

# **La constitutionnalisation des finances locales : vers une mise en question de l'article 72-2 de la Constitution**

**Laura Delimard**

Doctorante de l'Université Jean Moulin Lyon 3

10 ème congrès français de droit constitutionnel (Lille)

Atelier F : finances publiques, économie et Constitution

Responsables : Julie BENETTI, professeur, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Michel

LASCOMBE, professeur, IEP de Lille

*« L'irruption du droit constitutionnel dans les finances locales est l'expression conjuguée d'une tendance lourde, en œuvre dans l'ensemble des finances publiques, et de données propres aux finances locales<sup>1</sup> ».*

---

<sup>1</sup> (R.) HERTZOG, « La constitution financière de l'Etat décentralisé » in annuaire des collectivités locales. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat. Régions et villes en Europe. pp. 171-190

Les finances locales ont toujours été un point crucial au sein des relations entre l'Etat et ses collectivités locales<sup>2</sup>. Dès le XIII<sup>e</sup> siècle, le pouvoir monarchique s'est immiscé dans les affaires locales, arguant que seule la tutelle du pouvoir central pouvait remédier aux maux dont souffrent les finances locales. À la révolution, les villes succombent sous le poids de la dette. Il faudra attendre le Consulat et l'Empire pour observer une réorganisation de l'administration locale et de ses finances qui se fera au prix d'une recentralisation subordonnant étroitement les collectivités locales à l'Etat. Les administrations locales se voient alors transférer des charges, non pas dans un but d'intérêt général, mais simplement dans un souci d'économies au niveau du pouvoir central. Ces événements ont profondément marqué la nature des relations entre l'Etat et ses collectivités. D'où le développement d'une méfiance sans commune mesure, comme le souligne Michel BOTTIN en affirmant que « la pratique budgétaire est d'abord une autodiscipline que l'Etat finira par imposer aux pouvoirs locaux. Là commence l'histoire de l'infériorité locale en matière budgétaire ; au niveau de l'obligation toute naturelle pour nous, d'avoir un budget<sup>3</sup> ».

Jusqu'en 2003, l'enracinement constitutionnel des collectivités territoriales était très restreint<sup>4</sup>. Les dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales<sup>5</sup> étaient restées inchangées depuis 1958<sup>6</sup>. Une tentative de réforme érigeant les régions avait échoué en 1969<sup>7</sup>. En outre, leur « création » en tant que collectivité en 1982 s'était faite sans réviser la Constitution. Ainsi, une jurisprudence interprétative de la constitution de 1958 s'était

---

<sup>2</sup> (L.) PHILIP, Quelle place la Constitution fait-elle aux collectivités territoriales ? La Constitution en 20 questions, Conseil Constitutionnel, question n° 15 Cinquantième anniversaire de la Constitution, 2008 : Aux termes de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.

<sup>3</sup> (M.) BOTTIN, « L'autorisation budgétaire », in Histoire du droit des finances publiques, vol. III, Les grands thèmes des finances locales, sous la direction de (H.) ISAIA et (J.) SPINDER, Paris, Economica, 1988, p. 98.

<sup>4</sup> Le cadre constitutionnel des finances locales reposait avant la révision constitutionnelle de 2003 sur les articles 34 et 72. Mis à part son article 24 qui affirme que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République et son article 34 alinéa 14 qui inclut dans le domaine de la loi « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

<sup>5</sup> Titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales.

<sup>6</sup> Schématiquement, en 1958, les finances locales sont quasiment absentes de la Constitution, cette dernière comporte peu de dispositions propres aux finances locales<sup>6</sup>, il s'agissait cependant de dispositions assez courtes et précises.

<sup>7</sup> V. comm. ss. Const. 58, art. 89.

construite jusqu' à la révision constitutionnelle de 2003<sup>8</sup> qui enclenche ce processus de constitutionnalisation. Cette constitutionnalisation présente un double avantage ; elle clarifie et modernise les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales d'une part et organise un partage plus équilibré du pouvoir en matière de finances publiques en ouvrant à la fois des perspectives nouvelles et en leur accordant une protection accrue d'autre part.

La révision<sup>9</sup> constitutionnelle affirme donc l'existence d'un pouvoir réglementaire local<sup>10</sup> et dote les finances locales d'un bloc de constitutionnalité. Elle a enclenché un processus de constitutionnalisation des principes fondamentaux applicables aux finances locales. Ces principes sont la liberté d'utilisation de leurs ressources, une marge de manœuvre, le caractère déterminant des ressources propres, la compensation des transferts de compétences ainsi que la protection d'égalité entre les collectivités territoriales. Principes, qui viennent compléter les grands principes des finances locales à savoir, l'annualité, l'unité, l'universalité, l'antériorité, l'équilibre, le principe de sincérité et respect de la règle de prudence.

L'apport le plus emblématique de ce processus de constitutionnalisation est le nouvel article 72-2<sup>11</sup> qui leur offre à la fois des perspectives nouvelles en leur accordant une protection

---

<sup>8</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, adoptée dans le cadre de l' « Acte II » de la décentralisation à l'initiative du gouvernement Raffarin. Les parlementaires avaient à cœur de protéger les finances locales contre des excès du législateur agissant sous la pression du gouvernement.

<sup>9</sup> La révision a été causée par le constat de l'abaissement de la part des recettes fiscales dans le total des ressources des collectivités locales. La procédure suivie est celle de l'article 89 de la Constitution à savoir vote d'un texte en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat puis approbation à la majorité des 3/5èmes par le Congrès réuni à Versailles. Cette approbation a eu lieu le 17 mars 2003, puis la loi a été promulguée en date du 28 mars.

