



Année Universitaire 2019- 2020

Semestre 1

## FINANCES PUBLIQUES

**Enseignant :** Monsieur le Professeur Etienne Douat

**Travaux dirigés :** Mme Aline Gonzalez, chargée d'enseignement vacataire

Mme Laure RAGIMBEAU, ATER

---

### Séance n° 7 : Découverte des Finances Locales

---

- I. 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
- II. PILONE C., *L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel*, La Revue du Trésor, n°10 octobre 2005, p. 513-520
- III. MOZOI P., *Le principe d'équilibre des budgets locaux*, RGCT n°38, 2006, p.41 et s.
- IV. OLIVA E., *Les principes de libre administration et d'autonomie financière*, RFFP n°119, septembre 2013, p.49
- V. BOUVIER M., *L'autonomie financière locale à travers la crise*, RFFP, n° 119, p.3 septembre 2012
- VI. QUERO G., *L'autopsie du budget de révolte*, CREAM, 2013, p 17 à 20

#### Indications bibliographiques

- BOUVIER M., *Les finances locales*, LGDJ, 14ème édition, juin 2011.
- DOUAT E., BADIN X, *Finances publique, finances communautaires, nationales, sociales et locales*, PUF, Thémis Droit, 2006
- HERTZOG., *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*, AJDA 2003 n°11, Dossier, p 548-558

**Exposés :** ○ Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales  
○ L'évolution générale des finances locales

**Travail à effectuer (ATTENTION, cet exercice est le dernier que vous pouvez rendre durant ce semestre, afin de constituer votre note obligatoire de copie-maison)**

**Dissertation :** Le mode de financement des collectivités territoriales est-il en mesure de garantir leur autonomie ?

Commentaire :

### **Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004**

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 juillet 2004 par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment son article 72-2 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n°s 99-409 DC et 99 410 DC du 15 mars 1999 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée sur le fondement du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel : « 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 » ;

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; que, du fait de son objet, qui est relatif aux finances des collectivités territoriales, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : « ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat » ; que, dans ces conditions et sous réserve de ce qui sera dit à propos des provinces de la Nouvelle-Calédonie, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

- SUR LA CODIFICATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE :

3. Considérant que l'article 1er de la loi organique procède à des modifications de numérotation du code général des collectivités territoriales, afin d'y insérer les dispositions qu'elle comporte ; que cet article n'appelle aucune remarque de constitutionnalité ;

- SUR LES « CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » :

4. Considérant que l'article 2 de la loi organique rédige ainsi l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales : « 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

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°, les provinces de la Nouvelle-Calédonie, 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 » ;

. En ce qui concerne le nombre de catégories :

5. Considérant que, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le constituant a chargé le législateur de définir « pour chaque catégorie de collectivités » la part déterminante que doivent représenter ses ressources propres ; que le législateur organique a retenu les trois catégories que sont les communes, les départements et les régions ; qu'il leur a assimilé, pour l'application de la présente loi, les collectivités dotées d'un statut particulier, notamment celles d'outre-mer ; qu'en agissant ainsi, il n'a pas dénaturé les dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution ;

- SUR LES « RESSOURCES PROPRES » :

8. Considérant que l'article 3 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « 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 » ; qu'il précise que, pour les communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ;

9. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « 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... » ;

10. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution ;

- SUR L'« ENSEMBLE DES RESSOURCES » ET LA « PART DÉTERMINANTE » :

11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72-2 de la Constitution, 'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent 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 ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en œuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003 susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, 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 ;

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisante à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » ;

#### - SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er 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 » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 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 » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant

pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ;

22. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité, catégorie de collectivités territoriales ;

22. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité,

Décide :

Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales :

- les mots : « les provinces de la Nouvelle-Calédonie, » figurant au 3° de l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi organique ;

- les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » figurant à l'article L.O. 1114-3 du même code dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi organique.

Article 2.- Sous les réserves d'interprétation mentionnées aux considérants 20 et 21, les autres dispositions de la loi organique sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 juillet 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.

**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)**

JORF n° 175 du 30 juillet 2004 page 13561

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**

I. - Le titre unique du livre Ier 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 L. 1114-1 à L. 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 Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article L. 1114-1 est ainsi rédigé :

« Art. L. 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 L. 1114-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 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 Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article L. 1114-3 est ainsi rédigé :

« Art. L. 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 oeuvre 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 oeuvre 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 Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article L. 1114-4 est ainsi rédigé :

« Art. L. 1114-4. - Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er 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 L. 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.

## L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel

L'acte II de la décentralisation est venu poser à nouveau les questions de la modernisation et de la réforme des finances locales, soulevant par voie de conséquence l'épineux problème de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. En effet, tel que le soulignent Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, « la décentralisation est susceptible de divers degrés suivant que l'autonomie de la collectivité locale est plus ou moins large. En fait, le degré d'autonomie, et par là même la mesure de la décentralisation, dépendent de l'aménagement des finances locales, plus que de l'ampleur des matières qui relèvent de la compétence des autorités locales ou du statut juridique de ces autorités » (1). C'est pour cette raison que la réforme engagée sur ce sujet par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République n'a pu raisonnablement éviter de rouvrir les débats sur l'autonomie financière des collectivités locales en donnant un fondement financier à la libre administration. A travers la loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004 (2), le législateur organique est, de ce fait, venu préciser la volonté « d'un constituant quelque peu diabolique » (3), en donnant un cadre d'application au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de leurs ressources (4). Elle détermine ainsi les catégories de collectivités locales concernées, précise la portée de la notion de « ressources propres » et met en place un seuil plancher de ces dernières.

Cependant, il ne faut pas se laisser influencer par la sobriété et la brièveté de ce texte qui, loin de se résumer à une explication lapidaire de la Constitution, donne à l'article modifié lors de la réforme de mars 2003 toute sa portée et sa profondeur. Fondateur du pouvoir local, il témoigne de l'importance des enjeux politiques liés à la capacité de décider l'impôt, dessine les premières esquisses des nouveaux rapports centre/périphérie mis en place par l'acte II et rappelle le rôle premier d'une recherche de l'autonomie fiscale, sans laquelle le pouvoir politique se trouve affaibli (5).

L'autonomie financière se révèle donc être un point de convergence des différentes lignes directrices de la décentralisation, qui demeurent elles-mêmes modulables sous l'influence du pouvoir politique. Ce neutron juridique souvent insaisissable (6), mais placé au cœur du processus de décentralisation, demeure un véritable concept à géométrie variable. C'est probablement pour cette raison intrinsèque à la notion que les débats entourant la préparation, le vote et le contrôle du juge constitutionnel de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, ont fait l'objet de vives protestations, de critiques acerbes et de profondes analyses émanant autant de la doctrine que du milieu politique.

Boîte de Pandore de la tradition unitaire de notre Etat, l'autonomie financière inquiète par sa faculté d'octroyer aux collectivités infraétatiques une part de « souveraineté fiscale » (7) qui pourrait mettre en péril l'application de principes du droit constitutionnel financier (8). Mais c'est pourtant bien l'autonomie fiscale, plus que financière, qui a motivé à l'origine la démarche du législateur. En effet, il est possible de lire dans l'exposé de la proposition de loi que la décentralisation a été marquée par des manquements au principe « de compensation intégrale et concomitante des charges », qu'il s'est produit une « recentralisation des ressources » et qu'enfin la décentralisation pourrait devenir



Caroline PILONE

Docteur en droit de l'université Montpellier I  
ATER à l'université Paul Valéry Montpellier II - UFR IV  
Membre du Centre de recherches  
et d'études administratives de Montpellier

« assistée et dépendantes » (9). Avant tout, l'enjeu de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 a donc consisté à poser les critères et les contours de l'autonomie financière des collectivités territoriales, en venant préciser le contenu de l'article 72-2 de la Constitution sous le contrôle du juge constitutionnel.

(1) P.-M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques*, éditions Montchrestien, Paris, tome I (Budget/Trésor), 1996, p. 176.

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

(3) Jean-Marie Pontier, « Sur les notions controversées : "ressources propres" "ensemble des ressources", part déterminante », le 1<sup>er</sup> juillet 2004, RA, n° 340, p. 397.

(4) En effet, aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 inséré dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : « 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 ».

(5) P.-M. Gaudemet et J. Molinier affirment ainsi que « la décentralisation est purement apparente lorsque la collectivité locale n'a pas de liberté financière réelle, même si elle a des compétences juridiques étendues », *Finances publiques*, éditions Montchrestien, Paris, tome I (Budget/Trésor), 1996, p. 176.

(6) En effet, l'autonomie financière peut être considérée comme insaisissable à deux égards :

- elle comporte tout d'abord, ainsi que l'affirme Jacques Blanc, différents degrés, « Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n° 81, mars 2003, p. 77.

- ensuite, cette notion a toujours été au cœur des débats concernant le pouvoir local sans jamais trouver une réponse claire à son application. Elle reste, de ce fait, insaisissable dans le temps, tant les questions qu'elle soulève peuvent parfois, sans s'arrêter, traverser les époques. Voir à cet effet le projet de loi portant réforme des impôts perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes ou établissements publics ou privés et transferts à l'Etat de certaines dépenses, présenté au nom de H. Queuille par M. Petsche, ministre des Finances et J. Moch, ministre de l'Intérieur, *Doc. parl. Ass. nat.* 1948, n° 8065, p. 1537, qui affirme que « la réforme du régime fiscal des collectivités locales a (...) pour double but de simplifier l'appareil fiscal tout en procurant aux départements et aux communes des ressources leur permettant de pourvoir à leurs besoins ».

(7) Cette souveraineté fiscale est entendue par Nicolas Guillet, « L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales après la loi organique du 29 juillet 2004, comme : « la compétence pour une collectivité d'exercer la totalité du pouvoir en matière d'imposition : création de l'impôt, fixation de l'assiette et des taux, recouvrement et suppression de l'impôt », *RDC*, janvier-février 2005, n° 52, p. 45.

(8) L'article 34 de la Constitution rappelle ainsi que « la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...) ». Le professeur Loïc Philip, « Les grandes constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFDA*, mai-juin 1992, p. 453 et spécialement p. 461, rappelle d'ailleurs à cet effet que l'autonomie fiscale accordée aux collectivités ne peut être raisonnablement qu'une simple « compétence fiscale ». Dans le même sens, les principes de légalité de l'impôt et d'égalité devant l'impôt s'opposent à ce que les collectivités locales bénéficient sur le plan fiscal d'une trop grande liberté d'action. Le Conseil constitutionnel souligne d'ailleurs à cet effet que le principe de libre administration s'applique « dans les conditions prévues par la loi », ce qui implique que le législateur n'est pas dans l'obligation de permettre à chaque collectivité de fixer le montant de ses impôts locaux, décision n° 91-291 DC, 6 mai 1991, loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le Code des communes, *Rec. 50* : consid. n° 28 et 29.

(9) Exposé des motifs, proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, présentée par C. Poncet, J.-P. Delavoie, J.-P. Fourcade, J. Puech et J.-P. Raffarin, *Doc. parl. Sénat*, 22 juin 2000, n° 432.

## collectivités territoriales

La délimitation retenue par le constituant du principe d'autonomie financière conserve, autour de la définition des termes de « ressources propres », « part déterminante » mais également du seuil retenu, un fort aspect janusien. En effet, le législateur a d'un côté affirmé l'autonomie financière des collectivités locales, mais a parallèlement introduit quelques éléments perturbateurs qui pourraient conduire, s'il on y prend pas garde, à une recentralisation des finances. L'introduction d'impôts localisés et partagés dans les ressources propres des collectivités infraétatiques, la fixation de la part déterminante desdites ressources par la mise en place d'un seuil de référence, qui n'est autre que celui des ressources propres de 2003, conduit l'autonomie fiscale dans une impasse constitutionnelle. Le choix du législateur organique, qui tend ainsi à garantir l'autonomie financière au sacrifice parfois de l'autonomie fiscale, est donc sur de nombreux points discutable. En effet, il arrive à modifier de ce fait l'aspect réformateur de cette loi en une simple étape de course de fond.

En outre, la faible place aménagée par le constituant à l'autonomie fiscale ne semble pas totalement protégée des atteintes du législateur par le contrôle du juge constitutionnel. Cette difficulté avait déjà été soulevée par la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, présentée par C. Poncet, J.-P. Delevoye, J.-P. Fourcade, J. Puech et J.-P. Raffarin en juin 2000, qui avait souhaité se faire l'écho des attentes des élus locaux en affirmant qu'il était devenu indispensable de « consacrer le principe de l'autonomie fiscale des collectivités locales car la jurisprudence du Conseil constitutionnel apparaît faiblement protectrice » (10). Cette position avait déjà été soutenue quelques années auparavant par la Commission consultative sur l'évaluation des charges (11), mais également par le rapporteur du Sénat sur la décentralisation (12).

Cependant, si l'autonomie fiscale ne semble pas attirer les faveurs du juge constitutionnel (13), il n'en demeure pas moins que la garantie de l'autonomie financière consacrée par la Constitution est également sous une garde très relative, puisque les collectivités ne disposent toujours pas de la possibilité de saisir le Conseil afin de préserver leur libre administration (14).

### Un choix discutable du constituant

L'avis présenté par M. Mercier au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de la loi organique adopté par l'Assemblée nationale (15) répertorie trois facettes de l'autonomie financière : une autonomie de gestion, une autonomie budgétaire et enfin une autonomie fiscale. C'est sur cette dernière que l'appréciation des éminents spécialistes des finances de l'Etat s'est le plus souvent basée pour juger de l'ampleur de la part d'autonomie financière concédée aux collectivités, mais également bien souvent pour estimer l'impact réel de la décentralisation elle-même (16). Après la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (17), les attentes concernant une véritable réforme des finances locales et de sa fiscalité étaient nombreuses, tant au niveau des élus locaux que parmi les membres de la doctrine (18). Cette refonte des finances locales était cependant conditionnée par l'action du législateur organique, tel que l'avait annoncé le Conseil constitutionnel (19).

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution et relative à l'autonomie financière des collectivités, qui vient faire aboutir l'action engagée par le constituant en 2003, ne donne que trop souvent l'impression d'une réforme des finances locales inachevée ou tout au moins esquissée, qui a fait profondément l'impasse sur la mutation tant espérée de la fiscalité des collectivités.

### Une réforme des finances locales esquissée

Ainsi que l'avait indiqué le Conseil constitutionnel (20), la mission impartie au constituant était extrêmement précise. Il devait, dans le cadre de l'article 72-2 de la Constitution, « définir les ressources propres des collectivités territoriales » et « déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que les recettes fiscales et les autres ressources propres doivent représenter dans l'ensemble de leurs ressources ». Le législateur organique est donc venu répondre aux questions d'un « sphinx contemporain » (21), en suivant une conception élargie des ressources propres des collectivités, laissant au juge constitutionnel, comme certain l'avait déjà prédit (22), le soin de fixer un seuil « clair » (23) de l'autonomie financière.

(10) Exposé des motifs, proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, présenté par C. Poncet, J.-P. Delevoye, J.-P. Fourcade, J. Puech et J.-P. Raffarin, Doc. Parl. Sénat, 22 juin 2000, n° 432. Le texte proposait d'ailleurs de réviser l'article 72-1 ainsi :

« La libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception des ressources fiscales dont elles votent le taux dans les conditions prévues par la loi. Les ressources fiscales représentent la part prépondérante des ressources des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales peuvent percevoir le produit des impositions de toutes natures.

Toute suppression d'une ressource fiscale perçue par les collectivités territoriales donne lieu à l'attribution des ressources fiscales équivalentes. »

L'accent était donc mis tout particulièrement sur l'autonomie fiscale.

(11) Dans son rapport au Parlement en 1997, la Commission précise d'ailleurs que « la question des charges nouvelles supportées par les collectivités locales indépendamment des transferts de compétences constitue désormais le centre des préoccupations financières des élus locaux. La stabilisation des budgets locaux et de la fiscalité locale ne peut aller sans une stabilisation des charges, or les collectivités locales enregistrent des charges nouvelles sur lesquelles elles n'ont parfois aucune prise ».

(12) M. Mercier, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2000, t. III, « Les moyens des services et les dispositions spéciales », annexe n° 31, Intérieur et décentralisation, Décentralisation, p. 29.

(13) En effet, à propos de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, le Conseil constitutionnel avait jugé que « les règles posées par la loi (...) ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'enlever leur libre administration », sans pour autant fixer un seuil à partir duquel ce principe serait violé ; CC, déc. n° 98-405 DC, 29 décembre 1998, loi de finances pour 1999, JORF du 31 décembre 1998, p. 20136.

(14) Le principe de libre administration des collectivités a été affirmé pour la première fois par le Conseil constitutionnel dans une décision du 25 mai 1979, L. Favoreu et L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, éditions Dalloz, Paris, 2005, p. 527.

(15) L'avis présenté par M. Mercier au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de la loi organique adopté par l'Assemblée nationale, Sénat, session ordinaire 2003-2004, n° 325, p. 7-9.

(16) La problématique entourant la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 résidait en effet pour le professeur Michel Bouvier dans « l'étendue et la qualité du pouvoir fiscal local », cf. Michel Bouvier, « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n° 81, mars 2003, p. 27 et spécialement p. 31-32.

(17) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 29 mars 2003, p. 5568. Voir à cet effet les commentaires de Yves et François Luchaire, *Décentralisation et Constitution : commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Paris, Economica, 2003, p. 68 ; mais aussi AJDA, 24 mars 2003, n° spécial (n° 11), la révision constitutionnelle sur la décentralisation, p. 514.

(18) Voir par exemple Guillaume Drago, *La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales*, Mélanges Jacques Moreau, Paris, Economica, 2002, p. 125-137 ; voir aussi Robert Hertzog, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », AJDA 2003, n° spécial (n° 11), p. 548.

(19) Dans sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, JORF du 31 décembre 2003, p. 22636, le Conseil constitutionnel avait affirmé que l'article 72-2 de la Constitution ne pouvait être utilement invoqué « tant que ne sera pas promulguée la loi organique 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 », consid. n° 24.

(20) Conseil constitutionnel, 29 décembre 2003, déc. n° 2003-489 DC, consid. 21.

(21) Le professeur Jean-Marie Pontier avait ainsi souligné la position controversée du constituant à travers l'utilisation de notions ambiguës telles que « ressources propres », « ensemble des ressources », « part déterminante ». « Sur les notions controversées : Ressources propres », « Ensemble des ressources », « Part déterminante », *Revue administrative*, 1<sup>er</sup> juillet 2004, n° 340, p. 397.

(22) Voir l'article d'André Orslon, « Commentaires critiques des dispositions financières et fiscales introduites dans la Charte suprême de la V<sup>e</sup> République par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 1<sup>er</sup> mars 2004, n° 2004/2, p. 1527 ; également R. Hertzog, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », AJDA, 24 mars 2003, n° 11, p. 548, qui précise très clairement que le législateur organique doit venir préciser le principe d'autonomie financière et fiscale s'il « ne veut pas remettre ce concept totalement entre les mains du Juge constitutionnel ».

(23) Il est fait référence ici au principe de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution et, par opposition, à la catégorie de dispositions qui ne le respecte pas, souvent qualifiée de « droit mou ».

### Une conception élargie des « ressources propres »

La notion de « ressources propres » n'est pas un terme juridiquement inconnu (24) et avait été déjà utilisée dans notre législation bien avant la loi organique du 29 juillet 2004 (25). Il est d'ailleurs possible de définir ces ressources comme celles « dont le montant dépend d'une décision prise par les collectivités locales : elles peuvent les instituer ou non et moduler leur assiette, elles en fixent le tarif ou le taux » (26). Cette appréciation s'éloigne cependant de celle retenue par le nouvel article L0 1114-2 du Code général des collectivités territoriales (27), qui offre au législateur une marge d'interprétation beaucoup plus importante. En effet, l'imprécision du caractère théorique ou réel des ressources a accru sans conteste la marge d'action du Parlement, mais également celle de l'Etat.

En voulant reproduire l'exhaustivité du législateur, les ressources propres regroupent ce qu'il est possible de qualifier de ressources propres non fiscales et d'impositions de toutes natures. Elles recourent ainsi tout d'abord les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les produits des dons et legs. C'est plus précisément au niveau de la catégorie des ressources propres, qualifiée d'impositions de toutes natures, que le choix du constituant se révèle être discutable. Effectivement, le choix opéré par le législateur organique peut conduire à une baisse sensible de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Force est de constater que l'orientation choisie permet de penser que les impositions de toutes natures sont à la fois composées d'impôts localisés et d'impôts partagés. Ces derniers permettent de partager le produit des impôts d'Etat en le transférant, totalement ou partiellement, du centre à la périphérie. L'uniformisation et la perte d'emprise des collectivités infraétatiques sur ce type de transfert fragilisent sensiblement leur indépendance fiscale et reviennent sur les espérances des commentateurs de la loi organique du 28 mars 2003. Ce point avait pourtant déjà été soulevé par le Conseil économique et social (28), qui avait opposé à ce « faux transfert d'impôt » (29) les impôts conjoints (30), beaucoup plus conformes à une volonté affirmée de délégation du pouvoir fiscal aux collectivités territoriales. Comme le souligne le professeur Jean-Marie Pontier, « du point de vue des principes, en effet, on voit mal comment il est possible de considérer un impôt d'Etat comme une ressource propre, sauf à enlever l'essentiel de son sens à cette expression, tout au moins si l'on se place du point de vue des collectivités territoriales » (31). Un début de compromis avait pourtant eu lieu lors du transfert par le législateur aux départements du RMI-RMA (32).

L'autre aspect particulier de la définition donnée par le législateur organique des impositions de toutes natures réside dans la référence aux impôts localisés. Ces derniers seront arrêtés pour chaque collectivité par le législateur qui devra adapter le taux ou l'assiette, opérant ainsi une délimitation dans la matière imposable afin qu'elle puisse servir de base de calcul à l'impôt (33). Si l'idée s'avère être porteuse au niveau de la garantie de l'autonomie budgétaire des collectivités, et non de leur autonomie fiscale, sa faisabilité n'en est pas moins douteuse. En effet, cette solution tend naturellement à s'appliquer aux régions et départements plus qu'aux communes. En outre, il semble que le Gouvernement ait déjà choisi de favoriser la localisation de l'assiette (34), ce qui diminuerait très certainement la difficulté de l'opération sans la supprimer totalement (35). Cependant, même si les collectivités voient à travers ce mécanisme une adaptation de la fiscalité à leur situation particulière, il n'en demeure pas moins qu'elles ne bénéficient toujours pas d'une plus grande autonomie fiscale, puisque cette opération consiste simplement à ne plus déterminer la matière imposable au niveau national mais au niveau local (36).

Le constituant semble ici avoir fait le choix très clair de l'autonomie budgétaire aux dépens de l'autonomie fiscale en encourageant un partage des impôts nationaux, plutôt que de favoriser la création de nouveaux impôts locaux. Cette tendance est confirmée par l'annonce faite par le Gouvernement de la suppression de la taxe professionnelle (37).

