**LEÇON n°2**

**LES BASES CONSTITUTIONNELLES DES FINANCES LOCALES**

**CHAPITRE 1 : LE CADRE CONSTITUTIONNEL INITIAL DE 1958**

Section 1 : L’article 34

A/ La répartition entre la Loi et le Règlement

*La loi fixe les règles concernant : l’assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ;

B/ Les principes fondamentaux

*La loi détermine les principes fondamentaux : de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ;

Section 2 : L’article 72

A/ Principe de libre administration

*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les TOM. Toute autre collectivités territoriales est créée par la loi.*

*Ces collectivités s’administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par cette loi.*

B/ Rôle du représentant de l’État

*Dans les départements et les territoires, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.*

**CHAPITRE 2 : LES ORIGINES DE LA RÉVISION DE 2003**

Section 1 : Avant la suppression de la part salaire de la TP

A/ Première période jusqu’en 1990

§1 Avant l’Acte 1 :

Supprimer les octrois en 1941 et en 1948 on les supprime totalement donc les collectivités locales vont se retrouver sans ressources alors que l’État a créé l’impôt sur les sociétés en 1948.

1959 l’État décide de transférer au niveau local les taxes foncières qui jusque là étaient des impôts d’État. Ce sont des impôts réels portant sur la propriété foncière. Ces impots sont payés par les propriétaires et désormais, ils sont devenus des impôts locaux. Mais ces impôts locaux ne sont pas les seuls car il y en a deux autres la mobilière payée par le locataire et la patente payée par les commerçants et les industriels. L’État va décider ensuite de moderniser les impôts locaux dans les années 1970 puis il va créer la DGF en 1979 et c’est une disposition qui sera très appréciée par les collectivités territoriales. En effet c’est une garantie de ressources pour leur section de fonctionnement.

§2 De l’Acte 1 à 1990

L’acte 1 va renforcer la décentralisation et dès 1983, la loi attribue des compétences aux CT. Pour financer les transferts de compétences, la loi institue des transferts de fiscalité :

1. Les droits de mutation à titre onéreux vont être transférés aux départements pour compenser leurs compétences dans le domaine social.
2. La vignette, c’est un autocollant payant qu’on met sur les voitures qui existait depuis 1954 et que l’État encaissait mais qu’il a transféré aux départements.
3. Pour les régions bénéficiant des compétences dans le domaine de l’action économique, on leur transfère la taxe sur les certificats d’immatriculation (cartes grises)
4. On crée une nouvelle dotation de l’État intitulée dotation générale de décentralisation (DGD à ne pas confondre avec la DGF).

L’État commence à revenir en arrière et il se produit des contentieux portés devant le conseil constitutionnel : la loi de Finances pour 1988 : on remplace des dégrèvements (garantis) par des compensations (non garanties). Le CC va arbitrer dans le sens du gouvernement c’est la décision du 30 décembre 1987 LF-1988. Les collectivités territoriales sont contraintes d’augmenter les impôts.

B/ Seconde période à partir de 1990

§1 Les ressources transférées pour compenser les transferts de compétences

Ces ressources deviennent très insuffisantes car les Ct ont augmenté considérablement leurs dépenses en se contentant d’exercer leurs compétences transférées par l’État.

§2 La jurisprudence constitutionnelle

Décision du 29 mai 1990 concernant la loi sur la mise en œuvre du droit au logement. Le Conseil constitutionnel considère que l’on ne se trouve pas devant un problème de recettes mais un problème de compétences et donc de dépenses et par conséquent le législateur peut parfaitement attribuer de nouvelles compétences au CT.

Décision du 25 juillet 1990 relative à la révision des bases des impôts locaux. Les règles fixées par la loi ne peuvent pas restreindre les ressources fiscales au point d’entraver leur libre administration

Conseil constitutionnel 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la Région d’Ile de France. Les requérants saisissent le conseil constitutionnel en soulevant le moyen tiré de la violation du principe de libre administration + l’article 14 de la DDHC. En effet, les citoyens n’auront plus la possibilité de suivre l’emploi des fonds dans la mesure où les recettes ponctionnées à une commune bénéficieront à d’autres communes. Le Conseil constitutionnel va décider que la loi peut parfaitement décider de mécanismes de péréquation car le législateur dispose d’une compétence qui lui permet de fixer les règles fiscales et pour déterminer les ressources des collectivités territoriales. Donc là aussi échec de cette jurisprudence ?