<sup>10</sup> (J.-F.) BRISSON, Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, AJDA n°11/2003, p. 529.

<sup>11</sup> L'article 72-2 de la Constitution comporte cinq alinéas posent certains principes relatifs aux finances locales et aux relations entre l'Etat et les collectivités. Il précise ainsi les dispositions de l'article 34 selon lequel la loi pose les principes fondamentaux des ressources des collectivités territoriales. Ces principes sont la liberté d'utilisation de leurs ressources par les collectivités territoriales, sans laquelle il ne saurait y avoir de liberté d'administration effective, une marge de manœuvre dans la fixation des taux et des assiettes des impositions. Cette faculté est toutefois encadrée par la loi. Ainsi, le niveau des taux appliqués aux impôts locaux, ainsi que leur progression, sont souvent limités par la loi, le caractère « déterminant » des ressources propres dans le budget local. Il s'agit d'assurer une certaine autonomie financière des collectivités par rapport à l'Etat. Une part déterminante n'est toutefois pas une part prépondérante et la portée de cette disposition demeure à préciser, la compensation des transferts de compétences. C'est un sujet de discussion récurrent entre l'Etat et les élus locaux : lorsque, en vertu des lois de décentralisation, l'Etat transmet à une collectivité territoriale une part de ses

accrue. La Constitution de 1958 pose, dans son article 72-2, plusieurs règles destinées à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État<sup>12</sup>. Elle énonce que « Les collectivités locales abordent les nouvelles étapes de la décentralisation avec des fondements financiers solides qui leur permettent de prendre en charge dans de bonnes conditions de nouvelles compétences<sup>13</sup> ». Consacré tout entier aux finances locales<sup>14</sup>, il sera prolongé par une loi organique du 29 juillet 2004<sup>15</sup>, qui<sup>16</sup> vient asseoir les dispositions de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 en précisant et complétant certains aspects.

Cette évolution, qui a entraîné un véritable bouleversement au sein de l'ordre juridique, s'est manifestée avec une force particulière au sein des finances publiques<sup>17</sup>. Il existe dorénavant un véritable bloc de constitutionnalité relatif aux finances locales. Et comme le précisait le professeur CAUDAL, la tendance générale est l'aspiration des règles de finances publiques

---

attributions, il doit également leur fournir les moyens de supporter cette nouvelle charge, la promotion de l'égalité entre les collectivités territoriales par des dispositifs de transferts de ressources (péréquation).

<sup>12</sup> (F.) LAFARGUE, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 42, Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, janvier 2014.

<sup>13</sup> « Les finances des collectivités locales en 2004, Etat des lieux », Rapport de l'observatoire de finances locales, La Documentation française, sept. 2004, p. 33.

<sup>14</sup> V. (E.) DOUAT, Les aspects financiers de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, Droit administratif, éd. Juris-Classeur, avril 2003 n°4, pp. 10-15, chron. n°7, numéro spécial sur l'Acte II de la décentralisation.

<sup>15</sup> JO du 30 juillet 2004, p. 13561. Travaux préparatoires : projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution, no 1155 ; voir en 1<sup>re</sup> lecture à l'Assemblée nationale, le rapport de (G.) GEOFFROY, n° 1541 au nom de la Commission des lois et l'avis de (G.) CARREZ, n° 1546 au nom de la Commission des finances ; voir en 1<sup>re</sup> lecture au Sénat, le rapport de (D.) HOEFFEL, n° 324 au nom de la Commission des lois et l'avis de (M.) MERCIER, n° 325 au nom de la Commission des finances ; voir en 2<sup>e</sup> lecture à l'Assemblée nationale le rapport de (G.) GEOFFROY, n° 1674 au nom de la Commission des lois ; voir au Sénat en 2<sup>e</sup> lecture, le projet de loi n° 427 et le texte définitif n° 113.

<sup>16</sup> (M.) BOUVIER, « De l'autonomie financière des collectivités territoriales », La Semaine juridique, JCP, éd. « Administration et collectivités territoriales », n° 40-41, 27 septembre - 4 octobre 2004, p. 1254 ; (R.) HERTZOG, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », AJDA du 25 octobre 2004, p. 2003 ; (J.-L.) PISSALOUX, « L'autonomie financière des collectivités locales : clarification et renforcement », La Revue du Trésor, n° 11, novembre 2004, p. 674 ; J.-M. Pontier, « Sur des notions controversées : « Ressources propres », « Ensemble des ressources », « Part déterminante », Revue administrative, n° 340, juillet 2004, p. 397 ; (J.-E.) SCHOETTL, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », LPA, n° 162, 13 août 2004, p. 12. Voir également : (M.-Ch.) STECKEL-MONTES, « Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel », AJDA du 6 décembre 2004, p. 2316.

<sup>17</sup> (L.) PHILIP, Les fondements constitutionnels des finances publiques, Economica, Finances publiques poche, aout 1995.

vers le sommet de la pyramide des normes<sup>18</sup>.

La réforme de 2003 a été incontestablement une réforme majeure en opérant une constitutionnalisation des principes fondamentaux applicables aux finances locales. Mais si désormais, le pouvoir fiscal local est constitutionnalisé, il l'est de manière équivoque<sup>19</sup> car il demeure un pouvoir fiscal local imprécis et limité. Ainsi, il convient de s'interroger s'il ne faudrait pas franchir un pas supplémentaire et mettre en place des lois de financement des collectivités territoriales ?

L'article 72-2 qui est l'article au cœur de la constitutionnalisation<sup>20</sup> ouvre des perspectives entièrement nouvelles puisque les normes de référence pour les relations entre l'état et les collectivités locales changent de niveau juridique, il esquisse les contours du statut constitutionnel des finances locales (I) mais, cette constitutionnalisation présente quelques limites, et, mériterait d'être complétée par une loi de financement des collectivités territoriales (II).

