

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	V
PRÉFACE	IX
LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	XV
SOMMAIRE	XVII
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
I. L'autonomie financière des collectivités territoriales, une construction progressive	3
A. L'autonomie financière des collectivités territoriales, une construction hésitante	3
1. Une construction juridique favorable à l'autonomie financière des collectivités territoriales	4
2. Une dynamique locale freinée par des divergences politiques	6
B. L'autonomie financière des collectivités territoriales, l'impulsion du contexte interne et externe	9
1. L'affirmation de l'autonomie financière des collectivités territoriales par une dynamique locale	9
2. Un cadre européen favorable à l'autonomie financière des collectivités territoriales	10
II. L'autonomie financière des collectivités territoriales : des insuffisances juridiques révélatrices d'enjeux politiques	12
A. Un principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales ambigu	13
B. L'émergence d'une nouvelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales	15

PREMIÈRE PARTIE

L'AUTONOMIE FISCALE, FONDEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

TITRE I : L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN DISPOSITIF JURIDIQUE FRAGILE	19
Chapitre 1. Les sources de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, un dispositif à l'épreuve de la réforme fiscale	21
Section 1. Les « <i>droits sacrés</i> » détenus par les échelons locaux en matière fiscale : une préfiguration de l'autonomie fiscale locale	22

§ 1. <i>Le rôle pivot des échelons locaux en matière de contributions directes</i>	22
A. Les différentes conceptions de la décentralisation antérieures à la Révolution	22
B. Les « <i>droits sacrés</i> » détenus par les échelons locaux	24
1. La fixation des rôles, la perception et le versement du produit par les échelons locaux	25
2. Critiques et stérilité du système fiscal	27
C. Des pouvoirs locaux confrontés à la problématique de la répartition des contributions directes	31
1. L'échec du maintien des critères de l'Ancien régime	31
2. Le rôle clef des échelons locaux dans l'établissement d'un cadastre général	33
a) <i>La difficile mise en place d'un cadastre général pour un résultat peu satisfaisant</i>	34
b) <i>Le cadastre général, une œuvre des collectivités locales</i> ...	36
§ 2. <i>La distinction entre autonomie fiscale communale et départementale</i>	37
A. Une autonomie fiscale locale dépendante de la légitimité des échelons locaux	37
1. Une autonomie communale ancrée	38
2. Une autonomie départementale fluctuante : entre déconcentration et décentralisation	40
B. Des ressources fiscales locales révélatrices de la légitimité des échelons locaux	43
1. Des caractéristiques financières liées à la légitimité communale	44
2. L'importance des centimes additionnels dans les finances départementales	48
Section 2. <i>La tradition jacobine, un frein à la consécration de l'autonomie fiscale locale</i>	51
§ 1. <i>Les attermoissements de la réforme fiscale locale</i>	51
A. La réforme de 1917, point de départ d'une autonomie fiscale locale limitée	53
1. L'impôt sur le revenu, le « rendez-vous manqué » d'une réforme fiscale locale	53
2. Le choix des principaux fictifs : l'enracinement d'une solution temporaire ou l'échec d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale	57
B. Les nombreuses tentatives de réforme de la fiscalité locale ...	59
1. Une succession de propositions de réforme de la fiscalité locale	59
2. Quelques concrétisations des nombreuses propositions ...	61
§ 2. <i>Une ébauche de réforme fiscale locale annonçant de nouvelles difficultés</i>	65
A. L'ordonnance du 7 janvier 1959, un préambule à la réforme de la fiscalité locale	65

