation dans un contexte global « *de rationalisation et de réforme des finances publiques* »³³. En somme, admettre les inégalités financières comme une réalité – du reste il est assez difficile, au regard de l'efficacité relative des mécanismes actuels, de considérer le contraire – permettrait d'affranchir les collectivités locales de cette logique d'« *assistanat* »³⁴ et au contraire de responsabiliser les collectivités locales les moins favorisées par le biais d'autres leviers.

Dès lors qu'on assume plus librement ces inégalités financières, on peut avoir le sentiment qu'il devient naturellement plus aisé, mais aussi plus urgent, de repenser la réforme financière et territoriale dans son ensemble. Ainsi, et à l'évidence, assumer ces inégalités permet tout d'abord de contourner l'obstacle principal à la reconnaissance d'une autonomie fiscale. Or, la création de nouveaux impôts locaux ou plus simplement la reconnaissance d'une plus grande liberté dans le vote des taux peut constituer un moyen alternatif à la péréquation pour lutter contre ses inégalités. Par ailleurs, parce que cette autonomie fiscale se-

rait sans doute source d'inégalité, elle obligerait à repenser l'autonomie financière pour permettre aux collectivités locales de trouver d'autres solutions pour compenser ces inégalités, qu'on songe par exemple à la suppression de la règle d'équilibre strict (peu compatible du reste avec le concept d'autonomie), à l'assouplissement des règles d'emprunt ou à une meilleure maîtrise des dépenses locales (qu'on songe par exemple aux dépenses obligatoires ou aux recettes affectées). Certes, une solution pourrait présenter quelques risques par rapport à la maîtrise de la dépense publique locale mais les collectivités locales ont plutôt tendance à démontrer une gestion assez saine et prudente qui plus est encouragée par une responsabilité électorale plutôt effective au niveau local sur les questions de bonne gestion financière.

Par ailleurs, au-delà de ces différents leviers liés à l'autonomisation financière, assumer les inégalités c'est aussi encourager les collectivités territoriales à admettre des solutions institutionnelles visant à mettre en commun les ressources ou au contraire à mutualiser les dépenses et ainsi, favoriser le regroupement voire la fusion de communes peut-être plus efficacement que par la simple incitation législative. De la même manière, les inégalités financières voire fiscales qui pourraient découler de la reconnaissance d'une autonomie plus poussée pourrait inciter le législateur, dès lors qu'il ne recourrait pas aux seuls mécanismes correcteurs de péréquation verticale, à simplifier le millefeuille territorial et ce d'autant plus aisément s'il veut éviter que la création de nouveaux impôts territoriaux, nécessaire à cette autonomie, ne renforce la problématique de la stratification fiscale. Aussi, la responsabilisation financière constituerait-elle un levier important de la réforme territoriale tant sous l'angle vertical qu'horizontal.

Enfin, la responsabilisation des acteurs publics locaux, comme le note le professeur Bouvier, doit s'inscrire dans le contexte de la modernisation de la gestion publique. Or, sans même évoquer l'opportunité, en elle-même assez clivante, de transposer les principes de la LOLF aux collectivités locales, il semble à tout le moins que le renforcement des inégalités liées à l'autonomie fiscale pourrait justifier de doter les collectivités d'outils pour mieux évaluer et programmer la dépense publique locale. D'ailleurs, les deux réformes étant intrinsèquement liées, le constat inverse est tout aussi vrai : si on veut donner plus d'autonomie aux collectivités dans la gestion de leur dépense, il faut qu'elles puissent mieux maîtriser leurs ressources et donc renforcer leur

³² Michel Bouvier, *Les finances locales*, 11^e édition, LGDJ, pp. 78-79.

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

Dossier

> La fiscalité locale :
regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

autonomie notamment fiscale. On notera enfin que cette modernisation de la gestion publique locale, comme la question de l'autonomie, suppose de se pencher en amont sur la réforme territoriale, tout comme on pourrait penser, à l'inverse, que la modernisation, à marche forcée, de la gestion budgétaire et comptable des collectivités pourrait encourager voire contraindre à la simplification.

En définitive, il semble bien que les questions relatives à l'autonomie fiscale et financière, à la simplification de la carte territoriale et à la modernisation de la gestion publique locale doivent être appréhendés non pas de manière autonome comme différents volets des réformes en matière de décentralisation mais au contraire comme une seule et même réforme d'une gestion publique locale modernisée, simplifiée et responsable. ■