---

<sup>18</sup> (S.) CAUDAL, « L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires », RFFP, n° 79,2002, p. 121 ; (R.) HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », RFFP, n° 79, 2002 p. 259.

<sup>19</sup> (M-C.) STECKEL-MONTES, Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel, AJDA 2004 p.2316.

<sup>20</sup> Dans sa version antérieure à la modification constitutionnelle de 2003, l'article 72 C disposait : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les territoires d'Outre-Mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* ».

## **I- Constitutionnalisation des finances locales et dispositions de l'article 72-2 de la Constitution**

L'article 72-2<sup>21</sup> de la Constitution comporte deux aspects majeurs, il met en exergue la notion de « ressources » que sont les ressources fiscales (A) et la notion d'autonomie (B).

### **A- La notion de ressources propres**

Au sens de l'article 72-2 de la Constitution<sup>22</sup> « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi<sup>23</sup> ». En outre elles peuvent obtenir des compensations de charges financières en cas de transfert de compétences et pour les moins favorisés, obtenir des ressources supplémentaires par le biais d'un système de péréquation. Ceci n'interdit pas au législateur « d'autoriser l'État à verser aux collectivités territoriales des subventions avec un but déterminé<sup>24</sup> ».

La loi organique de 2004 quant à elle adopte une définition large des ressources propres des collectivités territoriales en intégrant les transferts de fiscalité d'Etat au profit de ces

---

<sup>21</sup> En application de ce texte, la loi organique (L.O) n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a été adoptée. Deux rapports permettent de situer le contexte dans lequel la L.O. a été adoptée : en 2001, au nom du Conseil Économique et Social, Jean – Pierre Brunel avait rédigé un rapport intitulé « L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales » en faveur de la consécration constitutionnelle de l'autonomie financière de ces collectivités. La commission des finances au Sénat avait publié, le 14 mai 2003, un rapport d'évolution sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale. Cette publication insistait sur l'importance d'une part déterminante de ressources propres dans les recettes des collectivités territoriales à partir du constat selon lequel le taux d'autonomie fiscale (part des recettes fiscales hors compensations) dans les recettes totales a diminué entre 1997 et 2002. Il passe de 58,2 % à 51,3 % pour les départements, de 57,8 % à 37,3 % pour les communes, de 49,3 % à 42,5 % en 2001 pour les régions.

<sup>22</sup> Le Conseil constitutionnel reconnaît la constitutionnalité du texte au regard des trois premiers alinéas de l'article 72-2 : « *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. 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, etc.* ».

<sup>23</sup> Art. 72-2, 1er alinéa.

<sup>24</sup> *Cons. const.* 17 juill. 2003, Décision 2003-474 DC, Loi de programme pour l'outre-mer, JO 22 juill. ; D. 2004. Somm. 1272, (O.) Le BOT, LPA 2003, n° 151, note (J.-E.) SCHOETTL ; D. 2004, n° 133, note (L.) JANICOT ; RDP 2003. 1789, note (F.) LUCHAIRE.

dernières. La loi organique du 29 juillet 2004 définit<sup>25</sup> les ressources propres des collectivités territoriales et détermine ce que doit être au minimum la part déterminante qu'elles représentent. En pratique, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003. Les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources de natures différentes que l'on peut classer entre ressources définitives à savoir recettes fiscales ou concours de l'État<sup>26</sup>, et les ressources temporaires, qui doivent faire l'objet d'un remboursement par la collectivité bénéficiaire<sup>27</sup>. Les ressources définitives sont de loin quantitativement plus importantes. Il convient de mentionner les impôts votés par les collectivités<sup>28</sup>. Les impôts et taxes et les concours de l'État en constituent la majeure partie<sup>29</sup>. La fiscalité locale comporte en outre d'autres impôts directs moins importants et de nombreuses taxes formant le contingent de la fiscalité locale indirecte<sup>30</sup>. Il est important également de prendre en compte les transferts

---

<sup>25</sup> L'Assemblée Nationale avait assimilé, en première lecture, la totalité du produit des impositions de toutes natures à des ressources propres. Le Sénat s'est attaché à distinguer parmi les impôts et taxes, ceux contrôlés par les autorités locales identifiés à des ressources propres, de ceux transférés du budget de l'État sans contrôle sans contrôle local possible, assimilés à des dotations nationales.

<sup>26</sup> Les ressources transférées à la suite de transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales entrent dans la définition des ressources propres.

<sup>27</sup> Cette distinction permet de mettre en évidence la spécificité de l'emprunt, puisque, si les collectivités y ont accès, il ne peut financer que des dépenses d'investissement.

<sup>28</sup> Parfois désignés comme étant les « quatre vieilles » : cette expression est désuète, mais toujours est-il que les quatre grands impôts directs locaux, qui forment le noyau dur de ce qu'on appelle les impôts locaux, consistent dans les trois taxes « ménages » (taxe d'habitation et les deux taxes foncières) auxquelles s'ajoute la contribution économique territoriale héritière de la taxe professionnelle.

<sup>29</sup> Ce qu'on appelle fiscalité locale est en réalité un agrégat hétérogène d'objets fiscaux se partageant entre fiscalité directe et fiscalité indirecte.