B. Une réforme en deux temps, l'absence de réforme globale des finances locales	67
C. Un résultat en demi-teinte	69
Chapitre 2. Les vicissitudes de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ...	73
Section 1. Un système fiscal local archaïque	74
§ 1. <i>Le choix des contributions directes : entre justice fiscale et rentabilité ...</i>	74
A. L'ambition d'une fiscalité directe confrontée au problème de la rentabilité	75
1. Les craintes d'une fiscalité inquisitoriale	75
2. La réintroduction des impositions indirectes : la nécessité d'une fiscalité rentable	76
B. La réalité des contraintes financières locales illustrée par l'exemple de la lente disparition des octrois	78
1. La controverse autour des octrois et de leur suppression ...	79
a) <i>L'octroi : un impôt local critiqué</i>	79
b) <i>Le remplacement difficile des octrois</i>	80
2. La disparition « involontaire » des octrois	83
§ 2. <i>Le choix d'une contribution sur la terre au détriment de la rentabilité ..</i>	85
A. L'insuffisance des contributions assises sur le foncier	85
1. L'insuffisance et les inégalités générées par la contribution foncière	86
2. Les nombreuses contestations soulevées par la contribution personnelle mobilière	88
B. La nécessité d'un impôt de quotité en adéquation avec la dynamique économique : la contribution des patentes	91
Section 2. L'absence de réforme réelle des assiettes des impôts locaux	93
§ 1. <i>Une valeur locative obsolète</i>	95
A. Les tentatives avortées d'une révision de la valeur locative .	95
1. L'échec de la révision de la valeur locative	95
2. La pertinence de la valeur locative : les réflexions portant sur la valeur vénale ou la valeur du marché	96
B. La tentative avortée d'une transformation de l'assiette de la taxe d'habitation : de la taxe départementale sur le revenu au plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu	100
1. L'échec du remplacement de la taxe d'habitation par une taxe départementale sur le revenu	100
2. Le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu : une réforme déresponsabilisante pour les collectivités territoriales et source d'inégalité pour les contribuables	101
§ 2. <i>L'impossible mise en place d'une taxe professionnelle reposant sur la valeur ajoutée jumelée à une volonté latente de suppression d'un impôt jugé anti-économique</i>	102
A. Les enjeux d'une assiette reposant sur la valeur ajoutée	102
B. La suppression de la taxe professionnelle	106

TITRE II : L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN DISPOSITIF CLEF AU REGARD DE LA NOUVELLE ORGANISATION

TERRITORIALE	109
Chapitre 1. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, un enjeu sous-jacent à la réforme de la carte territoriale	111
Section 1. L'intercommunalité : un outil privilégié de la réforme des collectivités territoriales	112
<i>§ 1. L'intercommunalité : un outil préservant le pouvoir financier communal ...</i>	112
A. L'échec des démarches autoritaires vidant les communes de leur substance	113
1. La construction progressive des regroupements de communes : une démarche volontariste impulsée par le besoin de financement communal	114
2. Les tentatives de fusions de communes, l'échec d'un modèle asphyxiant le pouvoir financier communal	116
a) <i>Des tentatives de fusions de communes inspirées du modèle germanique</i>	117
b) <i>La vaine influence de la loi du 28 février 1942</i>	118
B. Les influences du développement local sur l'évolution de la carte territoriale	121
<i>§ 2. L'autonomie fiscale des EPCI, un instrument structurant la réforme de la carte territoriale</i>	125
A. Des transferts de dépenses et de ressources aux échelons intercommunaux favorisant le développement de leur marge de manœuvre financière	126
B. L'institution d'un pouvoir fiscal intercommunal : la consolidation de la réforme territoriale	128
1. L'affirmation d'un pouvoir fiscal intercommunal par des régimes fiscaux favorisant une intégration fiscale	128
a) <i>Les EPCI à fiscalité additionnelle, une première étape avant une intégration fiscale complète</i>	128
b) <i>Le régime et les évolutions de la taxe professionnelle unique permettant une intégration fiscale et une autonomie financière intercommunale comparable celle des communes</i>	130
2. Les mécanismes de reversement de fiscalité des groupements : entre neutralité budgétaire et péréquation intercommunale	132
Section 2. Les controverses sur les instruments financiers et fiscaux de l'intercommunalité	134
<i>§ 1. La pertinence des critiques sur les instruments financiers et fiscaux de l'intercommunalité</i>	134
A. La pertinence des critiques sur « l'intercommunalité d'aubaine »	134