Enfin, la protection de ce domaine essentiel aux collectivités par le Conseil constitutionnel ne paraît pas être de force suffisante (38) pour empêcher le législateur d'envahir progressivement la matière. Il est indéniable qu'une emprise forte du législateur sur les finances locales a été instaurée par l'élargissement de la notion de « ressources propres » et répercutée sur celle de « part déterminante », ce qui ne manque pas d'influer sur la part des recettes fiscales dans l'ensemble des ressources des collectivités locales.

### La fixation par le juge constitutionnel d'un seuil d'autonomie financière

Si le ratio d'autonomie financière des collectivités locales retenu par la loi organique du 29 juillet 2004 (39) trouve un fondement solide dans l'article 72-2 de la Constitution (40), il reste fondé sur une définition très étendue de la notion de « ressources propres », qui affaiblit considérablement l'autonomie fiscale des collectivités et n'entend pas réformer profondément les finances locales. Ainsi, l'article 72-2, alinéa 3 de la Constitution, pose 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 ». La loi organique n° 2004-758 est venue préciser la pensée du constituant et encadrer l'application de cet alinéa, en posant un ratio d'autonomie défini avec au numérateur les ressources propres et au dénominateur les ressources globales des collectivités.

(24) Voir à cet effet la Charte européenne de l'autonomie locale qui déclare que les collectivités « ont droit, dans le cadre de la politique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ».

(25) En effet l'expression « ressources propres » est utilisée pour le calcul de l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales. Elle vise ainsi uniquement les ressources propres de la section d'investissement (art. L. 1612-4 du CGCT). C'est ce que précise d'ailleurs, dans le rapport fait au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Guy Geoffroy, n° 1541, session ordinaire 2003-2004, p. 55.

(26) Sophie Baziadoly, « La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *Revue générale des collectivités territoriales*, n° 29, mai-juin 2003, p. 721.

(27) Les ressources propres regroupent, selon cet article, le « produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer 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 ». Il ajoute dans son alinéa 2 que 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 ».

(28) Avis du Conseil économique et social, 13 juin 2001, p. 9, qui précise à ce sujet que cette formule « ménage très peu de place pour l'autonomie fiscale ».

(29) Expression empruntée à Charles de Courson, « L'autonomie financière des collectivités locales : la voie étroite », *Commentaire*, n° 100, hiver 2002-2003, p. 885.

(30) Le Conseil économique et social avait d'ailleurs précisé à cet effet que « la seule formule de partage fiscal qui respecte plus largement l'autonomie fiscale locale est celle des impôts conjoints dont l'assiette est définie au niveau du pouvoir supérieur mais par rapport à laquelle les niveaux de pouvoirs inférieurs peuvent voter des taux additionnels plus ou moins encadrés », 15 juin 2001, p. 1-9.

(31) Jean-Marie Pontier, « Sur les notions controversées : "Ressources propres", "Ensemble de ressources", "Part déterminante" », le 1<sup>er</sup> juillet 2004, *Revue administrative*, n° 340, p. 397.

(32) Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, *JORF* du 19 décembre 2003, p. 21670. Concernant le transfert du RMI-RMA, la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, *JORF* du 31 décembre 2003, p. 22550, organise d'ailleurs la compensation financière de ce transfert de compétences en effectuant un transfert fractionnaire du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

(33) Voir la définition donnée par Jacques Crosclaude et Philippe Marchessou, *Droit fiscal général*, Dalloz, Cours, 1997, n° 9, p. 5.

(34) Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, 2<sup>e</sup> séance du 20 juillet 2004, *JOAN (CR)* du 21 juillet 2004, p. 6980.

(35) Ce type de difficultés a été souligné par le député Charles de Courson concernant la localisation de la TIPP et de la taxe sur les conventions d'assurance automobile, 2<sup>e</sup> séance du 20 juillet 2004, *JOAN (CR)* du 21 juillet 2004, p. 7000-7001.

(36) Voir dans ce sens Paul-Marie Caudemec et Joël Molinier, qui soulignent que « l'autonomie n'est réelle que si la collectivité a des recettes propres abondantes... et que si elle dispose d'une grande liberté dans ses dépenses sans être entravée par des dépenses obligatoires ou par des dépenses interdites ou soumises à approbation », *Finances publiques*, éditions Montchrestien, Paris, tome I (Budget/Trésor), 1996, p. 176.

(37) L'annonce de cette suppression a été faite par le Président de la République le 6 janvier 2004, lors de ses vœux aux forces vives. Pour plus de détails, il est possible de consulter un rapport d'étape remis au Premier ministre le 6 juillet 2004 par la Commission de réforme de la taxe professionnelle présidée par M. Olivier Fouquet (disponible sur le site de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales : [http://www.dgcl.interieur.gov.fr/Publications/Rapports/rapport\\_com\\_taxe\\_prof/](http://www.dgcl.interieur.gov.fr/Publications/Rapports/rapport_com_taxe_prof/) Rapport étape remis au Premier ministre.pdf. Consulter également le journal du Sénat, *Faut-il réformer la taxe professionnelle ?*, n° 12, mars 2004, Sénat.fr. Voir aussi l'article d'Olivier Fouquet, Christophe Bonnard, Yohann Bénard et Eric Jilon, « Proposition de réforme de la taxe professionnelle », *JCP*, A, n° 8, février 2005, p. 398.

(38) Voir la décision du Conseil constitutionnel sur la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, déc. n° 99-405 DC, 29 décembre 1998, loi de finances pour 1999, *JORF* du 31 décembre 1998, p. 20138.

(39) Il est composé au numérateur des « ressources propres » et au dénominateur des « ressources globales » des collectivités territoriales.

(40) Voir l'article de Jean-Eric Schoettl, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *Petites Affiches*, le 15 août 2004, n° 162, p. 12.

L'évanescence de la notion de « part déterminante », telle que définie par le constituant, a été sanctionnée par le juge constitutionnel, à travers la fixation d'un seuil précis, confirmant par là une jurisprudence récurrente.

Une « part déterminante » équivoque

La notion de « part déterminante » ne se distingue pas par sa clarté, mais serait plutôt frappée du sceau de l'amphibologie, tel que l'avait déjà souligné le Conseil d'Etat. Dans son avis consultatif du 10 octobre 2002, celui-ci avait émis un avis négatif sur le projet de révision constitutionnelle concernant la décentralisation, dans la mesure où ce projet se prononçait en faveur d'une grande autonomie financière des collectivités locales. Les juges du palais royal contestaient tout particulièrement le fait que les ressources propres des collectivités puissent être d'un niveau « déterminant » dans leur budget (41). L'approximation de cette formulation était déjà présente dans notre patrimoine juridique, sans pour autant apporter les précisions nécessaires à son appréhension (42). Dans cette optique, le juge constitutionnel avait fixé clairement les objectifs de clarté et de précision qui devaient être atteints par le législateur organique, mais sans grand succès (43).

Les débats parlementaires ont ensuite mis en concurrence deux termes de portée très différente : « part déterminante », « part prépondérante ». Il ressort alors que la terminologie retenue exclut que la part des ressources propres laissée aux collectivités puisse être supérieure à 50 %, à moins de déterminer fondamentalement l'orientation de leurs finances. Ce n'est apparemment pas le souhait du constituant. La définition proposée par Jean-Eric Schoettl, conseiller d'Etat, semble correspondre à l'idée qui sous-tend la rédaction de l'article : « On peut regarder comme "déterminante" la part de ressources propres qui permet à la collectivité territoriale de faire face à des besoins nouveaux ou imprévus, d'assurer en toutes circonstances la continuité des services publics locaux et de ne pas aliéner son indépendance » (44). Cependant, au regard de la définition donnée des « ressources propres », le débat autour du taux de l'autonomie financière ne pouvait pas avoir la même consistance qui, à ce stade, dépassait très largement les limites de simples recettes fiscales dont les collectivités déterminent l'assiette et/ou le taux. Le constituant a donc choisi de rédiger le nouvel article LO 1114-3 du CCCT en fixant pour chaque catégorie de collectivités territoriales deux conditions cumulatives : selon la première, « la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie compte tenu des compétences qui lui sont confiées » ; selon la seconde, cette part « ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». Il est important de souligner d'ores et déjà le caractère tautologique de la première condition qui a d'ailleurs motivé la censure du Conseil constitutionnel d'une portion du troisième alinéa de l'article LO 1114-3 du Code général des collectivités territoriales, et lui a permis de suppléer totalement le constituant (45) dans sa tâche. En outre, en laissant aux neuf sages le soin de déterminer à partir de quel niveau les mesures financières étatiques mettent en péril la libre administration des collectivités, le législateur organique réaffirme inexorablement la même logique financière antérieure à la révision constitutionnelle, et ôte tout dynamisme à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Une analyse récurrente

La censure du Conseil constitutionnel ne s'est donc pas faite attendre. Même si cette décision est fondée sur une jurisprudence constante, elle marque « des avancées jurisprudentielles notables » (46). En effet, la Haute Juridiction a réaffirmé ici le principe de clarté de la loi et l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi, tout en soulignant l'incompétence négative du législateur. Elle a ainsi souligné que ce dernier ne doit pas « reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi » (47). Le législateur organique n'exerce donc pas clairement et totalement les prérogatives que lui a confiées l'article 72-2 de la Constitution. Cependant, il est peut-être envisageable de penser

que cette délégation implicite du constituant au juge constitutionnel est conditionnée par la jurisprudence antérieure de la Haute Juridiction en la matière (48). En outre, c'est également aussi le système français de saisine qui est ici indirectement remis en question. Selon Guillaume Drago, « si le Conseil constitutionnel ne s'est pas opposé avec assez de vigueur au processus de recentralisation, c'est parce que la Constitution ne lui en donnait pas les moyens et parce que sa jurisprudence fondée sur l'évaluation d'un seuil au-delà duquel la libre administration était atteinte, ne l'a pas engagé vers la recherche de principes, mais vers une recherche par petites touches des garanties locales. Pouvait-il en être autrement dans le système français de contrôle de constitutionnalité, réagissant au gré d'espèces successives, suite de cas particuliers, bâtissant une jurisprudence impressionniste ? » (49).

En tout état de cause, si l'incompétence négative du législateur a été sanctionnée par le Conseil, l'absence de portée normative et la portée normative incertaine des dispositions de la loi organique ont également fait l'objet d'une sanction, qui est allée quant à elle bien au-delà du cas d'espèce. En effet, en se fondant sur une jurisprudence récente (50), les membres du Conseil ont entendu réaffirmer l'importance du respect de l'application du principe de clarté de la loi (51) et de l'objectif de valeur constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi (52), tous deux garants de la sécurité juridique. La Haute Juridiction s'emploie ainsi à imposer à chaque acteur de la vie législative de tenir sa place.

En outre, en sanctionnant le défaut de portée normative du texte de la loi organique, le Conseil constitutionnel se montre beaucoup plus sévère qu'à l'accoutumée, puisqu'il s'était abstenu jusqu'à présent de censurer de telles dispositions, laissant parfois s'intensifier une sorte de « bruit législatif », nocif à la force donnée à la règle, « expression de la volonté générale » (53).

Cette décision ne constitue donc pas un simple rappel à l'ordre, mais bien une avancée certaine de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Une réforme de la fiscalité locale éclipsée

Il y a eu par le passé de nombreuses dérives qui ont gravement accentué la dépendance fiscale des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat. Ainsi, la suppression de la taxe additionnelle

(41) Voir les communiqués de presse du ministère de la Justice des 14 et 16 octobre 2002. *Petites Affiches*, 21 octobre 2002, n° 210, p. 4 ; B. Jérôme, « Le Conseil d'Etat rend un avis négatif sur le projet », *Le Monde*, samedi 12 octobre 2002, p. 13.

(42) Certains alinéas de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale sont relatifs à l'autonomie fiscale : « 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 (...) ». « 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, dans les limites de la loi ». Il est question ici de « ressources suffisantes » et de « ressources partielles » dont la portée peut nous éclairer sur le sens donné à la « part déterminante » des ressources propres sans répondre totalement aux questions qu'il soulève.

(43) Il avait ainsi rappelé que la loi organique devrait « 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 ». CC, déc. n° 2003-489 DC, *JORF* du 31 décembre 2003, p. 22636.

(44) Jean-Eric Schoettl, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *Petites Affiches*, 13 août 2004, n° 162, p. 12.

(45) M. Dozière dénonçait déjà une définition beaucoup « trop floue » qui ne pouvait aboutir qu'à « armer le bras du juge constitutionnel ». AN, 2<sup>e</sup> séance du 26 novembre 2002, *JO débats*, p. 5728 et s.

(46) Michel Verpeaux, « Les nouvelles libertés et responsabilités locales, la loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *AJDA*, le 25 octobre 2004, n° 38, p. 1990.

(47) Déc. n° 2004-500 DC, consid. n° 13. Cette formule a été reprise dans la décision n° 2004-503 DC, 12 août 2004, loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, consid. n° 26.

(48) Jean-Marie Pontier souligne en effet que « si le Gouvernement s'en remet si facilement au Conseil constitutionnel, c'est peut-être parce qu'il estime, au vu de sa jurisprudence passée, qu'il n'a peut-être pas beaucoup à craindre de sa part, sauf abus caractérisés ». « Sur les notions controversées : "Ressources propres", "Ensemble des ressources", "Part déterminante" », *Revue administrative*, n° 340, 1<sup>er</sup> juillet 2004, p. 397.

(49) G. Drago, *La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales*, Mélanges Jacques Moreau, Economica, 2002.

(50) Conseil constitutionnel, 13 janvier 2000, décision n° 99-425 DC, consid. 8 ; 7 décembre 2000, décision n° 2000-435 DC, consid. 52 à 55 ; 12 janvier 2002, décision n° 2001-455 DC, consid. 9 ; 24 juillet 2003, décision n° 2003-475 DC, consid. 25.

(51) Principe qui découle de l'article 34 de la Constitution ; voir aussi Conseil constitutionnel, 13 janvier 2000, n° 99-425 DC, consid. 8 ; 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC, consid. 9.

(52) Cet objectif de valeur constitutionnel découle quant à lui des articles 4, 5, 6 et 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; voir également Conseil constitutionnel, 16 décembre 1989, n° 89-421 DC, consid. 13, *AJDA* du 20 janvier 2000, n° 1, chron. J.-E. Schoettl, p. 31.

(53) Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

299

96

régionale aux droits de mutation à titre onéreux par la loi de finances de l'année pour 1999, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, ou encore la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur possédés par les particuliers par la loi de finances de l'année pour 2001, ont amoindri l'autonomie fiscale des collectivités en remplaçant ce type de recettes par des dotations. A cet égard, l'orientation donnée par la loi organique du 29 juillet 2004 aux finances locales peut faire craindre à une réaffirmation de l'emprise de l'Etat sur les finances de ses collectivités, en remettant à plus tard leur autonomie fiscale.

La confirmation de l'emprise étatique sur les finances locales

« Les finances locales sont en état de crise », tel est le constat posé par le professeur Pierre Lalumière en 1986 (54). C'est en partie pour répondre à cet état de fait, mais également à la demande de plus en plus pressante des élus locaux, que le Gouvernement a décidé d'accroître le mouvement de décentralisation et d'offrir aux collectivités une autonomie financière réelle. Si l'on se réfère à la définition de l'autonomie financière proposée par Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier (55), force est alors de constater que la loi organique n'a pas poussé jusqu'à son terme l'ambitieux projet qui annonçait la restauration de l'autonomie fiscale, afin de se conformer peut-être aux exigences liées au maintien d'un Etat unitaire.



Une rupture avec la volonté annoncée du pouvoir constituant dérivé

La motivation principale des réformateurs résidait dans la volonté de porter un coup d'arrêt à la diminution incessante du niveau de la fiscalité locale. A cet égard, le premier article de leur proposition de loi constitutionnelle déposée en 2000 (56) exposait clairement que « la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception des ressources fiscales dont elles votent le taux dans les conditions prévues par la loi », mais également que « les ressources fiscales représentent la part prépondérante des ressources des collectivités territoriales », où les sénateurs avaient souligné que lesdites collectivités « peuvent percevoir le produit des impositions de toutes natures » (57). En se basant sur la formulation de ces articles, il est possible d'affirmer que le renouveau de la fiscalité locale constituait le fer de lance de la réforme. En effet, l'autonomie financière des collectivités territoriales se fondait en tout premier lieu majoritairement sur l'existence d'impôts locaux, et partiellement sur des ressources provenant d'impôts étatiques.

En outre, il existait un consensus politique entre le Gouvernement et l'ancienne majorité autour de cette question (58), ce qui laissait présager que le processus de réforme engagé par le second volet de la décentralisation allait mettre un terme à une inexorable recentralisation des finances.

La loi organique du 29 juillet 2004 vient donc apporter une solution mitigée aux problèmes fiscaux récurrents des collectivités locales, en garantissant leur autonomie financière sans préserver nécessairement leur autonomie fiscale. C'est une autre logique qui a été favorisée afin d'éviter un « néo-Moyen Age fiscal » (59).

Une conception de l'autonomie financière dans la continuité d'un Etat unitaire

La réponse apportée par la loi organique du 29 juillet 2004 à la situation financière particulière des collectivités en matière fiscale semble en quelque sorte vouloir instituer un compromis entre « la complexité croissante de la réalité fiscale locale » et les objectifs de préservation de libre administration de ces dernières. Elle se place ainsi dans la même logique que la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, depuis sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, concilie le principe constitutionnel de libre administration avec le caractère unitaire de l'Etat et l'indivisibilité de la République. En outre, le travail du constituant en la matière vient également s'harmoniser avec l'article 104 du traité CE, précisé par le règlement 1467/97 du 7 juillet 1997 relatif au pacte de stabilité et de croissance, puisque le mouvement de décentralisation tend à transférer aux collectivités infraétatiques le poids financier de certaines compétences (60).

Cette orientation donnée par la loi organique à l'article 72-2 de la Constitution permet en tout premier lieu d'accroître le pouvoir

fiscal du Parlement et de pourvoir à l'augmentation de l'autonomie de gestion des collectivités. Certes, cette position est loin de satisfaire aux exigences de l'autonomie fiscale souhaitée par les élus, mais il faut néanmoins reconnaître qu'elle participe à un processus d'intégration qui lie l'Etat à ses collectivités et préserve l'unité de la société. Il est donc question ici d'un équilibre très subtil que le constituant se devait de préserver.

La responsabilisation des ordonnateurs se fera donc à travers une plus grande autonomie de gestion, tel est le choix du constituant, afin d'éviter peut-être une implosion nourrie par des objectifs d'efficacité et de responsabilisation poussés à leur exergue. Le problème posé par la réforme des finances locales est loin d'être constitutif d'un cas d'école, il concentre à lui seul toutes les grandes problématiques concernant l'organisation et le fonctionnement de notre Etat, ce qui ne rend pas particulièrement aisée son appréhension (61).

(54) P. Lalumière, *Les Finances publiques*, librairie Armand-Colin, collection U, Paris, 1986, p. 110.

(55) En effet ceux-ci affirment que « l'autonomie n'est réelle que si la collectivité a des recettes propres abondantes (...) et que si elle dispose d'une grande liberté dans ses dépenses sans être entravée par des dépenses obligatoires ou par des dépenses interdites ou soumises à approbation ». *Finances publiques*, éditions Montchrestien, Paris, tome I (Budget/Trésor), 1996, p. 176. Voir aussi, sur la différence entre autonomie financière réelle et formelle, l'article de Stéphanie Candreau, « Quelle autonomie de ressources pour les collectivités territoriales ? », *Revue générale des collectivités territoriales*, n° 27, janvier-février 2005, p. 580.

(56) Proposition de loi n° 432 relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications financières, Sénat, session ordinaire 1999-2000.

(57) Les sénateurs avaient d'ailleurs proposé que l'application du principe de compensation se fasse en respectant le remplacement des ressources fiscales supprimées par d'autres ressources fiscales équivalentes et non par des impositions de toutes natures.

(58) René Dosière, « L'autonomie fiscale des collectivités locales menacée », *Revue politique et parlementaire*, septembre-octobre 1999, n° 1002, p. 97-98.

(59) Expression empruntée à Michel Bouvier, « De l'autonomie financière des collectivités territoriales », *JCP, A*, 27 septembre - 4 octobre 2004, n° 40-41, p. 1254.

(60) Il est possible de penser que la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 a pu également inspirer la rédaction de l'article 72-2 de la Constitution puisqu'il dispose dans son article 9 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. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée 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 conciliées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». L'article 72-2 s'inscrit donc dans la même logique d'autonomisation des collectivités infraétatiques dont la construction européenne est empreinte.

(61) L'autonomie fiscale est indéniablement source d'autonomie financière, mais elle ne peut être la seule car, comme l'affirme Loïc Philip, « ce qui importe c'est le niveau des ressources et la garantie d'une certaine stabilité ». « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFD*, mai-juin 1992, p. 453 et plus spécialement p. 461.

295

97

1€

## collectivités territoriales

La recherche d'une autonomie fiscale  
toujours en suspens

Au regard de cette analyse, il apparaît très clairement que l'adoption de la loi organique du 29 juillet 2004 ne pourra pas empêcher le législateur d'amoindrir encore le niveau d'autonomie fiscale des collectivités, en supprimant un impôt local et en le remplaçant par une part d'impôt localisé. La réforme concernant l'autonomie fiscale des collectivités territoriales est donc une réforme à remettre toujours sur le métier, et qui pourrait appeler la mise en œuvre d'un acte III de la décentralisation.

### Une réforme à remettre sur le métier

L'interprétation de l'article 72-2 donnée par la loi organique du 29 juillet 2004 et l'élargissement qu'elle fait de la notion de « ressources propres » s'éloignent considérablement de l'interprétation qu'en ont les élus locaux, et notamment l'Association des maires de France. En effet, celle-ci considère qu'une ressource propre est exclusivement constituée par une ressource dont l'assemblée délibérante peut faire varier librement le montant, par l'assiette et/ou le taux (62). Les « impôts partagés » ainsi que les « impôts localisés » mis en exergue par le constituant instaurent tout de même un degré conséquent de dépendance fiscale et intègrent d'ores et déjà une interprétation particulière du principe de compensation.

Ce principe peut effectivement s'interpréter de différentes manières. Tout d'abord, il peut s'appliquer à travers la mise en œuvre d'un transfert fiscal et pourra, à cet égard, être perçu comme favorisant véritablement l'autonomie financière des collectivités au sens de leur autonomie fiscale. Au contraire, si celui-ci consiste au versement de dotations ou de transferts s'y apparentant, alors il ne peut qu'instituer une tutelle « rampante » de l'Etat sur les collectivités locales. Le principe de compensation financière peut donc constituer dans certains cas de figure une limite à la reconnaissance d'une véritable autonomie financière locale (63).

Il existe alors, sans que la loi organique élaborée par le constituant ne puisse l'empêcher, un risque probable de « néo-étatisation fiscale » (64). Ce risque est accentué par l'interprétation libérale de ce même principe par le Conseil constitutionnel. En effet, lors de sa décision du 30 décembre 1987, il a considéré qu'« 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 aussi bien qu'en pourcentage » (65). En outre, la Haute Juridiction a laissé au pouvoir réglementaire le soin de fixer la hauteur de ce seuil (66).