<sup>30</sup> Par exemple, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation à titre onéreux, taxe sur les surfaces commerciales.

financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales<sup>31</sup> qui sont composés de trois parties : les dotations de l'État aux collectivités territoriales<sup>32</sup> ; les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères ; et la fiscalité transférée pour laquelle le législateur détermine une part locale d'assiette. Enfin, au titre des recettes définitives, il y a lieu de mentionner également les produits du domaine<sup>33</sup>, les revenus des services publics locaux et, le cas échéant, les fonds structurels européens. Toutefois, il s'agit là de recettes quantitativement de faible importance. Les ressources propres des communes seraient augmentées de celles des établissements publics de coopération intercommunale, qui en constituent l'émanation<sup>34</sup>.

Depuis la révision constitutionnelle la France est officiellement une « république décentralisée ». La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République était motivée en premier lieu par la volonté de « donner davantage de substance au principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>35</sup> » et a ancré le principe de libre administration des collectivités territoriales dans celui d'autonomie financière, qui semble lui-même largement amarré à un pouvoir fiscal local<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Estimés à 100,1 Md€ en 2016.

<sup>32</sup> (52 Md€) en baisse par rapport aux 59 Md€ de 2014 et aux 56 Md€ de 2015.

<sup>33</sup> Tels que les loyers sur des biens du domaine privé ou encore la rémunération d'une convention d'occupation du domaine public.

<sup>34</sup> L'article 3 du projet de loi organique tend à préciser les modalités de calcul de la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources. Le taux d'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales serait calculé de la manière suivante : ressources propres = ressources propres + autres ressources - ressources temporaires ou déjà prises en compte. Sont exclus du dénominateur de ce ratio : les emprunts et les ressources versées par l'Etat pour compenser la charge induite par un transfert expérimental ou une délégation de compétences, qui ne sont pas pérennes et les transferts financiers entre collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, d'une part, entre communes et établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, afin d'éviter les doubles comptes.

<sup>35</sup> Rapport du sénateur René GARREC, 23 octobre 2002, n° 27.

<sup>36</sup> (M.) BOUVIER, Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 33 Dossier : le Conseil constitutionnel et l'impôt, octobre 2011.

## B- L'autonomie financière des collectivités territoriales comme point d'orgue de la révision constitutionnelle

L'article 72-2 de la Constitution garantit l'autonomie financière<sup>37</sup> des collectivités territoriales<sup>38</sup> vis à vis de l'Etat<sup>39</sup>. Dans sa conception générale l'autonomie financière des collectivités territoriales suppose une capacité non seulement juridique mais aussi économique de mobilisation des ressources à hauteur des besoins de dépenses induits par les compétences assumées.

Cette volonté du pouvoir central de laisser plus de libertés aux collectivités territoriales en matière financière, s'explique par le fait que la marge de manœuvre financière de ces collectivités s'était considérablement dégradée depuis les lois Defferre de 1982<sup>40</sup>. En effet, en vingt ans, les collectivités territoriales avaient perdu beaucoup d'autonomie en raison des transferts de compétences, qui ne se sont pas toujours accompagnés de ressources financières équivalentes. À cela s'est ajoutée la suppression de nombreuses ressources fiscales des collectivités territoriales, qui ont été, pour la plupart, remplacées par des dotations budgétaires

---

<sup>37</sup> Le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales a donné lieu à une abondante littérature : (J.-Y.) BERTUCCI, L'autonomie financière des collectivités territoriales à travers les travaux des chambres régionales des comptes, RFFP, 2013, n° 121, p. 125. (M.) BOUVIER, Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales, RFFP, 2003, no 81, p. 27 ; De l'autonomie financière des collectivités territoriales, JCP Adm., 2004, n° 1615. (X.) CABANNES, Trente ans après ou à la recherche de l'autonomie financière des collectivités territoriales, BJCL, 2012, p. 266. (M.) CONAN, L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux, AJDA, 2012, p. 759. (H.-M.) DARNANVILLE, Autonomie financière et fiscale des collectivités locales, AJDA, 2002, p. 670. (J.-M.) GALLAND, Autonomie financière des collectivités locales, RFFP, 2003, n° 81, p. 73. (S.) GANDREAU, Quelle autonomie de ressources pour les collectivités territoriales ? RGCT, janvier-février 2003, p. 578. (N.) GUILLET, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales après la loi organique du 29 juillet 2004, RGCT, janvier-février 2005, p. 45. (R.) HERTZOG, La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications, AJDA, 2004, p. 2003. (E.) OLIVA, Les principes de la libre administration et d'autonomie financière, RFFP, 2012, p. 49. (J.-L.) PISSALOUX, L'autonomie financière des collectivités locales : clarification et renforcement, Rev. Trésor, 2004, p. 674. (P.) RAYMOND, Autonomie financière des collectivités locales et Conseil constitutionnel, RFFP, 2003, n° 81, p. 43. (L.) TARTEUR, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, LGDJ, 2012, coll. Bibliothèque finances publiques et fiscalité.

<sup>38</sup> L'autonomie financière des collectivités territoriales est une composante juridique du principe constitutionnel de libre administration. Le principe de « la libre administration des collectivités territoriales » est affirmé à l'article 34 de la Constitution de 1958. Plus précisément, selon cet article, il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

<sup>39</sup> En particulier, est affirmé le principe du transfert d'impositions d'État aux collectivités territoriales qui pourront, dans les limites à prévoir par la loi, en fixer l'assiette et le taux.

<sup>40</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982, p. 730.

de l'État ou par des fonds de compensation, dont la maîtrise échappe totalement à ces collectivités puisque leurs montants et leurs modalités d'attribution sont exclusivement déterminés par l'État lui-même, dans ses lois de finances. Le terme « *autonomie* » n'est pas utilisé par la Constitution elle-même<sup>41</sup>. Seule la loi organique 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé le contenu de l'article 72-2 en reprenant ce terme<sup>42</sup>. Ces dispositions figurent dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), aux articles L.O. 1114-1 à L.O. 1114-4, sous un chapitre intitulé « *autonomie financière* », avec le même souci d'affirmer ce principe.

