

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

OCTOBRE 2006

NOTE DE SYNTHÈSE À PARTIR D'UN DOSSIER PORTANT SUR LA
SPECIALITÉ :

DROIT PUBLIC

ÉPREUVE N° 14

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

SUJET :

A partir du dossier joint, vous analyserez la nature, le contenu et la portée des fondements juridiques de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales françaises.

DOCUMENTS JOINTS:

DOCUMENT 1 : Article 72-2 de la Constitution Française du 04 octobre 1958 (**extrait**)

page 3

DOCUMENT 2 : Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Page 4

DOCUMENT 3 : Article 104 C du Traité de l'Union Européenne de 1992 (**extrait**)

Page 6

DOCUMENT 4 : Rapport du Conseil Economique et Social sur l'autonomie financière des collectivités locales – 13 juin 2001 (**extraits**)

page 7

DOCUMENT 5 : «Autonomie financière et évolution du pouvoir normatif : quelle autonomie réelle pour les régions ?» - revue Lamy des collectivités territoriales n°9 janvier 2006

page 13

- DOCUMENT 6** : «L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité» par Henri-Michel DARNANVILLE,
AJDA du 09 septembre 2002 **page 18**
- DOCUMENT 7** : «La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités Territoriales : précisions et complications» par Robert Hertzog,
AJDA du 25 octobre 2004 **page 27**
- DOCUMENT 8** : «Vers la fin des impôts locaux ?» par Robert Savy,
AJDA du 07 octobre 2002 **page 37**
- DOCUMENT 9** : «Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel»
par Marie-Christine Steckel-Montes, AJDA du 06 décembre 2004 **page 38**
- DOCUMENT 10** : «Autonomie financière et bouclier fiscal : comment concilier l'inconciliable ?»
par Gérard Puig, revue Lamy des collectivités territoriales
n°8 décembre 2005 **page 45**
- DOCUMENT 11** : «La fiscalité locale à la croisée des chemins» par Henry-Michel Crucis,
Revue Lamy des collectivités territoriales n°4, juillet/août 2005 **page 47**

NOTA :

- Les candidat (e) s ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT N°1

LA CONSTITUTION

La Constitution du 4 Octobre 1958

Titre XII – Des Collectivités Territoriales

EXTRAIT

Art. 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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

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

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

[...]

DOCUMENT N°2

LOIS

LOI organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (1)

NOR : INTX0300131L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

I. – Le titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le chapitre IV intitulé « Coopération décentralisée » devient le chapitre V. Les articles L. 1114-1 à L. 1114-7 deviennent respectivement les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 ;

2° Il est rétabli un chapitre IV intitulé « Autonomie financière », comprenant les articles LO 1114-1 à LO 1114-4.

II. – A l'article L. 1722-1 du même code, les références : « L. 1114-1 » et « L. 1114-5 à L. 1114-7 » sont remplacées par les références : « L. 1115-1 » et « L. 1115-5 à L. 1115-7 ».

III. – Au 3° de l'article L. 1791-2 du même code, la référence : « L. 1114-1 » est remplacée par la référence : « L. 1115-1 ».

Article 2

Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article LO 1114-1 est ainsi rédigé :

« *Art. LO 1114-1.* – Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont :

« 1° Les communes ;

« 2° Les départements auxquels sont assimilées la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département ;

« 3° Les régions et la collectivité territoriale de Corse auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, [*Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004*] les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution. »

Article 3

L'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. LO 1114-2.* – Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, 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.

« Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale. »

Article 4

Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article LO 1114-3 est ainsi rédigé :

« Art. LO 1114-3. – Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

« Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

« Pour chaque catégorie, la part des ressources propres [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004] ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. »

Article 5

Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article LO 1114-4 est ainsi rédigé :

« Art. LO 1114-4. – Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution.

« Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Saint-Paul, le 29 juillet 2004.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JEAN-PIERRE RAFFARIN

JACQUES CHIRAC

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
NICOLAS SARKOZY

Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales,
DOMINIQUE DE VILLEPIN

La ministre de l'outre-mer,
BRIGITTE GIRARDIN

Le ministre délégué à l'intérieur,
porte-parole du Gouvernement,
JEAN-FRANÇOIS COPÉ

Le secrétaire d'Etat au budget
et à la réforme budgétaire,
DOMINIQUE BUSSEAU

(1) Loi n° 2004-758.

– Travaux préparatoires :

Assemblée nationale :

Projet de loi organique n° 1155 ;
Rapport de M. Guy Geoffroy, au nom de la commission des lois, n° 1541 ;
Avis de M. Gilles Carrez, au nom de la commission des finances, n° 1546 ;
Discussion les 12, 13 et 17 mai 2004 et adoption le 18 mai 2004.

Sénat :

Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, n° 314 (2003-2004) ;
Rapport de M. Daniel Hoeffel, au nom de la commission des lois, n° 324 (2003-2004) ;
Avis de M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, n° 325 (2003-2004) ;
Discussion du 1^{er} au 3 juin 2004 et adoption le 3 juin 2004.

Assemblée nationale :

Projet de loi organique, modifié par le Sénat, n° 1638 ;

Rapport de M. Guy Geoffroy, au nom de la commission des lois, n° 1674 ;
Discussion les 20 et 21 juillet 2004 et adoption le 21 juillet 2004.

Sénat :

Projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 427 (2003-2004) ;
Rapport oral de M. Daniel Hoeffel, au nom de la commission des lois (n° 2003-2004) ;
Discussion et adoption le 22 juillet 2004.

– Conseil constitutionnel :

Décision n° 2004-500 DC du 28 juillet 2004 publiée au *Journal officiel* de ce jour.

DOCUMENT N°3

Article 104 C du Traité de l'Union Européenne -1992-

6
EXTRAIT

1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.

2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine, notamment, si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères visés ci-après:

- a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins:
 - que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,
 - ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence;
- b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé au présent traité.

3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre.

4. Le comité prévu à l'article 114 rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis au Conseil.

6. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse des recommandations à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 226 et 227 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier une ou plusieurs des mesures suivantes:

- exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres,
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné,
- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé,
- imposer des amendes d'un montant approprié.

.../...

6 bis

Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions visées aux paragraphes 6 à 9 et au paragraphe 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'État membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre.

13. Lorsque le Conseil prend ses décisions visées aux paragraphes 7 à 9 et aux paragraphes 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers des voix de ses membres, pondérées conformément à l'article 205, paragraphe 2, les voix du représentant de l'État membre concerné étant exclues.

14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé au présent traité.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la BCE, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.

Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe, avant le 1er janvier 1994, les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole.

DOCUMENT N°4

Rapport du Conseil Economique et Social sur l'autonomie financière des collectivités locales 13 juin 2001

EXTRAITS

3. L'incidence de la catégorie de collectivités

Il n'est pas inutile de remarquer que les différentes limites inhérentes à l'autonomie financière ci-dessus rappelées sont moins sensibles pour les régions que pour les communes et que les inégalités et les distorsions sont plus importantes pour les communes que pour les régions. Paradoxalement, c'est cependant parmi les communes que la revendication d'autonomie est la plus sensible. Il importe alors de constater que la montée en puissance de l'intercommunalité peut contribuer à résoudre certaines contradictions.

II - L'AUTONOMIE FISCALE, ÉLÉMENT ESSENTIEL DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'autonomie fiscale est au cœur du débat actuel sur l'autonomie financière. Il est donc essentiel d'éclairer cette notion complexe, mal délimitée, afin d'en avoir une vision globale, ce qui permet de mieux réaliser les enjeux de ce débat.

Celui-ci est alimenté par les arguments de deux grandes thèses, qui peuvent bien entendu laisser place à des positions intermédiaires :

- pour les uns, l'autonomie financière des collectivités territoriales peut très bien s'envisager sans autonomie fiscale ou avec une autonomie fiscale très réduite ;
- pour les autres, celle-ci est un élément essentiel de l'autonomie financière.

A - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE RÉDUITE À L'AUTONOMIE DE DÉPENSE

Considérant les limites de l'autonomie fiscale, ses inconvénients réels, ses fondements juridiques incertains, certains sont conduits à penser que la simple autonomie de dépense est, à tout prendre, préférable et suffisante.

1. L'autonomie fiscale est toujours relative

1.1. Elle est encadrée sur le plan juridique

De même que les collectivités territoriales (sauf dans les Etats fédéraux) n'ont pas la possibilité de créer des impôts, de même la définition des bases et des redevables échappe le plus souvent à leur compétence. C'est le cas en France, sauf en ce qui concerne le pouvoir complémentaire et limité de consentir certains abattements ou des exonérations, par exemple en matière de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle.

En outre, la liberté de fixation des taux et des barèmes est rarement totale : en France, elle est encadrée par des plafonds, des liens à préserver entre les taux des impôts (exemple : le lien entre la hausse des taux de taxe professionnelle et celle des impôts directs sur les ménages).

1.2. Elle est relative sur le plan pratique

L'autonomie fiscale dépend largement des bases fiscales dont dispose la collectivité :

- si ces bases sont trop faibles, la collectivité pourra tirer plus d'autonomie financière de dotations, de péréquations que de difficiles ou impossibles augmentations d'impôts ;
- si ces bases sont inéquitables par rapport aux contribuables, il est difficile de trop s'appuyer dessus (cf. la taxe d'habitation) ;
- si les bases sont très fluctuantes, il est difficile de bâtir une stratégie à long terme (cf. les droits de mutation et la vignette automobile).

1.3. Elle dépend du niveau de la pression fiscale

L'autonomie fiscale dépend aussi du niveau atteint par la pression fiscale :

- il existe une contrainte au niveau national et international sur les prélèvements obligatoires (cf. chapitre III) ;
- mais il existe aussi une contrainte locale qui dépend du niveau relatif de la pression atteinte sur chaque impôt ;
- il existe enfin la contrainte réglementaire des plafonds de taux.

On peut d'ailleurs constater que les collectivités territoriales sous-utilisent certaines marges de manœuvre dont elles disposent (non création de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), abattements peu utilisés, mimétisme sur les taux). Dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001, le Sénat constate ainsi qu'en 2000, seulement 5 % des départements, 7,7 % des EPCI à fiscalité propre et 13,6 % des communes ont choisi de faire varier différemment les taux des quatre taxes. Aucune des régions n'a opté pour cette solution.

Pour toutes ces raisons, certains considèrent que la marge de manœuvre fiscale des collectivités est de plus en plus réduite dans les faits.

2. Ses inconvénients sont aggravés en France

Les inconvénients de l'autonomie fiscale locale recoupent ceux de l'autonomie financière déjà présentés ci-dessus, à savoir les inégalités et les distorsions économiques. Il suffit ici de préciser que les inconvénients généraux sont aggravés dans le cas de la France par plusieurs facteurs, dont :

- le morcellement du territoire, qui accentue tous les phénomènes d'inégalité de répartition des bases, de concurrence fiscale, de débordements de consommation, de gaspillages et de régulation globale ;
- l'archaïsme des impôts, bien connu en France, qui concerne aussi bien le mode de calcul des bases que la non révision des valeurs

locatives, ce qui aboutit à des injustices entre contribuables et des inégalités accrues entre collectivités ;

- les mesures correctives, partielles et incohérentes, multipliées par l'Etat par l'intermédiaire d'exonérations, de dégrèvements ou de dispositifs de péréquation, pour lutter contre des inégalités entre contribuables et entre collectivités, qui sont liées à un système fiscal obsolète.

Soit autant de réalités qui engendrent l'incompréhension, la confusion et l'irresponsabilité.

3. Ses fondements juridiques sont incertains

3.1. La Constitution et la loi

La Constitution du 4 octobre 1958 n'établit aucun lien explicite entre le principe de libre administration et celui d'autonomie fiscale locale (ni d'ailleurs avec celui d'autonomie financière). Elle réserve à la loi (article 34) le pouvoir de fixer « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». C'est de la loi du 10 janvier 1980 que les conseils élus des collectivités locales tiennent le pouvoir de voter chaque année le taux des taxes directes locales.

3.2. Les décisions du Conseil constitutionnel

C'est alors dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'il faut aller chercher une première et incertaine affirmation de l'autonomie fiscale locale et de son lien avec le principe de libre administration des collectivités territoriales :

- dans sa décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, le Conseil a fixé un principe général selon lequel « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités locales au point d'entraver leur libre administration » ;
- la décision n°91-291 du 6 mai 1991 a établi qu'un prélèvement par l'Etat sur les ressources fiscales d'une collectivité ne peut être opéré « qu'à titre exceptionnel et ne doit concerner qu'une partie de l'impôt local : il doit être défini avec précision quant à son objet et à sa portée ; il ne doit pas avoir pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités concernées » ;
- le Conseil a admis la constitutionnalité d'un prélèvement sur les recettes fiscales d'une collectivité en précisant « qu'en égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement de la Ville de Paris, sa suppression n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales » (décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991) ;
- la décision la plus intéressante est sans doute la plus récente, celle du 29 décembre 1998 n° 98-405 DC, relative à la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle. Le Conseil a rappelé que les règles posées par la loi « ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités au point d'entraver leur libre administration ». Puis il a considéré que, puisqu'en

contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation (...), ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre les ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration.

Ainsi il y aurait atteint le principe de libre administration dans deux cas : si la mesure avait pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités locales et si elle restreignait de manière exagérée les ressources fiscales locales.

3.3. Des assises incertaines

Même si la jurisprudence ambiguë du Conseil constitutionnel semble confirmer que le principe de libre administration implique un seuil minimal de ressources fiscales locales, cela ne supprime pas les incertitudes : à quel niveau se situe ce seuil minimal ? Qu'entend-on par ressources fiscales des collectivités territoriales ? Des impôts locaux, des impôts transférés ? Quelle marge de manœuvre par rapport à ces impôts ? Bref le débat reste entier. Et il est aujourd'hui plus politique que juridique, de sorte que les partisans d'une suppression ou d'une forte limitation de l'autonomie fiscale peuvent s'appuyer sur cette absence de fondements juridiques certains.

4. L'autonomie de dépense assise sur des dotations présente quelques avantages

La perspective d'un accroissement progressif de la part des dotations dans les ressources des collectivités territoriales a ses partisans aussi bien chez les élus locaux que parmi les représentants de l'Etat. Nous examinerons de façon plus précise dans le chapitre V les arguments contradictoires relatifs au processus de recentralisation fiscale. Il suffira ici de rappeler quelques avantages de l'autonomie de dépense assise sur des dotations.

4.1. Une régulation des finances locales facilitée

Le cantonnement progressif de la fiscalité locale et la montée en puissance des dotations et transferts permettent à l'Etat de mieux maîtriser l'évolution des dépenses et des ressources locales. Ils permettent aussi d'élargir progressivement la marge de manœuvre théorique pour la péréquation financière.

4.2. Les avantages présumés de la simplicité

Pour les collectivités territoriales, les dotations peuvent introduire une meilleure prévisibilité de leurs ressources. Pour l'Etat, le cantonnement des impôts locaux peut se traduire à terme par des économies de gestion.

4.3. Des perspectives pour les collectivités défavorisées

Pour certaines collectivités, le renforcement des dotations pourrait avoir des avantages si la péréquation était en même temps accentuée :

- celles à qui l'autonomie fiscale n'assure pas l'autonomie financière en raison de la pauvreté des bases fiscales peuvent espérer un surplus de péréquation ;
- celles qui sont menacées de perdre leurs bases fiscales (départ d'entreprises, exode démographique) voient dans les dotations une assurance contre le risque ;
- certaines croient pouvoir échapper, grâce aux dotations, aux aléas financiers de la conjoncture économique.

L'important pour les collectivités c'est d'avoir des ressources suffisantes pour faire face à leurs charges : voilà le grand argument avancé en faveur de la simple autonomie de dépense. Encore faudrait-il que les dotations soient suffisantes et la péréquation au rendez-vous, ce qui est un autre problème.

B - PAS DE RÉELLE AUTONOMIE FINANCIÈRE SANS AUTONOMIE FISCALE

Il importe de bien mesurer les marges de manœuvre liées à l'autonomie fiscale et les avantages qu'elle comporte sous certaines conditions.

Les relations entre le partage ou le transfert d'impôts et l'autonomie fiscale seront examinées au chapitre III.

1. Des marges de manœuvre multiples

Les marges de manœuvre liées à l'autonomie fiscale sont d'une double nature :

1.1. Des marges de manœuvre directes

Celles-ci consistent d'abord dans la possibilité de fixer le taux de l'impôt ou le niveau d'imposition par rapport à un barème. On oublie souvent que cela ne joue pas qu'à la hausse et la stabilisation des taux ou leur baisse constitue aussi des actions de gestion et des signaux politiques ; ces marges de manœuvre directes concernent aussi la possibilité d'instaurer ou non certains abattements ou des exonérations, ce qui fait partie de la politique sociale ou économique d'une collectivité.

1.2. Des marges de manœuvre indirectes

Celles-ci sont moins présentes dans le débat relatif à l'autonomie fiscale mais sont cependant décisives. Elles résultent de trois effets :

- l'effet d'évolution spontanée des bases, dont l'impact sur le produit fiscal est très souvent supérieur au taux, est en fait essentiel mais beaucoup moins apparent ; même en cas de blocage des taux, l'autonomie fiscale pourrait ainsi subsister ;
- l'effet de levier sur la capacité d'emprunt est une deuxième marge indirecte : la soupape financière que constitue l'autonomie fiscale permet non seulement à la collectivité d'être plus sereine dans sa gestion prévisionnelle de l'endettement mais autorise le banquier à consentir plus facilement un prêt et à de meilleures conditions (en raison d'un meilleur « rating » de la collectivité) ;
- l'effet « retour sur investissement » est certainement un des meilleurs arguments en faveur de l'autonomie fiscale. Cet effet est le résultat d'une politique de développement et de bonne gestion qui permet à une collectivité de favoriser l'enrichissement de ses habitants et de

ses entreprises et l'arrivée de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises. Tout cela se traduit par un gonflement des bases fiscales et même des dotations qui, lui-même, permet de rembourser des emprunts, de stabiliser ou baisser la pression fiscale et d'entreprendre de nouveaux projets.

2. Des avantages irremplaçables

2.1. Elle constitue un fondement de la démocratie locale

Le lien fiscal est un des éléments essentiels du « marché politique » local (pour reprendre une expression du sénateur Yves Fréville). Il renforce la relation existant entre les responsables élus, les entreprises et les ménages. Les citoyens et les entreprises sont mieux à même de juger non seulement l'efficacité de la gestion mais les conséquences financières des choix et des initiatives des élus locaux.

C'est donc un facteur de responsabilisation des acteurs du développement local en permettant une confrontation plus claire entre les besoins et les contraintes de moyens.

C'est aussi un instrument d'autonomie des choix locaux. Dans un système réellement décentralisé, ce n'est pas l'Etat qui, par des dotations, fixe le niveau de dépenses de telle ou telle collectivité et limite sa capacité d'initiative. C'est aux citoyens de dire à quel niveau doivent se situer leur effort, les services utilisés et les investissements à engager.

Les marges de manœuvre que comporte l'autonomie fiscale permettent à la fois de choisir le niveau souhaité pour les services locaux et d'engager des projets et des initiatives de développement (aménagement, infrastructures, urbanisme, incitations, services divers, etc.).

2.2. Elle est aussi un levier d'efficacité

L'autonomie fiscale est un facteur essentiel de l'efficacité de la gestion locale.

Elle constitue une incitation au dynamisme et à la bonne gestion : l'effet « retour sur investissement » ci-dessus décrit permet l'autofinancement total ou partiel des projets voire dans certains cas autorise une baisse ultérieure de la pression fiscale. Elle encourage l'analyse économique des implications des différents investissements locaux.

Elle facilite une meilleure répartition dans le temps de l'effort financier des usagers contribuables en articulant pression fiscale, emprunt, retour sur investissement. Elle permet aussi de choisir, dans certaines limites, la répartition de l'effort entre contribuables.

Elle constitue aussi un régulateur irremplaçable de dépenses à la fois comme modérateur, car les impôts ont un coût politique, mais aussi comme indicateur de satisfaction permettant de mieux choisir les priorités.

Enfin, l'autonomie fiscale représente un facteur d'adaptation appréciable permettant de faire face aux aléas de la vie locale (variation de population, catastrophes, nouvelles normes, opportunités nouvelles, etc.) mais aussi

d'amortir le choc de nouveaux transferts de compétence qui ne sont presque jamais tout à fait compensés.

3. Les conditions de son efficacité économique et sociale

Certes, pour que l'autonomie fiscale locale présente un maximum d'avantages et un minimum d'inconvénients, il importe également que quatre séries de conditions soient réunies.

3.1. Une bonne assise des impôts

Il faut d'abord que les bases des impôts locaux soient rationnelles et équitables (nous verrons plus loin que ce n'est pas le cas en France), que l'assise territoriale des impôts soit assez large pour limiter au maximum les distorsions économiques et sociales ci-dessus décrites et que le degré d'autonomie fiscale soit suffisant : que les impôts locaux sur lesquels la collectivité a une marge d'autonomie représentent un pourcentage significatif des ressources de fonctionnement.

3.2. Un bon fonctionnement des mécanismes régulateurs

Afin que les collectivités n'abusent pas de l'autonomie fiscale en surtaxant ménages et entreprises, il est essentiel que puissent jouer normalement certains mécanismes régulateurs :

- par rapport aux impôts assis sur les ménages, il est nécessaire que le « marché politique local » fonctionne correctement et que le nombre de contribuables exonérés ne soit pas trop élevé ;
- par rapport aux impôts assis sur les activités économiques, il existe certes la sanction de la mobilité mais il apparaît nécessaire que des plafonds soient établis, notamment parce que le libre choix d'implantation ou de déménagement ne peut jouer facilement. On peut aussi envisager un couplage avec les impôts sur les ménages, comme c'est le cas en France.

3.3. Des mécanismes correcteurs des inégalités

L'autonomie financière locale, on l'a vu, ne va pas sans inégalités et c'est encore plus vrai de l'autonomie fiscale. C'est pourquoi le bon fonctionnement d'un système des finances locales implique des mécanismes correcteurs des inégalités. Nous analyserons dans la suite du rapport quels pourraient être des critères adaptés de péréquation. Sans celle-ci, pour de nombreuses collectivités, le principe constitutionnel de libre administration risquerait de rester un vœu pieux.

En complément de la péréquation, une politique volontariste d'aménagement du territoire est elle aussi indispensable pour éviter les fractures territoriales et les processus de déclin dans certaines zones défavorisées.

3.4. Une exigence de transparence

Une des contreparties de l'autonomie financière et fiscale réside dans l'obligation, pour les collectivités, de rendre des comptes non pas de façon purement formelle mais suivant des règles et des modalités permettant un

véritable débat public et donc un réel contrôle des citoyens, pas seulement sur la régularité mais aussi sur l'efficacité de la gestion.

A cet égard, il faut ajouter que l'autonomie financière et fiscale appelle un renforcement de la formation des élus, notamment dans le domaine financier.

3.5. Une discipline collective

L'autonomie fiscale locale implique aussi que l'Etat et les collectivités territoriales se mettent d'accord sur des règles du jeu en matière de prélèvements obligatoires et d'endettement.

Extraits de l'audition, devant la section des finances du Conseil économique et social,
de M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des finances locales
le 4 octobre 2000

(...) « Nous passons à un système qui sera définitif en 2003 dans lequel nous aurons un peu plus de 300 milliards de recettes fiscales, 350 de compensations budgétaires, qui évidemment risquent de se réduire comme une peau de chagrin... »

(...) « Devant cet état de fait actuel, il y a une alternative. En font foi tous les débats qui ont lieu dans toutes les assemblées territoriales, que ce soit à l'association des maires, l'association des présidents de Conseils généraux, l'association des présidents de région, le Comité des Finances locales... »

(...) « Donc quelle est l'alternative ? Elle est de savoir si le concept d'autonomie des collectivités locales doit être appuyé par une certaine autonomie de la fiscalité ou bien si le concept de l'autonomie des collectivités locales peut subsister avec une fiscalité complètement aux mains de l'Etat. C'est la question. »

ATELIER N° 1

Autonomie financière et évolution du pouvoir normatif : quelle autonomie réelle pour les régions ?

Atelier animé par Guy Gilbert, Professeur à l'université Paris X Nanterre, et Romain Pasquier, chargé de recherche CNRS à l'IEP de Rennes

Intervenants

Marc-René Bayle, Directeur adjoint de la DGCL
 Arnaud Caron, Vice-président du Conseil régional Picardie
 Raymond Forni, Président du Conseil régional Franche-Comté
 Michel Klopfer, Consultant en finances locales
 Guy Lafite, Directeur des collectivités et institutionnels locaux à la Caisse nationale des Caisses d'Épargne
 François Patriat, Président du Conseil régional Bourgogne
 Michel Sapin, Président du Conseil régional Centre
 Philippe Valletoux, Vice-président du directoire de Dexia
 Adrien Zeller, Président du Conseil régional Alsace

I. Évolution du pouvoir normatif des régions

Romain Pasquier

A titre liminaire, deux séries de questions doivent être abordées.

D'une part, doit-on perpétuer indéfiniment « l'exception française » ? La France se distingue en effet de ses voisins par un pouvoir normatif régional très limité. Doit-on continuer dans cette voie ou envisager des réformes ? Les évolutions paraissent souvent difficiles à mener en France. Lors des Assises des libertés locales, un certain nombre de régions avaient demandé des compétences élargies en matière de politiques agricole, sanitaire, éducative ou encore culturelle. La plupart de ces demandes n'ont pas été suivies d'effet.

D'autre part, ne pourrait-on pas, via la régionalisation, mettre de l'ordre dans la décentralisation ? La notion de « chef de file » ne serait-elle pas un moyen normatif de spécialiser un certain nombre de collectivités ? En outre, pourrait-on imaginer une régionalisation de l'État plus poussée en conservant des DRAC, des DIRE... ? Ne faudrait-il pas confier des fonctions d'État aux régions ?

Michel Sapin

Peut-être peut-on essayer de s'interroger sous deux aspects. Première question : raisonne-t-on à Constitution française inchangée ? La Constitution française telle qu'elle est actuellement n'est pas de type fédéral. Il est donc difficile dans ces conditions de réfléchir aux pouvoirs normatifs supplémentaires que l'on peut accorder aux collectivités territoriales. Néanmoins, on peut s'interroger sur certaines dérives centralisatrices de l'État. Si l'on transfère aux régions des compétences, par exemple l'action de formation dans les domaines sanitaire et social, mais qu'en même temps, l'État conserve la capacité de réguler, au niveau national, le nombre d'infirmiers, leur formation, etc. s'amorce alors une contradiction entre l'esprit et la réalité de la décentralisation. Les administrations centrales de l'État cherchent à conserver leur pouvoir dans le processus de décentralisation. Dès lors,

il conviendrait de réformer l'organisation de ces services. Plus on est décentralisateur, plus il faut réformer les services de l'État.

Par ailleurs, toujours à Constitution inchangée, la décentralisation à la française conduit à une superposition des niveaux d'administrations qui ont tous légitimité, y compris juridique, à intervenir dans tous les domaines, dès lors qu'ils concernent leur territoire. On vise ici la clause de compétence. Par exemple, les routes nationales relèvent de la compétence nationale mais les régions doivent participer à leur financement. Si dans le domaine culturel, la multiplicité des intervenants favorise la créativité et la liberté, dans d'autres, ce mode d'organisation se révèle source de complexité.