**Décision du 24 juillet 1991** sur la loi portant diverses dispositions d’ordre économique et financier. Cette loi supprime le prélèvement de 1% opéré par la ville de Paris sur les mises du PMU. Or cette ressource n’était pas négligeable pour le budget de la ville de Paris. Si la recette est inférieure à 5% des recettes de la section de fonctionnement, on considère que c’est négligeable. Mais si la recette dépasse ce seuil, il faudra que l’État compense la perte de recette. Comme la recette supprimée faisait moins de 5%, les requérants ont perdu.

Décision du 26 janvier 1995 concernant la loi d’orientation pour l’aménagement du territoire. Elle prévoit des exonérations de taxe professionnelle. Les requérants saisissent mais le conseil donne raison une fois de plus à l’État

Section 2 : Après la Loi de Finances pour 1999

A/ Les lois de Finances

§1 La Loi de Finances pour 1999

Cette loi part d’un constat dressé par le président de la République François MITTERRAND qui disait que la taxe professionnelle était un impôt imbécile. Pourquoi ? car il reposait sur une base dans laquelle on prenait en compte les salaires. Comment était calculée cette base ?

12,5% sur la valeur locative foncière

51% sur les équipements et biens mobiliers

**33,3% sur les salaires (masse salariale)**

3,2% sur les recettes

La loi de Finances pour 1999 décide de supprimer la part salaires de la taxe professionnelle mais pas d’un seul coup, de manière progressive en 5 ans : 1999-2000-2001-2002-2003

Le conseil constitutionnel va être saisi et on lui explique que la libre administration des collectivités territoriale est contredite puisque la loi décide de compenser la part salaires par des dotations de l’État. Le Conseil considère que la loi ne peut avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales au point d’entraver leur libre administration. Et comme la LF-1999 prévoit des compensations, le conseil constitutionnel considère que c’est suffisant. Pourtant le conseil ne s’est pas intéressé aux pertes de recettes des collectivités. En 1999, l’État a versé 2 Mds d’euros, en 2000 = 3,5, en 2001 5,3 Mds d’euros, en 2004 7,7 Mds d’euros et pour finir quasiment 9 Mds d’euros pour l’année 2003. Je vous ai fait un scan des tableaux des compensations de la suppression de la part salaires par l’État à partir du rapport Fouquet de 2004.

§2 Les Lois de Finances pour 2000

Loi de finances pour 2000, elle réforme les DMTO en les réduisant de manière importante à la demande des contribuables.

LFR pour 2000 qui supprime la part régionale de la TH alors qu’elle représentait 15% environ des recettes régionales de l’époque. Les requérants vont soulever un moyen nouveau : ils partent du constat que les ressources fiscales supprimées sont très importantes dans le budget des régions. Le conseil constitutionnel répond en disant que malgré la baisse de recettes la loi ne porte pas atteinte au point d’entraver la libre administration.