Bien qu'il soit difficile de définir ce que doit recouvrir exactement l'autonomie financière des collectivités territoriales<sup>43</sup>, l'article 72-2 de la Constitution a tenté de préciser le contenu de l'autonomie financière des collectivités en soulignant que ces dernières « 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. Ainsi, l'autonomie financière réelle désigne une véritable indépendance financière qui permet aux collectivités locales d'affecter leurs ressources aux dépenses de leur choix<sup>44</sup>.

Le respect de l'autonomie était, déjà auparavant, vérifié par le Conseil constitutionnel qui s'assurait que les règles posées par la loi « n'ont pour effet ni de restreindre la part [des] recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration<sup>45</sup> ».

---

<sup>41</sup> Ce qui ne saurait surprendre s'agissant d'un terme inapproprié dans le cadre d'un État unitaire seulement décentralisé.

<sup>42</sup> Mais uniquement dans son intitulé.

<sup>43</sup> V. par exemple (J.-C.) MAITROT, Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public, thèse Paris I, 197, (R.) PIERROT, « L'autonomie financière des collectivités locales et les réformes récentes de la décentralisation », Mélanges (P.-M.) GAUDEMET, p. 559.

<sup>44</sup> (F.) LABIE, « Finances locales et autonomie financière », in Décentralisation, Etat et territoire, Cahiers français n°318, Paris, La documentation française, 2004, p. 80.

<sup>45</sup> C. Const., 28 déc. 2000, 2000-442 DC, LFI 2001.

La définition comporte trois aspects complémentaires. Du côté des emplois, l'autonomie financière postule la liberté de fixer la nature, le montant et la répartition des dépenses en fonction des besoins de consommations collectives des populations desservies. Vu du côté des moyens, l'autonomie financière implique la liberté de choisir l'origine, le montant et la répartition des ressources entre les différentes catégories de financeurs, usagers et contribuables. Enfin, vu des deux côtés simultanément, l'autonomie financière suppose la capacité d'ajuster les ressources aux charges, notamment entre générations successives via l'arbitrage impôt-emprunt.

L'autonomie financière exige de pouvoir moduler la contrainte budgétaire dans l'espace et dans le temps<sup>46</sup>. Cette dernière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant<sup>47</sup> ». Il ne peut y avoir une libre administration des collectivités locales sans une véritable autonomie fiscale locale<sup>48</sup>, c'est-à-dire sans que les autorités locales puissent décider du niveau de la pression fiscale locale.

L'autonomie fiscale locale présente plusieurs avantages. Tout d'abord, elle donne un fondement à la démocratie locale en créant un lien entre les citoyens et les collectivités locales. Ensuite, sur le plan économique, le pouvoir fiscal conféré aux collectivités locales leur permet en principe de lier le montant des impôts qu'elles prélèvent à celui des services publics qu'elles offrent, sous le contrôle de l'électeur-contribuable<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> (A.) GUENGANT, « La Constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?, Revue d'Economie régionale et urbaine, n°5 2004, P.655.

<sup>47</sup> (A.) ROUX, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2006, p. 499

<sup>48</sup> (G.) DRAGO, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », in Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU, Paris, Economica, 2003, p. 125.

<sup>49</sup> (G.) CARREZ, « L'autonomie fiscale des collectivités locales », RFFP, n°103, 2008, p. 67.

Bien que la Constitution leur reconnaisse une réelle autonomie juridique et financière, celle-ci demeure encore limitée en raison de la réduction graduelle de la fiscalité locale, compensée par un accroissement des dotations. La rédaction de l'article 72-2 de la Constitution n'est pas, en elle-même, parfaitement éclairante<sup>50</sup>. L'autonomie reconnue aux collectivités se révèle davantage menacée par ce manque de transparence et les décisions unilatérales de l'Etat qu'elle ne le serait pas une loi permettant de retracer l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités. Bien au contraire, cette discipline permettrait de formaliser juridiquement et de donner plus de substance à cette autonomie constitutionnelle dont l'indéfinition contemporaine est rarement à l'avantage desdites collectivités<sup>51</sup>. Michel LASCOMBE a affirmé que « L'autonomie financière des collectivités territoriales (est) encore en chantier<sup>52</sup> », car la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales mérite des précisions<sup>53</sup>. Une autonomie financière ne suffit pas à garantir une affectation optimale des ressources.

Mener une étude de l'autonomie financière des collectivités locales n'est pas une entreprise aisée. Les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution posent les conditions du pouvoir fiscal local, à ce titre, ils en constituent la garantie. En revanche, les deux derniers alinéas fixent des limites, de la sorte, ils altèrent le pouvoir fiscal local. Mais à défaut de bénéficier d'une garantie effective de leur autonomie financière vis-à-vis de l'État, les collectivités territoriales sont protégées entre elles par l'article 72 alinéa 5 de la Constitution qui interdit toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, et donc en particulier toute tutelle financière<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> (R.) HERTZOG, L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, AJDA 2003, p. 548.

<sup>51</sup> Cons. const., 29 juill. 2004, n° 2004-500 DC, Loi relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, JO 30 juill., p. 13562 : des précisions sur les notions mises en place par le constituant étaient souhaitables : « ressources propres », « catégories de collectivités locales », « part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

<sup>52</sup> (M.) LASCOMBE, (X.) VANDENDRIESSCHE, L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier, RFDA 2005 p.417.