A l'inverse, si l'on envisage une évolution de la Constitution, on doit dès lors s'interroger sur la nécessité d'instaurer ou non un État fédéral. Si l'on estime que les régions doivent disposer d'un pouvoir normatif et des compétences attribuées, on entre dans la définition d'un État fédéral à l'allemande. C'est la Constitution, et non le législateur, qui fixe les pouvoirs des différents niveaux. Les régions souhaitent-elles une organisation fédérale ? Une telle organisation serait-elle dans l'esprit français ? Le sujet est délicat et reste ouvert.

Michel Klopfer

On ne peut pas vouloir à la fois maintenir les strates de collectivités et changer complètement la donne. Puisque l'on ne remet pas en cause les départements, que les communautés de communes sont en train d'apporter la preuve de leur utilité et que les communes ne voudront jamais disparaître, comment, dans ces conditions, disposer d'un pouvoir régional fort ?

On a pu évaluer toute l'ambiguïté de ce débat lors du vote de « l'Acte II » de la décentralisation, notamment au Sénat. La loi devait donner de vraies compétences aux régions. En réalité, au final, elle renforce une fois de plus les pouvoirs et compétences des départements sans clarifier ceux des régions.

Marc-René Bayle

Première observation : à Constitution constante, la France n'est pas un État fédéral mais une République unitaire décentralisée. Néanmoins, les collectivités locales disposent d'un pouvoir normatif. Même avant la réforme constitutionnelle, elles disposaient d'un pouvoir réglementaire, qui a été consolidé par la réforme sur la décentralisation.

Deuxième observation : la décentralisation ne peut pas réussir sans, parallèlement, un mouvement puissant de déconcentration. Ce mouvement est engagé depuis 23 ans, les textes datant de 1982. Il est vrai que certains ministères ont tendance à conserver leurs cadres sur place. Tous les Gouvernements se sont heurtés à cette problématique. Mais des dispositions ont été prises pour accompagner le mouvement de déconcentration.



Enfin, dernier point : on remarquera que dans d'autres États européens, le pouvoir financier des collectivités locales est parfois moins important qu'en France. Ainsi, en Allemagne, par exemple, les *Länder* vivent des transferts.

Arnaud Caron

Je ne pense pas que le débat porte sur le choix entre un État unifié centralisé et un État fédéral. Il existe des droits dérogatoires exceptionnels en France ; on citera par exemple l'Outre-Mer, où certains pouvoirs élargis sont comparables aux pouvoirs législatifs secondaires existant dans d'autres pays. Ainsi, à Constitution constante, on pourrait faire beaucoup mieux que ce qui est fait actuellement en France métropolitaine.

Marc-René Bayle

Les constitutionnalistes reconnaissent que le droit administratif devient de plus en plus diversifié depuis quelques années. Les lois calédoniennes comprennent par exemple d'importants éléments de fédéralisme.

Guy Gilbert

Faut-il confier des pouvoirs normatifs supplémentaires aux régions ? Cela supposerait-il de réviser la Constitution ?

Le maire, par exemple, dispose de pouvoirs normatifs considérables dans certaines situations. Il est chargé d'assurer la sécurité, il peut prendre des mesures concernant l'usage des espaces publics, les tenues vestimentaires dans l'espace public... Ces pouvoirs ne remettent pourtant pas en cause l'idée de République unitaire.

A mon sens, la question qui se pose est celle de la clarification des fonctions des institutions politico-administratives. L'empilement des échelons administratifs est incompréhensible pour les citoyens, voire pour certains élus ! Entre les communautés de communes, les syndicats mixtes, etc. il est bien difficile de s'y retrouver. Il faudrait simplifier ces différents niveaux administratifs.

On note également un transfert de plus en plus fort de compétences des communes vers les pays « loi Voynet » (L. n° 99-533, 25 juin 1999) et des départements vers les régions, en respectant le principe de subsidiarité, qui fonctionne bien au niveau européen. L'efficacité de l'administration passe par la redéfinition des compétences entre les différents échelons. Pourquoi ne pas envisager, par exemple, que les DRIRE soient placées sous l'autorité de la région et soient chargées de faire respecter le droit en matière d'industrie et d'environnement ? Pourquoi les régions ne pourraient-elles pas instaurer une législation différente de celle de l'État en fonction de leurs propres objectifs politiques ? Il convient en effet de s'adapter aux réalités du terrain. Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause le pouvoir régalién de l'État (dont tout le monde n'a d'ailleurs pas toujours la même définition).

Raymond Forni

Ne touchez pas trop à la commune ! Dans notre pays, la commune rurale, symbolisée par les monuments aux morts, l'église etc., joue encore un rôle important. Je ne suis pas sûr que ce soit à ce niveau qu'il faille procéder à des modifications.

Je donnerai également un deuxième avertissement : les réformes constitutionnelles ne sont pas simples à réaliser en France. Pour les mettre en œuvre, soit une majorité de trois cinquièmes au Parlement est indispensable soit il convient de procéder à un référendum. L'adoption des lois est plus simple, puisque l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot, peut imposer son point de vue en fonction des majorités élues par le peuple.

Par ailleurs, nous ne sommes pas dans un pays où domine l'idée de fédéralisme. Notre histoire n'est pas la même que celle des États-Unis, de l'Allemagne ou de l'Italie. L'unité italienne a été tardive. L'Allemagne s'est construite sur des ruines et les États-Unis sont une démocratie récente. L'Espagne est peut-être un contre-exemple. Ce pays, qui a connu une dictature, a laissé naître le fédéralisme pour pouvoir évoluer et rejoindre le rang des grandes démocraties.

Autre remarque : malgré la volonté claire de construire une véritable décentralisation, on a pu observer une reprise en main par les différents gouvernements, de gauche comme de droite, qui ont rendu la situation encore plus complexe ou ont agi de manière autoritaire. On a donc travesti l'idée de décentralisation. L'État n'a jamais voulu renoncer à ses prérogatives. Nous sommes dans un pays non seulement centralisateur mais aussi dominé par une classe politique d'origine uniforme. La représentation de l'État dans nos départements et régions fait rire l'Europe entière. Des monarchies départementales et régionales règnent en France. Le statut de préfet est invraisemblable. On ne trouve rien de semblable dans les autres démocraties. Les gouverneurs, aux États-Unis, ont plus de pouvoir que les préfets mais n'ont pas leur statut. En outre, les préfets, qui ne restent que trois ou quatre ans à leur poste, ont-ils le temps de percevoir la réalité qui les entoure ? Je n'en suis pas persuadé.

A mon sens, on pourrait confier aux collectivités territoriales (comme c'est déjà le cas pour les maires) un pouvoir réglementaire leur permettant de bénéficier d'un cadre correspondant à la politique qu'elles souhaitent mener. Il ne s'agirait pas, bien évidemment, de permettre à un Président de Région d'interdire par exemple le passage sur son territoire des déchets nucléaires ! Il convient de conserver malgré tout une unité.

En conclusion, avant de parler de pouvoir normatif pour les collectivités, il faut s'atteler au chantier de la réforme de l'État.

Guy Gilbert

L'adoption du fédéralisme nécessitant une modification de la Constitution n'est pas une solution envisageable immédiatement. Je propose donc de clore ce débat. La réduction du nombre de niveaux de collectivités ne pourrait pas non plus être appliquée rapidement.

Aujourd'hui, c'est surtout le pouvoir réglementaire d'application qui est transféré. La possibilité de le moduler localement doit être mise en regard de l'intérêt collectif et du traitement égal des citoyens devant la loi. Les marges de manœuvre ne sont donc pas si importantes que cela.

Le premier problème réside dans l'augmentation des compétences. Concernant la clarification des compétences, il y a là effectivement une piste de travail. L'État fait appel aux fonds des collectivités locales dans certains domaines sans que les compétences de chacun soient clairement définies. Dans bien des cas, les acteurs eux-mêmes ne sont pas totalement favorables à une clarification totale. Des spécialisations apparaissent. A titre d'exemple, les départements jouent de plus en plus un rôle majeur dans le domaine social. C'est via ces spécialisations qu'il y aura une plus grande cohérence dans les compétences.

Plus on clarifiera et augmentera les compétences, plus on changera la nature même de la région, conçue au départ comme une structure d'administration de mission et amenée à devenir de plus en plus un organe de gestion. Cette évolution posera la question de la marge de manœuvre financière qui lui correspondra.

Romain Pasquier

Il n'est ni nécessaire, ni suffisant, de rebaptiser l'Hexagone « République fédérale française ». On me qualifie souvent de jacobin et je commence à l'assumer ! Néanmoins, il ne faut pas hésiter à donner plus de compétences aux collectivités et à clarifier les rôles.

Actuellement, les collectivités disposent d'une certaine marge de manœuvre sur leurs ressources financières et peuvent moduler certains taux de taxes. Sommes-nous pour autant dans une République fédérale ? J'en doute. Si, demain, les régions, comme c'est le cas en Italie, peuvent créer des taxes supplémentaires sur les déchets ou sur certaines pratiques agricoles, nous ne deviendrons pas pour autant une République fédérale. Donner plus de pouvoir aux régions ne signifie pas qu'on va les autoriser à faire n'importe quoi. Prenons l'exemple de l'Europe : un État membre ne peut pas bloquer le fonctionnement de l'UE. Les intérêts européens ou nationaux peuvent primer sur ceux des États ou des régions.

Concernant la simplification des structures, Monsieur Forni a indiqué que tout le monde tenait à la commune rurale. Beaucoup de maires de communes rurales ont des difficultés à exercer l'ensemble des compétences qui leur sont confiées. Il est parfois difficile de trouver des candidats pour assurer la fonction de maire dans ces localités. Je ne pense pas qu'il y ait attachement à certaines compétences techniques. Il faudra un jour mener un débat à ce sujet. Les taux d'abstention commencent à être considérables. Si le maintien d'un État fort est important, la question de la survie de la démocratie se pose et cette question est plus importante que celle de l'administration de l'État.

Olivier LANDEL, délégué général de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF)

Les événements récents dans les banlieues ont souligné l'importance des inégalités territoriales. Les écarts de richesse et de revenus sont beaucoup plus importants au sein même des agglomérations qu'entre les régions. Malgré la garantie *a priori* de l'égalité de traitement des citoyens, le système ne fonctionne pas. Ne pourrait-on pas donner plus de pouvoir aux niveaux adéquats, qui ne sont pas forcément les mêmes selon les territoires ?

Un intervenant

Vous soulevez la question de la péréquation. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Les disparités entre collectivités sont considérables. Un système de péréquation permettrait de simplifier le dispositif.

Les communautés de communes représentent un bon exemple de solidarité entre collectivités locales. Cette solidarité se limite cependant à des territoires proches les uns des autres. Il conviendrait de raisonner sur l'ensemble du territoire français et créer une commission ad hoc pour réfléchir à la péréquation, qui devrait être décidée au niveau de l'État en accord avec les collectivités locales. Même ceux qui croient être riches par rapport aux autres ne refusent pas forcément de partager.

Eliane Giraud, Conseillère régionale déléguée à l'agriculture, au développement rural et aux parcs naturels en région Rhône-Alpes

La tournure prise par le débat me gêne. Le fait que 20 régions sur 22 soient à gauche reflète une crise. Il est dangereux que les citoyens passent de gauche à droite sans que l'on réponde à leur insatisfaction. Il faut analyser la crise actuelle. Comment répondre par nos outils politiques aux interrogations de nos concitoyens ? Je me trouve confrontée tous les jours à cette question.

Il faut s'interroger, à mon sens, sur le rôle des régions. Comment reconnaître à la région un rôle d'assembleur, de dynamique, y compris à l'international ? Comment se repositionner, non pas en supprimant des échelons, mais en procédant à des modifications institutionnelles suffisamment fortes, notamment au niveau du Sénat ?

Romain Pasquier

Les Français n'aspirent pas à une République fédérale, qui ne correspond pas à leur histoire. Le problème, dans notre pays, est celui du choix. Laisser croire aux différents échelons qu'ils ont tous les pouvoirs sans en avoir jamais les moyens crée des conflits de pouvoirs. Il devient nécessaire de clarifier l'attribution des compétences. Les financements même s'ils peuvent s'avérer « gênants » sont aujourd'hui inévitables : aucune collectivité n'a les moyens d'assumer seule ses compétences. Il conviendrait dès lors de déterminer un véritable « chef de file » et qui, en fonction de ses ressources, pourrait faire appel à telle ou telle collectivité. A ces conditions, la péréquation pourra se réaliser.

Plutôt que de vouloir tout changer, il conviendrait de redéfinir, clarifier, et, à partir de là, autoriser des financements intelligents.

II. L'autonomie financière des régions**Guy Gilbert**

Le système de fiscalité locale est à bout de souffle en France et les régions en subissent les conséquences. La taxe professionnelle est moribonde depuis 1999 ; la TIPP (Taxe intérieure sur les produits pétroliers) n'est pas un impôt local ; la taxe d'habitation a disparu dans les régions... Dans ces conditions, peut-on encore sauver la fiscalité régionale ? La question est ouverte mais, à mon sens, l'État n'a plus les moyens financiers de poursuivre sa politique de réforme des finances locales. De fait, les réformes de la fiscalité locale se sont toujours faites par l'abondement de ressources de l'État.

Confier l'autonomie fiscale aux régions leur apporterait-elle une ressource politique et financière ? Inutile de revenir sur l'alinéa 3 du 72-2 de la Constitution...

Dans ces conditions, faut-il renforcer l'autonomie financière des collectivités et la mettre à l'abri de l'activité législative incessante, qui risquerait de priver demain les régions de leurs rentrées fiscales ?

Faut-il croire à une réforme fiscale d'ensemble ou à un pacte de stabilité conclu par l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales, qui réfléchiraient au partage des 3 % de déficit public et des 60 % de dette publique ? Ces trois acteurs sont concurrents dans l'accès à la ressource fiscale.

Faut-il inventer de nouveaux moyens de financement pour les régions et redéfinir les modes de relations financières entre l'État et les collectivités locales ?

Philippe Valletoux

La nature des débats n'a pas été modifiée depuis les lois « Deferre » (L. n° 82-213, 2 mars 1982 ; L. n° 83-8, 7 janv. 1983), ce qui est inquiétant ! Cela vaut aussi pour le problème des finances. Je fais partie d'une institution qui, chaque semestre, publie un état des finances locales, dont il lui a souvent été reproché de dresser un tableau trop idyllique. L'Observatoire de la fiscalité, en faisant le même travail, a abouti aux mêmes conclusions que nous, tout en soulignant que les nuages s'amoncelaient.

L'échelon régional est le « mal-aimé » de la décentralisation. Les priorités économiques ont bien changé depuis l'adoption de la taxe professionnelle. Le véritable problème est de trouver de la pérennité dans le mouvement. On fait dépendre nos raisonnements sur les finances locales de l'État, seul acteur impécunieux du système public, ce qui est contradictoire.

Les régions ne sont plus uniquement des engins d'investissement. En matière de finances, il convient de s'interroger sur le côté non évolutif des recettes. Se pose également le problème des contrats de plans. Enfin, les régions doivent devenir des échelons de péréquation. Encore faudrait-il en trouver les moyens. L'expérience montre que la DGF ressemble étonnamment à la taxe locale. Il n'y a donc pas eu beaucoup de changement.

La fiscalité locale doit être repensée. Nous n'échapperons pas aux impôts partagés pour les régions. C'est là une conviction personnelle.

Michel Klopfer

Comment les régions pourraient-elles être « chefs de file » alors qu'elles se situent au dernier rang des collectivités en matière de ressources propres ? Le niveau des ressources propres se monte à 56 % pour les communes et groupements, à 57 % pour les départements mais à seulement 36 % pour les régions. Pourtant, du fait d'un système de financement en cascades, les régions financent les départements, les communes et les groupements de communes.

La loi sur l'évolution de la taxe professionnelle est mal conçue et ouvre la voie à l'évasion fiscale. En défendant la TP telle qu'elle est aujourd'hui, on préserve aussi les finances de l'État.

Guy Lafite

Nous sommes tous d'accord pour dire que nous entrons dans une nouvelle ère marquée par la réduction des recettes fiscales. Le coût de la facture pour les régions sera de 10 % des recettes fiscales. Il y aura aggravation des inégalités. Plus la marge de manœuvre fiscale se réduira, plus les subventions accordées par un niveau de collectivité à un autre risqueront d'être réduites. C'est ce que craignent les petites communes. On aboutit à un système incohérent, qu'il faudrait repenser, et qui est contradictoire avec la volonté de faire jouer un rôle moteur aux collectivités et notamment aux régions. Les structures intercommunales à fiscalité unique seront les premières touchées. On a évoqué, à une époque, la spécialisation de la fiscalité par niveaux. Il faudrait garder une certaine cohérence en matière de fiscalité publique. Il faudra réfléchir à la conception de la fiscalité locale. On sait que l'État n'a pas de marge de manœuvre. Il faut trouver un système cohérent, lié aux compétences des collectivités. Cela implique l'élargissement des compétences des régions, en particulier dans le domaine de la gestion.

Il existe probablement des marges de manœuvre en matière de maîtrise des dépenses. La compétence de développement économique est par ailleurs fondamentale. Puisque la croissance de la taxe professionnelle sera bloquée par l'imposition d'un plafond, l'élargissement de la base fiscale sera la seule solution pour augmenter les recettes. Il faudra donc assurer l'essor économique des régions. Le capital-risque est un des outils permettant d'y parvenir.

De la salle

J'aimerais faire cinq observations. Premièrement, le système de financement fiscal français est relativement équilibré : 50 % de fiscalité, 30 % de dotation de l'État et 20 % d'emprunt. Deuxièmement, beaucoup ont parlé de péréquation. Il ne faut

pas oublier qu'une réforme importante a simplifié le concours financier de l'État aux collectivités locales. Elle a concerné principalement les communes, les EPCI et les conseils généraux.

Troisièmement, le Premier ministre a annoncé qu'il organiserait une conférence des finances publiques associant l'État, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Cette conférence est destinée à dresser un état des lieux des finances et à déterminer une stratégie partagée en matière de finances publiques.

Quatrièmement, concernant la taxe professionnelle, il ne s'agit pas ici de refaire le débat parlementaire, qui n'est d'ailleurs pas encore terminé. La question, pour les collectivités locales et notamment les régions, porte sur le ticket modérateur. À titre informatif, à l'Assemblée nationale, le taux de référence de 2004 a été majoré de 4,5 %, si bien que le coût pour les régions (qui sont les plus affectées) va passer à 178 millions d'euros. Le Sénat doit se prononcer sur la mission « recettes » des collectivités territoriales. Une mesure de modulation du ticket modérateur en faveur des collectivités ayant des bases plafonnées à un taux donné est également à l'étude.

Enfin, l'intercommunalité est un succès, tout au moins sur le plan quantitatif, puisque l'ensemble du territoire est couvert. Il faut progresser sur le plan qualitatif. Une directive récente du ministre de l'Intérieur demande aux préfets de réunir dans un délai de six mois la commission départementale de coopération intercommunale pour faire un schéma de rationalisation de l'intercommunalité.

Adrien Zeller

Les régions doivent se faire entendre sur la réforme de la taxe professionnelle. La voix des régions au Parlement est rarement affirmée, ce qui montre la petite place qu'elles occupent dans le système institutionnel français.

Dans les régions, la part de la fiscalité dans les ressources régulières n'est que de 25 à 30 %. Mais, la taxe professionnelle étant l'une de leurs ressources principales, sa modification affecte plus les régions que les autres collectivités. La diminution de la liberté fiscale des régions n'a pas débuté en 2005 mais en 1998 avec la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, sans parler de l'élimination de la part régionale de la taxe additionnelle sur les droits de mutation. Je trouve logique que les régions puissent bénéficier d'une part modulable de la TIPP. J'envisage d'utiliser ce levier.

Nous devons faire face à des dépenses en hausse, ce qu'illustrent quelques exemples. Concernant les comptes ferroviaires du TER, les dotations qui nous sont attribuées progressent de 2,4 %, alors que la facture de la SNCF est en hausse de 3,6 %, à service égal. Pour nous, cet écart représente presque un point d'impôt par an. Nous pouvons nous attendre à ce que les crédits européens se réduisent. Il est important que nous puissions faire face à ce désengagement. En outre, il est essentiel pour le développement du pays que nous puissions intervenir, y compris via des financements croisés, que je n'ai jamais condamnés pour les grands projets.

La question de la marge fiscale des régions reste posée.

Enfin, il faudra un jour poser la question des inégalités de ressources régionales. La première inégalité est celle constatée entre l'Ile-de-France et toutes les autres régions. Il n'est pas normal que l'État s'occupe de la culture, des transports... dans certaines parties du territoire mais pas dans d'autres.

Il est temps que notre pays donne sa juste place aux régions.

>

Michel Sapin

Certaines mesures, souvent légitimes (la plus légitime a été la suppression de la base salaire de la taxe professionnelle), ont contribué à réduire l'autonomie fiscale des régions. Ce processus est amplifié aujourd'hui avec l'évolution de la TP et le plafonnement des recettes de TIPP. Comment résoudre ce problème ?

Le débat sur l'autonomie fiscale mené par le Gouvernement pose problème : c'est au moment où cette autonomie n'est plus possible qu'on l'introduit dans la Constitution ! Par ailleurs, il conviendrait de s'interroger sur l'évolution des contributions de l'État, d'où l'intérêt d'une conférence des finances publiques, à l'image de ce qui existe en Allemagne. Mais cette conférence interviendrait après l'adoption de la loi de Finances ! Pour qu'elle ait un sens politique, elle devrait avoir lieu largement avant que le texte de loi de finances soit fixé et devrait constituer un moment important du débat politique. Une autre solution reste encore envisageable : recourir à des parts d'impôts au niveau national ou à des impôts nouveaux. Nous vivons un moment décisif. La situation ne peut plus continuer telle quelle. Certains proposent de recourir à une part de la CSG ou à une part de l'impôt sur les revenus, ce qui reviendrait un peu au même. Tout cela n'ôte rien à la pertinence du débat sur la péréquation. Exiger à la fois une totale autonomie fiscale et une totale solidarité se révèle contradictoire : il conviendrait désormais de sortir de ce débat.

Un intervenant

Généralement, il nous faut voter un budget en sachant que certaines dépenses seront certaines et d'autres aléatoires. A titre d'exemple, 2,5 milliards d'euros environ seront investis dans le TGV Rhin-Rhône, qui coûtera 524 millions d'euros aux collectivités territoriales. Or, eu égard au calendrier électoral, il n'y aura pas de véritable réforme de la fiscalité locale avant 2009.

Nous pourrions avoir à supporter l'impopularité de l'augmentation fiscale sans en profiter !

A titre informatif, le désendettement des collectivités locales a été de 20 milliards d'euros en quelques années, alors que la dette de l'État a augmenté dans le même temps de 400 milliards. Nous ne sommes pas de mauvais gestionnaires !

A mon sens, les contrats de plan État-Régions sont morts. Nous ne pouvons plus construire l'avenir sur leur base. S'il faut imaginer un système les remplaçant, il devrait permettre de faire jouer la péréquation et d'affecter des sommes venant de l'État à des investissements structurants dans les régions permettant de rétablir un certain équilibre.

François Patriat

L'État organise l'insécurité financière des collectivités territoriales. Prenons l'exemple de trois domaines dans lesquels nous n'avons pas de compétences. L'État n'accorde aucun fond à l'organisation des structures haut débit dans les territoires, si bien que certaines régions ont du mal à accéder au haut débit. Concernant les cancérpôles, ce sont les régions, les agglomérations et les départements qui financent les locaux, le matériel et les chercheurs. De même, pour obtenir le TGV, les régions doivent payer.

En Bourgogne, par exemple, la TP est de 1,60 %, soit la plus basse de France. La Bourgogne est aussi la dernière région de France en matière d'investissements. Le taux est aujourd'hui porté à 2,80 % pour atteindre la moyenne nationale. Or la région sera pénalisée d'avoir voulu rattraper son retard, tout en pâtissant de l'impopularité de la hausse de l'impôt et sans en bénéficier !

Un intervenant

En Angleterre existe « l'Uniform Business Rate ». Il s'agit d'un impôt assis sur le bénéfice des sociétés, prélevé à un taux unique sur l'ensemble du territoire britannique. On le qualifie d'impôt local par facilité de langage mais, en réalité, les *counties*, qui sont les collectivités locales britanniques, perçoivent une dotation égale par habitant, financée grâce à cet impôt.

Ce dispositif semble être un modèle pour Bercy....

Arnaud Caron

On nous propose une part de TIPP, taxe qu'on ne peut moduler que de 10 à 15 %. S'agit-il d'une véritable ressource fiscale pour la région ? Je considère que seuls les 10 ou 15 % modulables constitueront une vraie ressource fiscale. Lorsqu'on nous impose un plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 %, peut-on encore parler de marge de manœuvre financière pour les régions ? On nous ajoute de plus en plus de dépenses obligatoires sur lesquelles nous n'avons pas de marge de manœuvre. On nous a transféré il y a quelques années les subventions d'équilibre du TER. La Picardie est la première région contributrice nette par habitant en matière de TER. Le plafonnement de la TP représente environ 15 millions d'euros, soit 10 points de fiscalité à notre échelle. A peine 36 % de mon budget correspond aux ressources fiscales. Dans ces conditions, la seule marge de manœuvre est l'endettement. ♦

L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité

PAR HENRI-MICHEL DARNANVILLE

DOCTEUR EN DROIT PUBLIC, CHARGÉ DE COURS À LA FACULTÉ DE DROIT DE ROUEN

L'ESSENTIEL

L'affirmation par la Constitution d'un principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, réclamée par le chef de l'Etat, devrait participer à la réforme du titre XII de notre Constitution. Le principe de libre administration suppose que cette autonomie financière s'accompagne d'une autonomie fiscale dont le respect pourrait sans doute être mieux garanti par une réforme de la fiscalité locale que par la fixation par la Constitution d'un seuil précis déterminant la part des ressources fiscales propres de ces collectivités au sein de leurs ressources globales.

En 1995, la part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités locales votent les taux dans leurs recettes totales hors emprunts s'élevait à 54 %. A l'heure actuelle, la part des impôts locaux dans les ressources des collectivités est tombée à 37 % pour les régions, 43 % pour les départements et 48 % pour les communes¹. Cela ne signifie pas obligatoirement que les collectivités territoriales aient perdu en termes de recettes. La diminution de la part des ressources fiscales des collectivités fait en principe l'objet de compensations versées par l'Etat. L'article L. 1614-5, alinéa 2, du Code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que les pertes de produit fiscal résultant pour les départements ou les régions de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts, sont compensées intégralement, collectivité par collectivité, par des attributions de dotation de décentralisation. Ainsi, depuis 1983, le poids des compensations versées aux collectivités locales a été multiplié par treize. En 2000, les compensations s'élevaient à 66,4 milliards de francs, soit environ 20 % du produit de la fiscalité directe locale qui atteignait la même année 345,4 milliards de francs. Selon le président du Sénat, Christian Poncelet (lors d'une intervention le 26 octobre 2000), depuis 1997, les collectivités locales ont ainsi perdu 80 milliards de francs de ressources propres.

L'intérêt des dotations budgétaires de l'Etat, indispensables pour réajuster les inévitables déséquilibres financiers entre collectivités locales, ne peut être contesté. Cette situation pose cependant plusieurs problèmes.

Tout d'abord, les dotations budgétaires versées par l'Etat ne sont jamais garanties. Le gouvernement peut décider de les réduire en raison de ses propres difficultés budgétaires ou lorsque la conjoncture permet une augmentation des ressources globales des collectivités territoriales.

Ensuite, le financement des collectivités territoriales lorsqu'il se fait pour une part significative par l'impôt local renforce

la proximité entre ces collectivités et le citoyen. La diminution progressive mais régulière de la part des recettes fiscales dans les ressources globales des collectivités dilue nécessairement ce lien.