B. La pertinence des critiques sur l'augmentation de la pression fiscale	137
C. Les difficultés persistantes en matière de péréquation financière	140
§ 2. Des incertitudes en matière juridique et fiscale	143
A. Quelle légitimité démocratique de l'intercommunalité ?	144
B. Quelle « spécialisation » fiscale ?	146
Chapitre 2. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, un enjeu sous-jacent au principe de libre administration	149
Section 1. Les dispositifs juridiques déterminants d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales : forces et faiblesses	150
§ 1. Une autonomie fiscale des collectivités territoriales essentiellement affirmée par la loi : entre étape décisive et bilan mitigé	150
A. La liberté de vote des taux des impôts locaux : une réforme essentielle mais insuffisante	152
1. Le vote des taux des impôts locaux, une liberté encadrée	152
a) L'évolution mineure de l'encadrement du vote des taux	152
b) Un encadrement du vote des taux confirmé par la loi de finances pour 2010	155
2. Le vote des taux des impôts locaux, une liberté contrôlée	156
a) Un contrôle par le juge administratif	156
b) Un contrôle par les chambres régionales et territoriales des comptes	157
B. La personnalisation des impôts locaux	159
§ 2. Une reconnaissance constitutionnelle incertaine de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales	162
A. L'autonomie fiscale des collectivités locales : une condition du principe constitutionnel de libre administration ?	164
B. Le lien entre libre administration et autonomie fiscale des collectivités territoriales, une jurisprudence hésitante	166
1. Des décisions constitutionnelles en matière de dépenses reconnaissant un pouvoir budgétaire aux collectivités territoriales	166
2. Des décisions constitutionnelles en matière de recettes révélant une absence d'autonomie fiscale des collectivités territoriales	169
Section 2. Portée et limites de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 au regard de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales	173
§ 1. Une réponse partielle aux ambiguïtés des réformes et des jurisprudences précédentes	174
A. La nécessité d'une réforme constitutionnelle	174
1. La constitutionnalisation de la décentralisation et de l'autonomie financière des collectivités territoriales	174
2. Un équilibre des principes constitutionnels	176

B. Une réponse partielle en matière de pouvoir fiscal local	177
1. Les propositions de loi constitutionnelle antérieures à la réforme du 28 mars 2003	178
2. L'absence de consécration d'un pouvoir fiscal local dans la réforme constitutionnelle	178
3. Quelle pertinence des dispositions de la réforme constitutionnelle ?	180
§ 2. <i>La portée symbolique de la réforme constitutionnelle au regard de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales</i>	182
A. Une définition des « ressources propres » en adéquation avec l'autonomie de gestion	182
1. La prise en compte des impôts partagés : le choix d'une autonomie de décision de gestion au détriment d'une autonomie de décision fiscale	184
a) <i>L'appartenance des impôts partagés à la catégorie des impositions de toutes natures</i>	184
b) <i>Une compensation financière par le partage de la TIPP : quelle pertinence ?</i>	185
2. Une réforme ne pouvant pas freiner l'augmentation des dégrèvements législatifs	187
B. L'opacité de la notion de « part déterminante »	189

SECONDE PARTIE

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU-DELÀ DE L'AUTONOMIE FISCALE

TITRE I : L'AUTONOMIE DE GESTION DES RESSOURCES NON FISCALES : LA CONSTRUCTION EMPIRIQUE D'UNE COMPOSANTE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	195
--	-----

Chapitre 1. La libéralisation de l'emprunt local, une autonomie de gestion tempérée	197
--	-----

Section 1. Une libéralisation progressive de l'emprunt améliorant l'autonomie de gestion des collectivités territoriales	198
---	-----

§ 1. <i>Du développement du crédit local strictement encadré à la dépendance vis-à-vis du marché financier</i>	198
A. L'évolution de l'endettement local caractérisée par la prudence des acteurs et la rigueur des procédures	198
1. Une gestion stricte de l'endettement local confrontée à l'augmentation des dépenses locales	199
2. La désuétude de la tutelle étatique en matière d'emprunt local	202
B. La disparition des prêts contingentés ou la globalisation de l'emprunt local : une consécration de l'autonomie de décision de gestion des collectivités territoriales	204