<sup>53</sup> (M.) VERPEAUX, La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation, AJDA n° 36/2004, p.1960.

<sup>54</sup> L'article 72 alinéa 5 de la Constitution dispose qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». Cette disposition, de portée générale, s'applique évidemment au domaine des finances locales. Par conséquent, aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle financière sur une autre, c'est-à-dire

## **II- La nécessité de mettre en place une loi de financement des collectivités territoriales**

Dans la pratique, les apports de la révision ont sans doute été plus limités que les ambitions originelles ne le laissaient imaginer. En effet, même lorsqu'elle est inscrite dans les textes, la notion d'autonomie financière n'est pas clairement définie. C'est en ce sens que la mise en place d'une loi de financement des collectivités territoriales semble être nécessaire (A'), cette loi permettrait de pallier aux manquements de la révision de 2003 (B').

### A' - Une protection constitutionnelle prompt à se fissurer

La réforme constitutionnelle de 2003 n'a eu aucun effet véritable sur l'autonomie financière des collectivités territoriales car les dispositions constitutionnelles étaient insatisfaisantes<sup>55</sup>. L'examen attentif des modalités d'organisation et de mise en œuvre de ces règles constitutionnelles révèle en réalité que leur application est limitée<sup>56</sup> voire en grande partie neutralisée et non effective. Bien que la Constitution leur reconnaisse une réelle autonomie juridique et financière, celle-ci demeure encore limitée en raison de la réduction graduelle de la fiscalité locale, compensée par un accroissement des dotations. En effet, la révision constitutionnelle affirme l'existence d'un pouvoir réglementaire local, mais ce pouvoir demeure résiduel. Si la Constitution consacre le principe de libre administration des

---

instaurer, par le versement d'un concours financier, un rapport de dépendance entre elle et la collectivité bénéficiaire, en imposant à celle-ci des choix qui lui seraient dictés en contrepartie de cette aide, contrairement au principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 alinéa 3. Cette interdiction de principe s'applique quelle que soit la forme que peut prendre ce concours financier : subvention, aide, fonds de concours, attribution de compensation, contribution ou participation financière, etc. Il s'agit d'éviter ainsi, de manière générale, qu'une collectivité territoriale ne vienne s'immiscer dans le champ d'une compétence matérielle attribuée par la loi à une autre collectivité. Il est vrai que, fondamentalement, le principe de libre administration des collectivités territoriales est opposable, par celles-ci, tant à l'égard de l'État lui-même vis-à-vis duquel il a été initialement conçu, qu'à l'égard des autres collectivités territoriales, en particulier les départements et les régions qui sont devenus aujourd'hui les partenaires privilégiés des communes et EPCI. Cette interdiction constitutionnelle de la tutelle financière entre collectivités territoriales a été mise en application par l'article L. 1111-4 CGCT, tel qu'il a été modifié par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (art. 58-1o) : JORF du 17 décembre 2010, p. 22146.

<sup>55</sup> (A.) ORAISON, Commentaires critiques des dispositions financières et fiscales introduites dans la charte suprême de la V<sup>e</sup> République par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, RRJ, 2004, p. 1327 ou (R.) HERTZOG, L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : beaucoup de bruit... pour quoi ? AJDA 2003, p. 2057.

<sup>56</sup> (H.) ALCARAZ, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, illustration des limites du contrôle de constitutionnalité, RFDA 2009, p.497.

collectivités territoriales celui-ci se trouve limité par le caractère unitaire et indivisible de l'État qui a aussi valeur constitutionnelle. Malgré la réforme constitutionnelle de 2003 l'autonomie des collectivités territoriales est sensiblement moins grande que dans la plupart des autres pays européens<sup>57</sup>, car elles sont beaucoup plus nombreuses et très dépendantes des dotations versées par l'État.

Cette réforme reste limitée parce que les collectivités ne maîtrisent que très marginalement leurs ressources et parce qu'elles ne sont pas libres de leurs dépenses, notamment dans le domaine des allocations individuelles de solidarité. En outre, leur autonomie financière reste limitée car les collectivités territoriales n'ont pas le pouvoir de créer leurs propres impôts et une grande part de leurs ressources est constituée de subventions étatiques. Robert HERTZOG souligne à ce propos que « si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs<sup>58</sup> ». Cette constitutionnalisation semble incomplète car elle est davantage tournée vers la dépense que vers les ressources. En outre, les collectivités territoriales sont régies seulement par l'article 72 de la Constitution et cela présente des limites en terme de protection. En effet, cela restreint le champ d'application de la réforme constitutionnelle. Les garanties apparaissent illusoires et l'autonomie que propose l'article 72-2 de la Constitution apparaît restrictive et se révèle extrêmement fragile prompte à se fissurer.

La conception de cette autonomie exprimée par l'article 72-2 est restrictive car elle est davantage tournée vers la dépense que vers les ressources. C'est elle qui détermine les orientations de la loi organique. La notion de ressources propres qu'elle définit autorise la substitution de la fiscalité propre par des participations au produit de la fiscalité sans pouvoir fiscal. En pratique, la conception de l'autonomie financière résultant de la révision constitutionnelle de 2003 et de la loi organique du 29 juillet 2004 paraît insuffisante à plusieurs titres. La règle posée par la loi organique précitée du 29 juillet 2004 ne garantit pas que les collectivités territoriales disposent d'un réel pouvoir d'influer sur le montant et les

---

<sup>57</sup> Allemagne, Italie, Espagne et Grande Bretagne.