Au regard de ces éléments, il est fort à craindre que les ressources des collectivités territoriales aient majoritairement une origine étatique et que la réforme fiscale soit toujours à faire.

### L'annonce prévisible d'un acte III de la décentralisation ?

Si l'acte II de la décentralisation a permis la constitutionnalisation du principe de libre administration des collectivités, son application en matière financière n'est pas pleinement satisfaisante : la loi organique du 29 juillet 2004 n'est pas venue garantir l'autonomie fiscale mais davantage l'autonomie de gestion ou encore l'autonomie budgétaire. Cette orientation particulière du législateur peut, à certains égards, provoquer une déresponsabilisation des élus locaux et les transformer lentement en de simples « gestionnaires de dépenses ». Dans ces circonstances, la part de liberté laissée au niveau fiscal par l'Etat aux collectivités et à leurs représentants va probablement réduire le pouvoir politique et sa liberté d'action.

En effet, il existe des initiatives qui ressortent exclusivement des choix des élus et qui sont principalement financées sur la base des politiques fiscales suivies par les collectivités (67). La renonciation progressive à cette possibilité de marge de manœuvre reste donc intrinsèquement liée à l'exercice de la libre administration au niveau fiscal.

Même si l'autonomie financière ne se résume pas à la liberté fiscale, celle-ci demeure un élément essentiel que la loi organique du 29 juillet 2004 a décidé d'ignorer. Cette orientation a d'ailleurs poussé certains commentateurs de la réforme à faire part de leur inquiétude concernant le système financier local français, et même à poser une « question qui peut paraître iconoclaste. (...) A quand l'acte III de la décentralisation ? » (68).

### Une garde constitutionnelle relative

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution et relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, a donné lieu à une importante décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (69) qui marque des avancées jurisprudentielles certaines. Si la Haute Juridiction a trouvé ici l'opportunité de sanctionner le manque de rigueur du législateur dans son « expression de la volonté générale », elle n'a pas souhaité modifier sa jurisprudence antérieure concernant la protection et l'encadrement du principe de libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a ainsi favorisé, dans cette décision fondamentale pour l'autonomie financière des collectivités locales, une interprétation souple de la Constitution, en reliant entre eux l'alinéa 2 et 3 de l'article 72-2, remettant ainsi à plus tard la reconnaissance d'un principe d'autonomie fiscale. C'est en partie pour ces raisons que le Conseil constitutionnel se révèle être à certains égards un gardien constitutionnellement réservé.

En outre, la fixation d'un seuil plancher d'autonomie financière des collectivités locales a permis la mise en place d'un processus de protection contre les atteintes potentielles du législateur au principe de la libre administration. La relative efficacité de ces dispositions permet de penser que les neuf sages représentent une fois de plus le seul rempart face aux errances textuelles du législateur. Le Conseil demeure cependant un gardien partiellement désarmé de l'article 72-2 de la Constitution, puisque le mode français de saisine de la Haute Juridiction maintient aujourd'hui encore à l'écart les collectivités infra-étatiques.

### Un gardien constitutionnellement réservé

Le pouvoir fiscal des collectivités est une source intarissable de réflexion tant il touche des domaines sensibles de notre organisation étatique et de sa réforme. Le professeur Michel Bouvier affirme d'ailleurs à ce sujet que « le problème de fond est d'ampleur, il est d'organiser et d'assumer le pilotage d'un système complexe, de gouverner autrement, de prendre à bras le corps la question de la maîtrise du développement de sociétés complexes à travers la réorganisation du processus de décision fiscale et du partage de l'impôt ». Cette tâche s'avère donc particulièrement

(62) Maires de France, n° 177, juin 2004, p. 1.

(63) Selon l'article 36 de la loi organique du 4<sup>er</sup> août 2001, le pouvoir fiscal reste de la compétence exclusive de l'Etat et plus précisément de l'autorité budgétaire.

(64) Expression empruntée à Marie-Christine Steckel-Montes, « Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel », AJDA, 6 décembre 2004, n° 42, p. 2316.

(65) Conseil constitutionnel, décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, loi de finances 1988, consid. 4.

(66) Voir le considérant 5 de la décision du Conseil constitutionnel, n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, loi de finances 1988 : « 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 cotés d'imposition très faibles et est destinée à éviter que la compensation de toutes les pertes de recettes, même les plus minimes, 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 ».

(67) A titre d'exemple : la création de lieu d'accueil pour la garde des enfants de moins de 6 ans au niveau des communes et des départements.

(68) André Orsion, « Commentaires critiques des dispositions financières et fiscales introduites dans la Charte suprême de la V<sup>e</sup> République par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Le renforcement ambigu du principe de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, consacré par l'article 72-2 de la Constitution », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 1<sup>er</sup> mars 2004, n° 2004/2, p. 1227.

(69) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JORF* 30 juillet 2004, p. 13562.

difficile et la solution de compromis proposée par le législateur à travers la loi organique du 29 juillet 2004 semble avoir été non seulement élaborée autour de la jurisprudence antérieure du Conseil, mais également intégrée à elle, par le choix d'une position mesurée du Conseil constitutionnel, à travers la mise en œuvre d'une solution jurisprudentielle qui demeure avant tout très pragmatique.

#### Une position modérée

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui s'est construite autour du principe d'égalité devant l'impôt (70), s'oppose au développement d'une trop grande autonomie financière des collectivités territoriales. C'est à cet égard qu'il est possible de constater que les positions prises par le Conseil concernant la libre administration des collectivités et leurs finances locales restent, à de nombreux points de vue, modérées (71).

Cette modération se retrouve à tous les niveaux des finances locales, en ce qui concerne tant les dépenses des collectivités que leurs ressources. Même si le vote de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République est venu entourer le principe flou de libre administration de cinq nouveaux préceptes (72) reconnus par l'article 72-2 de la Constitution, la juridictionnalisation et l'institutionnalisation du pouvoir fiscal local ne garantissent pas nécessairement le respect de sa portée.

Dans cette perspective, le seuil plancher des ressources propres des collectivités, retenu par le législateur organique, semble parfaitement intégrer la jurisprudence modérée du Conseil constitutionnel dans ce domaine (73). En effet, de 1997 à 2003, la Haute Juridiction n'avait jamais censuré les atteintes portées à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, considérant implicitement « que les niveaux atteints avant 2003 ne constituaient pas un plancher » (74).

En outre, la mise en place de ce seuil s'effectue dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dite cliquet anti-retour (75), puisque le législateur ne pourra désormais plus descendre en deçà des taux relevés pour chaque collectivité au titre de l'année 2003.

Une autre appréciation peut être portée sur le contrôle effectué par la Haute Juridiction sur la loi organique du 29 juillet 2004. Effectivement, à la lecture de l'article 72-2 de la Constitution, seul l'alinéa 3 appelle l'intervention d'une loi organique. Il est donc évident, au regard des circulaires applicables en la matière (76), que la précision apportée par le constituant aurait dû se limiter à l'alinéa 3 de l'article 72-2. Il semble donc qu'il y ait une certaine confusion volontaire dans la lecture et le commentaire des alinéas 2 et 3 de cet article, que le Conseil aurait manqué de sanctionner. L'alinéa 2 énonce effectivement que les collectivités territoriales « peuvent recevoir le produit des impositions de toutes natures » et que « la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». L'alinéa 3 évoque, quant à lui, « les recettes fiscales et autres ressources propres ». À cet égard, l'alinéa 2 représente au fond le cadre général dans lequel vient s'intégrer l'alinéa 3. Les recettes fiscales propres représentent ainsi une partie des impositions de toutes natures dont le législateur autorise au plan local la fixation d'un taux ou d'une assiette. Cette interprétation est renforcée sur le plan formel par l'utilisation de deux expressions très différentes par le constituant, « impositions de toutes natures » et « recettes fiscales et autres ressources propres », et ce dans deux alinéas distincts. Cela démontre que le contenu de ces derniers ne peut être raisonnablement le même. C'est pourtant la solution inverse qu'a retenue le juge constitutionnel, en déduisant « qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent (...) du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Le choix opéré ici par le Conseil demeure, un fois de plus, un choix modéré qui arrive presque à poser une appréciation sur la faisabilité de la réforme des finances locales (77).

#### Une solution pragmatique

Il est assez tentant de penser que la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 a permis au Gouvernement d'avoir sa politique concernant les finances locales. Il faut cependant préciser que le juge constitutionnel n'a fait que garder sa place sans jamais aller au-delà. En effet, cette solution proposée par le Conseil semble plus empreinte de pragmatisme que de complaisance politique, la Haute Juridiction ayant trouvé un compromis viable entre la disparité des collectivités et le principe d'égalité devant l'impôt.

Ce n'est donc pas le juge constitutionnel qu'il faut incriminer face à la diminution du pouvoir fiscal des collectivités et des élus locaux, mais au contraire la frilosité du législateur face à la complexité du problème posé par la réforme de la fiscalité locale. Il n'appartient pas ici au juge constitutionnel de respecter sa place dans le processus d'élaboration de loi, mais bien au législateur d'arrêter de déléguer sans cesse une partie de ses compétences en laissant au Conseil le soin d'interpréter des textes dont la portée normative est soit nulle, soit incertaine.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat avait lui aussi souligné le manque de précision du projet de réforme constitutionnelle, en ce qui concerne notamment l'expression de « part déterminante », dans son avis mitigé du 10 octobre 2002 (78).

Ainsi, la loi ne doit pas permettre, par le fait de son imprécision, que des autorités administratives ou juridictionnelles prennent le soin de fixer à sa place les règles que la Constitution lui demande expressément de déterminer (79).

#### Un gardien partiellement désarmé

La loi organique du 29 juillet 2004 fait de l'autonomie financière la notion centrale de l'acte II de la décentralisation. En intégrant dans leurs ressources propres les impôts partagés et les impôts locaux, elle limite sensiblement leur autonomie fiscale. La part déterminante des ressources propres des collectivités, dont l'élargissement est considérable, est fixée avec pour niveau de référence celui des ressources propres de l'année 2003 (80).

(70) Sur le principe d'égalité devant les charges publiques, voir *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, Paris, Dalloz, 2003, 4<sup>e</sup> éd., n° 7, § 1 à 8.

(71) Jusqu'à aujourd'hui le juge constitutionnel n'a jamais utilisé le principe de proportionnalité pour censurer la diminution ou la suppression fiscale locale. En outre, à partir de la décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, loi de finances rectificative pour 2000, le juge constitutionnel fait passer la notion de « recettes globales » avant celle de « ressources fiscales ». Ainsi il 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.

(72) Il s'agit du principe de libre disposition des ressources, du principe de fixation de l'assiette et des taux des impositions de toutes natures sur autorisation de la loi, du principe de proportionnalité des recettes propres par rapport à l'ensemble des recettes, du principe de compensation des transferts de charges mais aussi des créations et extensions de compétences et enfin du principe de péréquation.

(73) Avec la fixation d'un seuil plancher d'autonomie financière qui ne doit pas être inférieur à celui de l'année 2003, le législateur se conforme à la diversité des cas de figure correspondant aux différentes catégories de collectivités et évite la mise en place d'un seuil unique.

(74) Rapport déposé par M. Hoefel, n° 324, p. 54.

(75) Voir à cet effet l'article de Loïc Philip, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *Revue française de droit administratif*, mai-juin 1992, p. 461.

(76) La circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel* et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre JOJRF 1<sup>er</sup> février 1997, p. 1720 énonce dans son 1.1.3.2. : « Il est souhaitable de n'énoncer qu'une règle par article ou division d'article ». Voir aussi la circulaire du 20 octobre 2000 relative au mode de décompte des alinéas lors de l'élaboration des textes JOJRF du 31 octobre 2000, p. 173021.

(77) Voir la note non signée sur la décision n° 2004-500 DC dans les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 17, www.conseil-constitutionnel.fr, qui précise que la solution consistant « à définir les ressources propres comme celles (et seulement celles) dont les collectivités territoriales peuvent fixer elles-mêmes le montant » aurait été « plus conforme à l'idée naturelle de ressources propres », l'interprétation retenue est justifiée par deux éléments :

- cette solution aurait pu aboutir à une contradiction constitutionnelle, puisque la conjonction des principes de subsidiarité et de compensation avec la difficulté de créer de nouveaux impôts aurait abouti à une dégradation certaine du ratio d'autonomie financière ;

- le texte constitutionnel présente une rédaction différente de celle inscrite dans la proposition de loi constitutionnelle n° 432 de M. Ponclet qui visait expressément à protéger la marge de manœuvre financière des collectivités et donc leur autonomie fiscale.

(78) Voir les communiqués de presse du ministère de la Justice des 14 et 16 octobre 2002, *Petites Affiches*, 21 octobre 2002, n° 210, p. 4 ; voir également B. Jérôme, « Le Conseil d'Etat rend un avis négatif sur le projet », *Le Monde*, samedi 12 octobre 2002, p. 13.

(79) Le Conseil d'Etat souligne d'ailleurs dans son rapport d'activité pour 1991 que « lorsque la loi bavarde, le citoyen lui prête plus qu'une oreille distraite ».

(80) Il est important de rappeler que la moyenne de l'autonomie financière dans les pays du Conseil de l'Europe est de 25,7 %, alors même qu'elle est en France, pour l'année 2003, de 35 % pour les régions, 51 % pour les départements et 56 % pour les communes : Dominique de Villepin, 1<sup>re</sup> séance du 12 mai 2004, JOAN (CR), 13 mai 2004, p. 5550.

## collectivités territoriales

Cet état de fait n'est garanti pour l'avenir que par la mise en place d'un dispositif, qui loin d'être d'une efficacité exemplaire, place une fois encore la Haute Juridiction dans un rôle d'épouvantail constitutionnel chargé de repousser les atteintes faites par le législateur au principe d'autonomie financière.

Cependant le contrôle de la constitutionnalité des lois, confié par la Constitution au Conseil constitutionnel, peut trouver rapidement ses limites dans ce cas précis, puisque les collectivités ne disposent pas de la faculté de saisir directement la Haute Juridiction. Ce simple constat peut ouvrir à nouveau le débat récurrent sur l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel.

### L'épouvantail constitutionnel contre l'atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités locales

L'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 prévoit la mise en place d'un système de contrôle de respect du taux d'autonomie financière, en imposant que des mesures correctives soient prises dans la loi de finances pour l'année  $n+4$  (adoptée en décembre  $n+3$ ), au cas où le ratio d'autonomie de l'exercice  $n$ , mesuré au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année  $n+2$ , tomberait en dessous du plancher légal. Ces dispositions se distinguent par leur caractère préventif mais également par leur portée relative, qui chargent indirectement le Conseil d'opérer une veille constitutionnelle du taux d'autonomie.

### La mise en place de dispositions préventives à portée relative

Le système mis en place par l'article LO 1114-4 du Code général des collectivités territoriales fonctionne principalement par le biais d'un contrôle *a posteriori*. En effet, la loi organique ne pourra pas faire échec à un dispositif qui mettrait en péril l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales. Seul le rapport relatif à l'année  $n$ , remis au Parlement au plus tard au 1<sup>er</sup> juin de l'année  $n+2$ , pourra poser le constat d'une baisse du taux sous le seuil de l'année 2003 et provoquer ainsi des mesures correctrices prises par une loi de finances pour l'année  $n+4$ . Ces dispositions permettent ainsi d'avoir un effet dissuasif sur le législateur, ce qui évitera de mettre en péril l'autonomie financière des collectivités locales. Cependant, dans l'hypothèse où ce dernier ne respecterait pas cette règle du jeu constitutionnel, il est à craindre que les mesures rectificatrices ne soient pas particulièrement aisées à mettre en œuvre. Il est fort compliqué de faire jouer le principe des vases communicants (81) dans le domaine sensible et complexe des finances locales.

En outre, en prévoyant qu'un rapport du Gouvernement pourra être présenté chaque année au Parlement, le législateur organique a implicitement entendu que la représentation nationale ait les capacités de connaître la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses modalités de calcul, et cela pour chaque collectivité territoriale. Si cet effort de précision dans les données transmises au Parlement peut être salué, il reste à déplorer l'absence de débat parlementaire sur ce rapport. En effet, la fin de session ordinaire ne se distingue pas par la légèreté de sa charge. Il serait alors intéressant de modifier les règlements des assemblées dans le sens d'un plus grand débat autour de ses rapports qui, ne l'oublions pas, constituent les seuls témoins (82) de l'efficacité des dispositions prises en faveur de l'autonomie financière.

Néanmoins, ce dispositif correctif n'exclue pas un autre type de contrôle qui pourrait se révéler plus rapide et plus efficace : la déclaration d'inconstitutionnalité.

### La veille constitutionnelle du taux d'autonomie financière

Il existe aujourd'hui une véritable juridictionnalisation du pouvoir fiscal local en France. En effet, force est de constater que la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République va permettre aux sénateurs de différer de façon plus fréquente au Conseil constitutionnel les textes de loi qui porteraient atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales. L'épée de Damoclès que représente la Constitution pour le législateur devient beaucoup plus menaçante, car elle s'enrichit, à côté du principe flou de libre administration, de cinq principes précis reconnus par l'article 72-2 (83).

Le Conseil constitutionnel va donc pouvoir opérer une veille de plus en plus efficace du taux d'autonomie financière des collectivités locales et s'acquitter de son rôle de gardien. Même si cette garantie demeure à certains égards assez minimaliste, le Conseil n'a pas manqué de préciser qu'il sanctionnerait « des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres des collectivités territoriales » (84).

Cependant le mode de saisine actuel de la Haute Juridiction peut nous faire douter de l'efficacité d'un tel système. En effet, le respect du taux d'autonomie financière est placé uniquement sous la garde croisée d'un rapport gouvernemental transmis au Parlement et d'une saisine éventuelle du Conseil par le Sénat (85), garde qui fonctionne donc principalement sur le mode préventif et hypothétique.

### Un débat récurrent : l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel

La Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe prévoit dans son article 11 que « les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ». Cette possibilité de protection de la libre administration des collectivités, à travers la saisine d'une juridiction, est organisée en France par l'article LO 1114-3 du Code général des collectivités territoriales. Il précise que les collectivités locales peuvent saisir le Conseil d'Etat de toutes les dispositions décretales qui porteraient atteinte à leur autonomie financière. Même si la France offre à ses collectivités, tel que le suggère la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, un moyen juridictionnel de faire respecter une part de leur autonomie, ce pouvoir de contrôle pourrait en toute hypothèse être, à l'exemple de certains autres pays européens, élargi au Conseil constitutionnel.

En effet, dans d'autres états, les collectivités locales peuvent saisir le juge constitutionnel pour censurer les dispositions législatives qui portent atteinte à leur libre administration et qui transgressent la répartition des compétences entre les différentes collectivités. En Espagne, l'article 162 de la Constitution de 1978 prévoit ainsi que « sont en droit : a) D'introduire un appel pour inconstitutionnalité, le président du Gouvernement, le défenseur du peuple, cinquante députés, cinquante sénateurs, les organes collégiaux exécutifs des Communautés autonomes et, le cas échéant, les assemblées de ces Communautés (...) ». En Italie, l'article 134 de la Constitution de 1947 permet également aux collectivités territoriales de saisir la Cour constitutionnelle (86).

L'acte II du processus de décentralisation est venu élargir le pouvoir des collectivités territoriales en leur confiant de nouvelles responsabilités et marges de manœuvre dans le but d'associer leur libre administration. Il semble alors naturel de poser aujourd'hui la question de la saisine du Conseil constitutionnel par ces personnes morales de droit public afin de préserver l'organisation nationale d'un retour en arrière ou d'assister à une forme de recentralisation insidieuse des finances locales. Actrices principales de la vie politique de notre Etat, elles doivent peut-être pouvoir aujourd'hui bénéficier de la faculté de saisir le Conseil constitutionnel qui demeure le seul garant de leur autonomie financière.

(81) Voir à ce sujet les commentaires de René Dosière, 3<sup>e</sup> séance du 21 juillet 2004, JOAN (CR), 22 juillet 2004, p. 7081.

(82) Il faut souligner cependant le rôle important de l'observatoire des finances locales qui est constitué d'élus locaux et qui émane du Comité des finances locales. Il est chargé de remettre un rapport annuel sur les finances locales (art. L. 1211-4, al. 4 du Code général des collectivités territoriales).

(83) Il s'agit du principe de libre disposition des ressources, de fixation de l'assiette et des taux des impositions de toutes natures sur autorisation de la loi, du principe de proportionnalité des recettes propres par rapport à l'ensemble des recettes, du principe de compensation des transferts de charges mais aussi des créations et extensions de compétences et enfin du principe de péréquation.

(84) Décision n° 2004-500 DC précitée : consid. n° 21.

(85) La saisine plus fréquente du Conseil constitutionnel par le Sénat sur ce sujet peut être expliquée par l'article 24, alinéa 3, de la Constitution qui précise que le Sénat, élu au suffrage universel indirect, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », ce qui implique qu'il doit « être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ». Conseil constitutionnel, décision n° 2000-431 DC, 6 juillet 2000, loi relative à l'élection des sénateurs, JOJF du 11 juillet 2000, p. 10486, consid. 5.

(86) Selon l'article 134, la Cour constitutionnelle peut juger les questions relatives à la constitutionnalité des lois et des actes, ayant force de loi, de l'Etat et des régions ; les conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'Etat et ceux entre l'Etat et les régions, et entre les régions.

# Le principe d'équilibre des budgets locaux

Patrick Mozol  
 Maître de Conférences à l'Université François Rabelais de Tours  
 Laboratoire d'Études des Réformes Administratives  
 et de la Décentralisation (LERAD)

Traditionnel, le principe d'équilibre des budgets locaux évolue dans le temps. S'il interdit toujours l'existence de tout déficit, il autorise l'excédent de recettes pour permettre aux autorités locales une gestion financière saine. Le principe de l'équilibre s'applique à toutes les délibérations budgétaires. Il se traduit non seulement dans le vote mais aussi dans l'exécution du budget sous peine d'une perte temporaire de son pouvoir de décision pour la collectivité.

La question budgétaire et financière locale n'est pas nouvelle car elle a préoccupé très tôt les pouvoirs publics. Son origine lointaine a sans aucun doute contribué à l'émergence et à l'affirmation de règles particulières gouvernant l'élaboration et l'exécution des budgets locaux. La plupart des principes applicables aux budgets locaux ne constituent nullement une simple transposition ou adaptation des principes régissant les finances publiques de l'État, ce qui leur confère un caractère spécifique et autonome. L'affirmation revêt une signification toute particulière pour le principe d'équilibre, qui relève pour les finances de l'État d'un principe de bonne gestion financière plutôt que d'une règle de droit.