Enfin, les élus locaux, soumis à une sorte de tutelle budgétaire, voient progressivement se réduire leur marge de manœuvre, mais aussi leur responsabilité quant à la détermination et à l'évolution de leurs ressources. C'est alors le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales qui semble menacé².

La préservation de l'autonomie – ou de la libre administration – des collectivités territoriales fait aujourd'hui l'objet d'une attention renforcée du pouvoir politique. L'affirmation dans la Constitution d'un principe d'autonomie financière, envisagée par le chef de l'Etat et le gouvernement³, vise ainsi à garantir son respect. Cette réforme projetée du titre XII de la Constitution doit faire l'objet d'interrogations et de réflexions qu'il semble possible d'enrichir par l'examen d'une proposition de loi adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000. Le texte, cosigné par l'actuel Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, concerne tout particulièrement les implications fiscales et financières du principe de libre administration des collectivités territoriales et comporte trois articles. Il propose d'insérer au sein du titre XII de la Constitution un article 72.1 selon lequel « la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi.

« Les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres.

(1) cf. Rapport Patrice Gélard sur la proposition de loi Poncelet.

(2) v. Christian Poncelet, Fonder la République territoriale, *Pouvoirs locaux* 2000, n° 46 III, pp. 109-114.

(3) cf. message du président de la République au Parlement 2 juillet 2002, *Le Monde* 10 avril 2002 et 16 juillet 2002.

«Les collectivités peuvent recevoir le produit des impositions de toute nature.

«Toute suppression d'une recette fiscale perçue par les collectivités territoriales donne lieu à l'attribution de recettes fiscales d'un produit équivalent.»

Le texte propose également d'ajouter à la Constitution un article 72.2 selon lequel «tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et toute charge imposée aux collectivités territoriales par des décisions de l'Etat sont accompagnés du transfert concomitant des ressources permanentes, stables et évolutifs nécessaires.

«Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges imposées.»

Enfin, la proposition de loi comporte l'ajout d'un article 72.3 au sein de la Constitution prévoyant qu'«une loi organique fixe l'organisation et les compétences des collectivités territoriales. Les projets de loi ayant cet objet sont soumis en premier lieu au Sénat».

L'affirmation d'un principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales pourrait ainsi s'accompagner de la reconnaissance de leur autonomie fiscale avec la fixation d'un seuil précis pour sa détermination.

Le rapport remis en 2000 par l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy sur l'évolution de la décentralisation affirmait déjà que l'autonomie fiscale, caractérisée comme la situation dans laquelle une part prépondérante des recettes des collectivités locales dépend de décisions prises par l' élu et dont il assume politiquement la responsabilité, serait une dimension essentielle du principe de libre administration des collectivités territoriales. Les travaux préparatoires à la proposition de loi constitutionnelle adoptée le 26 octobre 2000 par le Sénat insistent justement sur les limites du dispositif actuel de protection de l'autonomie des collectivités territoriales. Insuffisamment défini par la Constitution de 1958, ce principe est précisé par la loi. Or, tout en reconnaissant que l'autonomie fiscale est une composante essentielle de l'autonomie des collectivités territoriales, ce statut se révèle incapable d'éviter la réduction progressive de la part de leurs ressources fiscales. L'insertion dans la Constitution d'un principe de compensation intégrale et concomitante des charges transférées par l'Etat précisant que la moitié au moins des ressources globales de chacune des catégories de collectivités territoriales doit être constituée de recettes fiscales dont ces collectivités votent les taux serait-elle alors de nature à garantir leur libre administration?

► Les limites au principe de libre administration des collectivités territoriales en matière fiscale et financière

Le principe d'autonomie des collectivités territoriales est affirmé par l'article 72 de la Constitution de 1958, qui confie au législateur le soin d'en définir le contenu. La protection offerte par la loi se révèle cependant insuffisante pour éviter la réduction progressive des recettes fiscales propres des collectivités locales. Le Conseil constitutionnel, soucieux de

garantir l'autonomie des collectivités territoriales, y compris en matière fiscale et financière, voit son rôle compliqué par l'imprécision du texte de 1958.

LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN PRINCIPE AFFIRMÉ PAR LA CONSTITUTION MAIS DÉFINI PAR LA LOI

Le principe d'autonomie des collectivités territoriales est garanti par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Ce texte ne pose alors qu'une règle de compétence et une règle de procédure⁴. Il confie à des conseils élus le soin d'administrer librement les collectivités territoriales. Surtout, il précise que ces collectivités sont administrées dans les conditions prévues par la loi. Il renvoie donc au législateur le soin de définir le contenu du principe de libre administration. L'article 34 de la Constitution le confirme en précisant que «la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources».

Deux remarques s'imposent alors.

Le dispositif législatif de protection de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales

La première est que les lois chargées de préciser la notion de libre administration des collectivités territoriales n'ont été adoptées que longtemps après le texte constitutionnel de 1958⁵. Il faut attendre 1982 et 1983 pour que l'autonomie des collectivités locales acquière une certaine réalité grâce aux lois sur la décentralisation⁶. Celles-ci rendent exécutoires de plein droit les actes budgétaires, prévoient la globalisation des subventions d'équipement à travers la dotation globale d'équipement, permettent aux élus locaux ordonnateurs de réquisitionner leur comptable si celui-ci refuse de payer une dépense ou de percevoir une recette, ou encore suppriment les régimes de contrôle et d'approbation préalable en matière d'emprunt. Plusieurs dispositions, inscrites plus tard dans le Code général des collectivités territoriales, vont préciser la notion d'autonomie des collectivités locales en matière fiscale et financière.

Ainsi tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences aux communes, aux départements et aux régions est accompagné du transfert concomitant par l'Etat des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées (art. L. 1614-1 du Code général des collectivités territoriales).

De même, toute charge nouvelle incombant aux collectivités du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire,

(4) «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale», affirme l'article 1^{er} de la Constitution de 1958.

(5) Très peu de compétences locales ont été définies avant 1983. Le sénateur Patrice Gélard rappelle que, jusque-là, la répartition repose sur la combinaison de la clause générale de compétence reconnue aux communes et aux départements par les lois de 1871 et 1884 et de la tutelle de l'Etat qui permet d'ajuster au coup par coup les compétences locales.

(6) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3 mars 1982.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO 8 janvier 1983.

des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée (art. L. 1614-2 du Code général des collectivités territoriales). Les charges sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat et pour le solde (mais seulement pour le solde) par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (art. L. 1614-4 du Code général des collectivités territoriales). Les transferts d'impôts d'Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales (art. L. 1614-5 du Code général des collectivités territoriales).

Enfin, les pertes de produit fiscal résultant pour les départements ou les régions de la modification du fait de l'Etat de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensées intégralement, collectivité par collectivité, par des attributions de dotation de décentralisation (art. L. 1614-5 du Code général des collectivités territoriales). Plusieurs lois récentes réduisent cependant la part des ressources fiscales dans les ressources globales des collectivités locales.

La réduction de la part des ressources fiscales dans les ressources globales des collectivités locales

Une seconde remarque doit être faite sur l'évolution récente. Alors même que l'article L. 1614-4 du Code général des collectivités territoriales prévoit que les transferts d'impôts d'Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales, plusieurs lois intervenues récemment ont eu pour effet de réduire la part des ressources fiscales dans les ressources globales des collectivités locales.

Ainsi les parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ont été supprimées par l'article 53 de la loi de finances pour 1993.

De même, l'article 29 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998, JO 31 décembre 1998, p. 20050) a supprimé la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux, soit plus de 10 % des recettes fiscales totales des régions. Le même article a également réduit

Plusieurs lois intervenues récemment ont eu pour effet de réduire la part des ressources fiscales dans les ressources globales des collectivités locales.

le taux des droits de mutation à titre onéreux des départements sur les locaux à usage professionnel. L'article 44 de la même loi a enfin supprimé la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires, soit un tiers de l'assiette de cet

impôt dont le produit représente environ la moitié du produit des quatre taxes directes locales.

Plus récemment, l'article 9 de la loi de finances pour 2000 a unifié les taux départementaux des droits de mutation à titre onéreux sur les locaux d'habitation et la loi de finances rectificative pour 2000 (loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000, JO 14 juillet 2000, p. 10808) a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation, soit près de 15 % des recettes fiscales totales des régions et 22 % du produit des quatre taxes (cf. rapport Gélard, pp. 8-14).

Enfin, la loi de finances pour 2001 (loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000, JO 31 décembre 2000, p. 21119) a

supprimé la vignette automobile, soit 5 % des recettes totales des départements et 10 % de leurs recettes fiscales.

Les implications fiscales et financières du principe de libre administration des collectivités territoriales sont donc précisées par les dispositions législatives intervenues depuis 1982 et 1983, intégrées au sein du Code général des collectivités territoriales. Cet arsenal législatif, insuffisant pour éviter la diminution régulière de la part des recettes fiscales dans les ressources globales des collectivités, se voit enrichi par de nombreuses interventions du juge constitutionnel.

LE CONTRÔLE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU RESPECT DE L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE SES IMPLICATIONS FISCALES ET FINANCIÈRES

Le Conseil constitutionnel contrôle, depuis le milieu des années 1960, le respect de l'autonomie des collectivités territoriales par le législateur et précise alors la portée de ce principe. Cependant, tout en reconnaissant que l'autonomie fiscale des collectivités est indispensable et doit être préservée, il se révèle peu enclin à définir un seuil au-delà duquel le législateur y porterait effectivement atteinte.

Le principe d'autonomie fiscale reconnu par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel intervient dès 1968 pour rappeler qu'il appartient au législateur de préciser le contenu du principe d'autonomie des collectivités territoriales. Il affirme alors cette compétence pour créer ou supprimer des ressources locales (déc. n° 68-35 du 30 janvier 1968, JO 1^{er} février 1968) ou encore pour transférer à l'Etat des compétences jusque-là exercées par une collectivité locale (déc. n° 70-63 L du 9 juillet 1970, JO 19 juillet 1970, et n° 71-70 L du 23 avril 1971, JO 25 avril 1971).

En 1979, il réaffirme la valeur constitutionnelle du principe d'autonomie des collectivités territoriales, mais, paradoxalement, ne se réfère à aucune disposition constitutionnelle (déc. n° 79-104 du 23 mai 1979, JO 25 mai 1979; v. comm. Louis Favoreu, RDP 1979, p. 1695).

POUR EN SAVOIR PLUS

- Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000. Doc. Sénat n° 17 (2000-2001).
- Rapport n° 33 (2001-2002) de Patrice Gélard sur les conclusions de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle déposée par le président du Sénat Christian Poncelet et ses collègues, relative à la libre administration des collectivités territoriales et ses implications fiscales et financières.
- «Refonder l'action publique locale», rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Pierre Mauroy, président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, p. 96.
- «Pour une République territoriale», rapport de la mission d'information du Sénat, n° 447 (1999-2000).
- Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe.

En 1985 (déc. n° 85-196 du 8 août 1985, *JO* 8 août 1985; comm. Louis Favoreu, *RDP* 1986, p. 395) et 1988 (déc. n° 87-241 du 19 janvier 1988, *JO* 21 janvier 1988; comm. Bruno Genevois, *Annuaire international de justice constitutionnelle* 1988, p. 415), il précise que la libre administration implique que chaque collectivité dispose d'un conseil élu doté d'attributions effectives.

En 1984 (déc. n° 83-168 du 20 janvier 1984, *JO* 21 janvier 1984; note Jean-Claude Nemery, *AJDA* 1984, p. 258) et 1998 (déc. n° 98-407 du 15 janvier 1998), le Conseil constitutionnel estime que le législateur ne peut imposer aux collectivités locales des contraintes excessives. Il a jugé également que le législateur ne peut renvoyer à une convention conclue entre collectivités le soin de fixer l'exercice de leurs compétences (déc. n° 95-358 du 26 janvier 1995, *JO* 1^{er} février 1995; comm. Jérôme Trémeau et Joseph Pini, *Rev. fr. dr. constit.* 1995, p. 389).

En 1993 (déc. n° 92-316 du 20 janvier 1993, *JO* 22 janvier 1993; comm. Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, *Petites Affiches* 2 juin 1993, p. 4), il juge non conforme à la Constitution la possibilité pour le représentant de l'Etat de suspendre les actes des collectivités locales pendant trois mois.

Il affirme la même année que la liberté contractuelle des autorités locales ne peut subir, sans justification appropriée, une contrainte excessive de la part du législateur (déc. n° 92-316 du 20 janvier 1993).

Chacune de ces décisions contribue à préciser le contenu du principe de libre administration, d'autres sont spécifiques à ses aspects fiscaux et financiers.

Les implications fiscales et financières du principe d'autonomie

En matière de dépenses, le Conseil constitutionnel précise en 1990 (déc. n° 90-277 du 25 juillet 1990, *JO* 25 juillet 1990; v. P. Avril et J. Gicquel, *Pouvoirs* 1991, p. 200) que le législateur peut certes déterminer les catégories de dépenses obligatoires pour les collectivités locales, il a néanmoins l'obligation de définir celles-ci avec précision quant à leur objet et quant à leur portée, et il ne peut méconnaître les compétences propres de ces collectivités ni entraver leur libre administration.

En matière de recettes, le juge constitutionnel affirme la même année (déc. n° 90-277 du 25 juillet 1990) que le législateur fixe les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale est habilitée à déterminer le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses. Il précise toutefois en 1991 que ces limites ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration (déc. n° 91-298 du 24 juillet 1991, *JO* 26 juillet 1991; v. L. Philip, *Rev. fr. dr. constit.* 1991, p. 722). Il s'appuie à nouveau sur le principe de libre administration pour évoquer les difficultés liées à la ponction susceptible d'être opérée par l'Etat sur les ressources d'une collectivité au profit d'une autre et précise alors les conditions imposées au législateur: un tel prélèvement ne peut être opéré qu'à titre exceptionnel, il ne doit concerner qu'une partie de l'impôt local, il doit être défini avec précision quant à son objet et à sa portée, enfin il ne doit pas avoir pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités territoriales (déc. n° 91-291 du 6 mai 1991, *JO* 9 mai 1991; v. D. Rousseau, *RDP* 1992, p. 50).

En 1991, le Conseil constitutionnel admet la suppression de l'affectation à la ville de Paris du prélèvement de 1 % sur les sommes engagées au Pari mutuel, après avoir constaté que cette suppression n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales au regard du montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la ville de Paris.

Le Conseil constitutionnel reconnaît que la libre administration des collectivités territoriales justifie leur autonomie fiscale. Il se refuse cependant à fixer un seuil précis pour caractériser celle-ci.

En 1998, il admet la constitutionnalité de la loi de finances pour 1999 qui supprime la part des salaires de la taxe professionnelle en affirmant que «les règles posées par la loi [...] ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration. [...] Considé-

rant qu'en contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation dont le montant, égal en 1999 à la perte de recettes pour chaque collectivité locale, sera par la suite indexé sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, [...] ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration» (déc. n° 98-405 du 29 décembre 1998, *JO* 31 décembre 1998; v. Jean-Eric Schoettl, *AJDA* 1999, p. 14).

En 2000, enfin, le Conseil constitutionnel affirme que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ne constitue pas une entrave à la libre administration des collectivités territoriales: «En contrepartie de la suppression à compter de 2001 de la part régionale de la taxe d'habitation, la loi prévoit une compensation par le budget de l'Etat de la perte de recettes supportée par la région, [...] il est précisé dans l'article 11 que cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région [...]. Les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration» (déc. n° 2000-432 du 12 juillet 2000, *JO* 14 juillet 2000; v. J.-L. Pissaloux, *Rev. Trésor* 2000, p. 595).

A l'analyse de ces différentes décisions, plusieurs remarques s'imposent.

Tout d'abord, le juge constitutionnel vérifie que les dispositions législatives n'ont pas pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités au point d'entraver leur libre administration.

Ensuite, la libre administration des collectivités territoriales n'impose donc pas seulement de garantir leur autonomie financière, c'est-à-dire de leur assurer des ressources suffisantes adaptées à leurs besoins et de leur laisser la libre disposition des sommes nécessaires à l'exercice de leurs compétences. La libre administration des collectivités suppose en plus que ces dernières bénéficient de recettes fiscales propres

suffisantes. La notion d'autonomie financière des collectivités locales dépasse alors celle d'autonomie fiscale puisqu'elle ne distingue pas entre les catégories de ressources. Enfin, le juge constitutionnel ne définit pas de seuil au-delà duquel la diminution de la part des recettes fiscales dans les ressources globales des collectivités territoriales porterait atteinte à leur libre administration.

Selon le Conseil constitutionnel, le principe de libre administration des collectivités territoriales implique donc que celles-ci disposent de ressources fiscales propres et que ces ressources fiscales représentent une part suffisante des ressources globales. L'insertion dans la Constitution de dispositions précisant, d'une part, que la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux et, d'autre part, que ces collectivités peuvent recevoir le produit des impositions de toute nature est alors justifiée même si elle ne fait que confirmer la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle n'améliore pas en soi le système de protection déjà mis en place par le juge constitutionnel, mais elle confirme un principe qui ne résulte jusque-là que d'une interprétation par le juge d'un texte constitutionnel et qui désormais pourrait apparaître expressément dans la Loi fondamentale.

Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, les recettes transférées par l'Etat aux collectivités locales ont augmenté beaucoup moins vite que les charges transférées. Selon le sénateur Patrice Gélard, ces dernières étaient environ deux fois supérieures à celles de 1997⁷. Semble alors justifiée l'insertion dans la Constitution d'un principe selon lequel tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et toute charge imposée par l'Etat aux collectivités territoriales sont accompagnés du transfert concomitant des ressources permanentes, stables et évolutives nécessaires. Ce principe législatif (art. L. 1614-1 et L. 1614-4 du Code général des collectivités territoriales), auquel il est régulièrement porté atteinte, ne pourrait effectivement être garanti que s'il acquiert une valeur constitutionnelle. Toutefois, se posera nécessairement la question du contrôle par le Conseil constitutionnel du respect de ce principe et plus particulièrement de la détermination exacte du coût que représente pour les collectivités le transfert de telle ou telle compétence.

La véritable difficulté concerne l'opportunité de prévoir dans la Constitution un seuil au-delà duquel tout projet ou proposition de loi qui aurait pour objet ou pour effet de diminuer la part des ressources fiscales propres des collectivités au sein de leurs ressources globales devrait être censuré par le Conseil constitutionnel.

► Affirmation et préservation d'un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités territoriales

L'insertion dans la Constitution d'un principe d'autonomie fiscale des collectivités locales avec la fixation d'un seuil précis pour sa détermination distinguerait assez nettement le droit constitutionnel français du droit des Etats européens. A

notre sens, la préservation de l'autonomie fiscale des collectivités locales passe surtout par la modernisation de leur système fiscal.

LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU SEIN DES ETATS EUROPÉENS

L'inscription dans la Constitution d'un principe d'autonomie fiscale caractérisé par la fixation d'un seuil précis s'éloigne des exemples européens d'administration des collectivités locales. Il convient cependant de préciser que sont exclus de cette analyse les Etats pour lesquels il n'y a pas formellement de texte constitutionnel écrit (même s'il existe un ensemble de dispositions constitutionnelles comme c'est le cas pour la Grande-Bretagne). Par ailleurs, la situation de l'Allemagne sera examinée préalablement aux autres Etats européens en raison de la nature fédérale du régime qui impose de distinguer les Länder allemands qui sont des Etats fédérés, des collectivités locales qui n'en sont pas. Pourtant, la comparaison entre un Etat unitaire décentralisé et un Etat fédéral au sein duquel le gouvernement utilise effectivement les pouvoirs attribués par la Loi fondamentale permet d'enrichir la réflexion grâce à la présentation d'un système original qui tend à répartir le produit des différents impôts entre la Fédération, les Länder et les communes. L'examen des textes constitutionnels des Etats européens organisés sur le modèle unitaire permet également de constater que le principe de libre administration des collectivités territoriales se retrouve dans la Loi fondamentale de nombreux Etats européens. L'affirmation dans la Constitution de l'autonomie fiscale et financière de ces collectivités est plus rare. Les Etats européens organisés sur le modèle unitaire ne prévoient généralement pas de seuil précis au-delà duquel toute disposition législative ayant pour objet ou pour effet de diminuer la part des recettes fiscales propres des collectivités parmi leurs ressources globales serait contraire à la Constitution. La détermination d'un tel seuil semble en effet difficilement justifiable.

L'autonomie locale en Allemagne

L'Allemagne est constituée de seize Etats fédérés, les Länder, qui disposent chacun de certains attributs de souveraineté (gouvernement propre, pouvoir législatif, appareil judiciaire). Chaque Land comprend une assemblée délibérante élue au suffrage universel à la proportionnelle et un organe exécutif élu pour la durée de la législature par l'assemblée et dirigé par un ministre-président. Les Länder disposent de compétences exclusives (police, culture, système scolaire, organisation des collectivités locales) et de compétences partagées avec la Fédération (droit civil, droit fiscal, justice, transports...). Les Länder ont deux niveaux de collectivités locales : les communes et les arrondissements (*Kreise*). Les communes ont une compétence générale pour les affaires locales, et les

(7) Notamment, depuis 1991, le poids des dépenses d'action sociale s'est considérablement accru pour le département, sous l'effet des dépenses liées au revenu minimum d'insertion. Audition du sénateur Jean-Pierre Fourcade par la commission commune chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales au Sénat le 8 mars 2000.

arrondissements se chargent des tâches communales qui dépassent la compétence d'une seule commune.

L'article 28, alinéa 2, de la Loi fondamentale allemande détermine le cadre au sein duquel les communes peuvent exercer leurs compétences et garantit leur libre administration : « Aux communes doit être garanti le droit de régler sous leur propre responsabilité toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de l'auto-administration englobe également les bases de l'autonomie financière; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception. »

L'article 106 de la Loi fondamentale organise la répartition du produit des impôts auxquels sont assujettis les contribuables entre les différentes collectivités. Le texte donne une liste des impôts dont le produit doit revenir à la Fédération (impôt sur les transports routiers de marchandises, droits de douane...) et une liste des impôts dont le produit doit revenir aux Länder (impôt sur la fortune, impôt sur les véhicules à moteur, impôt sur la bière...). Il établit également une liste des impôts dont le produit doit être réparti entre la Fédération et les Länder (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt sur le chiffre d'affaires...) et un dispositif de péréquation permettant la répartition⁸. Schématiquement, une péréquation dite horizontale constitue un mécanisme de solidarité entre des collectivités de même niveau (communes ou Länder) : ainsi, la péréquation horizontale en faveur des communes s'opère à partir de ressources tirées de la redistribution par le Land aux communes de 15 % du produit de l'impôt sur le revenu acquitté par leurs contribuables dont le revenu imposable dépasse un certain seuil. Chaque Land peut définir librement les modalités de la péréquation entre les communes de son territoire. Une péréquation dite verticale intervient d'une part de la fédération vers les Länder et d'autre part des Länder vers les communes. Chaque Land est tenu d'accorder aux communes de son territoire un pourcentage du produit des impôts partagés qu'il reçoit de la Fédération, selon des modalités qu'il détermine lui-même (v. art. 106 et 107 de la Loi fondamentale allemande).

La question revient alors à déterminer si le modèle allemand, qui ne fixe pas de seuil à la part des ressources fiscales des collectivités locales au sein de leurs ressources globales, permet néanmoins de garantir l'autonomie de ces collectivités et si ce modèle est transposable en droit français. Plusieurs réflexions s'imposent ici et nuancent l'opportunité d'adapter en France un tel système :

Tout d'abord, le caractère unitaire du régime constitutionnel français n'impose pas la fixation par un texte constitutionnel des impôts devant être affectés aux différentes catégories de collectivités. D'autres textes s'appliquant sur l'ensemble du territoire peuvent le faire avec plus de souplesse. La nature fédérale du régime allemand est sur ce point beaucoup plus contraignante, puisque seule la Constitution peut fixer la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés.

Ensuite, l'essentiel des recettes des collectivités locales allemandes provient d'impôts communs partagés entre les trois

niveaux – Fédération, Länder, communes – et non d'impôts qui leur sont spécifiques. Les collectivités locales allemandes ne jouissent donc que d'une autonomie fiscale limitée⁹.

Enfin, la détermination par la Constitution française des impôts devant être affectés aux différentes catégories de collectivités locales aurait pour effet d'empêcher tout texte de nature législative de remettre en cause l'existence de ces impôts et de compliquer d'éventuelles réformes par ailleurs nécessaires.

La libre administration des collectivités territoriales dans la Constitution des Etats européens

Les Etats européens organisés sur le modèle unitaire reconnaissent en général le principe de libre administration des collectivités territoriales dans leur constitution conformément à l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe¹⁰.

La Constitution italienne du 22 décembre 1947 affirme par exemple dans son article 5 que « la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales, elle réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus large décentralisation administrative, elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences

La Constitution de la plupart des Etats européens reconnaît aux collectivités territoriales le droit de s'administrer librement.

de l'autonomie et de la décentralisation ». Le texte précise notamment (art. 114) que « la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'Etat. Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution ».

La Loi fondamentale espagnole prévoit, dans son article 137, que « l'Etat s'organise territorialement en communes, provinces et communautés autonomes qui se constitueront. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres ».

La Constitution du Luxembourg (art. 107) affirme que « les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant leurs organes, leur patrimoine et leurs intérêts propres ».

La Constitution danoise (art. 82) reconnaît aux communes « le droit de s'administrer librement », mais « sous la surveillance de l'Etat ».

La Constitution finlandaise (art. 121) précise que « la Finlande est divisée en communes; l'administration de celles-ci doit être fondée sur l'autonomie de leurs habitants. / Les principes généraux de l'administration communale et les fonctions attribuées aux communes sont fixés dans une loi. / Les communes

(8) La Constitution de la Confédération helvétique met en place un système similaire.
(9) v. Michel Mercier, *Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité*, rapport d'information du Sénat n° 447, tome 1, 1999-2000, chap. 2, section 2.

(10) Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe; art. 2: « Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ». Le principe de libre administration des collectivités territoriales est également reconnu par le Conseil de l'Europe dans sa recommandation de 1996 n° R(96) 3 du Comité des ministres aux Etats membres sur les déficits budgétaires et le surendettement des collectivités locales.

ont le droit de percevoir des impôts. Les principes relatifs à l'assujettissement à l'impôt et à l'assiette de l'impôt, ainsi que la sécurité juridique des contribuables sont fixés dans une loi. /L'autonomie des subdivisions administratives plus grandes que les communes est réglée par une loi».

La Constitution portugaise (art. 6) affirme que «l'Etat est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique».

La Constitution grecque, très nuancée, prévoit dans son article 102 que «l'administration des affaires locales est du ressort des collectivités territoriales dont les dèmes et les communes constituent le premier degré. Les autres degrés sont déterminés par la Loi. Les collectivités territoriales jouissent d'une autonomie administrative». Mais, ajoute le texte, «l'Etat exerce sur les collectivités territoriales une tutelle qui n'entrave pas leur initiative et leur action libre».

La Constitution roumaine affirme (art. 119) que «l'administration publique dans les unités administratives territoriales est fondée sur le principe de l'autonomie locale et sur celui de la décentralisation des services publics».

La Constitution slovène de 1995 prévoit dans son article 9 que l'autonomie locale en Slovénie est garantie.

La Constitution tchèque du 1^{er} janvier 1993 pose un principe identique dans son article 8, de même que la Constitution estonienne du 28 juin 1992 dans son article 154.