B/ Le bras de fer entre le Sénat de droite et le gouvernement de gauche

§1 La proposition de loi constitutionnelle du Sénat

Nous sommes dans la période de cohabitation 1997-2002 entre Chirac et Jospin qui suit la dissolution de l’Assemblée nationale en 1997. Au mois de mai 1998 le premier ministre va lancer une controverse contre le Sénat par une mise en cause de sa représentativité. Le président de l’association des maires de France (AMF) et le président du Sénat vont exposer leurs idées nouvelles lors du congrès de l’AMF en disant que c’est le Sénat qui doit être le défenseur des droits et des libertés locales. Le premier ministre voulant couper l’herbe sous les pieds des sénateurs va nommer Pierre MAUROY à la tête d’une mission pour réfléchir à l’avenir de la décentralisation en proposant de spécialiser les impôts locaux. Le Sénat va répliquer en créant une commission d’information sur la décentralisation afin de proposer des solutions concrètes pour sortir des difficultés financières. Le rapport sera remis en juin 2000 avec 4 mois d’avance sur le rapport MAUROY et le Sénat va proposer un moyen constitutionnel de fixer une limite juridique au pouvoir de suppression des recettes fiscales des CT. La proposition sera rendue publique le 26 octobre 2000 et elle consiste à écrire dans la Constitution une limite selon laquelle les ressources fiscales devront représenter plus de 50% des recettes des collectivités territoriales hors emprunts. Ce texte se fonde sur la notion de part prépondérante. Pourtant pour des raisons politiques évidentes, ce texte ne sera jamais mis en discussion par le gouvernement à l’Assemblée nationale. De plus il y a eu un clash car plusieurs centristes qui étaient membres de la commission MAUROY l’ont quittée en claquant la porte avant le dépôt du rapport final.

§2 Le gouvernement continue ses réformes des finances locales

En décembre 2000 la loi de solidarité et de renouvellement urbain va obliger les communes à compter 20% de logements sociaux sur le total de leur parc immobilier. Cette obligation va toucher les communes de + 1 500 habitants en IDF et + de 3 500 habitants dans le reste du pays. Cette loi va donc imposer une contrainte aux communes riches avec un mécanisme d’amendes pour les communes qui ne construiront pas les logements sociaux. On saisit le Conseil constitutionnel qui rend sa décision le 7 décembre 2000 dans laquelle il considère que la loi critiquée n’a pas pour objet d’entraver la libre administration des CT.

Autre réforme, le gouvernement décide de supprimer la vignette automobile qui rapportait aux départements pour alléger la fiscalité. Le Conseil constitutionnel est saisi et donne toujours la même réponse. Pourtant les requérants avaient également soulevé un autre moyen qui était la rupture du principe d’égalité ainsi que l’interdiction de la rétroactivité.

**CHAPITRE 3 : L’ACTE 2 DE LA DÉCENTRALISATION**

Section 1 La révision constitutionnelle du 28 mars 2003

A/ Le nouvel article 72-2 de la Constitution

§1 alinéa 1

*Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*

Il n’apporte rien de nouveau puisque les CT bénéficient déjà de ressources fiscales (fiscalité directe comme TH, TF et TP).

§2 alinéa 2

*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.*

Deux nouveautés dans cet alinéa : 1 la fiscalité transférée va être constitutionalisée. En effet, l’acte 1 avait déjà transféré des recettes fiscales pour financer les transferts de compétences et l’acte 2 va pouvoir le faire. On trouve ici en germe le partage des impôts entre l’État et les CT comme en Allemagne, en Espagne ou en Italie ou encore en Pologne. 2 nouveauté la loi va donner la possibilité aux organes délibérants de disposer constitutionnellement d’une pouvoir de taux. Voter les taux de la fiscalité transférée. Cette possibilité sera utilisée à partir de 2007 pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (actuellement taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

§3 alinéa 3

*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.*

C’est l’alinéa le plus important.

C’est lui qui est à l’origine de cette révision constitutionnelle.

Pourtant on est loin de la proposition sénatoriale. Pourquoi ?

Parce qu’on ne parle pas de recettes fiscales mais de recettes fiscales + les autres ressources propres dont on ne connaît pas la définition. Mais déjà on a ajouté un terme différente celui de ressources propres. Par ailleurs, le Sénat voulait que le ratio s’applique à chaque collectivité individuellement. Ici, on prévoit 3 niveaux de collectivités les niveaux seront fixés par la loi organique.