Si la règle de l'équilibre budgétaire n'a jamais constitué une véritable obligation juridique pour l'État, lequel doit conserver la maîtrise de la politique économique en jouant sur le déficit budgétaire<sup>1</sup>, elle s'impose en revanche à l'Union européenne<sup>2</sup>, ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il s'agit là d'un principe classique, auquel les communes ont très tôt été tenues au respect. En effet, l'équilibre des budgets locaux fait partie de ces objectifs dont l'État s'est toujours inquiété car il est rapidement apparu indispensable pour assurer la promotion de finances publiques, tant locales qu'étatiques, saines<sup>3</sup>. Comme les autres principes budgétaires locaux, il exprime la complexité des relations unissant l'autorité centrale et les collectivités

territoriales et il s'analyse pour le premier en un instrument de contrainte sur l'action entière des secondes<sup>4</sup>. En effet, le problème de l'équilibre des budgets des collectivités décentralisées, qui défend ces dernières d'engager des dépenses à hauteur d'un montant supérieur à celui de leurs recettes, n'est pas seulement une affaire locale. Il est aussi une question d'État, compte tenu de la faible part des ressources propres des collectivités, grandement tributaires des dotations accordées par le pouvoir central, ou demeurant très importantes, ainsi que des contrôles étroits dont l'octroi et l'utilisation de ces aides étatiques sont assortis<sup>5</sup>. Dès lors, la réalisation de tout déficit éventuel ou niveau local doit être regardée comme engageant aussi la collectivité publique nationale<sup>6</sup>. Elle se répercute directement sur la situation des finances publiques de l'État, qui ne peut économiquement se permettre de supporter à la fois ses propres déficits et ceux des collectivités territoriales. Aussi, la raison d'être et la justification profonde du principe d'équilibre budgétaire local reposent d'abord sur des considérations économiques et financières. Celles-ci ne sont au demeurant pas les seules, des raisons politiques devant être également avancées, comme notamment le souci de l'État d'éviter que les collectivités décentralisées ne s'immiscent dans des domaines sortant du champ de leurs compétences définies par les textes. Par ailleurs, imposer le respect de l'équilibre est un bon moyen pour l'État de décourager les politiques publiques locales défavorables fondées sur l'investissement et l'emprunt, qui affectent inévitablement la situation du contribuable par une pression fiscale accrue<sup>7</sup> et souvent perçue comme le signe d'une mauvaise gestion des finances locales. La politique du déficit demeure ainsi aujourd'hui encore un monopole aux mains de l'État désigné à lui permettre d'agir sur la situation économique générale du pays.

Sans doute la solidité de ses fondements explique-t-elle pourquoi le principe d'équilibre est aussi fortement ancré à l'échelle locale. La doctrine le range classiquement, au côté de la règle de l'annualité, parmi les principes nationaux, par distinction avec les principes techniques, que sont l'unilé, l'universalité et la spécialité. Il semble alors qu'il existe entre les principes budgétaires locaux une « hiérarchie » au sommet de laquelle se situerait l'exigence d'équilibre<sup>8</sup>, que l'on retrouve plus ou moins directement dans trois des quatre cas d'ouver-

ture du contrôle budgétaire<sup>9</sup>. Plus encore, celle-ci relèverait selon certains auteurs d'un principe programmatique, de sorte que l'existence des principes techniques ne serait présupposée que par leur contribution à la règle supérieure qu'est l'équilibre et sans laquelle celle dernière ne serait pas véritablement rationnelle.

Depuis sa consécration initiale, le principe d'équilibre des budgets locaux s'est considérablement modifié à tous les niveaux, que ce soit dans sa signification, son contenu, ses exigences ou sa nature. Cette évolution doit son explication à plusieurs facteurs, dont notamment la décentralisation qui a profondément bouleversé le contexte local. Concrètement à l'origine de ce qui est généralement avancé<sup>10</sup>, le principe d'équilibre des budgets locaux ne puise pas sa source dans la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. Son origine est en réalité bien plus lointaine puisque, sous le Consulat, un arrêté du 4 Thermidor an X avait déjà consacré, sans toutefois le nommer, une telle règle<sup>11</sup>. Ce texte disposait notamment, dans son titre II relatif aux recettes et dépenses municipales des communes, que «*rien aucun frais, fixation de la dépense présumée ne pourront excéder le montant du revenu aussi prévu* »<sup>12</sup>, renforçant par la même occasion le caractère prévisionnel du budget<sup>13</sup>. Dans le prolongement de ce texte, l'arrêté du 17 Germinal an XI insistait sur l'importance de rétablir dans cette partie de l'administration publique l'ordre, l'uniformité d'une économie sage qui empêcherait les dépenses d'excéder les revenus et qui focalisait ces revenus sur les besoins réels des communes et aux objets d'utilité publique. La rédaction de ces deux arrêtés est particulièrement révélatrice de la conception qui prédominait à l'époque révolutionnaire sur la notion d'équilibre. Celle-ci ne consistait pas en une répartition équivalente des dépenses et des recettes locales mises, plus simplement, en l'absence de tout déficit, à la part de la collectivité. L'éventualité d'un excédent de recettes était donc admise, notamment dans l'exécution des budgets locaux, ainsi que l'a attesté l'article IX de l'arrêté du 4 Thermidor l'année IX de l'arrêté du 4 Thermidor l'année X, en vertu duquel lorsqu'il y aurait un excédent de recettes à la fin de l'année, celui-ci «*serait employé en améliorations, réparations et embellissements* [...] ». La loi précitée du 5 avril 1884 ne remit pas en cause les principes établis par les textes antérieurs, même si elle faisait de l'équilibre un principe

traditionnel de présentation des documents budgétaires locaux<sup>16</sup>. L'explication réside sans doute en partie dans la définition par ladite loi de mécanismes destinés à assurer le respect du principe d'équilibre alors consacré. Ainsi avait-il été créé une contribution extraordinaire destinée à pourvoir les dépenses obligatoires dont le financement n'avait pas été prévu par le budget de la collectivité<sup>17</sup>. En outre, il était désormais possible de rejeter par décret ou par arrêté préfectoral toutes les dépenses susceptibles de compromettre l'équilibre du budget local<sup>18</sup>. L'équilibre réel commandait donc seulement l'interdiction pour toute collectivité de présenter et d'exécuter un budget déficitaire. Un changement radical fut opéré avec l'intervention de l'ordonnance du 5 janvier 1959<sup>19</sup> et de la loi du 31 décembre 1970<sup>20</sup>, qui marquèrent le passage de la simple interdiction de déficit à l'exigence d'équilibre réel des finances locales. S'il s'agissait là d'une manifestation de la volonté des pouvoirs publics de promouvoir dans un contexte interventionniste un contrôle renforcé des collectivités locales<sup>21</sup>, rendu nécessaire par le développement de leurs compétences et de leurs moyens d'action<sup>22</sup>, deux ordres de réserve pouvaient être émis à l'encontre de ces deux dispositions. D'une part, bien qu'élargi par la loi de 1970, le champ d'application du principe, qui apparaissait circonscrit par les textes au cas des seules institutions communales<sup>23</sup>, ne s'imposait qu'aux collectivités locales<sup>24</sup>. C'est donc à juste titre que les lois du 5 juillet 1972<sup>25</sup> et du 6 mai 1976<sup>26</sup> ont dispensé de la règle de l'équilibre réel les budgets des régions, celles-ci n'étant à l'époque que de simples établissements publics ne disposant pas du statut de collectivité locale. D'autre part, on ne trouvait, ni dans l'un, ni dans l'autre des deux textes susmentionnés, d'élément permettant de définir concrètement l'équilibre réel. Seule la loi de 1970 apportait quelques précisions en affirmant que la règle de l'équilibre réel devait s'adapter aux deux sections, de fonctionnement et d'investissement, du budget. Elle demeurerait néanmoins silencieuse sur ce que l'on devait entendre par cette notion, ce qui avait pour effet de compliquer la tâche du juge, contrairement de ce livré à des interprétations pour le moins périlleuses. C'est avec la loi dite de décentralisation du 2 mars 1982<sup>28</sup> que le législateur s'efforcera d'apporter des éléments de définition à une notion en perpétuelle mutation (II), ainsi que d'organiser les procédures nécessaires

permettre d'assurer le respect d'une règle d'une portée juridique très contraignante (II).

### I.- L'équilibre budgétaire local, une notion en perpétuelle mutation

Les évolutions qu'elle a connues depuis son apparition montrent que la notion d'équilibre budgétaire local n'est pas hermétique et figée. Celle-ci s'entend aujourd'hui au travers de la règle d'équilibre réel, dont la définition, conçue en termes juridique et budgétaire par la loi du 2 mars 1982 (A), semble être de plus en plus marquée par un aspect financier (B).

#### A) Une définition juridique et budgétaire de l'équilibre réel par la loi du 2 mars 1982

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a été importante sur de nombreux points en ce qui concerne la règle de l'équilibre réel. En dotant les régions du statut de collectivités territoriales, le législateur a élargi la sphère des institutions locales tenues fondamentalement encore, et pour la première fois dans le droit financier local<sup>27</sup>, le législateur s'est évertué à donner une définition précise d'un principe qu'il avait précédemment consacré, confortant ainsi le caractère objectif et obligatoire de cette règle<sup>28</sup>. Selon les termes de la loi, « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement voilées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélevement sur les recettes de la section de fonctionnement ou profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice<sup>29</sup> ». La définition de l'équilibre réel, qualifiée de « complexe et pluridimensionnelle » par la doctrine<sup>30</sup>, repose sur trois critères, qui sont autant de conditions auxquelles doit satisfaire le budget de la collectivité territoriale. Il s'agit de l'équilibre par section (a), de l'évaluation

sincère des dépenses et des recettes (b) et du remboursement de la dette en capital par des ressources propres (c).

#### a) L'exigence d'équilibre par section

Les sections d'investissement et de fonctionnement du budget local doivent être respectivement voilées en équilibre. Si cette prescription correspond à une conception purement comptable du droit budgétaire local, l'exigence d'équilibre réel de la section de fonctionnement comporte une restriction sur l'affectation des emprunts, toute couverture par le crédit d'un éventuel déficit courant étant interdite par le législateur<sup>31</sup>. Cette notion d'équilibre par section était inconnue jusqu'à l'intervention de la loi du 2 mars 1982<sup>32</sup>. Les textes n'exigeaient alors qu'un équilibre global du budget, sans qu'il fut nécessaire de distinguer entre les deux sections. Il était alors possible que des recettes d'emprunt, l'une des ressources de la section d'investissement, soient utilisées pour financer les dépenses de fonctionnement, ce qui, sur le plan financier, n'était guère prudent ni recommandable<sup>33</sup>.

Concrètement, la règle de l'équilibre par section ne soulève pas de difficultés particulières (dans son principe à tout le moins) dans la mesure où le budget local doit simplement se traduire par une « balance nulle<sup>34</sup> ». Il suffit pour cela de veiller à ce que dans chaque section, le montant des recettes soit égal à celui des dépenses<sup>35</sup>, chaque recette et chaque dépense devant être imputée à la section qui lui correspond<sup>36</sup>.

Cette règle suppose tout d'abord l'interdiction de toute compensation d'un excédent ou d'un déficit d'une section par un déficit ou un excédent identique dans l'autre section<sup>37</sup>. Ainsi, les chambres régionales des comptes ont rapidement affirmé que « l'existence d'un excédent du même montant (que le déficit de la section de fonctionnement) à la section d'investissement ne saurait avoir pour effet d'empêcher la chambre de proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre<sup>38</sup> ». Dès lors, les dépenses inscrites dans la section de fonctionnement doivent en principe être couvertes par des ressources propres à cette section<sup>39</sup>, à l'exclusion de tout transfert en provenance de la section d'investissement et sous réserve que le virement à la section d'investissement soit suffisant pour assurer, en complément des autres ressources définitives, le financement du rem-

boursement en capital inscrit à la section d'investissement. Cependant, le principe n'a pas eu de portée absolue car les chambres admettent parfois la présentation du budget en excédent<sup>40</sup>, que ce soit au titre de la section de fonctionnement<sup>41</sup>, d'investissement<sup>42</sup> ou des deux sections<sup>43</sup>. En outre, les textes sont venus outriquer exceptionnellement les reprises sur la section d'investissement, destinées à permettre le financement et donc le rééquilibre éventuel de la section de fonctionnement ou moyen de ressources de la section d'investissement. Ces dernières proviennent généralement d'allocations perçues au titre du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Les collectivités peuvent ici, dans la limite des charges inscrites aux dépenses de fonctionnement, transférer l'excédent dégagé quand les ressources cédées pour une année sont supérieures aux montants des investissements inscrits au budget<sup>44</sup>. Par ailleurs, le produit des taxes locales mentionnées à l'article L. 233-10 du code général des collectivités territoriales peut également être utilisé à des fins similaires<sup>45</sup>.

Ensuite, la règle posée inclurait que les activités non soumises à l'équilibre réel ne sont pas seulement les budgets délégués mais aussi ceux qui présentent un excédent de recettes par rapport aux dépenses<sup>46</sup>. C'était le cas des budgets qui, positivement à l'égard du compte administratif, devaient représenter un excédent de clôture que leurs dépenses prévisionnelles ne permettaient pas d'absorber en totalité<sup>47</sup>. Cette situation était sujette à discussion et à critique car « si la section de fonctionnement de déficit (pouvait) se compenser par une volonté de bonne gestion des finances publiques, il n'en fallait pas de même pour l'interdiction de l'excédent<sup>48</sup>. Toutefois, deux lois successives du 5 janvier 1988<sup>49</sup> et du 22 juin 1994<sup>50</sup>, cette dernière ayant introduit la comptabilité M4 dans les communes de plus de 3 500 habitants, sont venues qualifier ce que certains appellent le « vote du budget en déséquilibre par excès de recettes<sup>51</sup> ». La première pour la section de fonctionnement<sup>52</sup>, la seconde pour celles de fonctionnement et d'investissement<sup>53</sup>. L'article L. 1612-6 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que « en cas de déficit constaté, il est en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte un excédent reporté par décision du Conseil ou de la section d'investissement comporte un excé-

denti, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées. En pratique, les excédents reportés inscrits au budget primitif ou au budget supplémentaire n'ont pas à être compensés par des dépenses d'un montant équivalent. De même, la contrepartie des dotations ou amortissements et aux provisions ne devra pas obligatoirement être affectée au financement de nouveaux investissements<sup>54</sup>. Ainsi, l'excédent, que l'orthodoxie juridique et financière conduirait logiquement à prohiber, est de plus en plus admis par les textes<sup>55</sup>. Ce qui pourrait être perçu comme un laxisme apparent n'a cependant rien d'alarmant ni de regrettable car, comme le fait remarquer le Professeur Luc Soudji, si l'excédent venait à être de nouveau inscrit, il ne serait pas bien difficile à faire disparaître<sup>56</sup>.

b) L'évaluation sincère des dépenses et des recettes

Les dépenses et les recettes de chaque section doivent avoir été évaluées de façon sincère, c'est-à-dire que leurs montants respectifs ne doivent avoir été ni sous-évalués, ni surestimés<sup>57</sup>, sous peine d'enlacher d'erreur de droit l'évaluation de l'organe délibérant<sup>58</sup>. Le budget étant une prévision d'éléments incertains déterminés de façon approximative, ce n'est pas pour autant une raison suffisante pour qu'une liberté excessive, source inévitable de laxisme et de laxisme, puisse être tolérée dans l'évaluation des dépenses et des recettes<sup>59</sup>. Si tel était le cas, le risque de voir se multiplier les cas de sous-évaluation des dépenses et de surévaluation des recettes serait particulièrement élevé<sup>60</sup>, ce que prohibe la règle de l'équilibre réel<sup>61</sup>. C'est pourquoi, les inscriptions budgétaires doivent être effectuées par la collectivité concernée à partir de tous les éléments de fait ou de droit, connus ou prévisibles au moment de l'élaboration du budget<sup>62</sup>, nécessaires pour lui permettre de justifier, les inscriptions ainsi réalisées. Pour s'assurer de la meilleure exécution possible de cette prescription par les collectivités locales, la circulaire du 19 avril 1983 charge le préfet d'opérer un double contrôle en la matière. L'autorité préfectorale est tenue de vérifier, dans un premier temps la conformité des inscriptions budgétaires par rapport aux notifications faites à la collectivité ou aux décisions que celle dernière a pu prendre<sup>63</sup>. En outre, son contrôle porte sur la vraisemblance des dépenses<sup>64</sup>, et des recet-

tement ayant simplement fait l'objet d'une demande de la part du conseil municipal au moment de la délibération litigieuse, procède d'une évaluation non sincère<sup>65</sup>, à l'instar d'un emprunt en cours de négociation<sup>66</sup> ou partiellement incertain. Pour qu'il puisse en aller autrement, encore faut-il non seulement que la subvention demandée soit éligible au financement prévu<sup>67</sup> mais aussi qu'une décision d'allocation de cette subvention ait été prise par l'autorité compétente<sup>68</sup>.

Malgré la part de subjectivité qu'elle comporte totalement, la notion d'évaluation sincère ne pose sur des principes bien établis, qui ne laissent aucune place à des considérations autres que juridiques. L'arrêt Commune de Rennes-les-Bains du 16 mars 2001<sup>69</sup>, dans lequel le Conseil d'Etat a appelé que l'équilibre réel constituait une condition de la légalité des délibérations budgétaires conformément à la jurisprudence Département du Tarn c/M. Barbut et autres<sup>70</sup>, le montre. Dans cette espèce, la Haute juridiction administrative avait en effet estimé que le budget primitif adopté par la commune n'avait pas été voté en équilibre réel en raison de l'absence de sincérité des inscriptions budgétaires réalisées. Pour cela, le juge s'était fondé sur la nature incertaine de subventions et sur le caractère aléatoire des emprunts souscrits par la commune, compte tenu des faibles capacités de remboursement de celle-ci au regard de son niveau élevé d'endettement et de l'absence d'avis favorable émis de la part de l'organisme prêteur. Il a considéré que la double circonstance selon laquelle la commune avait été l'objet d'un grave sinistre dû aux intempéries et que le budget adopté n'avait fait l'objet d'aucune observation particulière de la part des services de la préfecture, était sans incidence sur la légalité de la délibération litigieuse.

c) Le remboursement de la dette en capital par des ressources définitives

La règle de l'équilibre réel des budgets locaux impose également à toute collectivité territoriale le remboursement de sa dette en capital au moyen de ressources définitives. Cette obligation de « réalisation des emprunts »<sup>71</sup> signifie que la dépense constituée par le remboursement des annuités d'emprunt figurant aux dépenses de la section d'investissement ne peut être financée que par des ressources propres à la collectivité, non affectées et acquises<sup>72</sup>. En d'autres termes, cette

collectivité ne peut recourir à l'emprunt pour rembourser un autre emprunt souscrit précédemment<sup>73</sup>. Si la possibilité lui est offerte d'équilibrer son budget par l'emprunt, qui est ainsi budgétisé, celle faculté ne saurait être utilisée indéfiniment, sous peine de faire de l'équilibre une règle purement formelle et comptable<sup>74</sup>. Ainsi, non seulement le remboursement des emprunts est budgétisé mais la collectivité doit être aussi en mesure de rembourser le capital des emprunts arrivant à échéance dans l'année par des ressources définitives<sup>75</sup>. Ces dernières sont constituées essentiellement des excédents d'investissement reportés (ceux enregistrés dans le compte administratif de l'exercice antérieur), des prélèvements sur les recettes de fonctionnement (l'excédent prévu des recettes sur les dépenses de fonctionnement de l'exercice antérieur, du FCTVA, et du produit des autres participations versées par l'Etat comme la dotation globale d'équipement, du produit de l'affiliation des biens meubles et immeubles et des amortissements et provisions enregistrés ici, la contrepartie des dotations inscrites à la section de fonctionnement). Sont exclues les subventions affectées à des travaux<sup>76</sup> ou à un fonds de dotations<sup>77</sup>, contrairement à celles qui ne sont pas affectées à des programmes de travaux en cours ou non encore réalisés<sup>78</sup>. Il en va de même des participations de particuliers à des travaux d'équipement<sup>79</sup>, ainsi que des recettes affectées à des investissements, lorsque ces textes législatifs et réglementaires spécifiquement garantissent en section d'investissement du budget au titre des intérêts courus non échus pour des emprunts contractés les années précédentes et ayant fait l'objet d'une renégociation<sup>80</sup>. En revanche, est considérée comme une ressource propre de la collectivité une recette dont l'objet est de financer le remboursement de la dette d'investissement, à l'instar de la recette correspondant au versement par les communes d'une contribution spécifique au titre du remboursement de la dette du syndicat intercommunal à vocation multiple<sup>81</sup>.

B) Vers un aspect financier plus marqué de la notion d'équilibre réel

Depuis l'intervention de la loi de décentralisation, le contexte local s'est profondément modifié. Les collectivités territoriales, qui ont vu leur rôle accru en matière économique et financière, sont devenues des acteurs à part en-

301

103

rière dans deux domaines. Leurs modalités d'action s'en sont alors trouvées irrémédiablement transformées, ou même libre que les différentes techniques budgétaires locales. La règle de l'équilibre réel telle que définie par la loi du 2 mars 1982, relève d'une approche exclusivement juridique de la notion d'équilibre, qui apparaît quelque peu inadaptée, car trop rigide et statique, à ce contexte nouveau. Sa définition intègre également des éléments de nature financière, dont l'existence, qui se justifie par l'émergence, au niveau local, d'un nouvel objectif lié de l'existence de finances soignes (a) tend à remettre en question la règle de l'équilibre réel ou profit de la notion d'interdiction de déficit (b).

a) L'explication : l'émergence d'un objectif tiré de l'existence de finances soignes

Illustration particulièrement intéressante d'une approche nouvelle, plus seulement budgétaire, des finances publiques, l'émergence d'un objectif de finances soignes se mesure à tous les niveaux. C'est indiscutablement à l'échelle européenne qu'actuellement cet objectif apparaît le plus distinctement, sa définition ayant été précisée à l'occasion de la mise en chantier de la monnaie unique. Ainsi, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne dispose notamment dans son article 104-C que « la politique financière de la situation des finances publiques (...) ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif ». Cette disposition n'impose en aucune façon d'obligation d'équilibre, insistant simplement sur l'absence de déficit excessif, dont la notion et les modalités seront précisées par des règlements ultérieurs<sup>73</sup>.