L'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales dans la Constitution des Etats européens

Plusieurs Etats européens organisés sur le modèle unitaire évoquent dans leur Constitution une certaine autonomie fiscale de leurs collectivités locales conformément à l'article 9, alinéas 1, 2 et 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale⁽¹¹⁾. La Constitution italienne (art. 119) affirme ainsi que «les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont une autonomie financière des recettes et des dépenses. Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal. Elles disposent de coparticipations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire. La loi de l'Etat établit un fonds de péréquation, sans obligation d'affectation à une destination déterminée, pour les territoires ayant une faible capacité fiscale par habitant. Les recettes provenant des sources visées aux alinéas précédents permettent aux communes, aux provinces, aux villes métropolitaines et aux régions de financer intégralement les fonctions de nature publique qui leur sont attribuées».

(11) Art. 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe: «Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

«Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

«Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir des redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer les taux.»

La Constitution finlandaise (art. 121) reconnaît aux communes le droit de percevoir des impôts, en précisant que «les principes relatifs à l'assujettissement à l'impôt et à l'assiette de l'impôt, ainsi que la sécurité juridique des contribuables sont fixés dans une loi». La Constitution du Luxembourg prévoit que le conseil communal «peut établir des impositions communales sous l'approbation du grand-duc».

Les régions autonomes portugaises peuvent, selon l'article 227 de la Constitution, «exercer leur pouvoir de créer des impôts, conformément à la loi, et adapter le système fiscal national aux spécificités régionales», et «disposer, conformément aux statuts et à la loi de finances des régions autonomes, des recettes fiscales perçues ou créées dans ces régions, d'une partie des recettes fiscales de l'Etat, établie selon un principe qui assure la solidarité nationale de manière effective, et des autres recettes qui leur sont attribuées, ainsi qu'affecter ces recettes à leurs dépenses». Les autres collectivités locales peuvent «disposer de pouvoirs pour lever des impôts, dans les cas et les termes prévus par la loi» (art. 238).

La Constitution grecque affirme que «l'Etat veille à assurer les ressources nécessaires à l'accomplissement de la mission des collectivités territoriales». Mais, précise le texte, «la loi règle les modalités de restitution et de répartition entre lesdites collectivités des impôts et droits institués à leur profit et perçus par l'Etat⁽¹²⁾». Les collectivités locales ne peuvent donc par exemple fixer le taux d'impôts qu'elles percevraient directement. Elles bénéficient seulement de recettes fiscales perçues par l'Etat et qui leur sont ensuite attribuées. La Constitution espagnole précise, dans son article 142, que «les entités locales doivent disposer de moyens suffisants pour remplir les missions que la loi attribue à chacune des collectivités; elles se financent essentiellement avec leurs impôts propres et leurs participations aux impôts de l'Etat et des communautés autonomes». Il convient de préciser que si l'essentiel des ressources des collectivités espagnoles est constitué par des recettes fiscales, ces collectivités ne votent les taux que de leurs «impôts propres» et pas des participations aux impôts de l'Etat.

Les limites à la détermination d'un seuil précis

Les choix de nos partenaires européens en matière d'administration locale ne sont pas fondamentalement différents des nôtres. La Constitution de la plupart des Etats européens reconnaît aux collectivités territoriales le droit de s'administrer librement. Les textes constitutionnels étudiés se révèlent cependant peu précis. Seuls quelques-uns prévoient expressément la préservation d'une autonomie fiscale. Ils ne la définissent cependant pas et n'imposent en général aucun seuil.

Le choix se justifie clairement.

La proposition de loi adoptée par le Sénat et précédemment évoquée prévoit que les ressources de chacune des «catégories de collectivités territoriales» doivent être constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres. Mais ce seuil est-il véritablement significatif et permet-il de définir la notion d'autonomie fiscale ou financière? Lorsque les lois de décentralisation de 1982

(12) Art. 102, al. 6, de la Constitution grecque.

et 1983 ont, au nom du principe de libre administration, supprimé la tutelle administrative jusque-là exercée par l'Etat, elles l'ont fait au profit des quelque 36 000 communes de France. Lorsque ont été supprimés les contrôles et les autorisations préalables imposés aux collectivités pour leurs emprunts, c'est encore l'ensemble des collectivités locales qui en a bénéficié.

En fait, la libre administration des collectivités territoriales suppose la libre administration de chaque collectivité, c'est-à-dire de chaque commune, de chaque département, ou encore

Le fait de constater qu'en moyenne plus de la moitié des ressources des communes sont constituées de recettes fiscales propres ne signifie pas que les communes s'administrent librement.

de chaque région. Elle ne signifie pas la libre administration de catégories de collectivités locales, étudiées dans leur globalité, mais dont la composition est particulièrement hétérogène. Le fait de constater qu'en moyenne plus de la moitié des ressources des communes sont constituées de recettes fiscales propres ne signifie pas

que les communes s'administrent librement. Cela ne signifie pas non plus que leur autonomie fiscale est garantie, puisque certaines de ces communes bénéficieront de ressources fiscales propres très importantes, tandis que d'autres moins bien loties survivront grâce aux dotations de l'Etat.

Le seuil des 50 % ne serait significatif et ne permettrait de définir la notion d'autonomie fiscale que s'il s'appliquait à chaque collectivité et s'il ne correspondait pas à une sorte de moyenne arithmétique calculée catégorie de collectivité par catégorie de collectivité. Il n'est pourtant pas envisageable d'intégrer dans la Constitution un droit pour chaque collectivité à disposer d'au moins 50 % de recettes fiscales propres. Les disparités entre les différentes collectivités locales rend illusoire le respect d'un tel seuil et rappelle le caractère indispensable des dotations budgétaires de l'Etat. Par ailleurs, le contrôle par le Conseil constitutionnel d'une telle disposition se révélerait à peu près impossible. Deux voies se présentent alors :

– Soit l'on considère que la notion d'autonomie fiscale signifie la possibilité pour chaque collectivité de disposer d'au moins la moitié de ressources propres parmi ses ressources globales. On doit alors renoncer à inscrire dans la Constitution un tel principe qui, compte tenu des disparités au sein des collectivités, est aujourd'hui impossible à respecter et à garantir.

– Soit l'on considère que la notion d'autonomie fiscale signifie que chaque collectivité dispose de ressources propres suffisantes ou sans doute plus exactement d'une capacité suffisante à faire évoluer le produit de sa fiscalité locale en fonction de ses choix politiques. Dans ce cas, l'affirmation de l'autonomie fiscale des collectivités locales impose surtout la recherche des moyens permettant aux collectivités de bénéficier de recettes propres suffisantes, adaptées à la politique qu'elles souhaitent mener, permettant le contrôle démocratique de l' élu et garantissant le lien entre le contribuable et la collectivité. L'autonomie fiscale des collectivités locales suppose alors la modernisation de certains aspects de notre fiscalité locale.

VERS UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

Les réformes récentes mises en œuvre en Italie indiquent qu'il est possible de réunir les conditions d'une autonomie fiscale dans un Etat qui conserve une structure unitaire. En France, l'hypothèse d'une réforme de la fiscalité locale pourrait alors se confirmer.

L'exemple italien

En Italie, la plupart des impôts perçus par les collectivités avaient été supprimés en 1972 (source : rapport Gélard). Le gouvernement italien avait alors adopté le principe de « finances dérivées », caractérisé par le versement de concours de l'Etat de plus en plus importants. De 1989 à 1997, la part des recettes fiscales propres dans les ressources des collectivités locales ne s'établissait plus qu'à 20 %, tandis que celle des concours de l'Etat s'élevait à 69 %. La fin de la décennie 1990 a vu s'inverser le mouvement. En 1993, les communes ont bénéficié de la création d'un impôt communal sur les

immeubles leur assurant des recettes autonomes représentant environ 30 % de leur budget (en moyenne). Depuis les lois Bassanini entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1999, les communes disposent en outre d'un impôt additionnel

L'exemple italien montre qu'une réforme de la fiscalité locale peut contribuer à accroître l'autonomie des collectivités territoriales.

sur les revenus à un taux fixe déterminé par l'Etat et à un taux variable qu'elles fixent elles-mêmes. Dans le même temps, les provinces ont bénéficié du transfert d'impôts d'Etat sur les primes d'assurance automobile et sur l'enregistrement des véhicules. Ces provinces perçoivent également une partie de l'impôt sur le revenu. Pour les régions, la loi du 13 mai 1999 fixe le principe de la suppression des transferts de l'Etat, toutes les dépenses régionales devant être assurées par des ressources régionales. De nouvelles taxes ont alors dû être créées. Un impôt régional a notamment été institué sur les activités productives. Au total, en 1999, la part des recettes fiscales dans les ressources des collectivités locales atteignait 47,7 %, la part des concours de l'Etat régressant à 46,7 %. La réforme du système fiscal a donc permis aux collectivités italiennes d'accroître leur autonomie sans qu'aucun seuil n'ait été fixé dans la Constitution.

La fiscalité locale en France

Le régime de la fiscalité locale en France fait l'objet de critiques dépassant très largement les clivages politiques. La première est connue. Les bases de la taxe d'habitation sont considérées comme particulièrement archaïques. Assise sur une valeur locative du logement occupé estimée par l'administration en 1970¹³, la taxe d'habitation appréhende mal les capacités contributives des contribuables puisqu'elle s'applique sans tenir compte de leur niveau de revenu. Par ailleurs, l'ensemble des dispositifs d'exonération mis en place pour alléger le poids de la fiscalité locale supportée par certains et

(13) Les articles 1516 et 1518 du Code général des impôts prévoient pourtant que les valeurs locatives doivent être révisées tous les six ans et revalorisées chaque année au moyen de coefficients forfaitaires.

les cinq niveaux de dégrèvement existants rendent particulièrement compliquée la lisibilité de la taxe d'habitation au détriment de la qualité du contrôle démocratique de l' élu par le contribuable. Deux fois déjà, une réforme de l' assiette de la taxe d' habitation a été tentée : une première fois lors de l' instauration de la taxe départementale sur le revenu, une seconde fois lors des travaux de révision des valeurs locatives engagés par la loi du 30 juillet 1990. Ces travaux avaient alors été abandonnés en raison des transferts de charges entre contribuables auxquels ils aboutissaient. D' autres études avaient envisagé de remplacer la valeur locative issue des derniers recensements administratifs par la valeur vénale des biens occupés. Là encore, il fallut y renoncer : les mouvements du marché immobilier pouvant induire des variations de pression fiscale incompréhensibles pour le contribuable.

Par ailleurs, depuis sa création par la loi du 29 juillet 1975, le régime de la taxe professionnelle a été régulièrement modifié soit pour garantir les ressources des collectivités locales, soit pour alléger la charge imposée au contribuable. Au total, le mode de calcul de l' assiette et les divers mécanismes de dégrèvements et d' exonérations conduisaient à dispenser de contribution au titre de cette taxe 1,5 million d' entreprises en 1997 ; 10 % des entreprises acquittent 80 % du produit de la taxe professionnelle. En l' an 2000, l' Etat a pris en charge au titre de la taxe professionnelle 45,8 milliards de francs à travers les dégrèvements.

De façon générale, la fiscalité locale souffre du foisonnement des dispositifs nationaux d' exonérations et de dégrèvements qui font aujourd' hui de l' Etat, du fait de la prise en charge des allègements de fiscalité (110 milliards de francs en 1990 selon le rapport de la commission Mauroy), le « premier contribuable local », aux dépens du lien entre contribuable et élu local, mais également aux dépens de l' autonomie fiscale des collectivités locales⁽¹⁴⁾. En 1999, sur les 71,4 milliards de francs perçus par les collectivités locales au titre de la taxe d' habitation, seuls 60,2 milliards ont été acquittés par les contribuables de cette taxe. La différence représentant 11,2 milliards de francs a été prise en charge par le budget de l' Etat à travers les dégrèvements.

(14) Selon le sénateur Patrice Gélard, le coût des dégrèvements pour l' Etat est passé de 18,3 milliards de francs en 1983 à 63 milliards de francs en 2000. Les compensations d' exonérations sont passées de 29,7 milliards de francs en 1998 à 60 milliards de francs en 2000.

La préservation de l' autonomie fiscale des collectivités locales suppose d' abord une certaine rationalisation du régime de leur fiscalité. Les propositions de réformes envisagées ne sont pas assez abouties pour être traitées ici. Il semble cependant opportun d' évoquer quelques travaux réalisés au sein de la Commission pour l' avenir de la décentralisation. Cette commission pluraliste, présidée par l' ancien Premier ministre Pierre Mauroy et composée de vingt-deux élus locaux et de deux hauts fonctionnaires, n' a pu s' entendre sur le contenu du rapport final. Toutefois, et malgré le départ de plusieurs membres, les débats reflètent certaines idées directrices échappant, au moins en partie, aux traditionnels clivages politiques. Ils évoquent notamment la possibilité d' une certaine spécialisation des impôts locaux. La commission insiste en effet sur l' affaiblissement de la responsabilité politique de l' élu à l' égard des électeurs contribuables, lié à la perception par chaque niveau de collectivité locale de mêmes impôts.

La solution passerait alors par une plus grande spécialisation des impôts, aménagée pour éviter de fragiliser les collectivités lors de retournements structurels. La taxe d' habitation pourrait alors être affectée aux communes. Son assiette reposerait en partie sur la valeur locative du bien occupé, évaluée par les communes, et en partie sur les revenus du foyer. La commission propose d' affecter la taxe professionnelle aux établissements publics de coopération intercommunale et au département la totalité de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle évoque également le problème de la région dont l' autonomie fiscale diminue depuis la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, la suppression des droits régionaux de mutation à titre onéreux et de la part régionale de la taxe d' habitation. La solution pourrait consister dans l' affectation aux régions d' une fraction d' impôts d' Etat. Selon la commission, les compétences actuelles de la région – construction des grandes infrastructures en partenariat avec l' Etat, formations professionnelles, interventions économiques en faveur des entreprises – justifieraient d' affecter à la région une partie de la taxe professionnelle.

Ces propositions sont encore récentes et il conviendra d' examiner l' impact précis que l' adoption de certaines d' entre elles aurait sur notre régime de fiscalité locale. Elles témoignent néanmoins de la prise de conscience d' une nécessaire réforme en la matière et pourraient contribuer efficacement à la préservation du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications

PAR ROBERT HERTZOG

PROFESSEUR À L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

L'ESSENTIEL

L'adoption de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a fait l'objet de débats passionnés dans les deux assemblées, essentiellement sur la question de savoir quelles recettes fiscales devaient être considérées comme des « ressources propres ». La définition retenue, partiellement censurée par le Conseil constitutionnel, laisse subsister nombre d'interrogations qui devront être tranchées par le juge. Les tensions majeures à prévoir portent sur la conciliation du principe d'autonomie financière avec deux autres principes constitutionnalisés : la compensation intégrale des transferts de compétences et la péréquation.

La promulgation de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (JO 30 juillet 2004, p. 13561), achève l'édifice constitutionnel résultant de la révision du 28 mars 2003. Le nouvel article 72-2, tout entier consacré aux finances locales, donne à celles-ci leur premier cadre constitutionnel explicite. Il vise à renforcer les libertés financières des collectivités territoriales et plus particulièrement à garantir ce qu'il est convenu d'appeler leur autonomie fiscale, en interdisant un retour de la politique menée à la fin des années 1990 qui consista à supprimer ou à réduire des ressources fiscales des régions et des départements et à compenser les pertes de recettes ainsi subies par des dotations versées sur le budget de l'Etat. L'histoire est connue. Le communiqué du conseil des ministres du 22 octobre 2003 évalue à plus de 15 milliards d'euros la fiscalité locale supprimée et transformée en dotations « sous la précédente législature ». Rappelons seulement combien la préservation de l'autonomie financière avait agité la classe politique et contribué à imposer une réforme constitutionnelle⁽¹⁾ pour marquer la nouvelle étape de la décentralisation voulue par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin.

Le cœur de ce nouveau dispositif est l'alinéa 3 : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de col-

lectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». L'objet de cette loi organique est donc bien circonscrit et le titre de notre article, qui suit une facilité qui semble s'être prise, est un raccourci, scientifiquement approximatif, car il laisse croire que l'ensemble de ce vaste sujet est traité par ce texte, alors qu'il ne l'est même pas par la totalité de l'article 72-2.

Le régime constitutionnel des finances locales ne peut donc pas être comparé exactement à celui de l'Etat ou de la sécurité sociale. Dans les trois cas des dispositions constitutionnelles assez brèves sont complétées par une loi organique. Mais la Constitution comporte davantage de règles matérielles sur les finances locales que sur les autres. A l'inverse, la loi organique relative aux lois de finances et celle relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont un contenu bien plus riche que la loi organique ici commentée.

Les lois organiques sont obligatoirement soumises au Conseil constitutionnel, qui se tient parfaitement informé des argumentations développées lors des travaux préparatoires. Dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (JO p. 13562), il constate que les règles prévues pour les lois organiques à l'article 46 ont été respectées et il observe qu'en raison de sa nature le projet de loi n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, sous réserve de la mention faite des provinces de Nouvelle-Calédonie, dont on parlera plus loin. Il examine également si l'article 39, qui demande que « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales » soient soumis en premier lieu au Sénat, devait être appliqué. Ce n'était pas le cas puisque son objet est « relatif aux finances des collectivités territoriales ». Cette conclusion

(1) Elle a des causes politiques plus vastes : Patrick Le Lidec, Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation ? Modernisation politique et compétition politique, *Annuaire 2004 des collectivités locales*, CNRS 2004, p. 15. Mais la suppression en rafale d'impôts locaux conduisit C. Poncelet, président du Sénat, J.-P. Delevoye, président de l'AMF, J.-P. Fourcade, président du comité des finances locales, J. Puech, président de l'ADF, et J.-P. Raffarin, président de l'association des régions de France, à déposer le 22 juin 2000 une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières (Doc. Sénat 1999-2000 n° 432) qui fut adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000, mais jamais mise en discussion à l'Assemblée.

prévisible montre que cette disposition de l'article 39, introduite en mars 2003 après bien des controverses, est interprétée par le juge de manière stricte.

Deux passages sont déclarés contraires à la Constitution. L'un, l'exclusion des provinces de Nouvelle-Calédonie de la catégorie des régions, a un impact minime. L'autre, qui comportait une définition générale et conceptuelle de la «part déterminante» des ressources propres, est d'une portée qui dépend de l'analyse qu'on en fait, la nôtre, qu'on développera plus loin, étant que cela ne compte guère. Le Premier ministre pouvait donc se réjouir de l'acceptation par le juge constitutionnel d'une réforme difficilement votée par sa majorité (Le Figaro 31 juillet-1^{er} août 2004).

Le commentateur se déclarera-t-il tout aussi satisfait des précisions apportées par la loi organique? On avait relevé les zones d'ombre de l'alinéa 3 de l'article 72-2 du fait de l'imprécision des termes et concepts qu'il utilise, mais on était confiant dans la séance de rattrapage qu'offrirait la loi organique (R. Hertzog, L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, AJDA 2003, p. 548). Or, le projet déposé par le gouvernement, le 22 octobre 2003, a déçu, car on n'y trouva pas les éclaircissements espérés (L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : beaucoup de bruit... pour quoi? AJDA 2003, p. 2057). Et l'examen au Parlement, qui fut assez animé, a peu modifié le fond du projet, sinon pour compliquer encore un peu la notion de ressource propre.

Une loi organique attendue, âprement discutée mais peu modifiée par le Parlement

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 renvoyait à deux autres lois organiques, qui ont été adoptées rapidement : la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales et la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local (JO 2 août). Elles n'intéressent les finances qu'à titre indirect dans la mesure où des expérimentations ou bien un référendum pourront être proposés dans ce domaine-là. Le projet de loi organique relatif aux finances a été beaucoup plus long à être mis au point. Il n'a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale que le 22 octobre 2003. Il fallut encore neuf mois avant qu'il ne fut adopté par le Parlement, le 22 juillet 2004. Pourtant, il n'y eut pas une navette interminable entre les deux assemblées mais, en première lecture, l'Assemblée nationale ne statua que le 18 mai alors que le Conseil constitutionnel avait, dès décembre 2003, attiré l'attention sur le caractère indispensable de la loi organique.

LA LOI ORGANIQUE, CONDITION POUR POUVOIR INVOQUER L'ARTICLE 72-2, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION DEVANT LE JUGE

Le retard pris pour le vote de la loi organique a obligé le Conseil constitutionnel à prendre formellement position sur l'applicabilité d'une disposition constitutionnelle en l'absence de la loi organique qui y est visée et cette absence a ensuite

créé, en juillet 2004, une agitation politique sur un débat juridique assez artificiel.

La nouvelle garantie constitutionnelle a été invoquée devant le juge constitutionnel à la première occasion qui s'est présentée, la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). Son article 59 établit un régime com-

Le retard pris par la loi organique a obligé le Conseil constitutionnel à prendre position sur l'applicabilité d'une disposition constitutionnelle en l'absence de celle-là.

pliqué de compensation des charges résultant pour les départements des transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. Les ressources

devant être transférées aux départements sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité prévu à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles. Ces ressources comprennent une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national. La loi renvoie à des lois de finances à intervenir en 2004 le soin de faire les ajustements en fonction de l'avancement des connaissances statistiques et juridiques, notamment en matière de RMA.

Devant le Conseil constitutionnel (29 décembre 2003, n° 2003-489 DC, *Loi de finances pour 2004*), les parlementaires requérants soutinrent que la compensation n'était pas suffisante et violait l'alinéa 4 de l'article 72-2, argument que le juge considéra comme non fondé.

Ils soutenaient aussi que les conditions de cette compensation financière ne respectaient pas le principe de libre administration des collectivités territoriales ni les règles inscrites à l'article 72-2, alinéa 3, de la Constitution. D'après eux, l'attribution d'une fraction du tarif de la TIPP ne saurait être assimilée à une ressource propre des départements puisque ceux-ci ne pourront en fixer ni l'assiette ni le taux. La loi réduisait donc la part des ressources propres dans leurs ressources totales. L'argument paraissait sérieux et très illustratif des problèmes posés par la nouvelle conception de l'autonomie financière. Le Conseil constitutionnel refusa cependant de statuer au fond en jugeant que les dispositions de l'article 72-2, alinéa 3, ne peuvent être utilement invoquées tant que ne sera pas promulguée la loi organique prévue au même alinéa et «qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources».

Le juge était en position inconfortable. Il ne pouvait pas considérer l'article 72-2, alinéa 3, comme suffisant par lui-même. S'il avait décidé de statuer néanmoins, il n'aurait eu le choix qu'entre des solutions contestables. Ou bien il reprenait sa doctrine antérieure qui avait été si vivement critiquée par les constituants. Ou bien, il appliquait par anticipation, sous forme

de principe jurisprudentiel, les définitions contenues dans le projet de loi déjà déposé, ce qui eût constitutionnalisé une norme relevant du législateur organique avant la décision de celui-ci et eût imposé au Parlement de la reprendre. Ou bien encore, la Haute juridiction inventait une formule originale, qui aurait également pris le législateur organique en otage.

Le Monde du 31 décembre voyait dans la motivation « une mise en garde [...] sur la teneur de la loi organique à venir » par laquelle le Conseil constitutionnel demandait que la proportion des recettes propres et fiscales « soit fixée par un pourcentage » dans la mesure où il assignait au législateur l'obligation d'indiquer la « part minimale » des ressources propres. Le Conseil constitutionnel avait sans doute lu les critiques du projet gouvernemental et il avait surtout le souci très compréhensible de se trouver devant une norme précise afin qu'il ne soit pas, à nouveau, dans l'obligation d'en dessiner lui-même les contours, avec la certitude de s'exposer à des critiques identiques à celles exprimées sur sa jurisprudence passée. Il est étonnant que ce message simple n'ait pas été entendu par le Parlement et que le juge ait dû, sur ce point, sanctionner la loi organique votée.

Dans la phase finale de l'examen du texte, en juillet, un curieux débat politique s'est ouvert à propos d'un autre projet de loi qui était discuté au Parlement et qui allait devenir la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Ce volet législatif de l'acte II de la décentralisation, qui comporte d'importants transferts de compétences vers les collectivités territoriales, se heurtait à des résistances croisées. L'opposition mettait l'accent sur les risques financiers pour les collectivités territoriales, notamment du fait des transferts de personnels TOS aux départements et aux régions, et des membres influents de la majorité, au premier rang desquels Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, regrettaient un affaiblissement de l'Etat. Le gouvernement dut recourir à l'article 49-3 pour surmonter ces obstacles.

Parmi les péripéties qui ont marqué cette période se place la diffusion d'une étrange thèse sur l'éventuelle inconstitution-

La structure des ressources locales ne pouvait pas être altérée par la loi responsabilités, qui ne comporte ni chiffrage des charges transférées, ni définition des ressources de compensation.

nalité de la loi responsabilités. A la suite, apparemment, d'une analyse évoquée par le président du Conseil constitutionnel, s'était propagée l'idée selon laquelle cette loi ne pourrait pas être régulièrement adoptée tant que la loi organique ne serait pas en vigueur, puisque cette autre loi comportait nécessairement des dispositions financières relatives à la compensation

des charges dont la conformité à la Constitution et à la loi organique prévue par celle-ci devait pouvoir être vérifiée (Le dilemme de la loi organique, Le Figaro 21 juillet 2004).

L'argument trouva aussitôt un écho favorable chez ceux qui souhaitaient retarder le vote de la loi responsabilités, malgré une assise juridique très fragile. L'absence de loi organique n'entraîne pas l'inconstitutionnalité d'une loi ayant un objet qui tombe dans le domaine que cette loi organique doit

couvrir. Cela ressort d'un raisonnement juridique général et plus directement de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, précitée, qui est sans ambiguïté. Au demeurant, la structure des ressources locales ne pouvait pas être altérée par la loi responsabilités qui ne comporte ni chiffrage des charges transférées ni définition des ressources de compensation, ce que la LOLF (art. 33) réserve aux lois de finances. On accéléra néanmoins la procédure d'examen de la loi organique, qui fut publiée une quinzaine de jours avant la loi responsabilités.

UN DÉBAT PARLEMENTAIRE ANIMÉ PAR LA CONTROVERSE SUR LES RESSOURCES PROPRES

Malgré sept mois de préparation, le caractère incomplet du projet de loi organique était patent. La balle était dans le camp des députés, qui n'ont que très modestement amendé ce projet. La commission des lois avait désigné comme rapporteur son président, Guy Geoffroy, et Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, était rapporteur pour avis de cette dernière. Ces deux parlementaires expérimentés eurent une forte influence sur les débats et sur la manière dont s'est nouée la polémique concernant la définition des ressources propres, qui s'est ensuite propagée au Sénat.

Si les députés ont déposé de nombreux amendements, dont beaucoup étaient hors du champ que la Constitution assigne à cette loi organique et visaient à préciser d'autres aspects de l'autonomie financière², le texte adopté ne diffère du projet gouvernemental que sur deux points.

Commençons par le changement le plus anodin et consensuel. Au dernier alinéa de l'article 4 de la loi organique le délai de trois années laissé au législateur pour prendre les mesures destinées à rétablir le ratio, lorsqu'il a été constaté qu'il s'est dégradé pour une catégorie de collectivités, est ramené de trois à deux ans (R. Dosièrre avait même proposé un an) suivant l'année où le constat a été fait et qui est normalement la deuxième année suivant celle pour laquelle les statistiques ont été établies. Quatre ou cinq ans, cela laisse du temps !