<sup>58</sup> (R.) HERTZOG, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », actualité juridique, droit administratif, mars 2003, p. 548.

modalités de fixation de leurs recettes fiscales ou de leurs ressources propres<sup>59</sup>. En effet, comme l'a rappelé Gilles CARREZ, président du comité des finances locales et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *le Conseil constitutionnel n'assimile pas l'autonomie fiscale à la liberté de fixer l'assiette ni à celle de fixer le taux* ». Par ailleurs les inégalités entre les collectivités sont importantes en raison du caractère limité des mécanismes de péréquation.

Le Conseil constitutionnel n'a pas semblé vouloir s'emparer de cette occasion pour revoir sa jurisprudence dans un sens plus favorable à l'autonomie des collectivités territoriales, il en résulte une grande dépendance financière vis-à-vis de l'État. Ainsi, à présent il serait nécessaire de faire un pas supplémentaire en avant en mettant en place des lois de finances des collectivités territoriales. L'adoption d'une loi de financement des collectivités locales constituerait une étape supplémentaire dans le renouvellement de la gouvernance des finances locales.

#### B'- La loi de finances de financement des collectivités, comme solution pour les finances locales

Le Parlement vote annuellement une loi de finances pour l'État et une loi de financement pour la sécurité sociale mais il n'en existe pas pour les collectivités territoriales<sup>60</sup>. La loi de financement des collectivités locales est une recommandation réitérée de la Cour des comptes, formulée dans son rapport public annuel d'octobre 2015<sup>61</sup> sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette recommandation a été formulée dans un contexte précis, marqué par la dégradation depuis plusieurs années de la situation financière des collectivités locales et, en même temps, par la nécessité désormais actée par le Parlement, pour respecter les engagements européens de la France, de voir les collectivités locales prendre une part plus importante au redressement des

---

<sup>59</sup> Font ainsi partie des ressources censées conférer aux collectivités territoriales une autonomie financière, des transferts de fiscalité sur lesquels elles n'ont aucune marge de manœuvre. En réalité, ces ressources fiscales peuvent être assimilées à des dotations.

<sup>60</sup> Contrairement aux finances de l'État et de la sécurité sociale, il n'existe pas de cadre définissant un tel équilibre prévisionnel pour les administrations publiques locales.

<sup>61</sup> Cour des Comptes, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leur établissements publics, octobre 2015, 374 p.

comptes publics. Jean-Michel BAYLET, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales a confirmé à plusieurs reprises qu'une loi spécifique de financement des collectivités pour 2018 et au-delà est prévue.

Seule une loi est à même de garantir pleinement les engagements pris par l'Etat et les objectifs déterminés pour l'avenir. La loi de financement des collectivités territoriales est une loi possible mais surtout nécessaire<sup>62</sup>. Cette dernière permettrait au législateur d'approuver les grandes orientations de la politique décentralisée, de prévoir les recettes et de clarifier les dépenses obligatoires et discrétionnaires en fixant d'éventuels plafonds protecteurs. Ce texte permettrait également de regrouper les nouvelles dispositions relatives à la fiscalité locale et de participer à la réduction de l'insécurité juridique qui menace l'ensemble de nos collectivités.

La recommandation de la Cour ne porte pas sur une « loi de finances » des collectivités territoriales car le Parlement ne pourrait voter une telle loi dans la mesure où, en instituant des plafonds de dépenses, elle contreviendrait au principe constitutionnel de leur libre administration ; la loi de financement qui est envisagée s'inspire plutôt de l'exemple de la loi de financement de la sécurité sociale. Celle-ci comporte des prévisions de recettes et de dépenses pour chacune des branches, une déclinaison en sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et une prévision de l'impact des mesures nouvelles sur les comptes des organismes de sécurité sociale. De la même manière, la loi de financement des collectivités locales mettrait en cohérence les prévisions relatives de leur équilibre financier. D'une part, les prévisions de dépenses par catégorie de collectivités et par postes de dépenses ; et d'autre part, les prévisions de recettes des différentes catégories de collectivités en tenant compte des mesures nouvelles adoptées en loi de finances initiale, notamment celles relatives aux transferts financiers de l'État et à la fiscalité locale. Il en résulterait une prévision de solde qui serait cohérente avec la trajectoire financière inscrite dans la loi de programmation pluriannuelle mais aussi avec l'ensemble des décisions qui, en dépenses comme en recettes, s'imposent aux collectivités locales.

La loi de financement expliciterait les conditions de l'équilibre financier de chaque catégorie de collectivités. Cette loi permettrait de s'assurer de la soutenabilité budgétaire de la

---

<sup>62</sup> Alain LAMBERT Ancien ministre du Budget et un des pères de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) plaide pour une loi de financement des collectivités.

baisse des dotations de l'État. Elle permettrait de répartir de façon plus juste la contribution au redressement des comptes publics entre catégories de collectivités en l'inscrivant dans le cadre d'un équilibre prévisionnel<sup>63</sup>. L'adoption par le Parlement d'une loi de financement paraît compatible avec l'article 72 de la Constitution. Comme la loi de financement de la sécurité sociale, elle n'aurait pas par elle-même un caractère prescriptif, elle fournirait en revanche un cadre de référence permettant au Parlement, ex ante, d'acter des prévisions d'évolution des finances publiques locales et, ex post, d'analyser les écarts observés.

Il est possible de faire coexister pouvoir fiscal local et pouvoir fiscal étatique sans que cela ne débouche nécessairement sur un « moyen âge fiscal », selon l'expression de Michel BOUVIER<sup>64</sup>. En effet, la loi de financement des collectivités locales constituerait un instrument de clarification de leurs relations financières avec l'État. De plus, la loi permettrait une meilleure information des citoyens et des élus et, en définitive, de responsabilisation de l'ensemble des acteurs de l'équilibre des finances publiques locales<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> La loi de finances initiale continuerait à retracer les transferts financiers de l'État aux collectivités locales et les mesures fiscales applicables à ces dernières et contrairement à une réponse faite à la Cour, le vote de cette loi ne porterait pas atteinte aux principes d'unité et d'universalité du budget de l'État.