À l'échelle interne, l'objectif de finances soignes ne fait pas encore l'objet d'une définition formelle car le concept d'interdiction du déficit résulte simplement d'une analyse des textes<sup>74</sup>. Il s'exprime néanmoins au travers d'une réglementation, voire d'un principe de base gouvernant le droit budgétaire des collectivités territoriales, celui de prudence. Cette règle, qui n'a que peu de rapports avec les exigences liées de l'équilibre réel, exprime deux soucis de la part des pouvoirs publics. Elle trouve d'abord sa raison d'être dans la volonté de limiter le risque financier encouru par les collectivités territoriales par une meilleure connaissance de la situation des débitements, comme en atteste la loi du 5 janvier 1988 obligeant la

lément en cause les comptes des collectivités concernées<sup>75</sup>. En second lieu, les remarques effectuées dans les lettres d'observations par les chambres, qui font appel à des techniques d'analyse financière, tournent généralement autour de deux axes majeurs. D'une part, le problème du choix entre l'épargne et l'emprunt est généralement soulevé par la mise en garde des collectivités contre une évolution des dépenses plus rapide que celle des recettes et le risque d'une baisse de l'épargne susceptible de permettre le financement des investissements réalisés<sup>76</sup>. À l'opposé, le caractère excessif de la pression fiscale fait rarement l'objet d'observations et de remarques<sup>77</sup>. D'autre part, insistance est faite sur la nécessité pour la collectivité de planifier ses actes dans le temps, notamment par l'engagement à la recherche d'un juste compromis entre la fiscalité et le recours à l'emprunt et sur la capacité des collectivités à assurer le financement de leurs dépenses d'investissement<sup>78</sup>. Tout cela démontre que le travail des chambres régionales des comptes consiste non seulement à vérifier la régularité de certaines pratiques budgétaires, mais aussi à s'exprimer sur la bonne utilisation des deniers publics<sup>79</sup>, ce qui va bien au-delà des seuls impératifs de la règle d'équilibre. Les missions qui sont imparties aux juridictions financières dans le cadre du contrôle de gestion consistent à se prononcer sur le bon emploi des deniers publics. Ce contrôle repose à la fois sur des considérations de régularité et d'opportunité<sup>80</sup>, malgré les nouvelles dispositions de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes<sup>81</sup>. Aussi, il n'est pas étonnant que la notion d'équilibre soit de plus en plus remise en cause au profit du concept tenant à l'absence de déficit.

b) La conséquence : la remise en question de la règle d'équilibre réel au profit de la notion d'interdiction de déficit

Selon certains auteurs, « l'équilibre réel, version améliorée de l'équilibre de la loi de 1984, n'existe plus remplacé par une notion plus moderne et plus dynamique : l'absence de déficit<sup>82</sup> ». Cette évolution leur apparaît comme le résultat d'une épargne devenue obligatoire pour les collectivités territoriales et qui a modifié les règles traditionnelles et fondamentales de l'équilibre réel, notamment en contribuant

à la plurianualisation de la notion<sup>109</sup>. Une nombreuse éléments placent en faveur d'une telle position, le principal étant la pratique des excédents, de plus en plus croissante et même encouragée par les textes.

Les lois du 5 janvier 1988 et du 22 juin 1994, qui ont autorisé l'excédent de recettes au sein des sections de fonctionnement et d'investissement<sup>110</sup>, ont, en partie, ôté la notion d'équilibre au profit de celle de déséquilibre. Cependant, dans tous les cas, le déséquilibre ne peut se traduire par l'existence d'un déficit quelconque. L'intervention de la loi du 22 juin 1994 instituant la comptabilité M14 s'est notamment soldée par une importante réforme comptable de laquelle a découlé la plurianualisation des budgets locaux et de leurs équilibres. Celle-ci semble avoir ébranlé de la sorte les fondements sur lesquels repose la règle de l'équilibre réel qui, pour être efficace, doit être dotée d'un cadre temporel lui donnant une réelle signification. Une partie de la doctrine s'est alors demandée si « l'application de la nomenclature M14 n'était pas de nature à assouplir la notion d'équilibre telle qu'elle figure dans la loi du 2 mars 1982<sup>111</sup> ». L'initiative par le législateur de deux catégories de provisions spéciales présentant un caractère obligatoire, ou même libre que certaines collectivités à l'amortissement des biens, a confirmé les collectivités territoriales de recettes supplémentaires. Elle s'inscrit dans le cadre d'un principe dit de prudence, dont l'objet est d'assurer les collectivités territoriales de recettes supplémentaires pour faire face à leurs engagements ultérieurs. Il s'agit là d'un principe de prévision et de plurianualité, qui s'éloigne assez fortement du caractère statique de l'équilibre réel au profit d'une règle plus dynamique. En effet, ces dispositions, qui relèvent d'une épargne obligatoire, ne sont pas directement utilisables, leur usage étant différé dans le temps, au cours d'exercices budgétaires ultérieurs. En outre, les provisions ainsi constituées le sont au moyen d'un système de capitalisation, par la reconduction d'année en année des dotations prévues. Ainsi, « la reconnaissance d'un excédent de recettes de la section d'investissement apparaît comme la conséquence logique de l'épargne obligatoire inscrite en dépense de la section de fonctionnement<sup>112</sup> ». C'est en vertu de la loi de 1988 et de la loi «matérielle», de la façon la plus formelle, la plurianualité des budgets locaux et l'abandon de l'équilibre réel<sup>113</sup>.

302

104

À l'évidence, l'absence de déficit constitue un assouplissement des contraintes pesant sur l'élaboration et l'exécution des budgets locaux car elle se révèle nettement moins exigeante que la règle d'équilibre réel. Procédant d'une certaine façon d'un retour aux sources, elle correspond mieux à l'idée de décentralisation, qui s'accommoderait mal de l'équilibre par fait<sup>14</sup>, en laissant aux exécutifs locaux une plus grande marge de manœuvre, favorable à une gestion budgétaire plus dynamique. Les collectivités auront alors le choix entre une politique dite d'économie et une politique d'investissement, la seule condition étant que le montant de leurs dépenses n'excède pas celui de leurs recettes. Dans les deux cas, leurs capacités d'épargne, de provision et d'anticipation sont encouragées<sup>15</sup>. Ainsi, le financement d'investissements importants supposera préalablement la constitution de provisions nécessaires pour empêcher la collectivité d'user exagérément de ces deux solutions tendant que sont les voies de l'imposition et de l'emprunt. L'option en faveur de cette méthode de copoliarisation est particulièrement intéressante car elle présente de nombreuses vertus. D'un côté, elle permet, sinon d'éviter, à tout le moins d'anticiper et de limiter les affres d'une fiscalité locale fluctuant au gré de la politique budgétaire menée par la collectivité. D'un autre, le risque de voir la dette de la collectivité et, corrélativement, la pression fiscale exercée sur le citoyen s'alourdir, s'en trouve diminué, ce qui constitue indiscutablement le gage d'une meilleure gestion locale, tant sur le plan budgétaire que financier.

## II.- L'équilibre des budgets locaux, une notion d'une portée juridique relativement contraignante

Si elle peut être remise en question sur un certain nombre de points, la notion d'équilibre, notamment celle d'équilibre réel, n'en demeure pas moins encore très opérationnelle car elle présente, d'un point de vue juridique, une portée relativement étendue. L'explication doit être recherchée à la lumière du champ d'application de la règle, particulièrement vaste de nombreux niveaux. Ainsi, non seulement le principe d'équilibre réel s'impose à l'ensemble des documents et des décisions budgétaires (A) mais, en outre, il est sanction-

né à toutes les phases de la procédure budgétaire locale (B).

### A) Un principe s'imposant à l'ensemble des décisions budgétaires locales

Comme certains auteurs ont pu le faire remarquer, le fait qu'un budget puisse se composer du budget principal et de budgets annexes, aurait pu conduire les chambres régionales des comptes à considérer que le contrôle de l'équilibre du budget local devait s'opérer en établissant une balance générale de l'ensemble des budgets<sup>16</sup>. Il n'en est rien en réalité, les juridictions financières considèrent traditionnellement que le contrôle de l'équilibre budgétaire s'applique aussi bien au budget primitif, au budget supplémentaire ou aux décisions qu'aux budgets annexes<sup>17</sup>. Cette généralisation jurisprudentielle de la règle d'équilibre réel à l'ensemble des catégories de budgets existants et à leurs décisions modificatrices a incontestablement renforcé le caractère contraignant de cette règle. Elle vise à éviter que la collectivité territoriale ne contournent la loi en valant en équilibre un budget primitif puis en déséquilibrent celui-ci par le jeu de délibérations modificatrices ultérieures<sup>18</sup>.

Malis le problème qui s'est rapidement posé aux chambres régionales des comptes était de déterminer si le budget principal pouvait contribuer à équilibrer le budget annexe par des dotations ou des subventions. En effet, la raison d'être d'un budget annexe était de faire apparaître le coût réel d'une activité quelle qu'elle soit, elle prohibe en principe toute imputation sur le budget principal de dépenses afférentes à une activité disposant d'un budget annexe<sup>119</sup>. Pourtant, sur ce point, les juridictions financières opèrent une distinction fondée sur la nature de l'activité en cause.

Lorsque le budget annexe concerne un service administratif, il peut être proposé, à défaut d'autres possibilités, une contribution du budget principal<sup>120</sup>. En revanche, dans l'hypothèse où il s'agit d'un service industriel et commercial, c'est le principe de l'interdiction qui s'applique, conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales<sup>21</sup> et à la jurisprudence administrative<sup>122</sup>. Ici, le service en question, qu'il soit

exploité en régie, en concession ou en affermage, doit être équilibré en dépenses et en recettes<sup>123</sup>. C'est la solution qui a été adoptée pour le service extérieur des pompes funèbres<sup>24</sup>, le service d'élimination des déchets ménagers<sup>125</sup>, les services de distribution d'eau des communes<sup>26</sup> et les services d'assainissement exploités par un syndicat de communes<sup>127</sup>. Toutefois, il fut admis qu'en présence de circonstances exceptionnelles, les dépenses du service public industriel et commercial pouvaient être prises en charge par le budget principal de la collectivité<sup>128</sup>. Ces assouplissements jurisprudentiels avaient révélé les rigidités d'application de l'ancien article L. 322-5 du code des communes. Pour remédier à ces difficultés, la loi du 5 janvier 1988 est venue autoriser, de manière dérogatoire, le versement d'une contribution issue du budget principal à un service public industriel et commercial dans trois hypothèses distinctes<sup>129</sup>, à savoir en raison de contraintes particulières liées au service public, de la réalisation d'investissements importants ou de difficultés liées à la sortie de la période de réajustement des prix. C'est notamment le cas lorsque l'équilibre du budget annexe ne pourrait être assuré que par une hausse excessive des tarifs, eu égard au montant des investissements par rapport au nombre des usagers ou au nombre insuffisant des usagers<sup>130</sup> ou encore quand les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement<sup>131</sup>. Une délibération doit néanmoins préciser les éléments de fait justifiant la dérogation prévue, ceci pour s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une compensation déguisée à contrebalancer un déficit du service résultant de sa mauvaise gestion<sup>132</sup>. En tout état de cause, la collectivité reste libre de décider du montant qu'elle accepte de prendre en charge, ce qui la dispense de contribuer à hauteur d'un montant correspondant à ce qui est réadmis aux usagers ou au titre de la part fixe des redevances<sup>133</sup>. En outre, le reversement de l'excédent non utilisé du budget annexe d'un service public industriel et commercial au budget principal de la collectivité est autorisé dans les conditions définies par les textes. En effet, les articles R. 2221-48 et R. 2221-50 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux régies dotées de la personnalité morale et aux régies dotées de la seule autonomie financière, prévoient ainsi les modalités de ce reversement. L'excédent comptable de la section d'exploitation de la

### B) Un principe sanctionné à toutes les phases de la procédure budgétaire locale

L'équilibre réel constitue assurément le principe budgétaire local le plus exigeant et, de ce fait aussi, le plus contraignant car son respect, contrairement à certains autres principes, s'impose à toutes les phases de la procédure budgétaire locale. Ainsi, le défaut de vote (et l'absence d'exécution (b) du budget local) en équilibre font l'objet d'un certain nombre de sanctions juridiques destinées à corriger les irrégularités commises par la collectivité territoriale compétente.

#### a) La sanction du défaut de vote du budget en équilibre réel

Tout budget local étant avant tout un acte prévisionnel, il doit d'abord être voté en équilibre réel pour prétendre valablement à la légalité. Dans le cas (supposé ou réel) contraire, deux mécanismes pourront être activés afin d'apprécier le caractère équilibré du budget voté, ainsi que de sanctionner et de rétablir l'équilibre éventuel. Le premier d'entre eux relève de la voie normale avec la procédure de contrôle budgétaire par laquelle, généralement, le préfet saisit la chambre régionale des comptes en vue de la rectification du budget local (1). Le second constitue en revanche une procédure résiduelle ou subsidiaire, qui ne

303

105

peut être utilisée que lorsque la procédure de contrôle budgétaire ne l'a pas été. Il consiste en la saisine, par tout intéressé, du juge de l'excès de pouvoir aux fins d'annulation de la délibération budgétaire litigieuse (2).

1) L'hypothèse normale : la saisine par le préfet de la chambre régionale des comptes en vue de la rectification du budget local

Conformément à l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération. Durant cette procédure, l'exécution du budget initialment voté est suspendue jusqu'au terme de celle-ci<sup>137</sup>. Toutefois, les dépenses de la section d'investissement du budget ainsi transmises peuvent être engagées, liquidées et mandonnées dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre<sup>138</sup>. Par ailleurs, le budget est mis sous surveillance pour l'avenir. Lorsqu'il est réglé par le préfet, ce dernier transmet à la chambre régionale des comptes les budgets supplémentaires afférents à son compte administratif intervenant avant le vote du budget primitif de l'année qui suit<sup>139</sup>.

L'une des questions qui ont le plus alimenté les débats concernait le degré de liberté laissé au préfet pour saisir la chambre régionale des comptes dans les hypothèses prévues par la loi du 2 mars 1982<sup>140</sup>. Elle était d'autant plus importante que, hormis le cas du défaut d'inscription des dépenses obligatoires<sup>141</sup>, si le préfet ne saisit pas la chambre régionale, ou une autre personne ou autorité ne peut le faire à sa place<sup>142</sup>.

L'emploi de l'indicatif présent et la fixation par la loi d'un délai imparti au préfet, font dans le cadre du contrôle de légalité que du contrôle budgétaire, sembleraient conférer une valeur impérative et donc obligatoire à cette prescription, ce qui, selon certains auteurs, priverait l'organe préfectoral de toute liberté d'appréciation quant à l'opportunité de la sai-

mené de la faute lourde commise par le préfet, le Conseil d'Etat a indirectement consacré l'existence d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation du préfet pour saisir la chambre régionale des comptes. En effet, le régime de responsabilité de la faute lourde est généralement justifié par l'existence de difficultés particulières d'exercice de l'activité concernée et/ou par la présence d'une compétence discrétionnaire de l'autorité publique responsable ou de son représentant<sup>152</sup>. En consacrant la faute lourde pour les activités de contrôle budgétaire, le juge administratif a dans un sens implicitement reconnu la liberté pour le préfet d'apprécier l'opportunité de saisir la chambre régionale des comptes. Celle solution est d'autant plus cohérente et justifiée que « l'absence d'agir du représentant de l'Etat ne prive pas les intéressés de leur droit d'occurrence, soit devant la juridiction financière elle-même, soit devant le juge administratif<sup>153</sup> », ainsi que le Conseil d'Etat l'a initialement admis dans ce dernier cas avec la jurisprudence Département du Tarn c/Barbut et autres du 23 décembre 1988<sup>154</sup>.

Par ailleurs, il restait aussi à savoir si le délai imparti à l'autorité préfectorale pour saisir la chambre régionale des comptes présentait un caractère impératif ou indicatif<sup>155</sup>. La question continue à partager les juridictions financières, expliquant ainsi des positions parfois divergentes entre les chambres régionales des comptes. Certaines soulignent la liasse du caractère indicatif du délai<sup>156</sup>, de sorte que, postérieurement par le préfet est déclarée irrécouvrable par la chambre régionale saisie<sup>157</sup>. D'autres en revanche estiment que ce délai de trente jours n'est pas fixé à peine de nullité, admettant ainsi la recevabilité de certaines saisines pourtant présentées tardivement<sup>158</sup>. Dans tous les cas, la saisine intervenue postérieurement à la clôture de l'exercice correspondant au budget en question est en principe frappée d'irrecevabilité<sup>159</sup>. Dans ces conditions, la chambre saisie ne peut que se borner à constater le déséquilibre budgétaire et elle reste dans l'impossibilité de formuler des mesures de rétablissement de l'équilibre. Si recommandons il y a, elles ne pourront porter que sur l'établissement du budget primitif suivant<sup>160</sup>.

Mais le rôle des chambres régionales des comptes ne se réduit pas à donner des avis dont le préfet pourrait toujours se passer. Tout

dépend en fait de la manière dont la juridiction financière se prononce sur la question de l'équilibre réel. Ainsi, lorsque saisi dans le délai légal, la chambre estime que le budget litigieux a été voté en équilibre réel ou que les mesures de rétablissement prises par la collectivité sont suffisantes, le représentant de l'Etat est tenu par cette constatation. Il ne peut dès lors poursuivre la procédure jusqu'à son terme volonté. La constatation opérée par la chambre régionale des comptes entraîne alors la valeur juridique d'une décision faisant grief qui, en sa qualité, est susceptible de recours pour excès de pouvoir, formé par toute personne intéressée, devant le juge administratif. Dans le cas contraire, lorsque la chambre constate bien un déséquilibre réel, elle dispose d'un délai d'un mois pour formuler, après consultation des élus intéressés, des mesures de rétablissement. On retombe ici sur la distinction entre les avis négatifs par lesquels la chambre régionale refuse de reconnaître le caractère obligatoire d'une réclamation, qui constituent de véritables décisions administratives<sup>162</sup> et les avis positifs, qui ne sont pas des actes faisant grief. Cette distinction permet de préserver l'utilité de la procédure de contrôle budgétaire dans la mesure où elle aboutit à limiter la voie du recours jusqu'au cas de pouvoir aux hypothèses dans lesquelles la procédure de contrôle budgétaire ne peut être poursuivie par le préfet en raison de l'avis émis par la chambre régionale des comptes.

Il peut arriver que, compte tenu de l'importance du déficit budgétaire de la collectivité et de ses raisons<sup>163</sup>, la chambre ne puisse pas opérer un réajustement, étant donné la situation financière très dégradée de certaines communes, véritables « bobines à contrôle budgétaire<sup>164</sup> ». L'opportunité lui est alors offerte soit de présenter un plan de redressement s'étalant sur plusieurs années<sup>165</sup>, ainsi que d'inviter la collectivité, à titre exceptionnel, à rechercher par un emprunt la couverture du déséquilibre de la section d'investissement en plus d'une importante hausse des impôts locaux<sup>166</sup>, soit, en cas de finances totalement dégradées, de demander le recours à un plan d'apurement des finances<sup>167</sup>. Dans tous les cas, à compter de la réception des propositions de la chambre régionale des comptes, aboutissent à instaurer une forme de litige

304

106

avec la collectivité concernée<sup>172</sup>, celle dernière dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de redressement nécessaires par la voie d'une délibération rectifiant le budget initial<sup>173</sup>. Si l'organe délibérant s'obstine à suivre les propositions de la chambre dans le délai requis ou si la chambre régionale, qui se prononce pour cela dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, estime que les mesures de redressement prises sont insuffisantes<sup>174</sup>, alors le préfet pourra rendre exécutoire le budget, avec les conséquences que cela emporte<sup>175</sup>.

Le représentant de l'État n'est en aucune façon lié par les propositions et les recommandations formulées par la chambre régionale des comptes<sup>176</sup>, qui joue le rôle d'un organisme administratif de consultation<sup>177</sup>. Il peut toujours s'en écarter et prendre discrétionnairement des mesures différentes de celles proposées par la chambre<sup>178</sup>, sous la réserve toutefois de motiver sa décision lorsqu'il décide d'agir de la sorte ce qui, pour une partie de la doctrine, conduit à l'inutilité des avis rendus par les chambres régionales des comptes<sup>179</sup>. Cette motivation doit être explicite, de sorte que le représentant de l'État ne pourrait se borner, dans sa décision, à indiquer seulement les raisons d'ordre général pour lesquelles il a estimé devoir s'écarter des propositions de la chambre régionale des comptes<sup>180</sup>. Ses pouvoirs trouvent donc leurs limites dans la valeur des propositions effectuées par la chambre régionale<sup>181</sup>. A contrario, comme l'a affirmé le Conseil d'État dans l'arrêt Département de la Mayenne<sup>182</sup> en matière d'inscription d'office des dépenses obligatoires, le préfet n'est en aucune façon tenu de motiver sa décision lorsqu'il se borne à reprendre et à enligner les recommandations de la chambre. De manière générale, il semble que la procédure de contrôle budgétaire imaginée par le législateur en 1982 fonctionne de manière satisfaisante, dans la mesure où le rétablissement des équilibres budgétaires ne s'est jamais accompagné d'un blocage ou d'un enlèvement général du fonctionnement des collectivités concernées<sup>183</sup>. Dans ces conditions, le recours pour excès de pouvoir, qui est une procédure résiduelle de contrôle de l'équilibre des budgets locaux, apparaît comme un complément relativement limité.

2) Le cas résiduel : la saisine par l'ouï intéressé du juge de l'excès de pouvoir

Bien que le principe de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre toute délibération budgétaire était admis de longue date par la jurisprudence administrative<sup>184</sup>, il restait néanmoins à déterminer pour le Conseil d'État si un tel recours pouvait être fondé sur le moyen tiré du défaut d'équilibre réel du budget ainsi adopté par la délibération litigieuse<sup>185</sup>. L'interrogation demeurait d'ailleurs plus que la question de l'équilibre réel comme condition de légalité d'une délibération budgétaire n'était pas tranchée de manière très nette<sup>186</sup>. Le Conseil d'État leva l'ensemble des doutes qui subsistaient en affirmant expressément que l'équilibre réel était une condition de légalité des délibérations budgétaires. Surtout, il estima qu'en l'absence de saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet dans le délai de trente jours à compter de la transmission du budget concerné, toute personne présentant un intérêt à agir pouvait former un recours pour excès de pouvoir contre la délibération ne respectant pas la condition du vote en équilibre réel<sup>187</sup>.

Cette solution, inaugurée par l'arrêt du 23 décembre 1988, Département du Tarn-et-Arriège, Barbut et autres<sup>188</sup> et confirmée depuis lors<sup>189</sup>, s'imposait car elle procédait d'un souci de protection de la légalité. Il aurait été anormal qu'un budget irrégulier puisse entrer en application en toute impunité simplement parce que le représentant de l'État se serait abstenu de déclencher la procédure de contrôle budgétaire<sup>190</sup>. En effet, conclure à l'irrecevabilité du moyen tiré du défaut d'équilibre réel à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une délibération budgétaire aurait conduit à réserver au seul préfet le soin de veiller au respect de l'équilibre budgétaire. Lui seul aurait été en mesure de décider, sans aucune contestation possible, de sanctionner ou non un déséquilibre budgétaire<sup>191</sup>. Une abstention de sa part en présence d'un déséquilibre apparent aurait conduit à ce qu'un tel déséquilibre ne puisse même être corrigé par le biais de la procédure de saisine de la chambre, ni faire l'objet d'une censure de la part du juge administratif<sup>192</sup>. C'est la raison pour laquelle le juge administratif estime désormais que cette irrecevabilité ne peut être opposée lorsque le préfet n'a pas saisi la chambre régionale des comptes dans le délai légal imparti<sup>193</sup>. Au tra-

vers de celle admise conditionnée du recours pour excès de pouvoir fondé sur la méconnaissance de la règle d'équilibre réel, ce sont les idées de subsidiarité et de complémentarité qui s'expriment.