La modification qui fut la plus discutée en raison de sa portée politique et financière concerne l'article 2 : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures *que ces collectivités territoriales reçoivent en application du deuxième alinéa de cet article*, sont constituées des redevances ». L'utilité du membre de phrase ainsi ajouté ne saute pas aux yeux. On entendait préciser par là la définition des « ressources fiscales » citées par la Constitution, alors que cette expression n'avait, jusque-là, aucune signification juridique particulière. Avec raison, le projet de loi organique l'assimilait aux impositions de toutes natures visées à l'article 34 de la Constitution qui réserve la détermination de leurs règles au législateur. Cette unité des notions est la meilleure solution, quoique la formule de l'article 34 nécessite elle-même des efforts d'interprétation de la part du juge constitutionnel et du juge administratif. Néanmoins, on est en terrain connu.

(2) La commission des finances, le 12 mai, repousse l'amendement de René Dosièrre proclamant le libre recours à l'emprunt.

Restait à savoir quand les impositions sont des ressources fiscales *locales*. L'adjectif n'est pas dans la Constitution, mais c'est bien de cela qu'il s'agit. Le rapporteur, Guy Geoffroy, soutenu par Gilles Carrez, expliqua qu'il fallait faire une lecture unifiée de l'article 72-2 et comprendre l'alinéa 3 à la lumière de l'alinéa 2: «Elles [les collectivités territoriales] peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.» D'après lui, les collectivités territoriales reçoivent des impositions sous deux formes différentes: d'une part, celles dont la loi les autorise à fixer des éléments du régime et qui forment l'essentiel de la fiscalité locale; d'autre part, et c'est là une nouveauté amenée par la réforme, les impositions qu'elles peuvent recevoir en tout ou partie et dont la loi ne les autorise pas à fixer le régime, mais qui resteraient néanmoins des impositions de toutes natures car le pouvoir sur leur taux ou assiette ne serait plus le critère décisif de l'imposition locale *au sens de l'article 72-2*. Il y aurait donc superposition entre recette fiscale et produit des impositions de toutes natures, de sorte que pourrait être considéré comme ressource propre «le produit d'une imposition de toutes natures, même si la collectivité territoriale qui en bénéficie n'a décidé ni de son taux ni de son assiette» (G. Carrez en commission, le 14 avril).

En vertu de cette conception, les impôts partagés entre l'Etat et des collectivités, c'est-à-dire ceux dont une fraction du produit revient au budget de l'Etat et une autre fraction à des budgets locaux, conservent leur nature de recettes fiscales tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales

bénéficiaires. Les commentateurs n'avaient pas compris l'alinéa 2 de cette manière et y voyaient plus banalement deux dispositions juxtaposées: une autorisation de partage d'impôts nationaux et un fondement explicite au droit coutumier du législateur d'habiliter les assemblées locales à intervenir sur

Soutiendra-t-on que la DGF était à son origine une recette fiscale locale parce que son enveloppe nationale était calculée selon un pourcentage des recettes attendues de la TVA?

l'assiette et le taux des impôts malgré les termes nets de l'article 34 qui semblaient réserver cela à la loi. C'est donc pour bien expliciter leur interprétation, face aux objections qui ont été faites à l'Assemblée et en dehors, que les députés de la majorité ont, à l'instigation des rapporteurs, adopté l'amendement précité.

L'analyse est novatrice et elle peut convaincre si l'on s'en tient à la seule lettre du texte. D'un point de vue strictement juridique, on peut admettre que ce qui est impôt par son régime, au moment de sa perception, reste impôt quelle que soit l'affectation qui lui est donnée, surtout lorsque la fraction redistribuée est inscrite en loi de finances comme *prélèvement sur les recettes*³. Mais c'est oublier le contexte politique de la réforme et imputer au constituant une intention qui va à l'encontre des déclarations faites lors des travaux préparatoires.

Soutiendra-t-on que la dotation globale de fonctionnement (DGF) était à son origine une recette fiscale *locale* parce que son enveloppe *nationale* était calculée selon un pourcentage des recettes attendues de la TVA?

Cette interprétation, qui facilite le respect du ratio de la «part déterminante» de ressources propres, arrangeait le ministère des Finances qu'on soupçonne fortement d'en avoir eu l'idée lorsqu'il s'est aperçu des embarras que la réforme allait créer, notamment lors des transferts de compétences. Guy Geoffroy explique sans détours, en commission, le 16 juin, qu'il faut bâtir une définition qui satisfasse «le souci [...] du gouvernement de compter parmi ces ressources propres le produit de la TIPP départementale». Si les redistributions nationales d'impôts peuvent être qualifiées de recettes fiscales locales, il n'est plus nécessaire de créer des impôts localisés pour compenser les transferts de charges ou pour réaménager les impôts existants, la taxe professionnelle par exemple.

On assista donc à un spectacle qui ne manquait pas de sel: l'opposition s'érigeant en gardienne de l'orthodoxie de l'autonomie fiscale telle que la voulaient les constituants dans un article 72-2 qu'elle n'avait pas voté. Ce fut peine perdue. La discipline majoritaire fonctionna malgré les grognements de certains de ses membres. L'offensive reprit au Sénat.

Le Sénat examinant le texte en première lecture du 1^{er} au 3 juin l'a vigoureusement modifié. Il l'a réécrit dans la forme en le construisant comme l'ajout au code général des collectivités territoriales d'un chapitre IV, intégré dans le livre premier de la première partie, avec des articles numérotés LO 1114-1 à LO 1114-4. Surtout, il a redéfini les ressources propres, après de laborieuses tractations avec le gouvernement et au sein de la majorité.

Le rapporteur, Daniel Hoeffel, était monté à l'assaut en publiant, en sa qualité de président de l'Association des maires de France, un article très critique sur le texte adopté par l'Assemblée, exposant qu'il était inacceptable de présenter comme une ressource garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales, dans le sens voulu par le constituant, un produit d'impôts sur lequel les autorités locales n'ont aucun pouvoir de modulation et qui n'est qu'une variété de dotation. La démonstration fut reprise dans son rapport. Si de nombreux amendements furent déposés par des sénateurs, cherchant à lier les ressources aux charges, demandant la révision des valeurs locatives, fixant des modalités de péréquation, définissant le taux des ressources propres, etc., le cœur du débat resta ce sujet et les sénateurs demeurèrent intransigeants. La formule de compromis consacrait leur interprétation de la Constitution, mais avec une nuance importante introduite par un sous-amendement du sénateur Yves Fréville qui a rendu le texte acceptable pour le gouvernement: «le 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, la localisation de l'assiette ou du taux*».

Elle ne convint guère aux rapporteurs à l'Assemblée nationale qui, en seconde lecture, la complétèrent par un amendement dont la signification précise reste matière à discussion, mais qui, dans l'esprit de ses auteurs, doit rétablir, sous une terminologie plus aimable, leur doctrine initiale. Lors de la réunion de commission du 16 juin Guy Geoffroy expliqua que l'amendement sénatorial «paralyserait l'ensemble du disposi-

(3) Ce que la LOLF autorise formellement, art. 6. L'idée devient indéfendable lorsque ces recettes tombent dans les ressources budgétaires de l'Etat et donnent lieu à des dépenses sous forme de subventions ou autres transferts.

tif puisqu'il ne permettait pas de classer en ressources propres le produit d'une imposition partagée sur laquelle les collectivités n'auraient pas la maîtrise des taux, telle que la part du produit issue de la TIPP des départements. Il a jugé une telle rédaction très en retrait par rapport aux prescriptions constitutionnelles... » (Bulletin des commissions). Regrettant que le résultat auquel est parvenu le Sénat soit la traduction d'un « compromis laborieux », il propose de compléter le texte pour le rapprocher de son projet initial, d'où la nouvelle rédaction « ou dont elle [la loi] détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette », expression difficile à comprendre. On voudrait pouvoir l'interpréter comme signifiant que la part locale peut être prélevée globalement sur un impôt national, comme... une dotation, mais il reste dit que c'est par collectivité et non pour toute une catégorie. Ce fut d'ailleurs le seul changement opéré et le 22 juillet le Sénat accepta cette version et, du même coup, la loi organique dans sa totalité.

Les composantes de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales

La loi organique apporte des précisions utiles. Mais, globalement, elle n'enthousiasme guère car elle laisse subsister des pénombres qui attendent que le juge y fasse la lumière, ce qui n'était quand même pas le vœu du constituant. Et sur certains aspects fondamentaux on la considère plutôt en retrait de la Constitution.

UNE ÉVALUATION ANALYTIQUE : PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Constitution demande que les recettes propres des collectivités territoriales représentent, « pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Le ratio doit donc être calculé et apprécié séparément pour chaque catégorie.

Il serait difficile de trouver, pour chaque catégorie de collectivités, le chiffre d'or d'autonomie financière qu'on inscrirait dans la loi organique.

Cette méthode est doublement judicieuse. Faire bloc de toutes les collectivités aurait réduit la garantie et facilité des manipulations du fait de la différence des masses financières respectives des catégories. Une faible hausse des ressources

propres des communes aurait autorisé une très forte diminution des ressources fiscales des régions, par exemple.

Et puis, un ratio général, moyenne de trop de situations diverses, aurait peu de signification, comme d'ailleurs un ratio qui serait identique pour toutes les catégories (souhaité par plusieurs parlementaires, Augustin Bonrepaux, Michel Mercier, par exemple). En effet, la structure de financement d'une collectivité publique doit être dans un certain rapport de cohérence avec la nature de ses fonctions et l'objet de ses dépenses, lesquels ne sont pas identiques selon qu'on est en présence de départements, de régions ou de villes. Le projet

de loi avait pris en compte cette dimension dans la définition qu'il donnait de la part déterminante des ressources propres : celle qui « garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, *compte tenu des compétences qui leur sont confiées* ». Cela donnait à cette part un caractère dynamique puisqu'elle était susceptible d'évoluer avec le transfert de nouvelles missions. Mais il serait difficile de trouver un chiffre d'or pour chaque catégorie de collectivités, qu'on inscrirait dans la loi organique.

La définition des catégories de collectivités territoriales pouvait sembler ne poser aucun problème puisque leur liste figure à l'article 72 de la Constitution. Pourtant, l'objet spécifique de la matière nécessitait des précisions sur deux points : le sort des EPCI et les collectivités à statut particulier.

LE TRAITEMENT DES EPCI DE LOIN L'ENJEU LE PLUS IMPORTANT

Les EPCI ne sont pas des collectivités territoriales et, en 2003, il fut même expressément refusé de leur conférer ce statut. Mais, alors que le territoire national se couvre de communautés qui assurent des fonctions de plus en plus étendues, il était impensable de ne pas leur offrir la garantie dont bénéficient des communes qui ont un taux de croissance financière bien moins élevé. Le législateur prend une voie de traverse pour résoudre cette difficulté, sans que le Conseil constitutionnel n'ait émis de réserves. Les communes constituent une catégorie (des sénateurs du PS avaient proposé de les découper en catégories séparées, par strates démographiques), mais les recettes des EPCI sont ajoutées aux leurs, à la fois pour les volumes globaux et pour le montant des ressources propres. Le ratio se calculera donc pour le groupe communes et EPCI, après neutralisation des transferts internes.

Cette option est légitime, encore qu'une autre était envisageable : la consolidation avec les seules communautés, c'est-à-dire avec les groupements à fiscalité propre. L'autonomie n'est pas un caractère constitutif des syndicats. Ils ne décident pas sur des impôts. Leurs recettes propres sont des prix dont ils fixent librement le niveau avec l'obligation de couvrir ainsi leurs charges (art. L. 2224-1 et s. du code général des collectivités territoriales). Leur exclusion aurait simplifié et accéléré les calculs, car les informations budgétaires sont ici tardives et la consolidation des flux sera délicate à réaliser. En outre, les syndicats modifient parfois le mode de gestion de leurs services publics, ce qui n'est pas neutre. Lorsqu'un syndicat délègue un service qu'il gère en régie, il fait disparaître une ressource propre et chaque fois qu'une délégation est reprise en régie il y a apport de ressources propres à la catégorie des communes. Même si ces mouvements se compensent à peu près au niveau national, un facteur de distorsion demeure.

S'agissant des collectivités à statut particulier, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon sont assimilés aux départements, ce qui est logique et n'a qu'un impact minime. La catégorie des régions comprend aussi la Corse et les collectivités d'outre-mer « régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution ».

Les complications sont venues de la Nouvelle-Calédonie. Comme l'avait relevé le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi, le territoire lui-même demeure en dehors du champ de la loi organique parce qu'il n'est pas régi par le titre XII, «Des collectivités territoriales», mais par un titre spécial (XIII). Les communes sont incluses dans la catégorie générale des communes. Mais alors que le Conseil d'Etat considèrerait que les provinces pouvaient, en tant que collectivités territoriales, être assimilées aux régions, le Conseil constitutionnel a déclaré leur présence dans la loi organique non conforme à la Constitution. Dans un long considérant 6, qui illustre le degré de complexité qu'a atteint le statut de ce territoire, il démontre qu'il eût fallu consulter l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Cet avis n'ayant pas été sollicité, la mention des provinces devait être retranchée de la loi promulguée. Une variété de collectivités reste ainsi hors du système de protection, ce qui ne la met pas dans un péril particulier et ne bouleverse pas les données globales.

L'INCERTAINE DÉFINITION DES RECETTES FISCALES ET PROPRES AINSI QUE DES RESSOURCES TOTALES

La Constitution demande que soient précisées deux expressions qui s'emboîtent : «les recettes fiscales et autres ressources propres». La catégorie la plus générale, celle des ressources propres, n'avait jusque-là aucune définition juridique à laquelle on aurait pu se référer. Construire un concept spécifique était un exercice périlleux car une pure analyse juridique pouvait

Chaque terme de la définition des ressources propres comporte son lot d'incertitudes, dont les plus sérieuses concernent les impositions.

conduire à appeler ainsi toutes les ressources sur lesquelles les collectivités ont un droit de créance, détenu directement de la loi, sans décision particulière d'un tiers. La plupart des dotations devenaient des ressources propres, ce qui n'était pas acceptable au regard des

objectifs de la réforme constitutionnelle. Nous avons proposé que soit établie une liste des ressources non propres, énonçant celles qui affaiblissent l'autonomie financière locale et qu'on veut pour cela mettre sous surveillance. Cela offrait un second bénéfice, la simplification des travaux statistiques, car ces ressources sont identifiées dans les documents budgétaires.

Le législateur organique a préféré donner une définition positive de l'expression qui figure à l'article 72-2 : «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.» Chaque terme comporte son lot d'incertitudes, dont les plus sérieuses concernent les impositions.

Voyons d'abord les autres ressources, qui appellent peu d'observations. Les redevances pour services rendus manquent, certes, d'une définition simple (Conseil d'Etat, *Redevances pour services rendus et redevances pour occupation du*

POUR EN SAVOIR PLUS

- Stéphanie Gaudreau, *Quelle autonomie de ressources pour les collectivités territoriales ?*, Rev. gén. coll. territ. 2003, p. 578.
- Antoinette Hastings-Marchadi, *L'autonomie financière constitutionnalisation*, Cah. adm. pol. Ponant, n° 7, p. 29 à 62.
- Robert Hertzog, *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*, AJDA 2003, p. 548.
- Robert Hertzog, *La constitution financière de l'Etat décentralisé*, Annuaire 2004 des collectivités locales, CNRS 2004, p. 171.
- Jean-Claude Ricci, *Les nouvelles garanties constitutionnelles en matière de ressources des collectivités*, Rev. jur. Océan Indien n° 3 (2002-2003), p. 43.
- Rapport Patrice Gélard, Doc. Sénat 2000-2001 n° 33, 18 octobre 2000.
- Rapport Jean-Pierre Brunel au Conseil économique et social, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, 12 et 13 juin 2001, JO CES 20 juin 2001.
- Henri-Michel Darnanville, *L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité*, AJDA 2002, p. 670 à 678.
- Patrice Raymond, *L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel*, RF fin. publ. n° 81, 2003, p. 43.
- Dossier Décentralisation, finances et fiscalité - Trancher le nœud gordien, Pouvoirs locaux n° 54, III/2002, p. 36 à 99.
- Rapport Guy Geoffroy au nom de la commission des lois (AN n° 1541).
- Avis Gilles Carrez au nom de la commission des finances (AN n° 1546).
- Rapport Daniel Hoeffel au nom de la commission des lois (Sénat n° 324).
- Avis Michel Mercier au nom de la commission des finances (Sénat n° 325).

domaine public, Doc. fr. 2002). L'essentiel est constitué des prix des services industriels et commerciaux, dont beaucoup se trouvent dans les syndicats, ce qui aurait pu justifier de laisser ces derniers hors du périmètre de la loi organique, comme on l'a indiqué ci-dessus. Les produits du domaine sont les recettes tirées de son exploitation. Est-ce laisser de côté celles provenant des ventes de biens domaniaux ? Les dons incluent-ils certains fonds de concours ? Tout cela demeure marginal par rapport aux problèmes posés par les recettes fiscales, tant au plan des concepts juridiques que de leur mise en œuvre.

Négligeons les incertitudes qui subsistent dans la jurisprudence constitutionnelle quant aux frontières des impositions de toutes natures. Ce qui fait ici débat est de savoir quand ces impositions sont locales. En précisant, à l'initiative du Sénat, que ce sont celles sur l'assiette ou le taux desquelles les autorités locales ont un pouvoir de décision, la loi organique couvre la fiscalité locale en vigueur. Mais l'Assemblée nationale a insisté pour que la notion soit étendue et prenne en considération les termes de l'article 72-2 tels qu'elle les interprétait. Les députés ont donc ajouté, en deuxième lecture, ce petit membre de phrase «ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette». D'apparence sibylline, ces termes ne sont pas innocents. Le Conseil constitutionnel, qui a concentré son examen des ressources propres sur la notion de recettes fiscales, a jugé qu'au regard des trois premiers alinéas de l'article 72-2 la définition des recettes fiscales ainsi donnée était satisfaisante. Il n'a pas cru utile d'émettre une réserve d'interprétation alors que de graves ambiguïtés demeurent sur la portée exacte des termes cités.

Ces impôts entièrement définis dans la loi seront, en règle générale, des impôts partagés avec l'Etat. Une première

variante est celle où un taux légal s'applique, dans chaque collectivité concernée, sur une assiette déterminée, qui peut être celle prise en compte pour le calcul d'un impôt national. Le partage s'effectue par superposition des taux, comme cela est actuellement le cas entre collectivités territoriales. L'impôt reste *local* par son assiette et par son affectation à la collectivité territoriale du lieu, quoique son bénéficiaire ne puisse pas en faire varier le produit. La seconde variante est celle de l'impôt partagé par son assiette : une fraction d'assiette constatée localement sert à calculer le montant qui revient à la collectivité par application d'un taux général. L'équivoque qui demeure provient de ce qu'il n'est pas dit expressément que l'assiette, dans ces deux cas, doit être localisée sur le territoire de la collectivité concernée, ce qui laisse la porte ouverte à un impôt dont le taux légal unique portera sur une assiette non territorialisée par bénéficiaire et qui exigera donc une répartition selon des critères que la loi fixera, mais dont on peut douter qu'ils fassent encore l'imposition *locale*.

On le saura rapidement, car le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un partage d'impôts dont la qualification est douteuse. Les régions bénéficieront d'une part de la TIPP et les départements se verront affecter une fraction du produit de la taxe sur les conventions d'assurances des véhicules terrestres à moteur⁴. Pour chacun de ces impôts sera prélevée une part nationale égale au montant des compensations de charges à assurer au profit de la totalité des collectivités concernées. Cette enveloppe nationale sera répartie entre les bénéficiaires, régions ou départements, à raison de la part de charges transférées dans chaque collectivité par rapport au total des charges transférées à cette catégorie de collectivités. Ce n'est que dans une phase ultérieure que sera établi le droit pour les conseils régionaux de voter des taux qui, au départ, seront calculés par rapport au produit obtenu selon la méthode antérieure. Un pouvoir de décision peut donc s'apercevoir à l'horizon et il sera éventuellement demandé au juge de faire une appréciation dynamique du système. En l'état, en effet, cela ressemble beaucoup à des dotations, dont les mécanismes sont effectivement très appropriés à la compensation précise de charges. Mais peut-être est-ce dès maintenant une recette fiscale locale au sens de la loi organique et le Conseil constitutionnel acceptera-t-il de juger qu'il en est ainsi, avec une certaine bienveillance ? Il doit, en effet, concilier l'exigence constitutionnelle de compensation, qui est ici prioritaire, et l'exigence d'autonomie fiscale qui est seconde. Si la première est correctement assurée, il serait regrettable qu'une conception trop étroite de la recette fiscale locale vienne compromettre les transferts et il faudra admettre que, pour l'application de l'article 72-2, elle ait la signification voulue par les rapporteurs de l'Assemblée nationale et partagée par le ministère des Finances.

Entre des recettes fiscales ainsi aménagées et un impôt local dont le taux est fixé par la loi, il est difficile de décider où est la meilleure garantie d'autonomie. Si l'assiette de cet

impôt est susceptible de fortes variations, conjoncturelles ou territoriales, alors que les autorités locales ne peuvent pas agir sur son rendement, la sécurité qu'il offre est très en deçà de celle qu'apportent les dotations. Un cliquet anti-recul a cependant été établi par la jurisprudence pour les impositions qui compensent un transfert de charges. Le Conseil constitutionnel a posé le principe selon lequel, si par suite de phénomènes quelconques ces ressources « venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert » (n° 2003-489 DC, préc.). Ce n'est ni une indexation ni une garantie contre toute baisse, mais seulement la préservation du *statu quo* initial.

A l'avenir le juge constitutionnel n'aura pas à se prononcer sur la notion de ressources propres, qui s'efface derrière la liste arrêtée par la loi organique, mais sur la qualification d'une ressource locale au regard des différents termes utilisés par celle-ci. En guise d'exemple, bien que les travaux préparatoires indiquent que les ressources perçues au titre de la compensation des dégrèvements sont incluses dans les impositions de toutes natures, le juge ne sera pas tenu par cette analyse. Or, les sommes en jeu sont considérables du fait de toutes les prises en charge par l'Etat de parts d'impôts locaux, notamment en matière de taxe professionnelle et de taxe d'habitation.

L'énumération des ressources propres, qui est limitative, donne, en négatif, la liste de ressources qui ne sont pas propres et qui sont les divers transferts : dotations, subventions y compris entre collectivités territoriales, aides européennes, etc. Parmi les dotations, on aurait pu faire un sort à part au fonds de compensation de la TVA (FCTVA), conséquence directe de décisions d'investissement prises par les autorités locales, qui prévoient cette recette dans leurs plans de financement. Il offre un autre exemple des phénomènes marginaux qui viendront brouiller la signifi-

Bien que les travaux préparatoires indiquent que les ressources perçues au titre de la compensation des dégrèvements sont incluses dans les impositions de toutes natures le juge ne sera pas tenu par cette analyse.

cation des ratios. Toute baisse du taux de TVA, accompagnée d'une baisse des restitutions de TVA, diminue la part des ressources non propres ; une éventuelle hausse de la TVA produirait le mouvement inverse et dégraderait le ratio de ressources propres.

Les emprunts sont expressément exclus des ressources propres aussi bien que des ressources totales, pour éviter les effets déformants que produit la mobilisation de ce type très particulier de ressource qui connaît des variations cycliques importantes, en partie liées aux cycles électoraux qui déterminent les politiques d'investissement.

A propos du total des ressources auquel sera comparé le volume des ressources propres, la loi organique dispose : « Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de

(4) Le mode de calcul se fait selon un mécanisme qui est identique pour les deux types d'impôts. Il est destiné à évoluer et, par exemple, à compter du 1^{er} janvier 2006, les ressources régionales seront constituées par l'attribution d'une fraction de tarif de la TIPP perçue sur les quantités de carburants vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de chaque collectivité. Le montant de cette fraction sera arrêté par la loi de finances pour 2006.

compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.» Il est normal que soient laissées de côté les opérations très spéciales citées en fin de paragraphe, même si leur volume n'a pas vocation à devenir significatif.

Toutes ces catégories de recettes ne manqueront pas de soulever beaucoup de questions d'ordre méthodologique lorsqu'il faudra recueillir les données correspondantes. Citons-en deux. Les nomenclatures des budgets n'isolent pas bien les différentes catégories de recettes et souvent ne tiennent pas compte des qualifications juridiques; ainsi la dotation de solidarité communautaire (DSC) est inscrite dans les comptes des communes bénéficiaires parmi les recettes fiscales, parce qu'elle est considérée comme un reversement de taxe professionnelle communautaire aux communes, alors qu'elle est par nature et dénomination une dotation. Les transferts entre collectivités de la même catégorie seront souvent impossibles à détecter. Si entre régions ou entre départements les sommes sont modestes, entre communes et EPCI, qui sont dans la même catégorie, elles sont considérables et la consolidation sera encore compliquée avec les facultés nouvelles de coopération financière ouvertes par la loi libertés et responsabilités locales, précitée, du 13 août 2004.

LA PART DÉTERMINANTE DES RESSOURCES PROPRES DANS LES RESSOURCES TOTALES

S'il est une disposition constitutionnelle qui nécessitait d'être précisée par la loi organique c'est bien celle de la part déterminante des ressources propres, que le constituant a voulue délibérément vague, au point qu'elle n'a aucune signification directement compréhensible et ne donne aucune indication de grandeur ou de proportion bien que ce soit d'elle que dépend toute l'effectivité de la garantie que le constituant tenait à offrir aux collectivités territoriales. La loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000 sur la proposition du président du Sénat et des sénateurs responsables des grandes associations d'élus locaux, demandait que les ressources fiscales et propres représentent au moins la moitié des ressources locales hors emprunts, ce qui était un niveau réaliste puisque le ratio des communes et des départements est légèrement au-dessus et qu'il n'y aurait eu à faire un effort de redressement que pour les régions, pour lesquelles de nouvelles ressources fiscales sont plus aisées à imaginer.

Le projet déposé par le gouvernement manquait d'inspiration, laquelle n'est pas venue davantage aux parlementaires. Incités pourtant par le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 29 décembre 2003, à fixer un seuil minimal des ressources propres, ils ont fait des propositions sur le niveau chiffré: 33 % d'après Michel Mercier, 50 %, 4/5 du niveau de 2003 ou 105 % de ce niveau, etc. Ils ont donc conservé le texte du projet et voté que la part des ressources propres est déterminante «lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003».

Cette définition en deux branches, générale et chiffrée, reprenait dans la première la formule employée par le Conseil constitutionnel qui avait tant irrité les auteurs de la réforme constitutionnelle en raison de son inaptitude à préserver le bon niveau d'autonomie fiscale. Le juge avait posé comme principe que la loi ne saurait «avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration» (Cons. const. 25 juillet

La référence aux compétences dont est dotée chaque catégorie était une idée recevable, mais dont la portée utile en droit était très incertaine.

1990, n° 90-277 DC; Cons. const. 24 juillet 1991, n° 91-298 DC, suppression d'une ressource de la ville de Paris; Cons. const. 25 juin 1998, n° 98-402 DC; Cons. const. 12 juillet 2000, n° 2000-432 DC, suppression de la taxe d'habitation des régions; Cons. const. 28 décembre

2000, n° 2000-442 DC, vignette automobile). Et c'est parce que sur cette base il n'avait censuré aucune des suppressions ou réductions d'impôt attaquées devant lui, qu'il a paru indispensable de graver la garantie d'autonomie fiscale dans la Constitution. La référence aux compétences dont est dotée chaque catégorie est une idée recevable, ainsi qu'on l'a expliqué ci-dessus, mais dont la portée utile en droit était très incertaine car personne ne sait chiffrer le bon paramétrage entre les missions d'une collectivité et la structure de ses recettes.

