



Année Universitaire 2022- 2023

Semestre 1 L2

## FINANCES PUBLIQUES

**Enseignant :** Mr le Professeur Etienne DOUAT

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

Mr Alain TCHITARE, chargé d'enseignement vacataire

---

### 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 aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1er, de la Constitution, 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 relative au 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 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 ;

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 et duquel : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles ce principe s'applique » ;

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46

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 suffisant 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: INTX0300131I

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 minué 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 Joel 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 ». À 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 « saut de 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.

Boite de Pandore de la tradition unitaire de notre Etat, l'autonomie financière inquiète par sa faculté d'octroyer aux collectivités infraterritoriales 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 a été produit une « centralisation des ressources » et qu'enfin la décentralisation pourrait devenir



Caroline PILONNE

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 dépendante » (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 » et « ensemble des ressources » : part déterminante », 1<sup>er</sup> juillet 2004, *RA*, n° 540, p. 397.

(4) En effet, aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 inséré dans la Constitution par le révison 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 modalités 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 : l'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'échapper, traverser les époques. Voir à cet effet le projet de loi portant réforme des impôts perçus à profit des collectivités locales et des divers organismes ou établissements publics ou privés et transferts à l'Etat, de certaines dépenses, présenté au nom de H. Duvelle par M. Pêche, ministre des Finances et J. Moch, ministre de l'Intérieur, Doc. Parl. Ass. Nat., 1945, n° 8065, p. 1937, 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 énoncée par Nicolas Guillet, « L'enjeu 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), *RGCP*, janvier-février 2005, n° 52, p. 45.

(8) L'article 54 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 paradigmes constitutionnels du pouvoir financier local », *RFPA* (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 rationnellement 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° 81-261 DC, 6 mai 1981; loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réforme de la répartition du produit de fonctionnement des communes et des départements et modification de la répartition des communes, *Rec. DC*, consid. n° 20 et 23.

(9) Exposé des motifs, proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications locales et financières, présentée par M. Pontier, J.-P. Dellevoye, J.-P. Fourcade, J. Pouchet et J.-P. Raffarin, Doc. Parl. Sénat, 22 juin 2000, n° 425.

292

93

1-0



## 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 seul 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 infra-étatiques, la fixation de la part déterminante desdites ressources par la mise en place d'un seul 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. Poncelet, 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 attorer les faveurs du Juge constitutionnel (13), il n'en demeure pas moins que le garant 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 réforme 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 seul « 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, présentée par C. Poncelet, J.-P. Delevoye, J.-P. Fourcade, J. Puech et J.-P. Raffarin, Doc. Parl., Sénat, 27 juin 2000, n° 452. Le texte proposé a été retiré de l'ordre du jour le 27 juin 2001.

(11) « 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 ».

(12) « Les collectivités territoriales peuvent percevoir le produit des impositions de toutes natures ».

(13) « Toute suppression d'une ressource fiscale perçue par les collectivités territoriales donne lieu à l'imputation des ressources fiscales équivalentes ».

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

(15) 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 envisagent des charges nouvelles sur lesquelles elles n'ont pas eu aucune prise ».

(16) M. Mercier, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003, C. R. Les moyens des services et les dispositions spéciales, article n° 31, J. Officiel et Décentralisation, Décentralisation, p. 29.

(17) En effet, à propos de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, le Conseil constitutionnel avertit 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° 96-495 DC, 29 décembre 1996, loi de finances pour 1995, JOF n° 31 décembre 1996, p. 20158.

(18) Le principe de libre administration des collectivités a été affirmé pour la première fois par le Conseil constitutionnel dans une décision du 23 mai 1979, J. Favoreu et C. Pélissier, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, édition Dalloz, Paris, 2003, p. 537.

(19) 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 loi organique adopté par l'Assemblée nationale, Sénat, session ordinaire 2003-2004, n° 325, p. 7-9.

(20) La problématique entourant la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relatif 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° 84, mars 2003, p. 27 et spécialement p. 31-32.

(21) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JOF n° 79 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. 69, mais aussi AIDA, 24 mars 2003, n° spécial n° 110, La révision constitutionnelle sur la décentralisation, p. 514.

(22) Voir par exemple Guillaume Drago, La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales, Mélanges Jacques Maréchal, Paris, Economica, 2002, p. 125-137, voir aussi Robert Hertzog, « L'ambiguë consécration d'autonomie des finances locales », AIDA 2003, n° spécial n° 111, p. 349.