Subsidiarité d'abord, en ce sens que le recours pour excès de pouvoir ne s'analyse pas en une procédure concurrente de la procédure de contrôle budgétaire, l'admission de la première étant conditionnée par l'absence de déclenchement de la seconde. On retombe alors sur l'une des conditions classiques de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, celle tenant à l'absence de recours parallèle contre l'acte administratif litigieux. La différence toutefois est que la procédure de contrôle budgétaire, qui constitue la voie première pour sanctionner les défauts d'équilibre des budgets locaux, ne relève pas à proprement parler d'un recours parallèle car, d'une part, n'appartenant qu'au préfet, elle n'est pas ouverte au citoyen et car, d'autre part, elle présente un caractère administratif et non juridictionnel<sup>194</sup>. Cette procédure, toutefois, dans l'urgence, à des propositions alors que le contrôle de l'excès de pouvoir a pour finalité une annulation totale d'un effet rétroactif<sup>195</sup>. Cet aspect se retrouve aussi dans le cas du préfet, auquel le Conseil d'État a interdit de décliner au tribunal administratif le budget d'une collectivité dès lors qu'il avait la faculté de recourir à la procédure spécifique de contrôle budgétaire devant la chambre régionale des comptes<sup>196</sup>. En opposant ainsi au préfet une sorte d'exception de recours parallèle, la Haute juridiction administrative a procédé à la reconnaissance de la procédure budgétaire comme la voie normale prévue par la loi du 2 mars 1982 en matière budgétaire<sup>197</sup>.

Complémentarité ensuite, étant donné que la recevabilité du recours pour excès de pouvoir fondé sur le défaut d'équilibre réel constitue un élément de sécurité destiné à pallier d'éventuelles carences prélectorales pouvant se révéler préjudiciables pour le respect de la légalité. Cet aspect fait d'une certaine façon écho au caractère d'ordre public et à la nature objective du recours pour excès de pouvoir, qui en sont deux aspects fondamentaux. Il montre également que le contrôle de la légalité budgétaire et le contrôle de la légalité budgétaire ne sont pas strictement éloignés l'un de l'autre et que, plutôt que d'être opposés, ils doivent être conciliés<sup>198</sup> car les procé-

dent d'un objectif commun, celui du respect de la légalité des actes budgétaires locaux.

b) La sanction du défaut d'exécution du budget en équilibre

Le budget étant d'abord un acte prévisionnel, il comporte nécessairement des éléments d'incertitude qui peuvent se manifester lors de sa mise en œuvre. Le risque de décalage entre le budget prévisionnel et le budget d'exécution matérialisé par le compte administratif existe bien, mais il ne dispense pas pour autant la collectivité d'assurer le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses d'une manière proche de l'équilibre. Plus précisément, l'obligation lui est prescrite de ne pas faire apparaître dans l'exécution budgétaire un déficit dépassant un seuil fixé par les textes. L'article L. 1612-14 alinéa 1<sup>er</sup> du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Par opposition à la procédure de contrôle budgétaire applicable aux budgets locaux visés en déséquilibre, aucun délai n'est imposé au préfet pour saisir la chambre régionale des comptes d'une collectivité territoriale lorsque cette dernière présente un déficit égal ou supérieur aux seuils légalement prévus<sup>199</sup>. Cela conduit à penser que si le déficit résulte d'une simple erreur matérielle, le Commissaire de la Régionale peut attirer l'attention de l'assemblée sur cette erreur afin de lui permettre de la rectifier sans que la procédure de saisine de la chambre ne soit engagée<sup>200</sup>. En outre, la saisine de la chambre ne perturbe pas le fonctionnement de la collectivité, l'assemblée délibérante conservant tous ses pouvoirs en matière budgétaire et l'ordonnateur continuant à exécuter le budget voté. Dans le cadre d'une double saisine effectuée par le représentant de l'État, ou titre du vote du budget en déséquilibre et d'un autre du déficit du compte administratif, la chambre saisie peut, dans

305

107

les deux soisines simultanément recevables<sup>202</sup>. L'exécution du budget est alors suspendue jusqu'au terme de la soisine. Par ailleurs, la chambre régionale des comptes peut constater elle-même, en dehors de toute soisine du représentant de l'Etat, que l'exécution du budget s'est traduite par un déficit susceptible d'entraîner des mesures de rétablissement de l'équilibre<sup>203</sup>. Cette auto-soisine n'entraîne toutefois pas nécessairement, de la part de la chambre, des propositions en vue du rétablissement de l'équilibre<sup>204</sup>, tout comme lorsque cette soisine est le fait du préfet<sup>205</sup>. En outre, le déloi d'un mois dont elle dispose pour rendre son avis ou formuler d'éventuelles propositions n'est pas imparti à peine de nullité.

Le déficit enregistré par le compte administratif, dont la notion n'est pas précisée par les textes, doit correspondre au résultat global de l'exercice considéré<sup>206</sup>, c'est-à-dire au cumul des résultats des sections de fonctionnement et d'investissement du budget principal auxquels il faut ajouter les résultats globaux des comptes administratifs annexes, en excluant les services publics à caractère industriel et commercial de cette consolidation<sup>207</sup>. Il est mesuré par rapport aux recettes réelles de fonctionnement, ce qui comprend l'excédent reporté<sup>208</sup>. La chambre régionale des comptes procède à la vérification de la sincérité des recettes inscrites comme *vestiges à réaliser* pour évaluer le montant du déficit du compte administratif<sup>209</sup> : il en résulte que lorsque certains engagements juridiques, sur lesquels certaines recettes d'investissement étaient fondées, deviennent conducs, ces recettes inscrites en restes à réaliser ne peuvent être maintenues<sup>210</sup>. Dès lors qu'une somme inscrite au compte administratif ne présente pas le caractère d'une recette juridiquement certaine, l'évaluation des résultats de l'exercice considéré, auquel il appartient de l'organe exécutif de la collectivité concernée d'apporter la preuve<sup>211</sup>, est entachée d'erreur de droit et entraîne l'annulation de la délibération portant approbation du compte administratif<sup>212</sup>. Pour corriger le déficit enregistré par le compte administratif, la chambre régionale des comptes peut proposer diverses mesures, telles qu'un plan de redressement pluriannuel<sup>213</sup> ou une majoration des impositions indirectes s'étalant sur deux exercices budgétaires. Elle peut également, lorsque ce déséquilibre est particulièrement

pour conséquence de leur compliquer la tâche et de multiplier les risques de décalage entre les prévisions et les opérations budgétaires. Par ailleurs, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux collectivités locales<sup>216</sup> s'est traduite par un élargissement des compétences dévolues aux collectivités décentralisées. Si, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur, ces nouvelles attributions devront être accompagnées de l'octroi des ressources nécessaires à leur exercice<sup>217</sup>, on peut légitimement redouter

Notes :

1. Landbeck (D.), *Les principes budgétaires locaux*, PUAM, 2001, p. 14 et s.
2. Rougeoux (L.-P.), *Les finances publiques locales*, Les Cours de Droit, Paris, p. 24.
3. Oliva (E.), *Finances publiques*, Sirey, Paris, 2001, p. 100.
4. Art. 268 du *Traité des Communautés européennes* : «... / le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ».
5. Landbeck (D.), *Les principes budgétaires locaux*, op. cit., p. 121.
6. *Ibid.*, p. 14.
7. Cathelineau (J.), *Les principes applicables au budget communal*, Jurisclasseur Collectivités, Territoires, 1995, fascicule 7033, p. 19.
8. *Ibid.*
9. Voir en ce sens Muzellec (R.), *Finances locales*, Mémentos Dalloz, 4e édition, Droit public-Sciens - politique, Paris, 2002, p. 50.
10. C'est notamment la thèse soutenue par Monsieur Landbeck (D.), in *Les principes budgétaires locaux*, op. cit., p. 121 et s.

11. En effet, en dehors de l'hypothèse dans laquelle le budget local n'est pas adopté à la date prescrite (art. L. 1612-2 et 3 du CGCT), le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes lorsque le budget n'est pas adopté en équilibre réel (art. L. 1612-4 et s. du CGCT) ; lorsque l'arrêté des comptes lui rapporte un déficit dépassant un seul de 5 % ou 10 % des recettes de fonctionnement (art. L. 1612-4 du CGCT) ou en cas d'omission ou d'insuffisance de crédits correspondant à des dépenses obligatoires (art. L. 1612-5 et s. du CGCT).

12. Voir par exemple Cathelineau (J.), *Les finances locales*, Dalloz, Paris, 1992, p. 30.
13. Martinez (J.-C.), *Di Mollo (P)*, *Droit budgétaire*, Litec, 3e édition, Paris, 1999, p. 253.
14. Art. VIII du *décret*.
15. Landbeck (D.), *Les principes budgétaires locaux*, op. cit., p. 96.
16. Art. 145.
17. Art. 149.
18. Art. 148.

306

## Les principes de la libre administration et d'autonomie financière

Éric OLIVA

Professeur des Universités, Aix-Marseille Université, Faculté de droit et de science politique, Centre d'études fiscales et financières (CEFF)

### RÉSUMÉ

Le principe de libre administration, inscrit dans la Constitution de 1946 à l'article 87 alinéa 1, et repris dans la Constitution de 1956 à l'article 72, n'existe qu'en France. Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, quant à lui, n'a été constitutionnalisé qu'en 2003 bien qu'il soit évoqué dès 1978 dans le plan Bonnet. Ce principe se retrouve également dans la Charte européenne d'autonomie locale aux articles 3 et 9. Cet article tend à montrer la suprématie du principe de libre administration sur celui d'autonomie financière mais aussi sur leur interdépendance.

*The principle of free administration, part of the 1946 Constitution in Article 87 paragraph 1, and included in the 1956 Constitution in Article 72, exists only in France. The principle of financial autonomy of local authorities, meanwhile, has been constitutionalized in 2003 although it is mentioned as early as 1978 in terms Bonnet. This principle is also reflected in the European Charter of Local Self-Government in Articles 3 and 9. This article suggests the supremacy of the principle of free administration of the financial independence but also their interdependence.*

« Pour être pleinement efficace, la décentralisation administrative exige la reconnaissance d'une large autonomie financière »<sup>1</sup>. Pierre Lalumière l'un des auteurs de la décentralisation liait ainsi très étroitement la décentralisation à l'autonomie financière qu'il souhaitait déjà (en 1978) large. Pourtant les propos de Pierre Lalumière sont encore circonscrits dans le cadre de la décentralisation administrative. Or, le concept de libre administration dépasse ce simple cadre et pose le principe d'une décentralisation de nature politique et donc constitutionnelle. Ce principe apparaît dans la Constitution du 27 octobre 1946, qui semble le premier texte constitutionnel<sup>2</sup> à consacrer dans l'article 87 al. 1, suivant lequel « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct ». Mais pendant longtemps la doctrine illustrée par les propos de Pierre Lalumière a préféré utiliser l'expression décentralisation plutôt que celle de libre administration. La Constitution de 1958 reprenait pourtant de manière sans doute plus modérée le principe retenu en 1946. À l'origine (puisque l'article 72 a été par la suite révisé en 2003), la Constitution précisait que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ». L'article 34 de la Constitution réserve pour sa part à la loi le soin de déterminer les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources »<sup>3</sup>. La libre administration apparaît dès l'origine comme un principe constitutionnel mais il est vrai que la doctrine préférerait placer ces questions plutôt dans le droit administratif, le droit constitutionnel local étant pendant longtemps ignoré de la doctrine publiciste française<sup>4</sup>. Désormais, la libre administration est un principe constitutionnel étudié à ce titre avec ses conséquences. Ce principe à forte normativité se trouve ainsi utilisé par le Conseil constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité de la loi dès 1979, date à laquelle ce principe a été affirmé<sup>5</sup>, confirmé certes avec prudence, par la décision Décentralisation du 25 février 1982<sup>6</sup>.

L'autonomie financière n'a pas été inscrite, jusqu'en 2003, dans la Constitution. En conséquence, ce concept bien souvent ignoré n'a bénéficié pendant longtemps que d'une affirmation législative inspirée du plan Bonnet de 1978 à l'origine des lois de décentralisation<sup>7</sup>. Le plan Bonnet montre à lui seul l'importance des questions financières car il comportait trois axes :

1<sup>er</sup> axe : renforcer la tradition française du financement des collectivités locales par la fiscalité en leur conférant la possibilité de voter le taux des impositions directes qu'elles perçoivent ;

2<sup>e</sup> axe : moderniser le principal concours financier de l'État en transformant le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) en une dotation globale de fonctionnement dotée de mécanismes de péréquation ;

3<sup>e</sup> axe : une fois ces deux réformes adoptées, donner aux collectivités une plus grande liberté dans l'exercice de leurs compétences et leur transférer un certain nombre de compétences jusqu'alors assumées par l'État.

Le plan Bonnet a été mis en œuvre de manière progressive. En 1979, la loi de finances supprime le versement représentatif de la taxe sur les salaires remplacé par la Dotation globale de fonctionnement créée par la loi du 3 janvier 1979. En 1980, la loi du 10 janvier portant aménagement de la fiscalité directe locale a posé les règles applicables en matière de vote du taux des impôts directs locaux. Enfin, la réforme décentralisatrice de 1982/1983 a isolé les charges nouvelles des collectivités locales financées par des ressources fiscales en posant la règle que les ressources des collectivités devant être essentiellement fiscales, l'État devait leur transférer certains impôts lesquels pouvaient cependant être complétés par des dotations budgétaires.

Le plan Bonnet et les lois subséquentes peuvent appeler plusieurs remarques au sujet de la genèse de l'autonomie financière. D'abord, l'autonomie financière est dès l'origine exclusivement envisagée du point de vue des ressources et en particulier des ressources fiscales, de sorte qu'elle semble se ramener à une seule autonomie fiscale. Ensuite l'autonomie financière est conçue dans le plan Bonnet comme un préalable nécessaire à la décentralisation, en ce sens qu'il convient d'abord de doter les collectivités locales d'une autonomie financière pour leur transférer ensuite des compétences.

L'autonomie financière s'est par la suite renforcée avec la décentralisation sur plusieurs points issus de la loi du 2 mars 1982. Les actes budgétaires des collectivités locales devenant pleinement exécutoires, les budgets sont votés librement sous réserve des contrôles de l'État. Le principe du vote des taux des impositions est étendu aux impôts transférés aux collectivités en contrepartie des transferts de compétences<sup>8</sup>. Après la dotation globale de fonctionnement, les subventions d'équipement font également l'objet d'une globalisation à travers la création de la dotation globale d'équipement. Les élus locaux peuvent réquisitionner le comptable public en cas de refus de payer une dépense ou de percevoir une recette. Les régimes de contrôle et d'approbation préalable des emprunts sont supprimés même si les emprunts ne permettent pas de rembourser d'autres dettes. Ainsi, la décentralisation a mis en place une autonomie financière exprimée principalement par la voie législative et permettant de garantir le principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce système perdurera jusqu'aux années 2000 qui ont marqué une évolution significative de la décentralisation.

La décentralisation initiée en 1982 s'est révélée à l'usage insuffisante et un pas nouveau a été franchi à partir des années 2000. Sur le plan financier, le rapport Michel Mercier a en effet constaté «une tendance à la remise en cause des marges d'autonomie financière et fiscale ouvertes aux collectivités locales»<sup>9</sup>. Le rapport Pierre Mauroy remis au Premier Ministre faisait quelque temps après le même constat. D'une part, les dépenses des collectivités locales risquent d'augmenter considérablement dans l'avenir du fait des nouveaux besoins et du financement de nouvelles dépenses. D'autre part, «le mode financement des collectivités territoriales n'est plus adapté au rôle qu'elles doivent jouer»<sup>10</sup>. À l'issue de ces deux rapports, la procédure de révision de la Constitution a été engagée afin de renforcer la décentralisation et l'autonomie financière des collectivités territoriales. La loi constitutionnelle du 18 mars 2003, introduit un article 72-2 dans la Constitution de 1958 énonçant plusieurs principes financiers locaux et consacrant de manière constitutionnelle l'autonomie financière des collectivités territoriales. Suite à la révision constitutionnelle de 2003 la France a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale comportant en son article 9 de nombreux principes garantissant également l'autonomie financière locale<sup>11</sup>.

À l'issue de ce bref rappel historique, il est loisible de constater que si dès l'origine le principe de libre administration des collectivités territoriales est exprimé dans la Constitution de 1958, le principe d'autonomie financière n'apparaît que bien plus tard lié sans doute aux exigences nouvelles de la décentralisation. Ce principe, si tant est que l'autonomie financière puisse être qualifiée de principe, est ainsi consacré dans le droit positif à la fois par la Constitution dans son article 72 et dans la Charte européenne de l'autonomie locale en son article 9.

Si l'on rapproche la libre administration de l'autonomie financière on sera tenté de dire de manière très académique que les principes de libre administration et d'autonomie financière sont deux principes de même valeur, différents et interdépendants.

La mise en relation de ces deux principes semble mettre en évidence cette vision tridimensionnelle. D'abord la valeur juridique des deux principes doit être précisée et s'ils apparaissent tous deux dans la Constitution cela ne règle pas tout à fait la question car la relation juridique entre ces deux principes appelle des précisions. Ensuite, le contenu de ces principes doit être examiné. De ce point de vue, force est de reconnaître que la définition matérielle de ces principes n'est pas des plus aisées et qu'en la matière encore des précisions doivent être apportées. Enfin, ces deux principes sont en étroite relation et de ce point de vue il est possible de les situer dans un rapport d'interdépendance en ce sens qu'il n'est pas de libre administration sans autonomie financière non plus qu'il ne peut y avoir d'autonomie financière sans libre administration.

Dans ces trois rapports, le rapport normatif ou encore formel, le rapport matériel et encore le rapport relationnel, les deux principes se comportent d'une manière moins claire qu'il n'y paraît. En la matière les propos se voudront prudents et nuancés en forme d'interrogation ou de remise en question de certaines évidences.

Ainsi convient-il de s'interroger dans le cadre des aspects normatifs sur la valeur des deux principes en considérant que ces principes sont apparemment de la même valeur mais qu'il convient de nuancer cette affirmation. Il en va de même en ce qui concerne le contenu de ces deux principes, s'ils sont sans doute différents, ils sont très étroitement entrelacés en formant presque une unité indivisible. On considèrera que ces deux principes sont sans doute différents. En ce qui concerne les relations entre la libre administration et l'autonomie financière, les doutes sont moins importants et il est loisible de considérer qu'ils se situent incontestablement dans une relation de complémentarité voire même d'interdépendance.

Ainsi trois interrogations guideront ce propos :

1<sup>re</sup> question: libre administration et autonomie financière ont-elles la même valeur juridique? Deux principes apparemment de même valeur (I).

2<sup>e</sup> question: libre administration et autonomie financière ont-elles un contenu différent?: Deux principes sans doute différents (II).

3<sup>e</sup> question: libre administration et autonomie financière sont-elles complémentaires? Deux principes incontestablement interdépendants (III).

## **I. – DEUX PRINCIPES APPAREMMENT DE MÊME VALEUR**

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la libre administration et l'autonomie financière sont consacrés par la Constitution et ont donc apparemment une valeur identique. Mais la question mérite encore d'être posée dans la mesure où l'antériorité du principe de libre administration par rapport à l'autonomie financière semble être maintenue par le Conseil constitutionnel et ce même après la révision de 2003. L'autonomie financière a en effet d'abord été déduite de la libre administration pour être ensuite inscrite dans la Constitution (A). Néanmoins, l'autonomie financière est toujours juridiquement appréciée par rapport à la libre administration (B).

### **A. La primeur de la libre administration sur l'autonomie financière**

L'autonomie financière des collectivités territoriales, inscrite dans la Constitution en 2003, a préalablement été déduite du principe de libre administration. Issue de la conception politique de la décentralisation, la libre administration implique une personnalisation des collectivités locales dont la traduction financière se manifeste d'abord par l'existence d'un budget propre, c'est-à-dire autonome et distinct de celui de l'État dans la conception très centralisatrice des finances publiques. Mais l'existence de ce budget autonome ne signifie pas pour autant l'existence d'une autonomie financière au sens actuel. L'autonomie financière contemporaine se rapporte en réalité au principe de libre administration car elle évoque une certaine liberté financière des collectivités territoriales. Cette interprétation a été retenue par le Conseil constitutionnel qui a ainsi déterminé les contours du principe de libre administration mis en œuvre par les lois dont le Conseil pourra être saisi. L'autonomie financière est ainsi apparue d'abord comme le corollaire de la libre administration et a donc bénéficié très tôt d'une protection élevée dans la mesure où le législateur ne pouvait pas la compromettre. L'autonomie financière s'est ainsi exercée d'abord dans le cadre des articles 72 et 34 de la Constitution.

La jurisprudence constitutionnelle a surtout porté sur les diminutions de ressources tant budgétaires que fiscales des collectivités territoriales. Mais le Conseil constitutionnel a également ménagé les dépenses des collectivités territoriales en décidant très tôt (1983) que le principe de libre administration s'opposait à ce qu'un établissement public territorial impose une charge à une collectivité locale<sup>12</sup>. En 1990, le Conseil a indiqué que la loi peut définir des dépenses qui présentent un caractère obligatoire mais à condition que les obligations mises à la charge d'une collectivité soient définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités territoriales ni qu'elles entravent leur libre administration<sup>13</sup>. Le Conseil s'est également prononcé sur les diminutions des dotations de l'État et a jugé que la réduction du taux d'évolution minimale de la Dotation globale de fonctionnement de certaines communes ne pouvait être considérée comme une entrave à la libre administration des collectivités locales car elle n'entraînait dans l'hypothèse la plus défavorable qu'une diminution minimale de leur dotation globale de fonctionnement<sup>14</sup>. Mais l'autonomie financière a surtout été spectaculairement liée à la libre administration dans les années 1990 suite aux différentes réductions de la fiscalité locale. Le Conseil s'est prononcé en 1998 sur la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle compensée par une dotation de l'État en considérant que les règles en cause (y compris la compensation par l'État) n'avaient pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration<sup>15</sup>. Le Conseil semblait ainsi à la fois admettre le principe d'une compensation de la baisse des ressources fiscales par des dotations et préserver le caractère fiscal des ressources des collectivités. Dans la

décision relative à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000, le Conseil a estimé que les dispositions de la loi, 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<sup>16</sup>. Le Conseil semble plus nuancé qu'en 1998 car même s'il constate la réduction de la part des recettes fiscales, il n'apprécie l'atteinte à la libre administration qu'au regard des ressources globales des régions. Il contrôle le montant de la compensation de la perte de ressources fiscales et considère que celle-ci est en l'occurrence suffisante. Au demeurant le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré une loi réduisant les ressources fiscales des collectivités locales.

Ainsi, l'autonomie financière a été originellement rattachée au principe de libre administration, mais cette primauté du principe de libre administration ne laisse-t-elle pas supposer une primauté de la libre administration sur l'autonomie financière ?