Surprise! Voici que ce membre de phrase, repris de sa propre jurisprudence, est déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel au motif que la condition «relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique». En effet, explique-t-il, la Déclaration de 1789 impose au législateur «d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi».

Le ton laisse percevoir comme un mouvement d'humeur à l'encontre du législateur, voire du constituant, incapables de dépasser la sagesse du juge dont ils entendaient remettre en cause la doctrine. Il y avait, du reste, quelque chose d'étrange dans cette restitution au juge de la plénitude de compétence pour décider à quel niveau de ressources propres l'autonomie financière était en péril et on peut supposer qu'il ne voulait plus se trouver en première ligne pour effectuer une appréciation de nature largement politique et qu'il appartient au Parlement d'assumer comme telle.

Faut-il regretter que ce passage ait été enlevé et laisse l'expression constitutionnelle dans son état originel, c'est-à-dire vide de sens général? Faut-il souhaiter qu'on remette l'ouvrage en chantier et espérer que, dans quelques mois ou dans dix ans, on nous livre la formule magique? Il est plus probable que le législateur organique modifiera les chiffres résultant de la seconde branche de la définition donnée de la part

déterminante qui, elle, satisfait l'exigence de précision posée par le juge.

En effet, la seconde condition survit et elle est suffisante par elle-même : la part des ressources fiscales et propres « ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». Voilà qui revient à avouer que, dans le passé, le juge avait correctement apprécié les ratios, puisque le niveau où les laissent ses décisions, et qu'on ne remonte pas, devient la référence, minimale il est vrai. L'exposé des motifs explique qu'on prend comme socle l'année 2003 parce que c'est celle « où la réforme de la taxe professionnelle est intégralement achevée », c'est-à-dire celle où la suppression de la part salaires dans l'assiette de cette taxe est compensée par des dotations. Le ratio n'est pas encore calculé. Il aura l'avantage, une fois qu'il sera connu, d'être précis et différencié par catégorie de collectivités. Il a l'inconvénient de la fixité, arrêtée au 31 décembre 2003. Peut-être est-il même déjà transgressé, si les ressources attribuées aux départements par la loi de finances pour 2004 n'entrent pas dans la définition des ressources propres. Dès que les données de 2004 seront connues il faudrait alors engager un rattrapage pour les départements.

LA SURVEILLANCE DU RATIO ET LE MÉCANISME DE CORRECTION EN CAS DE BAISSÉ

L'article 4 de la loi organique établit un mécanisme de suivi en imposant au gouvernement de déposer un rapport annuel au Parlement « au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit » celle qui est concernée. Le Sénat a avancé le délai de dépôt du rapport au 1^{er} juin, alors que le projet gouvernemental, repris par l'Assemblée nationale, le fixait au 1^{er} septembre. L'organisme qui serait indiqué pour produire ce rapport est l'Observatoire des finances locales⁵. Il a un personnel rodé pour cela et réunit des représentants des ministères concernés ainsi que des élus locaux et des personnalités indépendantes. Mais la loi organique confie l'élaboration du rapport au gouvernement.

Les exigences de la loi organique dessinent le contenu probable de ce document : le montant total des ressources, les ressources propres et donc le ratio par catégorie de collectivités. Elle demande que soient explicitées les méthodes de calcul utilisées. Ceci demandera un travail très méticuleux lors de l'établissement du premier rapport, celui portant sur 2003 qui restera l'année de référence. La méthode suivie doit pouvoir être conservée, sous réserve d'affinements mineurs, afin que les chiffres des années suivantes puissent être comparés à ceux de 2003. La stabilité des règles est infiniment préférable au souci d'en perfectionner chaque année tel ou tel aspect. On suspecterait des manipulations et cela priverait la comparaison de sens alors que les évolutions qu'elle montrera important bien plus que la mesure au centième de point près du niveau d'autonomie fiscale. Les choix faits pour établir le tableau seront fortement contraints par les informations dis-

ponibles dans les nomenclatures comptables et les centralisations effectuées par la direction générale de la comptabilité publique. Ils seront critiqués, au Parlement ou ailleurs. Pourrait-on les faire examiner par un juge ? On voit mal comment ce pourrait être le Conseil constitutionnel. Essayera-t-on au Conseil d'Etat ?

Lorsque le chiffre du ratio descend en dessous du seuil constitutionnel, « les dispositions nécessaires sont arrêtées » au

La loi organique laisse un certain délai pour concevoir la stratégie de rétablissement du bon niveau de ressources propres : hausse des impôts ou baisse des dotations.

plus tard par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où le constat a été fait. La loi organique laisse donc un certain délai pour concevoir la stratégie de rétablissement du bon niveau de ressources propres, qui exigera soit de

créer de nouveaux impôts locaux, soit de renforcer ceux de la catégorie de collectivités où le ratio a fléchi. Une autre alternative serait une baisse autoritaire des dotations ou un brutal freinage de leur accroissement annuel, qui réduiraient d'autant le volume des ressources non propres et pousseraient les collectivités à augmenter leurs impôts.

Tout cela permet-il un progrès avéré de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ? Ecartons une critique facile, mais irrecevable : la réforme n'apporte aucune amélioration à la qualité du système fiscal et n'augmente en rien le pouvoir ni les ressources des autorités locales⁶. Son objet n'était pas là, l'autonomie financière au quotidien, mais l'encadrement des pouvoirs de l'Etat en matière de finances locales et l'établissement de garanties systémiques apportées à l'architecture des ressources locales.

On est loin d'une formule mathématique, scientifiquement incontestable. L'objectif politique eût été aussi efficacement et plus simplement atteint s'il avait été écrit dans la Constitution : « Toute réduction ou suppression d'impôt local doit être compensée par une recette fiscale d'égal rendement ». Si des zones de flou demeurent et si des choix contestables ont été faits sur certains points, il faut néanmoins espérer que les nouvelles règles ne deviendront pas un nid à chicanes, bien que le Conseil constitutionnel ait jugé opportun de souligner qu'elles s'appliqueront avec toute leur portée normative. En effet, dans une réserve d'interprétation, il s'est plu à indiquer que le mécanisme de correction ne lui enlevait pas la possibilité de censurer des actes législatifs qui auraient pour effet de porter atteinte au caractère déterminant des ressources propres d'une catégorie. La règle de la part déterminante a donc bien force obligatoire pour le Parlement et une loi qui la méconnaîtrait pourrait être directement attaquée et déclarée contraire à la Constitution.

(5) Cela fut proposé par le député René Dosière, mais refusé par la commission des finances car n'entrant pas dans le domaine de la loi organique. La loi du 13 août 2004, précitée, renforce cette institution en lui confiant notamment la réalisation des études destinées à établir le coût des compétences transférées. L'Observatoire acquiert donc une vocation de surveillance des données financières provenant des collectivités territoriales.

(6) Beaucoup d'auteurs lient l'autonomie à la réforme de la fiscalité locale : J.-P. Brunel, H.-M. Darnaville, préc. ; Catherine Logéat, L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ?, Petites Affiches 2002, n° 253, p. 4. Pourtant les défauts des impôts directs locaux en termes d'équité ou de pertinence économique n'ont pas empêché une forte croissance de leur rendement pour les budgets locaux. C'est même leur caractère artificiel, du fait d'une prise en charge croissante par l'Etat, qui a facilité cette hausse continue.

• La loi ne peut plus supprimer ni réduire d'impôt local sans le remplacer immédiatement par une autre ressource fiscale ayant un rendement identique. La compensation par dotation, comme cela se pratiquait auparavant, serait immédiatement sanctionnée par le Conseil constitutionnel. On peut faire l'hypothèse que le ratio s'améliorera légèrement du fait d'une évolution annuelle divergente des dotations, dont la hausse restera modeste, et des impositions, qui progresseront pour suivre le rythme de croissance des charges en général. S'il passe nettement au-dessus du niveau de 2003, une correction technique et à la marge de la fiscalité locale qui entraîne une légère baisse, compensée éventuellement par des dotations, paraît pouvoir être tentée, mais les gouvernements y regarderont à deux fois avant d'engager pareille démarche.

• La conciliation entre la compensation exacte des transferts de compétences (art. 72-2 al. 4) et le respect de l'autonomie fiscale est rendu plus compliquée. A l'avenir la compensation de transferts de compétences devra comprendre soit exclusivement des impôts, soit un mélange d'impôts et de dotations dans une proportion identique à celle constatée en 2003 pour la catégorie de collectivités concernée.

En matière financière, la nouvelle phase de décentralisation repose sur deux piliers présentés comme étant également indispensables à l'édifice et qui semblent parfaitement symétriques: obligation de maintenir un certain niveau d'autonomie fiscale, vastes transferts de compétences compensés «à l'euro près». Si le premier tire son importance du niveau élevé des normes qui le consacrent, le second détermine bien davantage les caractères et la substance de la nouvelle administration publique. Or, à l'expérience, on découvre qu'on ne peut pas renforcer le premier à la mesure où se renforce l'autre parce qu'il est impossible de trouver suffisamment de nouveaux impôts qui remplissent les conditions du bon impôt local (distribution de l'assiette sur tout le territoire, localisation dans chaque niveau de collectivités, rendement satisfaisant aux besoins du transfert de charges, etc.), malgré la

Le défaut majeur de la garantie d'autonomie fiscale ainsi établie est qu'elle accentue les rigidités du système financier local, rendant les réformes encore un peu plus difficiles.

facilité provenant de ce que les nouvelles compétences vont essentiellement aux régions et aux départements dont les territoires permettent d'envisager l'usage d'impôts qui seraient inapplicables dans les communes.

La neutralisation de l'impôt sur le revenu et l'interdiction politique de toute taxe locale additionnelle à la CSG réduisent considérablement le champ des solutions, qui ont donc été cherchées dans l'élargissement discutable de la notion de recette fiscale locale, au sens de l'article 72-2.

On peut alors se demander si, le temps passant, l'autonomie fiscale ne passera pas au second rang, face au besoin de trouver des ressources d'équilibre pour les budgets locaux. On pourrait même voir l'Etat invoquer ce principe pour exiger des responsables locaux qu'ils augmentent leurs impôts plutôt que de réclamer un effort sur les dotations.

• Le défaut majeur de la garantie d'autonomie fiscale ainsi établie est qu'elle accentue les rigidités du système financier local, rendant les réformes encore un peu plus difficiles, qu'il s'agisse de nouvelles responsabilités locales ou du réaménagement des ressources. Il paraît même interdit d'attribuer à une catégorie de collectivités des ressources *supplémentaires* sous forme de dotations ou de subventions, qui feraient immédiatement chuter le ratio de ressources propres. Certes, on peut envisager qu'un accord politique au Parlement évite la saisine du juge constitutionnel. On peut aussi imaginer que le Conseil constitutionnel décide que, par elle-même, une telle loi, qui renforcerait les moyens financiers des bénéficiaires, ne porte pas atteinte à leur autonomie financière ni à la libre administration et que son effet sur le ratio de ressources propres est trop complexe à calculer pour que la loi puisse être déclarée contraire à la Constitution, étant entendu que si une baisse de ratio s'avérait ultérieurement, les mesures de correction nécessaires devraient être prises.

On a voulu se tirer d'affaire par une interprétation extensive des ressources fiscales locales. Mais si l'interprétation défendue à l'Assemblée nationale est consacrée par le juge cela revient à ce que les dotations sont des recettes fiscales dès lors qu'elles sont formellement adossées à un impôt.

• Il reste d'importantes questions sans réponse tant qu'elles n'auront pas été tranchées par un juge. Quelle serait son attitude face à une loi (voire un acte administratif qui serait, lui, attaqué devant le juge compétent) qui supprimerait des subventions, diminuerait des dotations ou bloquerait leur croissance annuelle? Une telle mesure pousserait mécaniquement le ratio de ressources propres à la hausse. Toute l'autonomie financière se résume-t-elle à un pourcentage d'impôts et le devenir des transferts devient-il indifférent au regard du principe de libre administration?

• D'inévitables tensions vont se faire jour entre le respect d'un ratio de ressources fiscales et l'exigence constitutionnelle de péréquation contenue dans l'article 72-2, alinéa 5: «La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales». L'obligation ainsi faite au législateur ne comporte pas de délai et il lui faudra construire une doctrine très élaborée de cette forme d'égalité, beau sujet de saisine du juge constitutionnel. Or, la péréquation se réalise principalement par des dotations et son amplification est plus facile à opérer lorsque les transferts sont à la hausse, ce qui n'est pas une tendance favorisée par l'alinéa 3 du même article 72-2!

Au surplus, une autre rigidité proviendra de l'importance des dotations de compensation qui obéissent à une logique différente. Il est quasiment impossible de concilier dans une même dotation la fonction de compensation (de charges ou de suppression de recettes) et celle de péréquation. La DGF n'a pu être mobilisée pour la péréquation qu'au fur et à mesure qu'on s'éloignait de ses origines, qui en avaient fait une contrepartie de ressources supprimées.

• La signification ultime de ces règles est que le pouvoir financier des collectivités territoriales est mieux protégé dans un contexte de vive compétition sur les ressources publiques avec la sécurité sociale, l'Etat, voire l'Union européenne. ■

Vers la fin des impôts locaux?

Ainsi, le vent de la décentralisation serait sur le point de se lever de nouveau. Un grand vent, puisque c'est la Constitution elle-même que l'on modifierait pour consacrer la région, l'expérimentation, le référendum local... Tout cela, sous réserve d'en savoir un peu plus, semble aller dans la bonne direction. Mais la décentralisation, c'est bien davantage. Elle aura du mal à avancer sans une déconcentration massive de l'administration de l'Etat. Et elle ne réussira pas si on ne réforme pas profondément le système d'allocation des ressources aux autorités locales : or, sur ce point, l'horizon reste vide.

- Deux principes à valeur constitutionnelle commandent la matière : les principes d'égalité et de libre administration des collectivités locales.

En vertu de l'article 72 de la Constitution, c'est la loi qui définit le contenu du pouvoir de libre administration. Il n'est jamais absolu. Le droit de fixer l'assiette ou le taux de l'impôt local n'est pas une composante obligatoire du principe de libre administration. En France, le produit des impôts locaux attendu en 2002 (32 milliards d'euros) sera inférieur au produit des ressources de transfert (56 milliards) et il diminue régulièrement. A l'étranger les Länder allemands, en dépit de ressources et de compétences considérables, n'ont pratiquement pas d'autonomie fiscale. La Charte européenne de l'autonomie locale se borne à demander « qu'une partie au moins des ressources des collectivités locales » provienne de redevances ou d'impôts locaux. Il peut donc y avoir décentralisation, et même fédéralisme, sans autonomie fiscale.

Par ailleurs, le principe d'égalité, qui est au cœur de notre système de valeurs, fixe à l'autonomie fiscale des limites qu'on a parfois tendance à oublier. Il garantit à tous les citoyens un égal accès aux services que gèrent les autorités locales, et interdit que leur contribution au financement de ces services soit inégalement répartie entre eux. Quand, pour des services présumés comparables la pression de la fiscalité régionale, pour une moyenne nationale de 1, est de 1,69 en Limousin et de 0,48 en Ile-de-France, on s'éloigne de ce qu'exigerait le principe d'égalité. L'autonomie fiscale – ce « cache-sexe des rentes de situation » (Didier Migaud) – est porteuse

d'inégalités, si elle n'est pas tempérée par des mécanismes de péréquation suffisants. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Le procès du système actuel d'allocation des ressources aux collectivités locales n'est plus à faire. Et, d'abord, celui de la fiscalité locale. Elle est irréaliste, incompréhensible, injuste et de surcroît, économiquement dangereuse. Le système de compensation financière des transferts de compétences devient lui aussi, très vite, créateur d'inégalités du fait du dynamisme propre des ressources transférées.

- Il est urgent, désormais, d'inventer autre chose. Consacrer dans la Constitution l'autonomie fiscale des collectivités locales en leur reconnaissant le droit de fixer l'assiette et le taux des impôts serait un double contresens : on prendrait le risque d'aggraver encore les inégalités territoriales, et on irait contre l'évolution de nos partenaires de l'Union européenne.

Un regard jeté sur l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne – plus avancés que nous dans la voie de la décentralisation ou même du fédéralisme – peut aider à notre réflexion. Deux tendances complémentaires s'y affirment. On a choisi d'affecter aux autorités régionales une part du produit d'impôts nationaux : impôts sur le revenu, TVA, impôt sur la transmission du patrimoine (Espagne), la valeur ajoutée nette (Italie) ou sur les sociétés (Allemagne). Parallèlement des mécanismes de péréquation puissants ont été mis en place. Ainsi en Allemagne, où la solidarité prime l'économie, la répartition du produit des impôts nationaux entre les Länder leur garantit des ressources très homogènes, aucun ne se situant à moins de 99,5 % de la moyenne nationale.

C'est clairement dans cette voie qu'il faut aller. Sans doute une décentralisation équilibrée doit elle comporter une part de ressources strictement locales, pour respecter tradition et symbole. Mais, l'essentiel doit venir d'impôts nationaux modernes et dynamiques dont le produit serait réparti selon des règles garantissant à la fois le principe de libre administration et l'exigence de péréquation.

Robert Savy

Président du conseil régional du Limousin

AJDA

Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel

PAR MARIE-CHRISTINE STECKEL-MONTES
MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DE LIMOGES

L'ESSENTIEL

La révision constitutionnelle de 2003 a tenté de corriger le « processus de recentralisation fiscale » en marche depuis une décennie puisque le principe législatif de compensation autorisait le Parlement à diminuer et à supprimer les recettes fiscales des collectivités territoriales si leur libre administration n'était pas entravée. Toutefois, si désormais, le pouvoir fiscal local est constitutionnalisé, il l'est de manière équivoque.

L'impôt est source de pouvoir. Précisément, l'impôt est à l'origine du pouvoir étatique. La fiscalité n'est, pourtant, pas réductible à l'Etat. Les collectivités infra-étatiques peuvent disposer d'un pouvoir fiscal. Si plusieurs acceptions peuvent être données au pouvoir fiscal local, *stricto sensu*, il implique, tout d'abord, le droit pour les collectivités territoriales de voter le taux et de changer l'assiette des ressources fiscales. Ensuite, il exige l'absence de contrôle étatique des décisions budgétaires. Enfin, il suppose le droit de recouvrer les impôts.

Au sein des Etats unitaires centralisés, les collectivités territoriales sont privées de pouvoir fiscal. Au contraire, les Etats unitaires décentralisés sont enclins à leur reconnaître une certaine liberté. Dans les Etats unitaires régionalisés, les régions disposent d'une compétence encore plus étendue. En ce qui concerne les Etats fédéraux, la compétence fiscale générale appartient en principe à la Fédération. Les collectivités territoriales françaises se situent à mi-chemin entre les entités des Etats régionalisés et les Etats fédérés des Etats fédéraux. Avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le pouvoir fiscal local est « placé devant » au sens étymologique du mot latin *objectum*, dont il est issu. Il constitue à ce titre un objet nouveau du droit constitutionnel français.

Cette révision constitutionnelle répond, néanmoins, à une logique dépassant le cadre national. La réforme est liée au droit communautaire. L'acte II de la décentralisation est un moyen de transférer aux collectivités territoriales le poids financier de certaines compétences et, conséquemment, de favoriser le respect de la discipline financière, régie par l'article 104 du traité CE et précisée par le règlement 1467/97 du 7 juillet 1997 relatif au pacte de stabilité et de croissance. Cela correspond également à la logique d'autonomisation des collectivités infra-étatiques, dont est empreinte la construction européenne.

En outre, l'article 2 de la charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988, dispose que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ». De surcroît, l'article 9 du même texte stipule que « les collectivités ont droit, dans le cadre de

la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences [...] les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». Cette définition du pouvoir fiscal local a certainement influencé la rédaction de l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958. La révision constitutionnelle de 2003 tente de corriger le « processus de recentralisation fiscale » en marche depuis une décennie (v. *L'autonomie financière des collectivités locales*, Rapport du Conseil économique et social, 13 juin 2001 ; J. Montes, Acte II de la décentralisation, La Croix 21 mai 2003). Le principe législatif de compensation autorisait, en effet, le Parlement à diminuer et à supprimer les recettes fiscales des collectivités locales si leur libre administration n'était pas entravée. Le pouvoir fiscal local a, ainsi, été constitutionnalisé, mais de manière équivoque. La démarche consistera donc à découvrir successivement le pouvoir fiscal local comme un objet constitutionnalisé puis comme un objet indéterminé.

La constitutionnalisation du pouvoir fiscal local

Le pouvoir fiscal local est à double titre un objet nouveau du droit constitutionnel. Il a été intégré dans la Constitution à la suite de la révision du 28 mars 2003 et il est garanti par la jurisprudence constitutionnelle.

LA JURIDICISATION DU POUVOIR FISCAL LOCAL

La juridicisation du pouvoir fiscal local symbolise la volonté décentralisatrice de la France. A cet égard, la reconnaissance législative progressive et la consécration constitutionnelle, même mesurée, du pouvoir fiscal local marquent une rupture avec l'héritage jacobin de la France.

Une affirmation législative

Compte tenu de la tradition légicentriste de la France, le Parlement est habilité à fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources. Le statut financier des collectivités territoriales était jusqu'ici fragile car il pouvait évoluer au gré des majorités. En outre, la compétence n'est pas exclusive dans la mesure où le gouvernement peut agir sur la base de l'article 38 de la Constitution.

Certes, la compétence du législateur était bornée par le principe constitutionnel de libre administration. Mais, en la matière, la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel n'était pas audacieuse. Les principes constitutionnels de l'unité et l'indivisibilité de

*Depuis la loi
du 2 mars 1982,
les actes budgétaires
des collectivités sont
exécutaires de plein
droit.*

l'Etat constituaient un obstacle à la reconnaissance d'un pouvoir fiscal local. Avec beaucoup de retenue, le Parlement a toutefois progressivement posé les bases d'un tel pouvoir (L. Philip, L'auto-

nomie financière des collectivités territoriales, Cah. Cons. const. 2002, n° 12, p. 96). Dans un premier mouvement, les lois du 31 décembre 1973 et du 29 juillet 1975 créent la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties et la taxe professionnelle.

Dans un deuxième mouvement, la loi du 10 janvier 1980 a reconnu aux collectivités locales la faculté de voter, dans le cadre d'un seuil plafond, le taux des impôts directs locaux. Troisième mouvement, la loi du 2 mars 1982 a libéralisé le recours à l'emprunt. En outre, la tutelle financière a été supprimée, ce qui signifie que les actes budgétaires sont exécutoires de plein droit. Quatrième mouvement, les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 ont organisé le principe de compensation financière des transferts de compétences qui avait déjà été envisagé, le 8 avril 1978, par le gouvernement de Raymond Barre dans un projet de loi présenté au Sénat aux termes duquel le transfert de compétences s'accompagnait d'un transfert de ressources correspondantes.

Sur la base de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, il y a eu compensation des transferts de compétences par le biais d'un transfert d'impôts d'Etat, sauf au profit des communes. Par ailleurs, une dotation générale de décentralisation devait être attribuée pour garantir le complément entre l'évolution théorique du coût des compétences et le suivi du produit théorique de la fiscalité transférée. En réalité, le solde a été essentiellement financé par la dotation générale de décentralisation spécifique au financement de la formation professionnelle, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des

collèges. Mais surtout le principe législatif de compensation a été interprété avec beaucoup de prudence par le Conseil constitutionnel, ce qui explique la révision constitutionnelle faite pour garantir le pouvoir fiscal local.

Une consécration constitutionnelle mesurée

Le Sénat avait adopté, le 26 octobre 2000, un texte visant à constitutionnaliser le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et le principe d'une compensation financière intégrale et concomitante des transferts de compétences. Mais, l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale a été reportée aux calendes grecques. Ce projet a, cependant, inspiré la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Depuis cette révision, l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

De nouvelles compétences sont transférées, à compter du 1^{er} janvier 2005, par la loi sur les libertés et responsabilités locales n° 2004-809 du 13 août 2004. Selon son article 119, « le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature [...] si les recettes provenant des impositions attribuées [...] diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte [...] afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert ». De surcroît, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales (v. R. Hertzog, La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, AJDA 2004, p. 2003) précise que « la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». En outre, « les ressources 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 ». Dans la version originale du projet de loi organique, le gouvernement considérait que les impositions de toutes natures englobaient le produit des impôts nationaux partagés. Or, il était difficile de les identifier à des ressources propres dans la mesure où les collectivités territoriales ne disposaient alors ni de la faculté de modifier leur assiette ni du droit de voter leur taux. Après de vives discussions au Sénat, un compromis a été trouvé.

La consécration constitutionnelle du pouvoir fiscal local est toutefois mesurée, car il appartient au Parlement de fixer

les conditions d'application des principes qui le fondent. Le principe de légalité est même omniprésent puisqu'il est réaffirmé dans chacun des cinq alinéas composant le nouvel article 72-2 de la Constitution. Selon le premier alinéa de cette disposition, «les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi». En vertu du deuxième alinéa, «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». Le troisième alinéa prévoit que la loi organique détermine pour chaque catégorie de collectivités territoriales la part déterminante de leurs ressources propres. Le quatrième alinéa dispose que «toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagné de ressources déterminées par la

loi». Et, sur la base du cinquième alinéa, «la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales». Cette juridiction permettra, cependant, la juridictionnalisation du pouvoir fiscal local. Le

Avec loi constitutionnelle du 28 mars 2003, les sénateurs recourent au Conseil constitutionnel pour garantir l'autonomie financière des collectivités.

Conseil constitutionnel peut désormais encadrer la compétence du Parlement sur le fondement de cette nouvelle disposition constitutionnelle.

LA JURIDICTIONNALISATION DU POUVOIR FISCAL LOCAL

Après le vote de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, les sénateurs ne manqueront pas de déférer à l'avenir au Conseil constitutionnel les textes de loi pour garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cette épée de Damoclès devient, d'ailleurs, plus menaçante car les auteurs de saisines disposent, à côté du principe flou de libre administration, fixé par l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, des cinq principes précis reconnus par l'article 72-2. Il s'agit premièrement du principe de libre disposition des ressources, deuxièmement du principe de fixation de l'assiette et des taux des impositions de toutes natures sur autorisation de la loi, troisièmement du principe de proportionnalité des recettes propres par rapport à l'ensemble des recettes, quatrièmement du principe de compensation des transferts de charges mais aussi des créations et extensions de compétences et cinquièmement du principe de péréquation. Le pouvoir fiscal local ainsi reconnu devrait reposer sur un niveau de ressources et de dépenses équilibré. Toutefois, les dépenses et les recettes des collectivités territoriales font l'objet d'une interprétation souple.

L'interprétation souple des dépenses incombant aux collectivités territoriales

De nombreuses charges ne sont pas compensées. C'est le cas des dépenses incombant aux collectivités territoriales du fait des législations ou réglementations de portée générale

(obligations de sécurité, législation sur les 35 heures) et des prescriptions européennes ou nationales portant notamment sur la collecte et l'élimination des déchets et l'assainissement de l'eau. En outre, les communes intégrées dans une communauté à fiscalité propre perdent leur marge d'action sur la taxe professionnelle.

La faculté offerte au Parlement de créer des dépenses obligatoires et des dépenses assimilées à ces dernières diminue, ainsi, la capacité financière des collectivités territoriales. Dès lors, le juge constitutionnel a précisé dans la décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du logement*, que «le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et leur portée et ne saurait méconnaître les compétences propres des collectivités territoriales, ni entraver leur libre administration».