(23) Dans sa décision n° 2003-495 DC du 28 décembre 2003, JOF n° 31 décembre 2003, p. 22636, le Conseil constitutionnel avait affirmé que l'article 72-2 de la Constitution ne pouvait être valablement invoqué « tant qu'il ne sera pas promulgué 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° 31.

(24) Conseil constitutionnel, 29 décembre 2003, Déc. n° 2003-496 DC, consid. 21.

(25) Le professeur Jean-Marie Pontier avait ainsi soutenu la position contraire de ce 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° 540, p. 347.

(26) Voir l'article d'André Oraison, « Commentaires critiques des dispositions financières et fiscales introduites dans la Charte supérieure 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 consécration constitutionnelle des finances locales », AIDA, 24 mars 2003, n° 31, p. 540, qui précise très clairement que le législateur organique doit venir préciser le principe d'autonomie financière et fiscale s'il « ne veut pas remettre le concept, localement entre les mains du juge constitutionnel ».

(27) Il est fait référence ici au 30<sup>ème</sup> article de la loi qui découle de l'article 31 de la Constitution et, par opposition, à la catégorie de dispositions qui ne le recouvre pas, souvent qualifiée de « droit mixte ».

94 15

REVUE DE DROIT FISCAL

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 L.O. 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 infra-étatiques 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'en vahir progressivement la matière. Il est indéniable qu'une érosion forte du législateur sur les finances locales a été instaurée par l'élargissement de la notion de « ressources propres » et repercutée 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.

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'équité budgétaire des collectivités territoriales. Elle vise ainsi uniquement les ressources propres de la section d'investissement dans le cadre du cas de que précède. Caillet, dans le rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Guy Carrozzio, n° 1541, session ordinaire 2003-2004, p. 55.

(26) Sophie Bazilady, « La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *Revue générale des collectivités territoriales*, n° 29, mai-juin 2005, p. 721.

(27) Les ressources propres regroupent, selon l'article, le « produit des impositions de toutes natures d'Etat, le produit des impôts d'Etat, les 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, n° 3, 3 juin 2003, p. 3, qui précise à ce sujet que cette localisation entraîne très peu de plus pour l'autonomie fiscale.

(29) Expression empruntée à Charles de Courson, « L'autonomie financière des collectivités locales - la voie adoptée », *Commentaire*, n° 109, hiver 2002-2003, p. 845.

(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 de l'impôt conjoint 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 mais au moins encadrés », 23 juin 2004, p. 1-5.

(31) Jean-Marie Pontier, « Sur les notions controversées « Ressources propres » et « part déterminante » », *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, JOFIF 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, JOFIF du 31 décembre 2003, p. 22550.

(33) Voir à cet effet l'annonce de la loi organique de ce transfert de compétences qui énonce un transfert fractionnaire du tarif de la taxe intercommunale sur les produits pétroliers.

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

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

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

(37) Voir dans ce sens Paul-Marie Caudemet et Jean Molinier, qui soulignent que « l'annonce 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 Monchrestien, Paris, tome I (Budget), 1996, p. 176.

(38) L'annonce de cette suppression a été faite par le Président de la République le 3 janvier 2004, lors de ses vœux aux forces vives. Pour plus de détails, il est possible de consulter un rapport d'écoute remis au Premier ministre le 8 juillet 2004 par la Commission de réflexion de la taxe professionnelle présentée par M. Olivier Foucault (responsable 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.dgd.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports/rapport\\_taxe\\_prof\\_0407\\_rapport\\_etape\\_remis\\_au\\_Premier\\_ministre\\_7\\_mars\\_2004\\_senat.fr](http://www.dgd.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports/rapport_taxe_prof_0407_rapport_etape_remis_au_Premier_ministre_7_mars_2004_senat.fr)). Voir aussi l'article d'Alain Follonier, CNRS (Stéphane Bernard, Olivier Bernard et Stéphanie), « Proposition de réforme de la taxe professionnelle », *JCF*, n° 8, février 2005, p. 290.

(39) Voir la décision du Conseil constitutionnel sur la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, déc. n° 39-405 DC, 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, JOFIF du 31 décembre 1998, p. 20138.

(40) Il est noté que au numérateur des « ressources propres » et au dénominateur des « ressources globales » des collectivités territoriales.

(41) Voir l'article de Jean-Eric Schoetti, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *Revue Affaires*, n° 162, p. 112.

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 que, à ce stade, dépassant 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 L0 1114-3 du CGCT 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 L0 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 étagées 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 n'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 bâissant 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 garantis 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'est abstenu jusqu'à présent de censurer de telles dispositions, laissant parfois s'intensifier une sorte de « bruit législatif », motif 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 ministre 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. 12.