1. La rigidité et l'inefficacité du système de prêt à taux bonifié ...	205
a) <i>Le lien prêt – subvention : de l'absence de critères de sélection à une règle de principe</i>	206
b) <i>L'inadéquation d'un système rigide face à la diversité des situations financières locales</i>	208
2. La globalisation de l'emprunt local : une solution favorable à l'autonomie de gestion mais d'application difficile pour l'ensemble des collectivités territoriales	210
C. La dépendance vis-à-vis du marché financier ou l'émergence d'une tutelle implicite	212
1. La prééminence d'un établissement financier	213
a) <i>Une centralisation du système d'emprunt local</i>	213
b) <i>La domination des établissements financiers traditionnels</i> ...	216
2. La difficile adaptation des collectivités territoriales à des outils financiers complexes	218
a) <i>Les collectivités territoriales confrontées à des outils financiers complexes</i>	219
b) <i>Le déséquilibre dans les relations entre les collectivités territoriales et les établissements financiers mis en exergue par la crise économique et financière</i>	222
c) <i>Une gestion de l'endettement transparente et maîtrisée</i> ...	224
§ 2. <i>La notion de risque financier, autre variable déterminante de l'emprunt local</i>	226
A. La notation financière : un premier outil de sélection et de communication	227
B. La garantie financière, une réponse au besoin de sécurité du marché financier	229
Section 2. La stratégie financière et la gestion optimale de la trésorerie, un dispositif induit par la libéralisation de l'emprunt	231
§ 1. <i>Le besoin d'une stratégie financière pour pallier l'insuffisance des garanties juridiques des collectivités territoriales</i>	232
A. L'insuffisance des garanties juridiques des collectivités territoriales	232
1. L'inadéquation des garanties juridiques face aux exigences du marché financier	232
2. La controverse autour de l'efficacité des ratios prudentiels ...	236
B. La stratégie financière locale, une réponse à la dépendance des collectivités territoriales face au marché financier	237
1. La programmation stratégique pluriannuelle ou la nécessité de moderniser la gestion publique locale confrontée à des réticences politiques	238
a) <i>La programmation stratégique pluriannuelle, un outil de gestion</i>	239
b) <i>La programmation stratégique pluriannuelle, un outil juridique</i>	241
c) <i>Quid de l'évolution de la programmation stratégique pluriannuelle ?</i>	242

2. La communication financière, une démarche de transparence interne et externe à la collectivité territoriale	243
3. Le contrôle de gestion, un nouvel outil de stratégie financière ...	246
<i>§ 2. La nécessité d'une rationalisation de la gestion de trésorerie des collectivités territoriales</i>	247
A. L'approche moderne de la gestion de trésorerie confrontée aux limites du principe d'unité de trésorerie	247
1. Les critiques de l'obligation du dépôt des fonds au Trésor	248
a) <i>L'obligation du dépôt des fonds des collectivités territoriales sur un compte d'avances</i>	249
b) <i>Les justifications et les critiques de l'excédent du compte d'avances</i>	251
2. La nécessité d'une optimisation de la gestion de trésorerie ...	253
B. Une rationalisation de la gestion de trésorerie difficilement accessible à l'ensemble des collectivités territoriales	255
1. L'assouplissement progressif de l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités territoriales sur un compte du Trésor	255
2. La consécration de la « trésorerie zéro » par des instruments financiers	258
Chapitre 2. La globalisation des subventions et la construction de nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales	263
Section 1. Le système des subventions, révélateur des difficultés des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales	264
<i>§ 1. La globalisation des subventions : un élément renforçant l'autonomie de gestion</i>	264
A. Les origines du système de subventions	264
1. Prémices des enjeux de la compensation financière des transferts de compétence	267
2. L'émergence du système de subventions	267
3. Classification juridique et technique des subventions	270
B. De l'inefficacité des fonds communs à la taxe locale sur le chiffre d'affaires	271
1. L'expérience des fonds communs	272
a) <i>Les différentes catégories de fonds communs</i>	272
i. <i>Les fonds communs spéciaux</i>	272
ii. <i>Les fonds communs généraux</i>	273
b) <i>Quelle efficacité des fonds communs ?</i>	274
2. De la dépendance des finances locales à l'institution d'une ressource fiscale locale	277
C. L'échec du retour à un système financier local dépendant des finances de l'État	280
<i>§ 2. La globalisation des subventions débouchant sur des mécanismes complexes</i>	283
A. La longue application de la globalisation des subventions	284
B. Une globalisation des subventions obsolètes et compliquées ...	288
1. Une dotation globale de fonctionnement obsolète	289