A ce titre, le Conseil constitutionnel évalue les conséquences financières des décisions nationales comme dans la décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* (AJDA 1998, p. 701, note J.-E. Schoettl). De surcroît, il vérifie si l'intervention du Parlement répond à certains objectifs et respecte les conditions de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales. A cet égard, le juge constitutionnel énonce, dans la décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain*, «si le législateur peut [...] assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée». En l'espèce, il utilise une réserve d'interprétation neutralisante pour pallier l'imprécision des objectifs du texte déféré. Certes, la disposition litigieuse échappe, ainsi, à la censure mais l'autonomie financière des collectivités territoriales est garantie. De plus, le Conseil constitutionnel fait dans cette décision montre de courage en censurant sur le fondement du principe de libre administration la sanction automatique condamnant l'atteinte aux obligations imposées aux collectivités territoriales. Sans être audacieuse, la jurisprudence constitutionnelle rappelle à l'envi que la compétence législative trouve sa limite dans le respect du principe de libre administration au regard des dépenses mais aussi des ressources des collectivités territoriales.

L'interprétation souple des ressources assurées aux collectivités territoriales

Le juge constitutionnel exerce de même un contrôle sur les diminutions et les suppressions des recettes des collectivités territoriales. Par exemple, il a jugé dans la décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Détermination des bases des impôts directs locaux*, que la réduction de la ressource n'est pas suffisamment importante pour entraver la libre administration. *A contrario*, une réduction substantielle pourrait être censurée. Le juge constitutionnel invoquait ainsi le principe de proportionnalité

avant sa constitutionnalisation. Ce principe gigogne englobe, d'une part, le principe de proportionnalité entre les charges et les recettes et, d'autre part, le principe de proportionnalité entre les recettes fiscales et les recettes globales. Si ce double principe autorise la sanction de l'erreur manifeste d'appréciation, il soulève une interrogation fondamentale. Quel est le seuil à ne pas dépasser? Au regard des analyses *in concreto* menées par le juge constitutionnel, il est impossible de répondre à cette question. Certains membres de la doctrine se confondent en conjectures. Compte tenu du silence du pouvoir constituant sur ce sujet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 donne l'impression d'un acte manqué. Cette question appelle, en effet, une réponse politique. De plus, intimement liée à l'économie, elle est difficilement saisissable par le droit (R. Hertzog, *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*, AJDA 2003, p. 54). Or, le juge constitutionnel a sanctionné, dans sa décision n° 2004-500 DC du

Jusqu'alors le principe de proportionnalité n'a pas servi de fondement pour censurer la diminution ou la suppression des recettes fiscales locales.

29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, l'incompétence négative du législateur organique, il a partiellement censuré l'article 4, alinéa 3, du texte à cause du non-respect de l'habilitation concernant

le seuil minimal et du «caractère tautologique» et de la «portée normative incertaine» de la part déterminante des ressources propres. Il a validé l'autre partie car elle fixe un seuil plancher à savoir le «niveau constaté au titre de l'année 2003».

Jusqu'à présent, le principe de proportionnalité n'a pas servi de fondement pour censurer la diminution ou la suppression des recettes fiscales locales. De plus, à partir de la décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000* (AJDA 2000, p. 739, note J.-E. Schoettl), le juge constitutionnel fait passer la notion de «recettes globales» avant celle de «ressources fiscales». De la sorte, le juge constitutionnel ne sanctionne pas le remplacement progressif des recettes fiscales par des dotations et, par voie de conséquence, le phénomène de dépendance financière des collectivités territoriales continue à se développer. Les dotations présentent, néanmoins, certains avantages puisqu'elles sont plus ou moins automatiques et, surtout, elles peuvent être employées selon les *desiderata* des collectivités territoriales.

La juridicisation et la juridictionnalisation du pouvoir fiscal local conduisent, ainsi, à une reconnaissance modeste d'un pouvoir fiscal local. Si l'article 72-2 de la Constitution participe à l'institutionnalisation du pouvoir fiscal local, il en limite la portée.

► Un pouvoir fiscal local imprécis et limité

Les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution posent les conditions du pouvoir fiscal local. A 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.

LA PROTECTION DU POUVOIR FISCAL LOCAL

La protection du pouvoir fiscal local sera désormais assurée sur le fondement des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution. L'objectif de cette disposition constitutionnelle pourrait, cependant, être détourné par les collectivités territoriales pour instaurer une néo-féodalité fiscale.

Les conditions du pouvoir fiscal local

En France, le pouvoir fiscal local repose, premièrement, sur la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales. L'article 72-2, alinéa 1^{er}, reconnaît ce droit aux collectivités territoriales en complétant, ainsi, l'article 72 de la Constitution portant libre administration des collectivités territoriales. Deuxièmement, le pouvoir fiscal local implique la faculté de voter le taux et de fixer l'assiette des impôts. L'article 72-2, alinéa 2, reconnaît au Parlement la possibilité d'autoriser les collectivités territoriales à «fixer l'assiette et le taux» «des impositions de toutes natures» dont elles peuvent «recevoir tout ou partie du produit». Néanmoins, il n'est pas possible de parler de pouvoir fiscal local dans la mesure où il s'agit d'un pouvoir conditionné et délégué par le Parlement.

Troisièmement, le pouvoir fiscal local est fondé sur la garantie de ressources propres. L'article 72-2, alinéa 3, de la Constitution dispose que «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». En vertu de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, «pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie».

La référence à «chaque catégorie de collectivités» empêche le développement d'une tutelle financière entre les différentes collectivités territoriales. Les financements croisés avaient, en effet, conduit à l'émergence d'une tutelle officieuse des collectivités territoriales pourvoyeuses de subventions sur les collectivités bénéficiaires. De plus, cette disposition constitutionnalise le principe de proportionnalité et étend son champ d'application aux ressources propres pour remédier au phénomène de recentralisation financière. L'Etat est, en effet, devenu le principal «contribuable» local à cause des dotations de compensation des allègements et des exonérations d'impôts directs locaux décidées par le Parlement. Si la compensation est légitime car elle vise à réparer le préjudice financier subi par les baisses d'impôts décidées par le pouvoir central, elle manifeste aussi la dépendance financière des collectivités territoriales. Or, la reconnaissance constitutionnelle du pouvoir fiscal local implique une mutation des relations centre/périphérie en France. Elle est même susceptible d'engendrer un «néo-Moyen Age fiscal» (M. Bouvier, *Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales*, RF fin. publ. 2003, n° 81, p. 33).

Le risque de la néo-féodalité fiscale

Depuis la décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, le juge constitutionnel concilie le principe constitutionnel de libre administration avec le caractère unitaire de l'Etat et l'indivisibilité de la République. Or, la balance tend souvent à pencher au détriment du principe de libre administration sans doute à cause de l'indétermination de ce principe en matière financière. Toutefois dans la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité* (AJDA 2004, p. 216, note J.-E. Schoettl), la combinaison des principes de libre administration et de compensation financière permet un rééquilibrage. De surcroît, le juge constitutionnel adopte une position courageuse en vérifiant le

La reconnaissance du pouvoir fiscal local peut constituer une étape vers un régionalisme plus marqué.

caractère réel et évolutif de la compensation. Ainsi, par une réserve d'interprétation constructive, il assure, dans la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, une

compensation pérenne. De ce fait, cette décision fait écho à la charte européenne de l'autonomie locale dont la procédure de ratification a été lancée par la France au mois de janvier 2004.

La reconnaissance du pouvoir fiscal local peut constituer une étape vers un régionalisme plus marqué. D'aucuns dénoncent un éventuel risque d'une néo-féodalité fiscale et corrélativement d'une concurrence fiscale entre les différentes collectivités territoriales. Ils mettent en garde le pouvoir central contre l'éclatement du territoire français et l'émergence d'une multitude de pouvoirs locaux. Cette menace est, toutefois, très faible. La capacité de voter les taux et de fixer l'assiette des impôts directs locaux et des impositions de toutes natures est encadrée par la loi. Le taux plafond et le mécanisme de péréquation constituent des garde-fous. De plus, le juge constitutionnel interprète *lato sensu* la faculté du Parlement de plafonner le produit des impôts directs locaux. Le 15^e considérant de la décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Détermination des bases des impôts directs locaux*, en constitue un exemple topique : « compte tenu de son caractère temporaire, le plafonnement envisagé, en dépit des contraintes qu'il peut entraîner pour certains départements, n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale ».

Par ailleurs, la reconnaissance d'un pouvoir fiscal local n'engendre pas automatiquement une indépendance fiscale. De plus, au regard des limites fixées par l'article 72-2 de la Constitution au pouvoir fiscal local, le phénomène de recentralisation peut être conforté. De sorte que ce pouvoir risque plutôt d'être altéré.

L'ALTÉRATION DU POUVOIR FISCAL LOCAL

Pour compenser les nouveaux transferts de compétences, les départements devraient recevoir 8 milliards d'euros pour financer le RMI, la voirie, l'éducation, la culture et les sports, et les autres transferts sociaux. Les régions devraient obtenir 2,5 milliards d'euros afin de gérer l'éducation, le développement économique et la santé. Les communes et les structures

intercommunales seront, en revanche, les parents pauvres de ces transferts. *Prima facie*, le principe de compensation, posé par l'article 72-2, alinéa 4, de la Constitution, constitue une garantie du pouvoir fiscal local. Pourtant, à l'instar du mécanisme de péréquation, reconnu par l'alinéa 5 du même article, il peut aboutir au résultat inverse. Le principe de compensation et le mécanisme de péréquation constituent, en réalité, des limites au pouvoir fiscal local. Ils peuvent même engendrer une néo-étatisation fiscale.

Les limites du pouvoir fiscal local

Les deux derniers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution constituent des limites au pouvoir fiscal local. Le principe de compensation et le mécanisme de péréquation encadrent incontestablement la capacité d'action des collectivités territoriales.

En premier lieu, s'agissant du principe de compensation, il n'est pas forcément synonyme de pouvoir fiscal local. La compensation peut, d'une part, être mise en œuvre par transfert fiscal. Dans ce cas de figure, la compensation financière garantit l'autonomie financière des collectivités territoriales. La compensation peut, d'autre part, être réalisée par le biais de dotations. Dans cette hypothèse, au contraire, la compensation n'engendre pas l'autonomie financière des collectivités territoriales puisqu'elle institue une tutelle insidieuse de l'Etat sur les collectivités territoriales. Il est, d'ailleurs, possible de nourrir les plus grands doutes sur le bien-fondé du principe constitutionnel de compensation au regard du bilan de l'acte I de la décentralisation. Depuis les lois Defferre, l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que « les transferts d'impôts d'Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales ». Pourtant, cette règle n'a pas été respectée. Compte tenu de la formule « ensemble des collectivités locales », il a notamment été possible d'accorder des transferts de fiscalité aux départements et aux régions et des dotations aux communes. En outre, l'imprécision du caractère théorique ou réel des ressources a amplifié la marge d'action du Parlement. Enfin, la dotation globale de décentralisation a, en pratique, remplacé le transfert de fiscalité initialement envisagé. La vignette et les droits de mutation transférés pour compenser les compétences attribuées par la loi du 2 mars 1982 aux collectivités locales ont été supprimés ou réduits par la suite. De plus, les équipements transférés – comme les collèges et les lycées – ont induit une charge financière plus lourde pour combler le retard d'investissements et de mise en sécurité des bâtiments. Le transfert du RMI et de la compétence ferroviaire a, en outre, constitué des charges supplémentaires respectivement pour les départements et les régions.

Le principe législatif de la compensation des transferts de compétences a, de plus, subi des entorses. Pourtant, il était fondé, tout d'abord, sur le principe de la simultanéité dans la mesure où l'évaluation des charges devait être réalisée au moment du transfert. Cependant, la règle de la simultanéité n'a pas été une garantie suffisante pour l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'Etat n'avait pas forcément pris en charge toutes les dépenses exigées par la modernisation et la mise en sécurité des locaux et outils liés aux transferts de compétences. La dotation globale de décentralisation reposait,

ensuite, sur le principe de l'intégralité de la compensation, ou principe d'équivalence, en vertu duquel toutes les charges liées à toutes les compétences transférées devaient être compensées. En réalité, le principe de compensation financière constitue dans une certaine mesure une limite à la reconnaissance d'une véritable autonomie financière locale car le pouvoir fiscal reste de la compétence exclusive de l'Etat, plus précisément de l'autorité budgétaire (art. 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances).

A l'avenir, ces enseignements pourront, sans doute, être nuancés. Il faut, en effet, souligner que le champ d'appli-

Le champ d'application du principe de compensation a été élargi par la Constitution à la création et à l'extension des compétences.

cation du principe de compensation a été élargi par la Constitution à la création et à l'extension des compétences. L'examen de la décision n° 2004-474 DC du 17 juillet 2003, *Loi de programme pour l'outre-mer*, révèle, toutefois, une interprétation

stricte des expressions «transfert de compétences» et «création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales» utilisées par l'article 72-2 de la Constitution. De surcroît, dans le 10^e considérant de la décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum*, les neuf sages indiquent «qu'en disposant que les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui a décidé d'y recourir, l'article LO 1112-5 ne porte pas atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales, tel qu'il est précisé par le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution; qu'il ne peut non plus être regardé comme un transfert, une création ou une extension de compétences au sens du 4^e alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dès lors que le référendum local ne constitue, pour les collectivités territoriales, qu'une procédure facultative d'adoption de leurs délibérations et de leurs actes». Cette position sera confirmée dans le 17^e considérant de la décision n° 2003-480 du 31 juillet 2003, *Loi relative à l'archéologie préventive*, «l'article 5 de la loi déferée permet aux collectivités territoriales, sans les y obliger, de charger leurs services archéologiques d'établir des diagnostics d'archéologie préventive; qu'il ne crée ni ne transfère aux collectivités territoriales de nouvelles compétences; que, par suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant».

Pour compenser les nouveaux transferts de compétences, il est nécessaire de transférer des ressources dynamiques pour garantir aux collectivités territoriales une compensation effective car les charges augmentent avec l'inflation législative et l'adoption de contraintes techniques et environnementales plus sévères. Pour cette raison notamment, les pouvoirs publics ont privilégié le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements et le transfert d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) au profit des régions. Cette dernière option a eu les préférences des pouvoirs publics car elle est facile à mettre en œuvre et sa base fiscale est peu élastique. Néanmoins, elle peut susciter des difficultés de localisation et de recouvrement

car actuellement la TIPP est prélevée à la sortie des entrepôts de distribution par environ 150 entrepôts fiscaux de stockage, ce qui signifie qu'elle n'est pas prélevée à la pompe. Enfin, cet impôt frappe essentiellement les entreprises, en l'occurrence les entreprises de transport routier, et non les ménages.

En second lieu, le mécanisme de péréquation peut limiter le pouvoir fiscal local. En effet, il l'encadre en garantissant une égalité entre les collectivités territoriales. Il réduit, *de facto*, la compétence financière des collectivités les plus riches puisqu'elles ne sont pas maîtresses de leurs ressources financières. Ces dernières seront, en effet, ponctionnées afin d'assurer des revenus au profit des collectivités les moins favorisées. Ce nivellement des recettes fiscales est, bien sûr, un rempart au risque de néo-féodalité fiscale. Le mécanisme de péréquation est conforme à la conception uniformisatrice du principe constitutionnel d'égalité sur lequel il repose. Il faut, toutefois, se demander s'il ne peut pas aboutir à une néo-étatisation fiscale.

La dérive de la néo-étatisation fiscale

La dérive de la néo-étatisation fiscale peut provenir de plusieurs facteurs. Premier facteur, la portée du principe de compensation est relative. Certes, la compensation concerne tous les transferts de compétences prévus par la Constitution et par la loi. En revanche, le principe ne joue pas sur tous les autres transferts de charge dont la compétence appartient au gou-

vernement. Deuxième facteur, à côté de la dotation globale de décentralisation, les collectivités territoriales ont pu également bénéficier de dotations spécifiques ou de concours particuliers. Le montant des différents concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'élève à 17 % des recettes totales brutes de l'Etat (G. Chabert, *Enjeux et perspectives des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, RF fin. publ. 2003, n° 81, p. 260; pour une analyse détaillée des transferts de compétences, v. M.-J. Tulard, *Les compensations des transferts de compétence Etat-collectivités territoriales*, RF fin. publ. 2003, n° 81,

p. 106). L'amplification des dotations réduit d'autant la part des ressources propres des collectivités territoriales. De surcroît, elles ne peuvent agir ni sur l'assiette ni sur le

taux des différentes dotations. Dès lors, elles deviennent financièrement dépendantes du pouvoir central. La Constitution ne permet pas de corriger ce phénomène.

Troisième facteur, le principe législatif de compensation a été interprété de manière libérale par le Conseil constitutionnel. Bien que le mouvement de recentralisation soit incompatible avec l'article 72 de la Constitution, la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances 1988*, valide la non-application du principe de compensation financière. Selon le 4^e considérant, «aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur, lorsqu'il décide que l'Etat compense la perte par les communes de recettes fiscales, pose le principe d'un seuil en deçà duquel il n'y a pas lieu à compensation; qu'il lui est loisible de prévoir la fixation de ce seuil en valeur absolue

Le principe législatif de compensation a été interprété de manière libérale par le Conseil constitutionnel.

aussi bien qu'en pourcentage». De plus, malgré le principe de légalité, le juge constitutionnel a validé la délégation au pouvoir réglementaire de la détermination de ce seuil. Le 5^e considérant de ladite décision indique, en effet, «qu'après avoir posé le principe de la compensation par l'Etat des pertes de recettes, l'article 16 de la loi y a apporté une limite; qu'il ressort des débats devant le Parlement que cette limite concerne exclusivement des cotes d'imposition très faibles et est destinée à éviter que la compensation de toutes les pertes de recettes, même les plus minimales, n'entraîne un coût de gestion qui serait sans rapport avec la modicité des sommes en jeu; que, dans ces conditions, en laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant en deçà duquel il n'y aura pas lieu à compensation, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence au regard de l'article 34 de la Constitution». Cette réserve du Conseil constitutionnel est décevante car il pouvait garantir la libre administration des collectivités territoriales en sanctionnant l'incompétence négative du législateur. Cette prudence est d'autant plus étonnante

que le domaine fiscal constitue le terrain de prédilection de ce chef d'inconstitutionnalité. La constitutionnalisation du principe de compensation participera peut-être à l'évolution de cette politique jurisprudentielle.

Le pouvoir fiscal local est un objet nouveau du droit constitutionnel. Cependant, il a, comme Janus, deux visages. D'un côté, il affermit l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elles disposent d'un levier avec la fixation de l'assiette et du taux des impositions de toutes natures. De l'autre côté, il consolide la recentralisation fiscale. La taxe professionnelle, impôt direct local le plus dynamique, est en cours de suppression. La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation a conduit, en outre, à la substitution des recettes propres par des dotations. De plus, les compensations sont désindexées. La combinaison de ces décisions nationales a pour effet de mettre les collectivités territoriales en état de dépendance financière à l'égard de l'Etat. ■



Par Gérard PUIG
Editeur
Formateur
en droit public

Autonomie financière et « bouclier fiscal » : comment concilier l'inconciliable ?

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ont toujours été marquées du sceau de la méfiance réciproque voire, parfois, d'une franche hostilité.

La décentralisation, dont les origines sont certes anciennes - la mise en place des communes en 1789 en étant, dès avant la naissance de l'idée même de République, le témoignage le plus clair - a trouvé sa pleine dimension avec les lois de 1982 et 1983.

Enfin, point d'orgue ultime, la réforme Constitutionnelle de 2003 est venue compléter l'article 1^{er} de la Constitution par ce simple ajout : « *Son organisation est décentralisée* » (L. Const. n° 2003-276, 28 mars 2003, JO 29 mars, relative à l'organisation décentralisée de la République).

RCT 193

Projet de loi de finances pour 2006, AN, sept. 2005

L'édifice législatif semble, pour l'essentiel, aujourd'hui achevé. Mais il faut du temps pour, tout à la fois, rompre avec une logique centralisatrice multiséculaire et mesurer la portée d'une décentralisation aujourd'hui irréversible. Par ailleurs, les alternances politiques successives depuis 25 ans viennent brouiller les messages relatifs à l'organisation des différents niveaux de pouvoirs publics et à leurs relations financières. Leur perception par les citoyens, sur un sujet complexe et très technique, n'en est que plus lointaine et confuse.

I - COMMENT APPRÉCIER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ?

La loi organique du 29 juillet 2004 (LO n° 2004-758, 29 juill. 2004, JO 30 juill.) précise les principes énoncés à l'article 72-2 de la Constitution et particulièrement l'alinéa suivant : « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

Le contenu de la loi, intégré aux articles L.O. 1114-1 à L.O. 1114-4 du CGCT, précise que les collectivités territoriales et leurs groupements doivent bénéficier des moyens nécessaires pour assumer leurs compétences. Le principe de l'autonomie financière s'articule autour de trois points :

- la notion de catégorie de collectivité ;
- la notion de ressources propres ;
- le mode de calcul de ces ressources propres.

Les ressources propres sont constituées des éléments suivants :

- produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ;

- redevances pour services rendus ;
- produits du domaine ;
- participations d'urbanisme ;
- dons et legs ;
- produits financiers.

Cette loi de 2004, au-delà des interprétations politiques qu'elle n'a pas manqué de susciter, n'en a pas moins marqué une avancée significative.

Désormais, le ratio d'autonomie financière devra être utilisé par référence à la valeur constatée au titre de l'année 2003.

La loi organique garantit aux collectivités le maintien d'un taux plancher de ressources propres : plus que son niveau, c'est l'évolution du ratio qu'il importera de regarder dans le temps.

Niveau de ratio en 2003

En Md euros	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres	54,80	23,50	5,58
Autres ressources	35,38	16,63	8,54
Ressources totales	90,18	40,13	14,12
Ratio constaté pour 2003	60,8 %	58,6 %	39,5 %

La loi organique définit un dispositif garantissant, à l'avenir le respect de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités. Le parlement sera destinataire, tous les ans, d'un rapport sur l'évolution du taux d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités. Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées (en clair si le ratio diminue), les dispositions nécessaires seront arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où le constat a été fait.

Lors de la discussion parlementaire de ce texte, de nombreux spécialistes se sont interrogés sur sa pertinence.

Le caractère verbeux de certains articles n'a pas échappé au Conseil constitutionnel qui a déclaré certaines dispositions non conformes à la Constitution et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon la décision du Conseil constitutionnel rendue le 29 juillet 2004, « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles de droit et doit être par suite revêtue d'une portée normative. (...) le principe de clarté de la loi (...) l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui découle (...) de la Déclaration de 1789 lui (le législateur) impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ». Ce commentaire appuie l'annulation d'une disposition très générale relative au principe de libre administration des collectivités territoriales qui aurait obligé le Conseil constitutionnel à vérifier lors de chaque transfert de compétences notamment si l'équilibre des ressources propres était rompu ou pas.

Ainsi donc, dès la promulgation de la loi organique, le doute pouvait s'insinuer sur sa portée réelle.

*Selon la réforme
annoncée par le ministre
délégué au Budget,
aucun contribuable ne
pourra plus être imposé,
au titre des impôts directs
dont il est redevable, sur
plus de 60 % de ses
revenus, dès 2007.*

II - LE BOUCLIER FISCAL : REMISE EN CAUSE DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE ?

Les réformes en cours de préparation et relatives à l'ensemble de la fiscalité apportent une nouveauté qui, pour de nombreux élus, se révèle être une « bombe à retardement » : la mise en place du « bouclier fiscal ».

Selon la réforme annoncée par le ministre délégué au Budget, aucun contribuable ne pourra plus être imposé, au titre des impôts directs dont il est redevable, sur plus de 60 % de ses revenus, dès 2007. Deux impôts locaux sont concernés, en plus de ceux sur le revenu et sur la fortune : la taxe d'habitation et la taxe foncière sur l'habitation principale.

Une évaluation semble indiquer que 93 000 contribuables devraient ainsi être remboursés. La refacturation s'effectuera au prorata des impôts responsables du dépassement et interviendra sur le budget de la troisième année suivant le budget sur lequel les impôts ont été perçus. Selon le ministère des Finances, le coût, pour les collectivités territoriales, serait de 43 millions d'euros, le mécanisme de refacturation impliquant une perte moyenne de produit fiscal d'environ 1 000 euros par collectivité.

Aussi légitime que soit une telle disposition, visant à protéger le citoyen, du moins une partie d'entre eux, contre toute dérive du poids de la fiscalité, elle ne manque pas de souligner la difficulté à appliquer, dans les faits, la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Certes les sommes en jeu semblent encore modestes. Mais en prenant en compte la réforme annoncée de la taxe professionnelle (rendre inopérantes les hausses de taux d'imposition votées par les collectivités lorsqu'elles auront pour effet d'élever la cotisation des entreprises au-delà du seuil de 3,5 % de leur valeur ajoutée), c'est bien à une limitation du pouvoir de fixer les taux d'imposition que ces dispositions vont aboutir.

Ainsi que l'a présenté M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de la commission des finances de l'Association des maires de France : « *Sur le plan fiscal, il semble que les propositions présentées mettent gravement et irrémédiablement en question la capacité des assemblées locales élues à décider du volume de leurs ressources par le plafonnement de la TP. Compte tenu de ce cadeau non justifié fait aux entreprises, les impôts locaux sur les ménages ne peuvent qu'augmenter significativement* ».

Entre réforme de la TP et « bouclier fiscal » pour les particuliers, c'est bien à une limitation de l'autonomie financière des collectivités territoriales que l'on va assister. Reste à vérifier les conséquences législatives de ces dispositions et leur conformité Constitutionnelle avec la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. ♦



Par Henry-Michel CRUCIS
Professeur à
l'Université de Nantes

La fiscalité locale à la croisée des chemins 47

Evoquer l'actualité des finances locales n'est pas chose facile en ce moment tant les retouches ou réformes sont fréquentes et pour certaines importantes, depuis le redémarrage de la décentralisation formalisé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (L. n° 2003-276, 28 mars 2003, JO 29 mars), dont on sait qu'elle fut provoquée pour des raisons essentiellement financières et plus précisément fiscales. Il est par conséquent intéressant et révélateur de se placer sur ce même terrain de l'impôt local pour observer la situation actuelle des finances des collectivités territoriales (pour la période immédiatement antérieure, V. Orsoni G., L'évolution des ressources fiscales locales, *in* : Vingt ans de finances locales – Enjeux pour l'avenir, Revue Française de Finances Publiques 2003, n° 81, p. 159-171).

RCT 92

L. n° 2004-1484, 30 déc. 2004, de finances pour 2005

Il ne s'agit pas d'évaluer ici leur santé financière mesurée avec pertinence au moyen notamment des nombreux rapports disponibles sur le site internet de la Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'Intérieur, du Rapport annuel de l'Observatoire des finances locales ou encore des données fournies par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (par ex. La fiscalité directe locale de 1999 à 2003 : Les Notes Bleues de Bercy n° 288, 18 avril 2005).

Il paraît plutôt intéressant d'analyser la dynamique actuelle des nombreuses réformes, afin de voir comment évolue la fiscalité locale et par ricochet les finances locales.

La fiscalité locale traverse actuellement une période difficile (comme... toujours) car elle est ballottée par des courants contraires et se trouve schématiquement placée face à deux itinéraires bien contrastés. En se plaçant d'abord sous l'angle analytique, c'est-à-dire de la situation de la seule fiscalité, l'on aperçoit une dynamique qui tente cahin-caha de redonner à l'impôt local le statut, le lustre quelque peu perdu de première ressource, de ressource publique par excellence : voici le chemin hélas souvent douteux de la réhabilitation, de la réactivation, du renforcement de l'impôt local (I).

