

Les ressources financières des collectivités territoriales

Selon la Cour des comptes, la situation des finances des collectivités territoriales en 2021 est « très favorable »¹. Or, les élus locaux dénoncent régulièrement l'insuffisance des ressources des collectivités territoriales.



Par M^e Aurélien Py, avocat au Barreau de Grenoble.

Les ressources financières des collectivités territoriales sont constituées d'une part de dotations de l'État, c'est-à-dire de ressources extérieures, et d'autre part, de ressources propres générées par les collectivités locales elles-mêmes.

DES RESSOURCES EXTÉRIEURES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités locales représentent les premiers investisseurs publics (environ 73 % des investissements) et doivent donc pouvoir compter sur le soutien de l'État. Elles bénéficient ainsi de dotations de fonctionnement et d'investissement. Toutefois, l'utilisation de ces dotations est subordonnée au respect de leur affectation. La collectivité n'est pas entièrement libre dans l'emploi de ces ressources.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la plus importante des dotations, représentant presque 50 % des concours financiers de l'État en 2022 et s'élevant, pour cette année, à 26,6 milliards d'euros. Depuis 2018, les Régions ne bénéficient plus de la DGF, mais d'une part de la TVA.

Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) correspond à la dotation d'investissement la plus importante pour les collectivités locales (6,5 milliards d'euros).

En moyenne, les concours de l'État représentent environ 30 % des ressources financières d'une collectivité territoriale. Précisons par ailleurs que les collectivités locales peuvent bénéficier d'un fonds structurel européen. Enfin, les collectivités partagent certains impôts avec l'État.

DES RESSOURCES PROPRES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis la réforme constitutionnelle de 2003, l'autonomie financière des collectivités locales est reconnue comme une conséquence du principe de libre administration des collectivités territoriales². En effet, les ressources des collectivités leur permettent de financer les dépenses et d'alimenter leur budget,

et ainsi d'exercer leurs compétences, attribuées par la loi dans l'intérêt général. Les ressources propres peuvent être distinguées entre les ressources temporaires, comme l'emprunt, limité à l'investissement, et les ressources définitives.

Le budget propre des collectivités se compose principalement d'impositions de toute nature :

- directes comme la taxe d'habitation (TH), les taxes foncières (TFPB et TFPNB) et la contribution économique territoriale (CET) ;
- indirectes.

Certaines de ces impositions, fondées sur la valeur locative cadastrale (VLC), ont été vivement remises en question en raison de son manque de justice fiscale et de son archaïsme. Ces critiques ont conduit à une évolution de certaines taxes.

En 2010, le législateur a supprimé la taxe professionnelle, imposition la plus « rentable » pour les collectivités locales. Il s'est engagé à une compensation « à l'euro près ». La CET, composée par la cotisation foncière des entreprises (CFE) bénéficiant au bloc communal, et par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) bénéficiant aux trois blocs (26,5 % pour les communes, 48,5 % pour les Départements, 25 % pour les Régions) a alors remplacé la taxe professionnelle. Celle-ci étant insuffisante, l'État a attribué d'autres recettes fiscales aux collectivités locales, comme l'Ifer³ ou la Tascom⁴ pour les communes et a mis en place d'autres dotations. Les collectivités en déficit de recettes bénéficient d'une fraction de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Si après répartition, certaines restent déficitaires, elles peuvent recevoir une partie du Fonds national de garantie individuelle des ressources. Si au contraire des collectivités sortent gagnantes de la réforme, elles devront financer une partie de ce fonds.

En 2018, le législateur a supprimé la taxe d'habitation des résidences principales en instaurant un mécanisme de dégrèvement progressif s'étalant

En moyenne, les concours de l'État représentent environ 30 % des ressources financières d'une collectivité territoriale.

jusqu'en 2023 (la taxe d'habitation sur les résidences secondaires reste un impôt communal). Son coût doit rester neutre pour les collectivités, mais le montant de la prise en charge va être calculé selon les taux de taxe d'habitation de 2017. L'État a transféré la TFPB dont bénéficiaient les Départements au bloc communal pour compenser cette réforme. Et les Départements se sont vus attribuer une part de TVA. Si ces nouvelles recettes fiscales ne suffisaient pas, l'État s'engageait à compléter le manque à gagner. Désormais, la principale taxe alimentant les ressources financières des collectivités locales est donc la taxe foncière. Celle-ci est en augmentation et contribue à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Toutefois, elle pèse lourdement sur les contribuables. Alors que, grâce aux nouvelles ressources mises en place, le Conseil constitutionnel a déclaré que les réformes ne contrevenaient pas à l'autonomie financière des collectivités locales⁵, les principales oppositions dénoncent une perte d'autonomie des collectivités locales par un manque de maîtrise sur leurs recettes fiscales.

Les ressources des collectivités territoriales sont donc composées par les impôts locaux, l'emprunt, les revenus du patrimoine et pour service rendu, et par les concours de l'État. Pour l'année 2021, les recettes du bloc communal représentent 54 % des recettes totales des collectivités locales, notamment par les taxes et cotisations foncières. Les communes bénéficient de la plupart des impôts locaux directs. Les Départements perçoivent la CVAE et l'Ifer et les Régions seulement l'Ifer. Les recettes départementales correspondent à 31 % des recettes totales, et sont constituées de la majorité des droits de mutation à titre onéreux et de la moitié de la TICPE⁶. Les recettes des Régions équivalent à 16 % des recettes totales, principalement avec la TVA et la TICPE.

UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE À RENFORCER

Le principe d'autonomie financière constitutionnalisé à l'article 72-7 de la Constitution, permet aux

collectivités locales de bénéficier « de ressources dont elles peuvent disposer librement ». Il est précisé que « tout transfert de compétences [...] s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

Cependant, la compétence en matière d'imposition étant législative⁷, le pouvoir fiscal des collectivités territoriales consiste uniquement en la possibilité de fixer le taux d'imposition local dans la limite des taux plafonds déterminés par la loi⁸. L'autonomie des collectivités est financière et non fiscale⁹. De plus, la suppression de taxes, compensée par des dotations de l'État, accentue la perte de maîtrise des collectivités locales sur leurs ressources financières. Par ailleurs, si le mécanisme de péréquation verticale par les dotations versées par l'État, vise à permettre de « concilier le principe de liberté avec celui d'égalité des contribuables devant les charges publiques »¹⁰, il constitue encore une immixtion de l'État dans les ressources des collectivités.

Il semble donc essentiel de permettre aux collectivités locales de bénéficier d'une réelle autonomie financière, avec des ressources fiscales propres stables et suffisantes. ●

¹ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022 – fascicule I, 12 juillet 2022.

² Article 72 de la Constitution.

³ Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux.

⁴ Taxe sur les grandes surfaces.

⁵ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

⁶ Taxe intérieure de consommation des produits énergétiques.

⁷ Article 34 de la Constitution.

⁸ Article 1636 du Code général des impôts.

⁹ Décision 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

¹⁰ Décision Conseil constitutionnel du 17 juillet 2003.