2. Une succession de réformes du calcul de la dotation globale de fonctionnement, une dotation complexe	290
a) <i>La dotation globale de fonctionnement pour les communes et leurs groupements</i>	291
b) <i>La dotation globale de fonctionnement pour les départements et les régions</i>	293
Section 2. Le besoin de nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales	294
§ 1. <i>De nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales dans un cadre « global et partenarial »</i>	295
§ 2. <i>De nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sous l'angle de la performance</i>	298
A. Remettre en cause le développement progressif d'une forme d'assistanat des collectivités territoriales par les mécanismes de péréquation	299
1. Le développement quantitatif des concours financiers contraire à l'autonomie financière des collectivités territoriales	299
2. L'opacité d'un système de péréquation inefficace	300
B. Envisager différemment la péréquation financière	303
TITRE II : L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN PRINCIPE ÉVOLUTIF	307
Chapitre 1. Une approche nouvelle de l'autonomie financière, produit d'une mutation du système fiscal local	309
Section 1. Une approche nouvelle de l'autonomie financière, produit d'un mouvement ancien et progressif de suppression des « quatre vieilles »	310
§ 1. <i>Un système fiscal local précaire, une problématique ancienne et permanente</i>	310
A. La juxtaposition de ressources locales à faible rendement, une réponse constante à l'absence de réforme globale de la fiscalité locale	310
B. Les « quatre vieilles » vidées de leur substance	316
1. L'accumulation des dégrèvements et exonérations en matière d'impôts directs locaux	316
a) <i>Les dégrèvements d'impôts : un choix neutre pour les collectivités territoriales</i>	317
b) <i>Le choix des exonérations d'impôts : une responsabilisation des élus locaux au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales</i>	318
2. De la compensation des exonérations à la suppression de la taxe professionnelle	319
§ 2. <i>Des ressources définitives recentralisées</i>	323
A. Une territorisation des assiettes fiscales locales préservée ...	324
B. Le transfert de produits d'impôts d'État vers les collectivités territoriales	326
C. L'optimisation du système de dotations	328

Section 2. Une approche nouvelle de l'autonomie financière, produit d'une évolution juridique et politique des ressources des collectivités territoriales ...	331
§ 1. <i>Le cadre constitutionnel de la fiscalité locale en adéquation avec une approche nouvelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	331
A. La notion de ressources propres entérinée par le Conseil constitutionnel	332
B. La fin de l'ambiguïté de l'autonomie financière, l'absence de principe constitutionnel d'autonomie fiscale	333
§ 2. <i>Une approche nouvelle de l'autonomie financière, clef de voûte de la fin des clivages entre l'État et les collectivités territoriales ?</i>	335
A. Une nouvelle conception des ressources des collectivités territoriales	335
B. Une approche stricte de la compensation financière des transferts de compétences	337
Chapitre 2. Une approche nouvelle de l'autonomie financière, produit de la rationalisation du système financier public	343
Section 1. L'impact de la rationalisation de l'État sur l'autonomie financière des collectivités territoriales	344
§ 1. <i>L'impact de la LOLF sur l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	344
A. La mission « Relations avec les collectivités territoriales », une partie de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales	345
B. L'impact de la LOLF au niveau local, une source d'autonomie financière des collectivités territoriales ?	347
§ 2. <i>Les conséquences de la révision générale des politiques publiques sur l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	352
Section 2. L'institution d'une instance de concertation, condition de l'autonomie financière des collectivités territoriales	357
§ 1. <i>La nécessaire concertation des acteurs confrontée à un foisonnement des instances représentatives</i>	358
A. L'émergence de lieux de concertation à l'échelle nationale	358
B. L'expérience des lieux de concertation à l'échelle locale	363
§ 2. <i>La nécessaire concertation des acteurs confrontée à la difficulté du pilotage d'un ensemble hétérogène</i>	366
A. Les difficultés de fonctionnement des lieux de concertation révélant la complexité du système financier public	366
B. Des solutions en adéquation avec l'autonomie financière des collectivités territoriales	368
CONCLUSION GÉNÉRALE	371
BIBLIOGRAPHIE	373
INDEX ALPHABÉTIQUE	399