Mais en se plaçant ensuite sous l'angle systémique, c'est-à-dire de la place de la fiscalité dans l'ensemble des recettes des collectivités locales, l'on découvre alors une autre dynamique, en quelque sorte inverse de la précédente, qui tend à retirer à l'impôt local son originalité, sa singularité, sa puissance, au regard d'autres modes de financement : voilà le chemin, sinon fatal du moins douloureux, de l'encerclement de l'impôt local (II).

I - LA VOIE DOUTEUSE DU RENFORCEMENT DES IMPÔTS LOCAUX

Depuis quelques années, le législateur adopte des mesures relatives aux ressources locales, par exemple des «*petites dis-*

positions » pour améliorer la gestion locale des recettes. Les unes visent à remédier ou à atténuer le désordre des petites taxes locales, notamment indirectes, bien nombreuses et pour certaines désuètes, poussant le législateur surtout en 2001-2002 à «*faire le ménage* » par abrogation ou par modification (licence des débitants de boissons, taxes particulières aux stations, taxes communales sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité de la station, taxes de séjour, taxes sur la publicité...). Autre intervention, en 2004, le législateur donne aux collectivités territoriales un peu de liberté d'utilisation de certaines disponibilités de leur trésorerie (CGCT, art. L. 1618-1 s. et D. n° 2004-628, 28 juin 2004, portant application de l'article 116 de la loi de finances pour 2004 – sans oublier le cas particulier des communes forestières avec la mise en place du mécanisme du fonds d'épargne forestière précisé par le D. n° 2005-348, 13 avr. 2005). On terminera cet échantillon de «*petites mesures* » en mentionnant la mise en place en 2005 de la procédure de «*l'opposition à tiers détenteur* » permettant d'améliorer le recouvrement des créances locales (CGCT, art. L. 1617-5 dont le projet de décret d'application est approuvé par le Comité des finances locales le 17 mai 2005).

On sait bien que l'essentiel n'est pas là, les gouvernants ayant porté leur effort sur les impôts locaux d'abord en reconnaissant leur importance par un ancrage dans la Constitution. Ensuite a été relancé le mécanisme de compensations fiscales à l'occasion des transferts de compétences de l'Acte II de la décentralisation. Enfin, un grand chantier de réforme de la taxe professionnelle (TP) a été engagé.

Voilà autant d'indices, de preuves mêmes, que l'impôt local est en voie de réhabilitation, de renforcement et même d'épanouissement ! La réalité est toutefois moins brillante car il faut dépasser ces apparences en constatant que sur chacun de ces trois grands chantiers terminés ou en cours, il semble se produire un phénomène d'entropie appauvrissant les réformes : virtualité de la constitutionnalisation, ambiguïté des compensations fiscales, impossibilité de réforme de la TP ? ➤

A.- La constitutionnalisation apparente des impôts locaux

Un consensus de principe était apparu dans les années 2000 insistant sur la nécessité de mettre un frein et même un terme à la frénésie législative de réduction et de suppression d'impôts locaux (vignette départementale, part régionale de la taxe d'habitation, base salariale de la taxe professionnelle...) : autant de mesures compromettant la liberté de gestion des collectivités territoriales même si elles firent et font toujours l'objet de compensations budgétaires de la part de l'Etat.

Telle est la cause directe de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui ajoute un article financier, l'article 72-2, dans le dispositif afférent aux collectivités territoriales. Pour ce qui concerne directement les impôts locaux, il s'agit essentiellement des alinéas 2 et 3 : les collectivités territoriales « *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* ». Et, aux termes de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 (CGCT, art. LO 1114-2 à LO 1114-4), les ressources propres « *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* ». Et pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts. Enfin, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.

Ce dispositif apparemment très riche semblant garantir tout à la fois l'existence d'un pouvoir fiscal local ainsi qu'un niveau infranchissable de ressources propres, doit être considérablement nuancé comme l'admettent la plupart des observateurs.

D'abord, en ce qui concerne le pouvoir fiscal ainsi accordé aux assemblées locales, force est de reconnaître la mollesse de la terminologie constitutionnelle qui n'a pas valeur impérative à l'égard du législateur ! Et l'on sait qu'entre les belles intentions des gouvernants et les actes législatifs, le fossé est souvent bien grand surtout lorsqu'il s'agit de réformer la fiscalité.

Ensuite, quant à la part déterminante de ressources propres, si l'impôt constitue la part essentielle de l'ensemble des ressources propres, le dispositif constitutionnel et organique n'en assure pas une protection radicale. D'une part, les ressources propres comportent d'autres recettes que les seules taxes locales, et l'on sait que les redevances pour services rendus représentent des parts importantes dans de nombreux Etats (V. Blanc J., Finances locales comparées, LGDJ 2002, Systèmes). D'autre part et surtout, le ratio de ressources propres ne peut être inférieur à son niveau de 2003, qui est relativement faible pour les communes (environ 56 %) et pour les départements (57 %), tandis qu'il est très bas pour les régions (36 %) selon les premières estimations réalisées (V. les deux Rapports sénatoriaux Mercier et Hoeffel du 26 mai 2004).

C'est bien entendu la pratique accompagnée par les positions du Conseil constitutionnel qui montreront le degré d'im-

(...) si l'impôt constitue la part essentielle de l'ensemble des ressources propres, le dispositif constitutionnel et organique n'en assure pas une protection radicale.

portance de cette garantie constitutionnelle au profit du pouvoir fiscal local. Avec la crainte, comme on l'a déjà constaté, que le législateur organique « *se paie de mots* » à propos de la loi organique n° 2004-758 du 28 juillet 2004... relative à « l'autonomie financière des collectivités territoriales » (Crucis H.-M., L'autonomie financière des collectivités territoriales en question, in : Martine Long (dir.), Egalité et services publics territoriaux, LGDJ 2005, coll. Décentralisation et développement local, p. 89-109).

B.- La fiscalisation critiquable des compensations des transferts de compétences

Pour les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, le mécanisme des ressources d'accompagnement versées par l'Etat était prévu dès 1983 avec déjà une préférence accordée au transfert d'impôts (CGCT, art. L. 1614-4 et L. 1614-5). Si la préférence fiscale n'est pas constitutionnalisée dans l'article 72-2, la compensation par transfert d'impôts est confirmée à l'occasion des nouveaux transferts (L. n° 2004-

809, 13 août 2004, art. 119-II, al. 1) : « *La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans les conditions fixées par la loi de finances* ».

Et depuis 2003, le législateur utilise ce mécanisme au profit des départements et des régions : taxe sur les conventions d'assurances pour financer les SDIS ainsi que les transferts 2005 aux départements (L. n° 2004-1484, 30 déc. 2004, de finances pour 2005) ; part de la taxe in-

térieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les départements afin de financer le RMI (L. n° 2003-1311, 30 déc. 2003), ainsi qu'au profit des régions pour les transferts 2005. Ajoutons que la loi de finances pour 2005 a mis en place une contribution au développement de l'apprentissage au profit des régions (CGCT, art. L. 4332-1). Dans la plupart des cas, il s'agit du mécanisme des « impôts partagés » entre l'Etat et les collectivités locales, amenant à réaliser un calcul délicat de fractionnement et de quote-part au profit de celles-ci en fonction des sommes qui leur sont dues par l'Etat au titre des charges résultant de l'exercice des compétences transférées (V. les articles 52 et 53 de la loi de finances pour 2005).

Outre cette extrême complexité, il faut relever l'ambiguïté d'un système qui cherche à faire d'une « pierre deux coups » : en même temps que l'Etat transfère des compétences aux collectivités dans un objectif de décentralisation, il tente de renforcer le financement fiscal local par transfert concomitant d'impôts. En réalité, le mécanisme est artificiel car les partenaires sont obligés chaque année (et jusqu'à quand ?) de mettre en parallèle l'évolution du coût des compétences exercées par les collectivités avec le montant fiscal indexé. On voit bien que là réside une « niche à contentieux » qui n'a cessé d'opposer les acteurs depuis 1983, car quel critère utiliser pour mesurer l'évolution des charges : une indexation forfaitaire (et laquelle) ou bien les dépenses réellement faites par chaque collectivité ? L'interrogation est de même nature pour l'impôt concerné : comment calculer l'évolution de son produit, sur une base forfaitaire ou bien en fonction de la « politique fiscale » menée par chaque collectivité ?

Pour les nouveaux impôts transférés, et plus précisément pour la TIPP, l'on ne voit pas bien que les décideurs locaux puissent exercer leur responsabilité fiscale, même s'il est question de leur donner une certaine latitude pour agir sur les pa-

ramètres de l'impôt... Compte tenu de ces « complications » incessantes et aggravantes, l'on persiste à plaider pour une séparation claire entre les mesures fiscales et les dotations budgétaires, afin d'éviter l'imbricatio financier actuel qui n'aboutit qu'à dévaloriser la ressource fiscale (voir II.B).

C.- La modernisation laborieuse de la taxe professionnelle

Les gestations fiscales sont toujours longues et délicates, comme le montre la création, pour les communes, de la « petite taxe » sur les activités commerciales saisonnières non sédentaires qui nécessita deux ans et demi pour être adoptée (en raison de trois censures des lois concernées par le juge constitutionnel entre 1998 et 2000). A plus forte raison lorsqu'il s'agit de réformer et même de remplacer l'une des « quatre vieilles », en l'occurrence la taxe professionnelle (TP).

La TP ne présente pas que des défauts ! Au contraire par son rendement pour les collectivités locales, et comme instrument de l'intercommunalité ou d'interventionnisme fiscal.

La taxe professionnelle unique (TPU) installée dans la décennie passée (L. n° 92-125, 6 févr. 1992, relative à l'administration territoriale de la république et L. n° 99-586, 12 juill. 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) est une réussite en termes de levier d'organisation territoriale et de péréquation, c'est-à-dire de mutualisation de ressources et de solidarité entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes (Vendé B., La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, RFD adm. 2004, p. 1157-1166) : la TPU représente plus de 40 % de la TP perçue par les collectivités et les groupements, et les deux-tiers de l'ensemble de la TP des niveaux communal et intercommunal.

Et depuis longtemps, le législateur utilise la TP pour intervenir en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Parmi les dispositifs aussi nombreux que complexes instaurant des crédits d'impôts, citons les « zones franches urbaines » (récent D. n° 2005-557, 27 mai 2005, modifiant le D. n° 2004-219, 12 mars 2004, portant délimitation des zones franches urbaines, pour leur délimitation), les « zones de revitalisation rurale » récemment réactivées (L. n° 2005-157, 23 févr. 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 2 s.), les 35 « bassins d'emploi fragiles » délimités en mai 2005, les « pôles de compétitivité » dont le régime « institutionnel » et fiscal a été posé par la loi de finances pour 2005 (L. n° 2004-1484, 30 déc. 2004, art. 24). Dans ces cas, la loi prévoit que les crédits d'impôt sont mis en œuvre d'office « dans le dos des collectivités » (sous forme de dégrèvements le plus souvent) ou/et laissés à la décision des collectivités locales elles-mêmes.

Les défauts de la TP l'emportent néanmoins sur ses avantages en termes de justice économique et d'équité, comme l'a noté en 1997 le Conseil des impôts dans son 15^{ème} Rapport. Déjà qualifié « d'impôt imbécile » par le président Mitterrand, le sujet est repris par le président Chirac qui annonce début 2004 « le remplacement de la taxe professionnelle par un nouveau dispositif qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques », souhaitant favoriser l'investissement. Et un long et fructueux travail d'expertise et de

concertation est mené par la Commission Fouquet de réforme de la TP et consigné dans le Rapport du 21 décembre 2004 proposant en particulier de mettre en place progressivement une assiette essentiellement composée de la valeur ajoutée.

Hélas, le remplacement de la TP n'aura sans doute pas lieu. En revanche, le mécanisme du crédit fiscal continue d'être utilisé avec l'important dégrèvement de TP au titre des investissements nouveaux depuis 2004 (L. n° 2004-804, 9 août 2004, relative au soutien à la consommation et à l'investissement). Et pour 2005-2006, dans une conjoncture économique difficile et souhaitant dynamiser le tissu économique des PME, le gouvernement s'apprête à réaliser une réforme *a minima* (Les Echos, 15 juin 2005).

Ainsi, le projet de modernisation et de remplacement de la TP va rejoindre le « cimetière fiscal » où reposent tant de projets et de réformes avortés, telles que la révision des bases locatives ou la taxe départementale sur le revenu. Il est alors à se demander s'il ne faut pas ranger la réforme d'impôts locaux dans la rubrique de « l'engourdissement fiscal ».

(...) le mécanisme du crédit fiscal continue d'être utilisé avec l'important dégrèvement de TP au titre des investissements nouveaux depuis 2004 (...)

II - LA VOIE DOULOUREUSE DE L'ENCERCLEMENT DES IMPÔTS LOCAUX

L'approche des finances locales se fait bien souvent « par atomisation », c'est-à-dire en observant séparément leurs différentes composantes. La réalité est toute différente tant les différents éléments financiers sont liés et imbriqués les uns avec les autres. On le sait bien pour le cas du double lien, spatial et temporel, entre les taxes locales et les emprunts : l'épargne permet de financer l'investissement par l'impôt au lieu de l'emprunt ; et « l'emprunt est l'impôt de demain » dans la logique des investissements générateurs de recettes fiscales.

De façon assez classique, il faut rappeler d'abord la timidité de l'interventionnisme fiscal local en raison notamment de la concurrence de la dépense locale.

De façon plus originale, l'on perçoit ensuite une porosité des impôts locaux avec d'autres ressources locales : imbrication avec les dotations, ressemblance avec les redevances.

A.- Les politiques fiscales concurrencées par les dépenses locales

Les décisions fiscales des régions dans les budgets primitifs 2005 montrent bien que l'instrument fiscal présente une grande souplesse d'utilisation, la hausse moyenne des impôts régionaux s'élevant à 21 % (V. Les Echos, 30 mars 2005) ! Il en est de même pour les départements, les communes et leurs groupements : ainsi, tel exécutif d'une commune propose en 2005 une diminution de la taxe d'habitation (TH) de 99 % pour en passer le taux de 14,15 % à 0,06 %. Et telle autre commune en grande difficulté financière est sollicitée par la chambre régionale des comptes pour pousser les taux au maximum autorisé par la loi : de 6,65 % à 48,35 % pour la TH, de 7,8 % à 54,68 % pour le foncier bâti, de 30 % à 107,85 % pour le foncier non bâti !

En effet, l'observation du régime juridique des taxes locales montre que la liberté est le principe qui permet aux assemblées locales de mettre en place telle ou telle taxe, d'en moduler les paramètres (taux et/ou assiette), de profiter des marges de manœuvre, tout cela offert apparemment de façon

généreuse par « l'Etat législateur »... Une illustration de cette liberté locale est donnée par les circulaires ministérielles d'interprétation du dispositif fiscal : circulaire DGCL du 11 février 2005, NOR : LBLB0510009C, relative aux informations fiscales pour la préparation des budgets pour 2005 (89 pages), du 10 mars 2005, NOR : LBLB0510023C, relative à la fixation des taux d'imposition des quatre taxes directes locales (96 pages), du 20 juin 2005, NOR : MCTB0510001C, comportant les informations relatives aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités en 2005 pour application différée (51 pages). Ces instructions rappellent les multiples possibilités offertes aux gestionnaires locaux : exonérations innombrables, abattements multiples, variations uniformes ou différenciées des taux des quatre taxes directes locales...

Ainsi l'impôt peut être utilisé dans une optique interventionniste : « politique familiale » par les impôts ménages, surtout la TH, « politique foncière » au moyen surtout des deux taxes foncières sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie, « politique économique » au moyen de la taxe professionnelle. De même, les possibilités fiscales posées par le législateur peuvent être mises à profit de façon plus ciblée, en matière de transport grâce au versement transport, d'environnement en particulier avec la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles...

Mais la pratique n'est pas exactement celle-ci, et le constat doit être assez fortement nuancé. S'agissant surtout des quatre grandes taxes directes locales, les collectivités utilisent assez peu les possibilités d'évolution différenciée des taux, qui consiste d'une année sur l'autre à modifier la structure de la pression fiscale. Au contraire, la plupart d'entre elles font évoluer les quatre taxes de façon proportionnelle, c'est-à-dire en répartissant l'augmentation du produit voté selon les proportions existantes entre les quatre taxes. Et l'assouplissement des liens (la déliaison) entre les taux des taxes directes par la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 a finalement été assez peu utilisé la première année : 13 % des communes, 16 % des groupements, 16 % des départements, aucune région (9^e Rapport de l'Observatoire des finances locales, septembre 2004, préc., p. 15).

Il est également vrai que, en matière d'aide économique, les collectivités locales utilisent peu l'instrument fiscal (Hertzog R., La faiblesse de l'interventionnisme fiscal des collectivités locales in : Caudal S. et Sestier J.-F., Les collectivités locales et l'entreprise, LGDJ 2002, p. 139-155). Cette timidité fait contraste avec l'Etat qui n'hésite pas à utiliser à profusion l'instrument, « l'arme » de la fiscalité dérogatoire (Conseil des impôts, La fiscalité dérogatoire : 21^e Rapport, éd. JO, 2003, p. 220) dans le cadre des politiques nationales de l'aménagement du territoire, de la cohésion sociale ou de la ville, dans les zones franches urbaines, en faveur des pôles de compétitivité... (V. I.C.).

Ce relatif délaissement de la politique fiscale de la part des collectivités locales provient en particulier de la concurrence opposée par deux autres outils financiers contribuant davantage au financement des politiques publiques locales : l'emprunt en matière d'investissement et surtout la dépense, application au plan local de la « culture de la dépense publique », comme l'illustrent par exemple les aides aux entreprises (CGCT, art. L. 1511-

1 s.) ou encore le financement des politiques environnementales par les collectivités locales (Rasera M., Finances locales et protection de l'environnement in : Crucis H.-M. (dir.), Finances publiques et protection de l'environnement, Revue Française de Finances Publiques 2005, n° 90, p. 135-141).

Mais il ne faut pas se tromper de perspective : si le financement par la dépense revient à la source au financement par l'impôt dont la mission fondamentale est de couvrir les dépenses, actuellement les recettes locales ne sont plus majoritairement de source fiscale mais de source étatique !

B. - Les impôts locaux imbriqués dans les dotations de l'Etat

Il faut tout d'abord rappeler que les dotations budgétaires versées par l'Etat aux collectivités locales finalisent quatre séries d'objectifs. Outre l'objectif classique consistant pour l'Etat à aider les collectivités par des subventions et par des dotations globales, trois objectifs nouveaux prennent de plus en

plus d'importance dont on peut situer l'apparition schématiquement par un triple coup de butoir de dix en dix ans « 1983-1993-2003 » :

- depuis 1983, les compensations des charges résultant des transferts de compétences principalement sous la forme de dotations budgétaires, la modalité fiscale au départ secondaire (vignette aux départements...) étant maintenant privilégiée... de façon critiquable (V. ci-dessus I-B) ;
- depuis 1993, les compensations des allègements et des suppressions d'impôts locaux décidés assez massivement par le législateur pendant la décennie passée ;
- depuis 2003, les dotations de péréquation pour lutter contre les inégalités entre les collectivités.

Et il s'est produit un glissement des impôts vers les dotations surtout depuis le mouvement amorcé en 1993. Le résultat est frappant : en 2003, plus du tiers (35 %) du produit des quatre taxes directes est pris en charge par l'Etat, alors que cette part ne s'élevait qu'à un cinquième (21 %) dix ans plus tôt en 1994 ! Pour la seule TP, près de la moitié est prise en charge par l'Etat (9^e Rapport de l'Observatoire des finances locales, septembre 2004, p. 16 et annexe 9, p. 130) ! Selon la formule, « l'Etat est le premier contribuable local » au point que certain se demande si la taxe d'habitation est encore un impôt local (Fréville Y., La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?, Rapport Sénat nov. 2003, n° 71, p. 156).

D'ailleurs, de façon moins visible que les dotations de compensations fiscales bien individualisées, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est elle-même une dotation de compensation fiscale à l'origine. En effet, elle a été mise en place pour remplacer une ressource de nature fiscale, selon la filiation suivante : suppression des droits d'octroi en 1941 remplacés par la taxe locale (loi du 6 novembre 1941), remplacée par une fraction du versement forfaitaire sur salaires (loi du 6 janvier 1966), remplacée par le versement représentatif de la taxe sur les salaires dit VRTS (loi du 29 novembre 1968) remplacé par la DGF mise en place par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

(...) l'observation du régime juridique des taxes locales montre que la liberté est le principe qui permet aux assemblées locales de mettre en place telle ou telle taxe, d'en moduler les paramètres (taux et/ou assiette), de profiter des marges de manœuvre, tout cela offert apparemment de façon généreuse par « l'Etat législateur »...

Et ce mécanisme d'absorption et de « disparition » de compensations fiscales spécifiques dans une dotation globale est d'actualité puisque depuis 2004, la même DGF absorbe plusieurs concours individualisés dont principalement la volumineuse compensation fiscale accordée depuis quelques années en compensation de la suppression de la base salariale de la taxe professionnelle.

La meilleure preuve de la confusion est que le paramètre du « *potentiel fiscal* » (CGCT, art. L. 2334-4) est complété désormais par le paramètre du « *potentiel financier* » qui prend en compte des dotations (pour les communes, CGCT, art. L. 2334-4, nouvel alinéa, issu de l'art. 47 de la loi de finances pour 2005 préc.).

La comble de la confusion est atteint et la preuve de l'opacité du système est faite lorsque le législateur fait tout et son contraire, c'est-à-dire d'abord procède au transfert d'un impôt dont le produit vise à compenser des charges de décentralisation (en l'occurrence la vignette aux départements par la loi du 29 décembre 1983), puis supprime ladite vignette (L. n° 2000-1352, 30 déc. 2000, de finances pour 2001) s'obligeant en même temps à mettre en place une compensation budgétaire d'allègement fiscal, en l'occurrence une majoration de la dotation générale de décentralisation (DGD) ! « Exit l'impôt », tout comme dans le rapprochement bien étrange de la taxe et de la redevance.

C. - La fiscalité locale approchée par les redevances locales

Tout oppose l'impôt et la redevance :

sur le fond, l'impôt est obligatoire et payé par le contribuable sans contrepartie tandis que la redevance correspond exactement au prix à payer par l'usager pour le service rendu. Quant à la procédure, seul le législateur a compétence en matière d'impôts, alors que la redevance est décidée par la collectivité locale elle-même, dans le respect bien entendu du régime juridique en vigueur, d'origine législative ou bien, à défaut de loi, de marque jurisprudentielle. Et c'est ainsi que s'opposent le droit d'usage des abattoirs, de nature fiscale, et la redevance d'exploitation des abattoirs (CGCT, art. L. 2311-5 et L. 2331-4), ou bien encore la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, les communes et leurs groupements utilisant essentiellement la TEOM (v. 9^e Rapport de l'Observatoire des finances locales, septembre 2004, Annexe 8). De leur côté, les transports publics urbains sont financés à plus de 60 % par des recettes fiscales (dont le versement transport) contre moins de 20 % pour les recettes tarifaires (Cour des comptes, Les transports publics urbains : Rapport public particulier, avril 2005).

La distinction est parfois délicate, comme le montre la taxe sur les opérations funéraires qui est bien une recette fiscale (CGCT, art. L. 2331-3) malgré des hésitations jurisprudentielles (CE, 31 mai 1989, n° 71.794, Ville de Paris, Rec. CE 1989, p. 136), ou encore la qualification de la redevance aéroportuaire (Cons. const., 14 avr. 2005, n° 2005-513 DC, loi relative aux aéroports, cons. n° 12-18).

Un rapprochement s'opère entre taxe et redevance au point de générer un risque de confusion de ces deux recettes.

D'abord, la taxe est parfois appelée aux usagers comme dans le cas de la redevance, leur distinction s'opérant alors seulement par le mode de calcul de l'une et de l'autre, mais non au regard des assujettis : ainsi, les droits de place sur les halles, foires et marchés sont perçus à l'occasion d'un service rendu, et sont des recettes de nature fiscale (CGCT, art. L. 2331-3).

Second rapprochement, le législateur vient de permettre aux collectivités « *de définir des zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur lesquelles (elles) votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût* » (CGI, art. 1636 B sexies, issu de l'art. 101 de la L. n° 2004-1484, 30 déc. 2004, de finances initiale pour 2005). Le principe de proportionnalité ou d'équivalence propre à la redevance se retrouve ainsi dans une taxe dont le montant est en principe « indifférent » au coût du service rendu.

Autre rapprochement moins récent et plus fréquent, redevance et taxe appliquent de la même manière le jeu du principe d'égalité, avec les dérogations tirées des différences de situation ou des motifs d'intérêt général (pour les redevances : CE sect., 10 mai 1974, n° 88.032 et 88.148, Sieur Denoyez et Sieur Chorques, Rec. CE 1974, p. 274). Et les redevances sont de plus en plus fréquemment modulées, ainsi de la tarification sociale (CE, 6 févr. 2004, n° 255111, Association La raison du plus faible, AJDA 2004, p. 1096, note Rihl H.), ou encore pour développer l'accès de tous aux services publics socio-éducatifs locaux...

L'application du principe d'égalité en matière de tarification locale comme en matière de fiscalité locale constitue un profond ciment d'unification des modes de financement, que l'on retrouve d'ailleurs formulé d'une autre façon dans le nouveau dispositif constitutionnel (dernier ali-

née de l'article 72-2) : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cela signifie qu'au-delà des distinctions formelles et des qualifications juridiques, ce sont bien des principes et des objectifs qui commandent les actions locales en matière de financement. Parmi eux, et aux côtés de l'égalité, vient se placer la liberté dont disposent plus ou moins les gestionnaires locaux pour utiliser tel mode de financement et le moduler selon leurs objectifs. De ce point de vue, le rapprochement de la taxe et de la redevance montre que les politiques locales tarifaires sont peut-être plus importantes qu'en matière fiscale, notamment parce que les marges de liberté en matière fiscale sont définies par le législateur, tandis qu'elles sont définies par les gestionnaires locaux eux-mêmes en matière tarifaire (sous le contrôle du juge). Cela permet aux assemblées délibérantes de moduler les tarifs comme elles l'entendent en jouant sur toute l'amplitude qui va de la « justice la plus libérale » à la « justice la plus sociale » (Crucis H.-M., Liberté et politique tarifaires des collectivités locales, in : Bouvier M. (dir.), Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, LGDJ 2004, p. 205-211).

La leçon de ce constat n'est-elle pas alors de revendiquer davantage de liberté fiscale au profit des collectivités locales, et ceci à l'initiative d'un législateur s'inscrivant de façon constructive dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2003 ? Davantage de liberté fiscale permet également d'accroître la responsabilité des acteurs locaux, comme le montre bien (toutes choses égales par ailleurs) la construction de l'Etat moderne fondée sur l'acceptation de l'impôt (Genet J.-P., La genèse de l'Etat moderne, PUF 2004, p. 400). Sans aller jusque là bien entendu, et sans oublier l'égalité par la péréquation, un surcroît de liberté fiscale contribuera à faire sauter quelques-uns des verrous actuels qui bloquent la réforme et diluent la fiscalité locale au point de voir poindre, à moyenne échéance et de façon diffuse, la fin des impôts locaux. ♦

*Un rapprochement
s'opère entre taxe
et redevance au point
de générer un risque
de confusion
de ces deux recettes.*