## B. La primauté de la libre administration sur l'autonomie financière

Si, avant 2003, il était possible de s'interroger sur la primauté ou la primauté juridique de la libre administration sur l'autonomie financière, la question aurait dû être résolue en 2003 puisque l'autonomie financière a été constitutionnalisée à cette date et mise théoriquement au même plan que la libre administration.

Il convient d'abord, et ce n'est pas un léger détail, de relever que la Constitution française contrairement à d'autres Constitutions<sup>17</sup> n'emploie par l'expression autonomie financière qui n'apparaît que dans la loi organique du 29 juillet 2004<sup>18</sup>. Ainsi le « principe » d'autonomie financière n'est mentionné que dans la loi organique et non dans la Constitution même contrairement au principe de libre administration.

Ensuite, la jurisprudence du Conseil constitutionnel postérieure à 2003 semble plutôt maintenir les principes dégagés auparavant et subordonner toujours l'autonomie financière à la libre administration. Le Conseil a d'abord décidé que l'autonomie financière exprimée par l'article 72-2 de la Constitution n'était pas directement applicable mais nécessitait une loi organique. En décembre 2003<sup>19</sup> quelques mois après la révision constitutionnelle le Conseil a jugé que la méconnaissance de l'article 72-2 « ne peut être ultérieurement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique 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 ». L'article 72-2 faisant référence à la part déterminante des ressources propres n'est donc pas applicable en soi. Par la suite le Conseil expliquera les raisons qui ont conduit à conclure à l'inapplicabilité de l'article 72-2 puisqu'il a annulé la disposition de la loi organique reprenant le texte constitutionnel en considérant que celui-ci était dépourvu de valeur normative<sup>20</sup>. Le Conseil a jugé que cette disposition « 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 »<sup>21</sup>. Ces décisions ne concernent toutefois que la « part déterminante » car le principe de libre disposition des ressources a été employé avant la loi organique de 2004 à propos de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor<sup>22</sup>.

La décision du 29 décembre 2005 prise après l'entrée en vigueur témoigne de l'étroite imbrication des deux règles. Le Conseil considère qu'il « ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales »<sup>23</sup> et que s'il apparaissait dans l'avenir « que la mesure contestée entravait la gestion d'une collectivité territoriale au point de porter à sa libre administration une atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées ». Ainsi c'est seulement si la gestion d'une collectivité territoriale et sa libre administration sont entravées qu'est exigée une action positive de l'État en vue de corriger la mesure. En d'autres termes il semblerait exister une primauté de la libre administration sur l'autonomie financière. Mais il est vrai que le Conseil souligne que si « la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales devenait inférieure au seuil minimal déterminé par l'article LO 1114-3 du Code général des collectivités territoriales, il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière de cette catégorie au niveau imposé par le législateur organique ». Le Conseil semble opérer une gradation entre l'atteinte à la part déterminante des ressources et l'atteinte à la libre administration. Dans la décision de 2009 relative à la contribution économique territoriale, le Conseil a rappelé les principes dégagés en 2005 et a considéré « qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que l'instauration de la contribution économique territoriale portera la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales à un niveau inférieur à celui de 2003; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être écarté »<sup>24</sup>. Mais il a surtout précisé pour la première fois de manière explicite « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les

collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale». Le Conseil distingue ainsi l'autonomie financière de l'autonomie fiscale réservée dans l'État unitaire au législateur national.

En matière de question prioritaire de constitutionnalité l'autonomie financière ne semble pas être non plus détachée de la libre administration. Ainsi statuant sur les mesures d'accompagnement social personnalisé le Conseil considère en répondant à la requête que «*le législateur n'a pas méconnu le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution; qu'il n'a pas davantage porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales*»<sup>25</sup>. La même solution a été retenue à propos de financement de la protection de l'enfance par les départements<sup>26</sup>. Les décisions relatives aux RMI, RMA et RSA à la prestation de compensation du handicap éclairent davantage cette primauté du principe de libre administration. Le Conseil considère à propos des créations et extensions de compétences obligatoires qu'il «*n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau [...] mais que toutefois, les règles fixées par la loi sur le financement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution*»<sup>27</sup>. Le Conseil n'admet donc l'atteinte à l'autonomie financière que sous la réserve de non-dénaturation de la libre administration. En d'autres termes les atteintes à l'autonomie financière ne sont inconstitutionnelles que si elles ont pour effet de dénaturer la libre administration.

En réalité, les liens entre la libre administration et l'autonomie financière semblent varier en fonction du contenu de ces principes.

## II. – DEUX PRINCIPES SANS DOUTE DIFFÉRENTS

Libre administration et autonomie financière ont un contenu qui semble différent. Leur définition a d'abord été négative (A) avant les tentatives d'inscrire dans le droit positif des définitions plus précises (B).

### A. La définition négative des deux principes

Les deux principes ont obéi à la même logique de définition: ils ont d'abord été définis parce qu'ils ne sont pas.

La libre administration, n'est pas le libre gouvernement notamment en raison des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales<sup>28</sup>, elle n'est pas non plus la libre réglementation car les collectivités territoriales disposent d'une compétence réglementaire résiduelle<sup>29</sup>. La libre administration ne crée pas non plus un pouvoir d'auto-organisation car seul le législateur national est compétent pour doter les collectivités d'un statut et pour les organiser<sup>30</sup>. Ainsi, les compétences financières sont organisées non pas par des décisions locales mais bien par des dispositions législatives codifiées pour la plupart au code général des collectivités territoriales ainsi que dans le Code général des impôts pour ce qui concerne la fiscalité.

L'autonomie financière a le plus souvent été d'abord définie négativement. Elle n'est pas d'abord, la reconnaissance d'une indépendance financière totale des collectivités locales sans aucun contrôle. Elle n'est pas non plus l'assimilation pure et simple du régime financier des collectivités territoriales à celui de l'État. Ce régime financier présente en effet des particularités qui le distinguent du régime financier de l'État et qui donnent au droit financier local une certaine autonomie vis-à-vis du droit financier de l'État<sup>31</sup>. On notera au demeurant que ce droit est souvent antérieur historiquement à celui de l'État<sup>32</sup>. Ainsi l'autonomie financière se situe en réalité entre les deux extrêmes d'une totale indépendance (souveraineté financière?) ou d'une totale assimilation aux finances de l'État. Mais entre ces deux bornes, le curseur peut être placé soit vers plus d'indépendance soit au contraire vers plus de soumission vis-à-vis de l'État. La libre administration ne garantit pas totalement le mouvement du curseur car elle est définie par l'État. Ce dernier a pu déterminer de façon variable et selon les circonstances les éléments de l'autonomie financière de chaque catégorie de collectivité territoriale.

Cette logique a été critiquée vers la fin des années 1990 et les critiques ont abouti à une définition positive des deux principes de libre administration et d'autonomie financière par des textes de rang élevé soit constitutionnel soit organique. Cette option est la conséquence du caractère variable des deux principes qui selon les besoins ou les circonstances peuvent être modulés, soit en faveur de l'État, soit en faveur de plus de libertés locales. Le choix de cette place dans la hiérarchie des normes a été motivé par la volonté de protéger davantage les deux principes des modulations voire des altérations provenant du législateur national, lequel est habilité par l'article 34 de la constitution à fixer les règles relatives à la libre administration des collectivités territoriales. Seule une définition positive pouvait a priori assigner au législateur national des limites vers la recentralisation sous la vigilance du Conseil constitutionnel.

### B. La définition positive des deux principes

La libre administration des collectivités territoriales est définie assez largement. On sait qu'il s'agit en fait d'une autonomie de gestion des affaires locales. L'article 72 de la Constitution instaure une nouvelle clause de compétence issue du principe de subsidiarité. Ainsi désormais la libre administration signifie que «*les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*»<sup>33</sup>. Même si la clause générale de compétence a disparu pour les Régions ou les Départements et qu'elle n'a été maintenue que pour les Communes en vertu de la loi du 16 décembre 2010, attribuant des compétences exclusives aux Régions et aux Départements, il ne faut pas oublier le texte constitutionnel. Le Conseil après avoir décidé que la «*clause générale de compétence*» ne pouvait être considérée comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, a fait jouer cette définition constitutionnelle en précisant qu'en permettant aux Conseils régionaux ou généraux de se saisir d'affaires d'intérêt régional ou départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique, le législateur avait bien respecté l'article 72 al. 2 de la Constitution<sup>34</sup>. La clause générale de compétence est donc désormais inscrite sous une autre forme dans la Constitution même à travers cette subsidiarité.

L'autonomie financière est définie plus précisément par l'article 72-2 de la Constitution qui est venu renforcer et protéger la libre administration. En résumé la Constitution décline l'autonomie financière en cinq principes: 1/ le principe de libre disposition des ressources, 2/ le principe de l'exercice de certaines compétences fiscales par les collectivités territoriales, 3/ le principe de la part déterminante des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales, 4/ le principe de compensation par l'État de tout transfert, aggravation ou création de nouvelles charges pour les collectivités territoriales, et enfin, 5/ le principe de la péréquation garantissant l'égalité entre les collectivités territoriales.

Depuis 2003, l'autonomie financière est ainsi définie de manière positive et organisée autour de ces cinq principes. Or, l'intensité de ces principes semble variable dans le rapport avec le principe de libre administration. Ainsi, les cinq principes n'auraient peut-être pas tous la même valeur et la lecture de l'article 72-2 de la Constitution ne devrait pas être unitaire mais plutôt diversifiée selon le principe en cause. En d'autres termes, la valeur de l'autonomie financière dépendrait de son contenu. La libre disposition des ressources est incontestablement reconnue par le juge constitutionnel dans le respect du principe des dépenses obligatoires<sup>35</sup>. En revanche, le principe est lié à la libre administration et contraire à ce principe lorsqu'il est fait interdiction aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause<sup>36</sup>. De même la loi ne saurait imposer le maintien d'un centre supplémentaire d'orientation et d'insertion professionnelles<sup>37</sup>. Le principe du transfert de certaines compétences fiscales ne saurait d'abord pas signifier que l'autonomie financière comporte une autonomie fiscale<sup>38</sup> et il appartient au législateur sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux (et une part d'assiette) d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses. Toutefois, 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<sup>39</sup>. La part déterminante obéit à une logique un peu différente car elle est mise en œuvre par la loi organique. Ainsi, le «*Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par les dispositions organiques des articles LO 1114-1 à LO 1114-4 du Code général des collectivités territoriales qui mettent en œuvre les dispositions au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution*»<sup>40</sup>. Dès lors résultent de ce principe deux obligations pesant sur le législateur financier et le législateur ordinaire. La loi de finances doit rétablir le degré d'autonomie financière et la loi ordinaire doit intervenir lorsque la baisse d'autonomie financière entrave la gestion d'une collectivité au point de porter atteinte à sa libre administration<sup>41</sup>. L'autonomie financière doit être d'abord rétablie en loi de finances et la réduction entravant la libre administration doit être corrigée en loi ordinaire. Le quatrième principe concernant les compensations fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Mais on a vu que le Conseil constitutionnel liait la compensation à la libre administration<sup>42</sup>. La jurisprudence limite le principe de compensation en matière de transferts en ne retenant que le «*coût historique*» de la compétence<sup>43</sup>. En matière d'extension ou de création de compétences, la jurisprudence constitutionnelle est plus souple puisque le Conseil n'impose la compensation que lorsque la compétence en cause doit être obligatoirement exercée<sup>44</sup>. Ces deux limites coût historique et caractère obligatoire de l'exercice de la compétence limitent sensiblement la libre administration à tout le moins en ce qui concerne sa dimension politique<sup>45</sup>. La péréquation semble laisser plus perplexe. Elle ne peut en elle-même être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>46</sup>. Ce principe qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière<sup>47</sup> pourrait être éventuellement invoqué en complément du principe de libre administration.

Ainsi, les principes positifs définissant l'autonomie financière font l'objet d'un régime contentieux assez diversifié et

complexe chaque branche de l'article 72-2 de la Constitution semblant faire l'objet d'une logique propre. L'autonomie financière peut être définie positivement à l'aune de la jurisprudence constitutionnelle comme comportant deux branches: un niveau suffisant de ressources propres et un montant maîtrisable des dépenses de manière à offrir à la collectivité territoriale une liberté d'administration. De ce dernier point de vue, la libre administration et l'autonomie financière sont incontestablement interdépendantes puisque leurs contenus sont extrêmement proches.

### III. – DEUX PRINCIPES INCONTESTABLEMENT INTERDÉPENDANTS

Les deux principes de libre administration et d'autonomie financière sont si étroitement liés qu'il est possible de les considérer comme interdépendants. L'autonomie financière ne peut se concevoir sans libre administration (A), la libre administration ne peut s'imaginer sans autonomie financière (B).

#### A. Pas d'autonomie financière sans libre administration

Le principe de libre administration pose en réalité le cadre formel de l'autonomie financière. L'autonomie financière formelle se détermine en mesurant la capacité juridique des collectivités territoriales au regard des décisions financières. Il s'agit d'apprécier les conditions d'autonomie dans lesquelles peuvent être prises les décisions financières. On pourra considérer que l'autonomie financière formelle détermine le degré de pouvoir juridique financier des collectivités territoriales. Les budgets locaux sont de ce fait adoptés par les organes délibérants élus et ce conformément à la transposition du modèle représentatif à l'échelon local qui est l'un des points les plus importants de la libre administration. Ce pouvoir financier local comporte essentiellement trois aspects.

1<sup>er</sup> aspect: Un pouvoir de décision en matière de recettes: théoriquement ce pouvoir de décision devrait comporter en premier lieu le pouvoir de créer un impôt local. Mais dans un État mono-législatif comme la France, ce pouvoir est réservé à la loi nationale et les collectivités territoriales ne disposent pas véritablement d'un pouvoir fiscal. Le pouvoir de déterminer l'assiette et le taux d'une recette fiscale est délégué par le législateur national aux autorités locales sur le fondement de l'article 72-2. Cette délégation est autorisée par la Constitution et organisée par la loi. Les collectivités territoriales disposent ainsi de la compétence de déterminer le montant de la recette fiscale mais cette compétence est strictement encadrée. Les collectivités territoriales devraient également disposer du pouvoir de recouvrer l'impôt. Or depuis les expériences assez malheureuses de la Révolution de 1789, ce pouvoir est réservé aux services de l'État.

2<sup>e</sup> aspect: le pouvoir de décision en matière de dépenses. Ce pouvoir est en général mieux consacré que le pouvoir fiscal. Il s'inscrit toutefois dans un cadre juridique assez strict puisqu'il se trouve enchâssé entre les dépenses obligatoires imposées par la loi et les dépenses interdites principalement parce qu'elles sortent du champ de la compétence dévolue à la collectivité considérée. Ce pouvoir se manifeste dès lors dans la possibilité de décider de dépenses facultatives (non-obligatoires). Cette possibilité permet de mesurer la véritable autonomie financière. En principe, et cela se confirme pour les Départements, plus le volume de dépenses obligatoires augmente, plus la marge des dépenses non obligatoire diminue dans la mesure où les recettes demeurent difficilement ajustables. L'accroissement du champ des dépenses obligatoires restreint donc l'autonomie financière des collectivités territoriales.

3<sup>e</sup> aspect: un encadrement par des moyens de contrôle suffisamment légers. Il s'agit de l'un des aspects du régime de libre administration qui rejaillit clairement sur l'autonomie financière. En général l'autonomie financière (qui n'est pas l'indépendance) appelle des contrôles de régularité excluant toute appréciation d'opportunité. Afin de mieux garantir l'autonomie, les contrôles doivent s'exercer a posteriori et doivent être réalisés par une autorité juridictionnelle distincte de l'exécutif et indépendante vis-à-vis de ce dernier.

Ainsi l'autonomie financière formelle se love dans le moule de la libre administration alors surtout que les actes budgétaires locaux sont depuis 1982 exécutoires de plein droit et soumis à un contrôle juridictionnel et administratif faisant intervenir le représentant de l'État et les chambres régionales des comptes. Les limites à l'autonomie financière formelle procèdent ainsi des limites de la décentralisation. L'existence des contrôles de l'État révèlent de manière négative, celle d'un pouvoir financier local autonome car si ce dernier n'existait pas les contrôles ne seraient point justifiés. Ce pouvoir autonome tient à ce que les décisions sont autorisées et exécutées par des élus (ordonnateur élu) sous le contrôle du comptable local qui demeure un agent de l'État. Ce pouvoir financier local se réalise par la mise en place de techniques décentralisatrices telles que la globalisation des dotations et des emprunts, la libéralisation des emprunts ou encore la détermination des taux de la fiscalité locale.

Mais, si l'autonomie financière formelle ne peut guère se concevoir sans les cadres de la libre administration, cette dernière ne peut également se concevoir sans une véritable autonomie financière.

## B. Pas de libre administration sans autonomie financière

L'article 3 de la charte européenne de l'autonomie locale précise que «*par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régier et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leurs propres responsabilités et au profit de leurs populations une part importante des affaires publiques*». Cette autonomie locale appelle ainsi des moyens matériels humains mais surtout financiers. Or, sur cette question, il est toujours souligné que l'autonomie financière des collectivités territoriales n'est pas suffisamment garantie malgré la révision constitutionnelle de 2003. En réalité, outre l'autonomie financière formelle qui s'appuie sur les principes juridiques dérivés de la libre administration, il existe une autonomie financière réelle qui n'est pas toujours respectée. Cette autonomie réelle met en évidence que l'indépendance financière d'une collectivité territoriale ne résulte pas seulement de ses capacités juridiques d'agir en matière de recettes et de dépenses. L'autonomie réelle dépend de deux facteurs essentiels : un niveau suffisant de ressources propres et un montant maîtrisable des dépenses. Ce dernier élément est primordial et le cas récent des finances départementales en constitue une parfaite illustration. En effet, si le montant des dépenses n'est pas maîtrisé, il est impossible de déterminer le niveau suffisant de ressources permettant d'en assurer la couverture. La maîtrise des dépenses résulte en particulier de la faculté de décider des dépenses qui figureront ou non dans le budget local. Elle implique en conséquence que les collectivités ne soient pas écrasées par le poids des dépenses obligatoires imposées par la loi.

En matière fiscale l'autonomie financière (qui se distingue de l'autonomie fiscale <sup>48</sup>) devrait préserver certaines compétences fiscales des collectivités territoriales. Or, la loi organique de 2004 fait entrer au nombre des ressources propres des collectivités territoriales les impositions de toutes natures dont la loi détermine par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette <sup>49</sup>. Cette catégorie de ressources propres rassemble en réalité des ressources dont les collectivités territoriales n'ont pas véritablement la maîtrise. Tel est notamment le cas de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) transférée aux Régions et aux Départements <sup>50</sup> ou de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) dont les départements bénéficient d'une fraction mais dont le taux est fixé au plan national.

Plus spectaculaire, en matière de réduction de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, la Contribution économique territoriale CET introduite dans la loi de finances pour 2010 repose sur deux assiettes. L'assiette foncière (cotisation foncière des entreprises CFE) dont le taux reste voté par les autorités délibérantes des collectivités territoriales et l'assiette valeur ajoutée (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE) dont le taux est fixé nationalement sur la base d'un barème progressif en fonction du chiffre d'affaires. Le Conseil constitutionnel a jugé que le moyen tiré de ce qu'une collectivité territoriale perdrait le pouvoir de voter le taux d'une imposition était inopérant dans la mesure où les collectivités territoriales ne disposent pas d'une autonomie fiscale <sup>51</sup>. Force est de constater qu'en la matière les collectivités territoriales perdent la faculté d'ajuster leurs ressources fiscales au montant des dépenses de moins en moins maîtrisable compte tenu des transferts de compétences obligatoires.

L'autonomie financière réelle est altérée de manière générale par deux phénomènes principaux. Le phénomène de «*recentralisation*» des finances locales qui n'a pas été ralenti contrairement à ce qui avait été souhaité en 2003 lors de la révision constitutionnelle s'explique essentiellement par plusieurs facteurs liés à la politique fiscale (maîtrise du taux global de pression fiscale par l'État et limitation des distorsions dues à l'inadaptation de l'assiette de certains impôts locaux), à l'harmonisation locale (péréquation implicite) et aux contraintes européennes (pacte de stabilité et de croissance). Le risque majeur de cette recentralisation tient à ce que l'État dans un premier temps supprime les parts d'impôts locaux en les remplaçant pas des dotations ou des impôts nationaux transférés <sup>52</sup>. Ensuite l'État considère le poids de ces transferts dans le volume budgétaire. Enfin, l'État gèle <sup>53</sup> ou diminue les transferts au titre de la maîtrise des dépenses publiques. Les mécanismes de péréquation financière peuvent également limiter l'autonomie financière réelle. D'abord comme toute mesure correctrice d'une inégalité, la péréquation soulève la question des critères choisis. Ces critères ne sont pas toujours justes car ils tiennent parfois insuffisamment compte des charges réelles qui pèsent sur les collectivités. La péréquation peut avoir pour effet de réduire les marges d'autonomie financière <sup>54</sup>.

Les deux principes de libre administration et d'autonomie financière sont donc étroitement interdépendants. Ils sont tous deux limités dans le contexte d'un État unitaire décentralisé par d'autres principes fondamentaux de nature constitutionnelle. En particulier l'unité et l'indivisibilité de la République exprimés par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution doivent être conciliés avec la libre administration et l'autonomie financière. L'indivisibilité concerne d'abord la souveraineté et signifie qu'une seule source de souveraineté peut exister s'exerçant sur l'ensemble du territoire. La souveraineté fiscale peut être ici mentionnée au titre de l'absence d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. L'indivisibilité concerne également le territoire et signifie qu'il existe une homogénéité du droit applicable sur le territoire. Ce principe justifie les dépenses obligatoires qui ne traduisent en effet que cette volonté de sauvegarde de l'intérêt général national considéré comme devant être obligatoirement respecté par les budgets des collectivités territoriales. À cela s'ajoute que la libre administration ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés fondamentales dépendent de décisions (y compris financières) des collectivités territoriales <sup>55</sup>.

## L'autonomie financière locale à travers les crises

Michel BOUVIER

Professeur de Finances publiques et Fiscalité à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directeur du Master Droit et gestion des Finances publiques, Directeur de la Revue Française de Finances Publiques, Président de FONDAFIP ([www.fondafip.org](http://www.fondafip.org))

### RÉSUMÉ

La crise des finances publiques fut l'une des raisons essentielles de la poussée décentralisatrice de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Qu'en est-il aujourd'hui?