<sup>64</sup> (M.) BOUVIER, « De la réforme du pouvoir fiscal local à la nouvelle gouvernance financière publique », *Revue française de finances publiques*, n°98, 2007, p. 3.

<sup>65</sup> (C.) MARTIN, *Revue française de finances publiques*, 01 mai 2016, n° 134, p. 135.

Annexe : Autonomie financière des collectivités locales fin mai 2004

| Communes + groupements avec<br>neutralisation des reversements fiscaux | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003<br>provisoire |
|------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
| Recettes totales                                                       | 78,83         | 83,35         | 86,07         | 89,61         | 92,08         | 96,59              |
| Emprunts                                                               | 7,09          | 8,14          | 8,61          | 8,54          | 8,45          | 9,03               |
| <b>Recettes totales hors emprunts</b>                                  | <b>71,74</b>  | <b>75,21</b>  | <b>77,46</b>  | <b>81,07</b>  | <b>83,63</b>  | <b>87,56</b>       |
| Recettes fiscales hors compensations                                   | 36,20         | 36,79         | 37,18         | 37,88         | 38,58         | 40,23              |
| - dont produit 4 taxes                                                 | 31,23         | 31,46         | 31,92         | 31,68         | 32,02         |                    |
| Autres ressources propres                                              | 7,94          | 8,01          | 8,45          | 8,72          | 8,71          | 8,78               |
| - dont produits des services et du domaine                             | 3,61          | 3,73          | 3,88          | 4,07          | 4,25          |                    |
| - dont cessions d'immobilisations                                      | 0,90          | 1,18          | 1,22          | 1,30          | 1,16          |                    |
| - dont produits de gestion courante                                    | 2,06          | 2,06          | 2,17          | 2,16          | 2,24          |                    |
| <b>Total des ressources propres</b>                                    | <b>44,14</b>  | <b>44,81</b>  | <b>45,63</b>  | <b>46,60</b>  | <b>47,30</b>  | <b>49,01</b>       |
| <b>Recettes propres / Recettes totales hors<br/>emprunts</b>           | <b>61,53%</b> | <b>59,58%</b> | <b>58,91%</b> | <b>57,48%</b> | <b>56,56%</b> | <b>55,97%</b>      |
|                                                                        |               |               |               |               |               |                    |
| Départements                                                           | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003<br>provisoire |
| Recettes totales                                                       | 36,41         | 37,96         | 38            | 38,96         | 42,43         | 45,69              |
| Emprunts                                                               | 3,11          | 3,06          | 2,92          | 3,51          | 4,29          | 4,63               |
| <b>Recettes totales hors emprunts</b>                                  | <b>33,3</b>   | <b>34,91</b>  | <b>35,09</b>  | <b>35,45</b>  | <b>38,14</b>  | <b>41,06</b>       |
| Recettes fiscales hors compensations                                   | 19,85         | 19,8          | 19,64         | 19,09         | 19,8          | 21,07              |
| - dont produit 4 taxes                                                 | 13,54         | 13,66         | 13,85         | 13,8          | 14,21         | 15,1               |
| Autres ressources propres                                              | 2,53          | 2,62          | 2,6           | 2,5           | 2,48          | 2,5                |
| Produits des services et du domaine                                    | 1,76          | 1,76          | 1,7           | 1,74          | 1,61          |                    |
| Cessions d'immobilisations                                             | 0,08          | 0,09          | 0,12          | 0,08          | 0,1           |                    |
| <b>Total des ressources propres</b>                                    | <b>22,37</b>  | <b>22,41</b>  | <b>22,24</b>  | <b>21,59</b>  | <b>22,28</b>  | <b>23,57</b>       |
| <b>Recettes propres / Recettes totales hors<br/>emprunts</b>           | <b>67,18%</b> | <b>64,19%</b> | <b>63,38%</b> | <b>60,90%</b> | <b>58,42%</b> | <b>57,40%</b>      |
|                                                                        |               |               |               |               |               |                    |
| Régions                                                                | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003<br>provisoire |
| Recettes totales                                                       | 12,12         | 12,69         | 12,97         | 13,71         | 16,35         | 17,19              |
| Emprunts                                                               | 1,14          | 1,13          | 1,36          | 1,76          | 2,40          | 2,72               |
| <b>Recettes totales hors emprunts</b>                                  | <b>10,99</b>  | <b>11,55</b>  | <b>11,61</b>  | <b>11,94</b>  | <b>13,95</b>  | <b>14,47</b>       |
| Recettes fiscales hors compensations                                   | 6,33          | 5,63          | 5,83          | 5,00          | 5,08          | 5,02               |
| - dont produit 4 taxes                                                 | 3,78          | 3,80          | 3,95          | 3,09          | 3,02          | 3,06               |
| Autres ressources propres                                              | 0,25          | 0,19          | 0,20          | 0,18          | 0,23          | 0,20               |
| <b>Total des ressources propres</b>                                    | <b>6,58</b>   | <b>5,81</b>   | <b>6,03</b>   | <b>5,18</b>   | <b>5,31</b>   | <b>5,22</b>        |
| <b>Recettes propres / Recettes totales hors<br/>emprunts</b>           | <b>59,87%</b> | <b>50,30%</b> | <b>51,94%</b> | <b>43,38%</b> | <b>38,06%</b> | <b>36,07%</b>      |

Source : DGCL et DGCP (en milliards d'euros).