§4 alinéa 4

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

Il fixe la liaison entre les compétences et les ressources (équivalence). C’est une loi ordinaire qui va mettre en application pour la première fois cette disposition constitutionnelle : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il peut y avoir 4 cas de transferts de compétences : 1 le cas le plus simple de transfert de compétences entre l’État et une collectivité territoriale. La ressource doit être équivalente aux dépenses effectuées à la date du transfert de compétences. La décision doit être prise par arrêté interministériel intérieur et budget après avis de la commission d’évaluation des charges. 2 la modification règlementaire d’un transfert suit les mêmes règles. 3 la création de compétence. La loi doit créer en même temps les ressources correspondantes pour équilibrer. 4 l’extension de compétences : c’est la même chose. Plusieurs principes doivent être respectés. La compensation doit être concomitante. La compensation doit être intégrale. Pour les dépenses de fonctionnement, on va calculer une moyenne des 3 dernières années dans le budget de l’État. Pour les dépenses d’investissement c’est plus compliqué. La période de référence sera de 10 ans sauf pour les routes 5 ans. La compensation doit être évolutive c’est-à-dire qu’elle doit être régulièrement actualisée et en cas d’augmentation de la dépense, il y aura un versement supplémentaire. La compensation va être contrôlée par la commission d’évaluation des charges qui est maintenant rattachée au comité des Finances locales. **Voir dans le rapport de l’observatoire des Finances locales, l’annexe 4 pages 98 à 113 qui explique tout cela en détail.**

§5 alinéa 5

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

La Constitution va donc reconnaître pour la première fois ce type de dispositif qui permet de garantir une plus grande égalité entre les CT. Le texte n’est pas très précis mais il faut savoir qu’il existe deux types de péréquations : la péréquation verticale qui est payée par l’État et la péréquation horizontale qui est financée par les collectivités les plus riches.

B/ Une période d’attente

§1 Les autres Lois organiques sont adoptées rapidement

§2 La décision du Conseil constitutionnel n°2003-489 LF-2004

RMI transféré aux départements

TIPP

Section 2 La loi organique du 29 juillet 2004

A/ La décision du Conseil constitutionnel

DC n° 2004-500 du 29 juillet 2004

On ne retient qu’un seul critère qui est que l’on ne pourra redescendre en dessous du niveau de 2003.

B/ Les différents articles de la Loi Organique

La LO va définir 3 niveaux : le bloc communal, les départements et les régions.

La définition du numérateur du ratio d’autonomie.

1 produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les Ct à fixer l’assiette le taux et le tarif (la fiscalité directe locale)

**2 ou dont elle détermine par collectivité le taux ou une part d’assiette (la fiscalité transférée)**

3 les redevances pour services rendus

4 les produits du domaine

5 participations d’urbanisme

6 produits financiers

7 les dons et legs

Dominique Rousseau indique avec clairvoyance que dans sa Décision DC n°2004-500 du 29 juillet 2004, le conseil constitutionnel aurait très bien pu considérer que la définition des ressources propres ne pouvait comprendre que les ressources dont les collectivités étaient maîtresses : celles dont elles pouvaient fixer l’assiette, le taux ou le tarif. Le Conseil a accepté une définition plus large qui inclut les impôts dont le produit a été transféré aux collectivités territoriales (par exemple DMTO, TICPE, TSCA) dans la mesure où les collectivités territoriales peuvent déterminer les taux ou une partie de l’assiette. Voir le considérant 10.

Définition du dénominateur

Le total des ressources hors emprunts et hors recettes en cas d’expérimentations

Section 3 L’évolution des ratios d’autonomie

A bloc communal : 60,8% en 2003, 64,7% en 2010 et 71,4% en 2017 et 2018.

B départements : 58,6% en 2003, 68,1% en 2010 et 74,4% en 2018.

C régions : 41,7% en 2003, 55,6% en 2010 et 64,7% en 2017 et 77,3% en 2018

**Fermeture du robinet :**

Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, LF-2010, considérants 60 à 65 avec un considérant de principe n°64 qui coupe toute ambiguité. Les CT vont tenter d’utiliser la QPC pour résister à l’emprise de l’État mais leurs efforts seront vains voir QPC n°2012-255/265 29 juin 2012.

Je vous ai mis les considérants de principe de la décision DC n° 2009-599.