*The crisis in public finance was one of the major reasons behind the move towards decentralization in the late 1970s and early 1980s. How does the situation stand today?*

Il faut le rappeler, les difficultés économiques de la seconde moitié des années 1970, annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée, avaient conduit, en France comme ailleurs, à considérer l'État comme un problème et les collectivités locales comme une solution<sup>1</sup>. Celui-ci qui avait été magnifié pendant «les 30glorieuses» s'est trouvé subitement frappé de discrédit à l'instar de toutes les grandes structures publiques ou privées tandis qu'un slogan se répandait dans le monde comme une traînée de poudre: «Small is beautiful»<sup>2</sup>. Et l'on a commencé à voir se dessiner, intellectuellement d'abord, puis dans les faits, une profonde transformation et disons-le une métamorphose de l'État conférant une place essentielle à l'autonomie financière des collectivités locales. C'est ainsi, qu'au cours d'un processus ininterrompu de trente années, on a pu voir se déconstruire puis se reconstruire l'État sans qu'il puisse cependant parvenir à atteindre une forme stable intégrant de manière harmonieuse pouvoir central et pouvoirs locaux. Une instabilité accentuée par le développement de la globalisation ainsi que par l'aggravation considérable du déficit et de l'endettement publics qui, ces dernières années, a amené à considérer de nouveau l'action de l'État comme pertinente et indispensable<sup>3</sup>. Un nouveau contexte qui ne peut être sans conséquences sur le pouvoir financier local. C'est en effet son autonomie fiscale qui est remise en question ce qui, par voie de conséquence, pourrait entraîner une autre conception de l'autonomie financière locale.

## La revanche du « local » sur le « central »

La crise des finances publiques fut l'une des raisons essentielles de la poussée décentralisatrice de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Cette période fut marquée par un «retrait» de l'État qui a conduit notre société à entrer dans la complexité à partir du moment où l'on a commencé à **responsabiliser les acteurs publics locaux**. C'est ainsi que l'on a pu observer alors qu'un «**système communal**»<sup>4</sup> caractérisé par une réelle autonomie financière locale, et notamment fiscale, se mettait en place en réponse aux difficultés financières de l'État. Par ailleurs, les collectivités locales se trouvaient *ae facto* intégrées dans une culture de gestion publique conçue comme le moteur de la modernisation de l'État.

C'est dans ce contexte que les collectivités locales ont très tôt appliqué des méthodes empruntées au management privé. C'est même un véritable engouement pour la gestion financière qui s'est manifesté en France certes dès les premières années de la décentralisation, au cours des années 1983/1984, mais également dès la seconde moitié des années 1970; une ère nouvelle s'ouvrait alors sous le signe d'une autonomie qu'il fallait assumer. Cet engouement n'a fait que s'amplifier par la suite, au fur et à mesure que les collectivités locales accroissaient leur champ d'action. De fait, et sans que l'on en prenne immédiatement conscience, une nouvelle ère de la gestion publique était en train de s'ouvrir.

C'est donc à la périphérie de l'État qu'un processus de responsabilisation des acteurs financiers publics a commencé à voir le jour, et ce sur la base d'une mise à disposition de fonds globaux. Il faut rappeler que dès 1976 une expérience (généralisée en 1979) de globalisation des prêts fut engagée pour des communes de plus de 10000 habitants par le groupe formé par la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales. Cette expérimentation nous paraît d'importance car la confiance accordée par les institutions financières aux acteurs locaux a représenté, à notre sens, un premier pas tangible vers l'autonomie de

décision en matière de gestion financière. Ce processus de responsabilisation a été marqué ensuite par des mesures importantes, par exemple la création, en 1979, de la dotation globale de fonctionnement, ou encore, en 1980, l'autorisation accordée aux assemblées délibérantes des collectivités locales de voter les taux des impôts directs locaux. C'est ainsi qu'à l'autonomie de gestion est venue s'associer une autonomie de décision fiscale, les lois de décentralisation de 1982/1983 étant venues ensuite couronner ce mouvement d'émancipation des collectivités territoriales.

## Le quiproquo autonomie de gestion/autonomie fiscale

Il est indispensable de ne pas confondre autonomie de gestion financière et autonomie de décision fiscale. Il convient de souligner que depuis des décennies il semblait aller de soi que la notion d'autonomie financière locale s'entendait pour les collectivités territoriales de la liberté de gérer librement les fonds dont elles disposaient, associé à la détention d'un certain pouvoir de décision au regard d'impôts qui leur sont propres. Autrement dit, il existait un sens commun implicite qui s'est trouvé brouillé dans la période récente comme d'ailleurs l'ont été nombre de concepts financiers publics du fait des transformations nationales et internationales qui se sont produites dans ce champ depuis environ une trentaine d'années<sup>5</sup>. Il faut y ajouter, d'un point de vue interne, les évolutions du système fiscal local français, notamment la démultiplication des allègements et des compensations qui ont progressivement abouti à faire disparaître des pans entiers de la fiscalité locale et par conséquent du pouvoir fiscal local. En effet, le pouvoir fiscal local connu son apogée au cours de la seconde moitié des années 1980, c'est ensuite que les dégrèvements et exonérations ont commencé à se multiplier. Certes, l'État a procédé à des compensations du «manque à gagner»<sup>6</sup> en résultant. Mais ces compensations, qui se sont progressivement transformées en dotations, n'ont pu masquer la décadence de l'autonomie fiscale locale. Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la loi de finances initiale pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein de la dotation globale de fonctionnement et qui en un sens traduit l'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation.

En d'autres termes, la question que l'on est conduit à se poser est celle de savoir si l'on peut parler d'autonomie financière des collectivités locales lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent.

L'enjeu est d'ampleur. Il est d'organiser et d'assumer le pilotage et la maîtrise du développement de sociétés complexes à travers non seulement la maîtrise de la dépense publique mais également la réorganisation du processus de décision fiscale et du partage de l'impôt. Cet enjeu est d'essence fondamentalement politique dans la mesure où il porte sur l'organisation du pouvoir fiscal. Il est donc de taille, et pour bien en comprendre la portée, il faut avoir présent à l'esprit qu'avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur. L'impôt est source et symbole du pouvoir, son histoire est aussi celle de la construction du pouvoir politique, on veut dire de l'État et tout particulièrement de l'État parlementaire démocratique. C'est pourquoi il n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal; c'est également la raison pour laquelle toute attribution d'un pouvoir fiscal à une institution ou toute limitation de ce dernier entraîne une transformation de l'équilibre institutionnel, une modification de l'ordre politique. Le système fiscal n'est en aucun cas isolé des autres institutions, il en est solidaire, et le modifier provoque inmanquablement des modifications de l'ordre auquel il participe.

Si l'on considère que l'origine et la puissance de tout pouvoir politique sont largement déterminées par la détention d'un pouvoir fiscal relativement autonome, non par la seule libre gestion de moyens financiers procurés et concédés par d'autres, il semble alors naturel que la question de la gouvernance financière locale en vienne à se cristalliser autour d'un débat portant principalement sur l'étendue et la qualité du pouvoir fiscal local.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République semblait avoir ancré le principe de libre administration des collectivités territoriales dans celui d'autonomie financière, celui-ci semblant lui-même largement amarré à un pouvoir fiscal local renforcé à un double titre: en premier lieu parce qu'il est inséré dans la Constitution un article 72-2 qui dispose que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et que la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine; en second lieu parce que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Lors de l'adoption de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales les débats parlementaires ont parfois été vifs lorsqu'il s'est agi de définir la notion de ressources propres et plus précisément celle de recettes fiscales. Pour certains, celles-ci ne pouvaient s'entendre que du seul produit des impositions dont les collectivités territoriales avaient le droit de fixer le taux; pour d'autres, la notion devait inclure un partage du produit de l'impôt entre l'État et les collectivités locales. Finalement, à la capacité de fixer les taux d'imposition, posée comme une faculté et non plus comme une obligation, il fut ajouté une seconde possibilité: que la

loi détermine « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »<sup>7</sup>.

Cette solution qui a été finalement retenue<sup>8</sup> prenait acte du fait que d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouvait réduit par la multiplication des allègements fiscaux concernant les quatre grands impôts directs locaux. C'est dans ce contexte de disparition progressive de la fiscalité locale qu'a été institué l'ancrage fiscal de l'autonomie financière locale; ce qui a pu faire penser à un renouveau de l'autonomie fiscale locale mais ce ne fut qu'un rendez-vous manqué que souligne, d'une certaine manière, le Conseil constitutionnel lorsqu'il dissocie l'autonomie fiscale, qu'il récuse, de l'autonomie financière, dont il reconnaît le principe, en considérant « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »<sup>9</sup>.

Ainsi, la réforme de 2003/2004 n'a constitué ni un coup d'arrêt ni une alternative au processus tendant à substituer des dotations aux impôts locaux. Elle a au contraire confirmé une logique allant dans le sens d'une dissociation de l'autonomie de gestion des ressources locales et d'une autonomie fiscale perdant progressivement sa substance. On peut considérer que la suppression de la taxe professionnelle ne fait que poursuivre cette évolution et qu'elle en constitue une étape nouvelle. C'est un nouveau système financier local qui prend forme sur la base d'un partage du pouvoir fiscal différent entre l'État et les collectivités locales, mais également entre collectivités locales. Dans ce cadre, l'autonomie financière se définit comme une autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale plus ou moins limitée on le sait selon les catégories de collectivités.

Mais, si l'autonomie fiscale s'est trouvée réduite, on peut également se demander si le même phénomène ne risque pas de concerner l'autonomie de gestion. En effet, plutôt que d'imposer une norme de dépenses aux collectivités territoriales, ce qui poserait problème au regard du principe constitutionnel de libre administration, il a été choisi d'agir sur leurs ressources en stabilisant le montant de la plupart des dotations pour la période 2011-2013. Cette solution qui avait été préconisée par le rapport Carrez-Thénault<sup>10</sup> figure à l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014. Selon ce texte, les crédits alloués aux collectivités locales dans le cadre des prélèvements sur recettes (excepté ceux concernant le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) ainsi que ceux figurant à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont gelés au niveau de 2010. Cette mesure s'explique par le souci de faire participer le secteur local à l'effort de redressement des finances publiques.

On l'a compris, il s'agit pour l'État de poursuivre une voie, déjà bien amorcée et pointée du doigt dès 1986 par le rapport Feuilloley-Raynaud<sup>11</sup>, allant dans le sens d'une régulation globale des finances publiques. Une telle logique s'inscrit dans un projet d'ensemble qui concerne tout à la fois la maîtrise du secteur social, celle des administrations d'État et des collectivités locales.

## Redéfinir l'autonomie financière locale

Chacun a bien conscience aujourd'hui que non seulement les difficultés financières de l'État se sont accentuées, en particulier avec un endettement public sans précédent, mais plus encore que les besoins des populations, notamment sociaux, devraient s'accroître dans le futur. C'est là à notre sens une raison majeure pour s'interroger avec une extrême attention sur la réforme du système financier local et la nécessité de reconsidérer certes la question difficile de l'autonomie fiscale locale mais également celle, plus rarement identifiée, de l'autonomie de gestion.

Il est maintenant nécessaire d'instituer des dispositifs de mise en cohérence du système financier public permettant de dégager une logique commune d'évolution des dépenses et des recettes. Autrement dit, il apparaît désormais que l'autonomie financière locale ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une gouvernance financière publique entendue d'une façon globale. C'est donc bien à nouveaux frais que se posent la question de l'autonomie fiscale locale mais également celle de l'autonomie de gestion. Une telle évolution suppose une transformation de l'État et partant des modes de financement, mais aussi du processus de décision et de gestion financière du secteur public local et national. Il reste que ce débat, qui sur le fond concerne la normalisation des finances locales, est révélateur des incertitudes actuelles ainsi que des adaptations indispensables du système financier local à son nouvel environnement.

Toutefois, ce n'est pas uniquement sur le plan des techniques financières ou fiscales mais aussi sur le terrain institutionnel, celui d'une reformulation partenariale du processus de décision financière, que devrait se jouer l'essentiel. Cette voie qui s'est amorcée, celle d'une intégration des finances des collectivités territoriales au sein du système financier public, n'a pas encore trouvé une formalisation institutionnelle; il n'existe pas de dispositif permettant d'assurer une cohérence aux décisions prises par les collectivités locales, par l'État et par les organismes de sécurité sociale. Or, le risque d'incohérence entre les décisions financières publiques est bien réel si une coordination n'est pas instituée entre les différentes sphères. Il faut certes souligner l'existence de structures telles

que la Conférence nationale des finances publiques, le Conseil d'orientation des finances publiques, la Conférence nationale des exécutifs. On ne peut que se réjouir de cette « percée » d'une vision globale et interactive, systémique, des finances publiques qui commence, timidement, à prendre forme concrète mais on doit aussi regretter qu'aucune réflexion d'ampleur ne soit poursuivie dans ce sens. Tout se passe comme si l'on n'avait pas encore rompu avec des modes de penser et un contexte qui n'existent plus, celui de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Or, les signes de profonds changements du système financier public sont bien présents qui, dans la mesure où les transformations de ce dernier sont toujours source de mutations des systèmes administratifs et politiques, laissent deviner la naissance d'un modèle administratif et politique nouveau.

La crise grave qui frappe le secteur public ne fait qu'accélérer une évolution allant dans le sens d'une intégration des acteurs publics. Cette évolution est déjà en germe depuis plusieurs années notamment en ce qui concerne l'État avec les collectivités territoriales et les administrations centrales ou déconcentrées. Le phénomène est, il est vrai, particulièrement spectaculaire du côté des collectivités locales dont l'autonomie fiscale tend à se réduire ainsi d'ailleurs que leur autonomie de gestion.

Au total, la question qui se pose est celle de la définition à donner à l'autonomie financière locale, sachant qu'il est parfois plus difficile à l'évoquer ouvertement qu'à y répondre. Le sujet est en effet crucial pour au moins deux raisons : il concerne les solutions à apporter face à un contexte qui s'est complètement transformé depuis ces trente dernières années, il est lié à des représentations et à des constructions institutionnelles et idéologiques parfois pluriséculaires. D'une manière générale, c'est la pertinence des systèmes financiers publics qui est maintenant en cause. Conçus dans des contextes économiques, sociaux, politiques, largement différents de ceux d'aujourd'hui ils ne sont plus adaptés aux enjeux d'une société globalisée en perpétuelle recherche d'équilibre. Autant dire qu'au regard des enjeux majeurs pour l'avenir il est fondamental d'identifier correctement les voies dans lesquelles la réforme des circuits de la décision financière publique doit s'engager et cela à tous les niveaux. **C'est en définitive une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire**, et ce en vue de dégager une nouvelle conception des rapports financiers non seulement entre les collectivités locales et l'État mais entre l'ensemble des acteurs publics. Il s'agit autrement dit de refonder l'autonomie financière locale dans un contexte national et international globalisé.

---

1 1. Ce changement total de paradigme fut parfaitement illustré par les propos que tint Ronald Reagan lors de son investiture en tant que Président des États-Unis le 20 janvier 1981 : « In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem ».

2 2. Il s'agissait en fait du titre d'un ouvrage publié pour la première fois en 1973 par E.F. Schumacher, un économiste britannique.

3 3. « La principale de nos conclusions est que la croissance indispensable pour faire reculer la pauvreté et assurer un développement durable réclame un État fort » (in Rapport de la commission internationale, *Croissance et développement*, du 22 mai 2008).

4 4. Cf. M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, *Le système communal*, LGDJ, coll. Systèmes, 1980.

5 5. Cf. M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Manuel de Finances publiques*, 10<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2010.

6 6. C'est alors que l'on a commencé à qualifier l'État de « premier contribuable local ». En fait pour être exact il s'agit d'une substitution du contribuable national au contribuable local.

7 7. Ce qui, comme le faisait remarquer le sénateur Daniel Hoeffel (Sénat, séance du 22 juillet 2004), permettait de considérer la part non modulable de la TIPP transférée au département comme une ressource propre.

8 8. En vertu de quoi, entrent dans la catégorie des ressources propres « *le produit des impositions de toutes natures dont la loi 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* ».

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

10 10. Rapport sur la maîtrise des dépenses locales dans le cadre de la conférence sur les déficits publics (20 mai 2010).

11 11. Cf. p. 43.

## I. L'autopsie du « Budget de Révolte »

A la suite des Elections Cantonales de 2008, permettant l'élection des Conseillers Généraux basées sur le même type de scrutin depuis 140 ans (mais réformées en 2010 et 2013), ont vu la Gauche Parlementaire réaliser un score de 51.12 % augmentant son emprise territoriale. L'élection des 1608 Conseillers Généraux Socialistes a vu comme fait notable, l'élection de Claude BARTOLONE comme Président de Conseil Général de Seine Saint Denis, département pourtant bastion du Parti Communiste Française qui depuis 1967 était à la tête du département.

A son arrivée, le nouveau Président du Conseil Général soucieux de constater l'état de « son » département, Claude BARTOLONE demanda au Cabinet Klopfer un Audit sur la situation budgétaire de la Seine Saint Denis, et le résultat de cet audit fut alarmant<sup>13</sup> :

- En sa 5<sup>ème</sup> page l'audit révèle que : « Par ailleurs, il est noté que les dépenses de personnel sont élevées ou encore que les dépenses d'action sociale sont les plus importantes de France avec 814 millions d'euros d'aide sociale en 2007 ».

Cependant l'audit affirme,

- En sa 27<sup>ème</sup> page que : « au regard de la réalité sociale de la Seine-Saint-Denis, aucune faute de gestion n'est soulignée »

Il apparaît donc ce que cet audit relève la situation critique des dépenses sociales du département, mais estime que de telles dépenses ne sont en aucun cas le fruit d'une erreur

<sup>13</sup> Analyse de l'Audit Klopfer par Jean Jacques KARMAN, ex Vice Président du Conseil Général de Seine Saint Denis

de gestion, cependant, l'audit semble s'attarder sur un potentiel coupable : les « emprunts toxiques ».

Une première question semble dès lors apparaître, qu'est ce qu'un « emprunt toxique » ?

Il s'agit d'un emprunt, car les collectivités locales pour mener leurs projets à bien peuvent emprunter (sans pouvoir cependant financer leurs annuités en capital). C'est un crédit combiné avec l'équivalent d'un droit d'acheter ou de vendre un titre financier lequel fait évoluer le taux du crédit selon divers critères, le risque se situe dans le fait que les taux à la signature paraissent relativement bas et attractifs et est un piège pour les collectivités, ce taux pouvant parfois augmenter de manière exponentielle. Par exemple un prêt indexé sur la variation entre l'euro et le franc suisse, réalisé initialement à 1.47% est passé en 2013 à plus de 30%, grimpant en 2011 jusqu'à 55%<sup>14</sup>. Ceci apparaît comme un gouffre financier pour les collectivités territoriales. Une rupture unilatérale de ce contrat administratif pour motif d'intérêt général entraînerait un paiement de lourds dommages et intérêts, la seule possibilité de rompre ce contrat sera la conséquence de l'office du Juge Administratif. Le Procureur Financier Jean Luc LEMERCIER est plus alarmant en effet selon lui : « Une telle dette ne peut disparaître que de trois façons, soit on la paye, soit on la renégocie, soit on négocie une sortie anticipée mais les banques pratiquent des surprimes ». Les deux seules possibilités pour limiter cet effet pervers sont la baisse des dépenses publiques (ce qui est rare au niveau local afin de ne pas taxer l'administration d'immobilisme) ou l'augmentation des recettes fiscales, c'est à dire une augmentation des impôts locaux.

Ce genre de problème n'est pas l'apanage des « grandes » collectivités comme la Seine Saint Denis, en effet comme l'atteste le Procureur Financier Jean Luc LEMERCIER, la commune du Grau du Roi a contracté un emprunt structuré en 2009, en 2011 cette dernière a dû déboursier 260 000 euros de plus, les répercussions pour une petite municipalité sont catastrophiques.

Dès lors une seconde question semble inéluctable, comment peut on autoriser les collectivités locales, donc les départements, à conclure de tels contrats ?

Tout d'abord les administrations peuvent librement conclure des contrats, elles bénéficient de la personnalité juridique, ce principe a été renforcé, en effet la révision

<sup>14</sup> <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/finance-marches/actu/afp-00592282-emprunts-toxiques-la-seine-saint-denis-fait-condamner-la-banque-depfa-659673.php> Article des échos sur la condamnation de la banque DEPPA au bénéfice de la Seine Saint Denis

constitutionnelle du 28 mars 2003 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales qui était déjà présent dans la Constitution. L'article 72 énonce désormais ainsi ce principe : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...], toute autre collectivité territoriale créée par la loi [...]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »<sup>15</sup>. Cependant face à la multiplication de la signature de contrat portant sur des « emprunts toxiques » une Charte de Bonne Conduite a vu le jour, dite « Charte Gissler »<sup>16</sup> elle possède une grille d'emprunts classés avec des lettres, plus l'emprunt se situe vers la fin de l'alphabet plus cet emprunt comporte un risque pour la collectivité. Face à ces « emprunts toxiques », la Chambre Régionale des Comptes (exerce à titre principal sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une triple compétence de jugement des comptes des comptables publics, d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire, elles ont aussi une mission d'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre au niveau local par leur contribution aux enquêtes thématiques<sup>17</sup>) a une compétence limitée, en effet cette dernière ne peut que rechercher l'existence de tels emprunts, chose délicate en raison des nombreuses renégociations, il faut ensuite qu'elle détermine en quoi un tel emprunt est dangereux, cependant elle ne peut que relever la dangerosité du prêt et en informer la collectivité.

Claude BARTOLONE s'est donc retrouvé face à un département pauvre, le plus pauvre de France, le moins actif et le plus endetté. Comment ne pas remettre un instant en cause la gestion précédente comme l'a fait l'« Audit Klopfer » ? En effet rien ne justifiait la multiplication effective des emprunts basés sur les écarts de taux en Seine Saint Denis, et cette volonté d'emprunter à des banques, ce qui peut sembler être un comble pour le groupe Communiste. Face à cette situation en 2009, Claude BARTOLONE présenta les prémices de son « Budget de Révolte », un budget qu'il avait qualifié de « Budget de Combat », un budget de baisse des dépenses publiques, d'augmentation d'impôts. Le jour où Claude BARTOLONE a fait voter son « budget de révolte » l'information a largement été reprise, certains journaux allant jusqu'à titrer : « La guerre des collectivités territoriales

<sup>15</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/libre-administration-collectivites-territoriales-principes-limites.html> Sur la portée du principe de la Libre Administration des Collectivités Territoriales

<sup>16</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lemprunt-structure-et-charte-gissler> Pour en savoir plus sur la Charte Gissler

<sup>17</sup> <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC> Définition donnée par le site de la Chambre Régional des Comptes

est déclarée<sup>18</sup> ».Cependant le résultat budgétaire fut plus que décevant, la situation budgétaire du département s'assombrissant même. Face à cette situation inextricable il convenait de trouver un responsable, et selon le Président du Conseil Général de Seine Saint Denis, l'Etat était bel et bien responsable d'un tel déséquilibre de son budget, en effet ce dernier estime que l'Etat lui doit 75 millions d'Euros conséquence de la suppression de la taxe professionnelle et surtout des transferts de charge que l'Etat n'a pas compensé (il conviendra d'étudier en détail ces éléments ultérieurement : Section II §1).

Après avoir explicité les raisons combinées d'une hausse démesurée des dépenses sociales et de la multiplication du recours aux « emprunts toxiques » conséquence de la situation troublée du département de Seine Saint Denis, il convient de relever cependant que cette situation n'est pas exceptionnelle, unique ... l'ensemble des départements semble dans cette impasse, ce qu'il convient dès à présent de démontrer.