(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 dans elles-mêmes, pour disposer librement dans l'exercice de leurs compétences (...) ». « Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir des redevances et d'imôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer les taux, dans les limites de la loi ». Il est question de « ressources suffisantes » et de « ressources partielles » dont la portée ne peut être évaluée sur le sens donné à la « part déterminante » des ressources propres sans recourir totalement aux usages qui l'inspirent.

(43) Il avait ainsi jugé que la loi organique devait « définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale qui doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources ». CC, 305, n° 2003-489 DC, (avis du 31 décembre 2003), p. 2269.

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

(45) V. dossier de concert des « Définitions techniques » et « Propriétés » qui ne pouvait aboutir qu'à « armer le bras du juge constitutionnel ». AN, 21 séance du 25 novembre 2002, 30 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. 1960.

(47) CC, n° 2004-500 DC, consid. n° 17. Cette formule a été reprise dans la décision n° 2004-501 DC, 17 août 2004, la relative aux libertés et aux responsabilités locales, consid. n° 24.

(48) Jean-Marie Pontier souligne en effet que « si le Gouvernement s'en remet et finalement 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 occasionnels », sur les notions controversées : « Ressources propres », « Ensemble des ressources », « Part déterminante », Revue administrative, n° 340, 1<sup>er</sup> juillet 2004, p. 367.

(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° 39-425 DC, consid. B, 7 septembre 2000, décision n° 2000-435 DC, consid. 52 à 53, 12 janvier 2002, décision n° 2001-455 DC, consid. 9, 24 juillet 2005, décision n° 2005-475 DC, consid. 23.

(51) Principe qui découle de l'article 34 de la Constitution, voir aussi Conseil constitutionnel, 13 janvier 2000, n° 39-425 DC, consid. 8, 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC, consid. 9.

(52) Ce concept de valeur constitutionnelle 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° 88-421 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.

253

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 15 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.

Le Gouvernement et les collectivités territoriales  
 devant les exigences de l'Etat

« Les finances locales sont en état de crise », tel est le constat posé par le professeur Pierre Laumière 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'accentuer 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 », ou les sénateurs avaient souligné que les dites 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 établis.

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 « neo-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 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 infra-étatiques 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. L'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 extrême. 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. Laumière, *Les finances publiques*, Librairie Armand Colin, collection V, Paris, 1986, p. 110.

(55) En effet, ceux-ci affirment que « l'autonomie n'est réelle que si la collectivité a des dépenses à couvrir, autrement dit, 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. 175. 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-juillet 2002, p. 304.

(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 l'absence de l'empêchement des ressources fiscales supprimées par d'autres ressources fiscales équivalentes et non par des impositions de toutes natures.

(58) René Josière, « L'autonomie fiscale des collectivités locales finit-elle », *Revue juridique et sociale*, septembre-octobre 1999, n° 1002, p. 97-98.

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

(60) Il est possible de penser que la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 a bel et bien inspiré la rédaction de l'article 72-2 de la Constitution puisqu'il dispose dans son article 9 que « les collectivités ont, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources croisées 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 évolutives 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 dotées d'une manière adéquate, sur les fonds des six départements à faible ressources redistribuées », l'article 72-2 a donc écrit, dans la même logique d'autonomie financière des collectivités infra-étatiques dont la constitutionnalité européenne est énoncée.

(61) L'autonomie fiscale est indéniablement source d'autonomie financière, mais elle ne peut être la seule car, comme l'affirme Joël Philip, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFD*, mai-juin 1992, p. 145 et plus spécialement p. 141.



295

97 1€

## collectivités territoriales

### Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales

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'amolindrir 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 intégrant 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 deca 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 désresponsabilisation 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 renouveau 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 25 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 ne 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 nouveaux textes 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 pratique 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. 10.

(63) Selon l'article 36 de la loi organique du 11 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 Szeckel-Monès, « 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 n° 14 a apporté une limite qui, selon des débats devant le Parlement que cette limite concerne exclusivement des cases 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 territoires en jeu que, dans ces conditions, on laisse au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant en deca 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 Dréaux, « Commentaire et critiques des dispositions financières et fiscales introduites dans le 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 des collectivités territoriales, consacré par l'article 72-2 de la Constitution », Revue de la recherche juridique, droit prospectif, le 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 (1). Le Conseil constitutionnel, à travers la mise en œuvre d'une solution jurisprudentielle qui demeure avant tout très pragmatique.

Le seuil plancher des ressources

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 enterrer 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 seul 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'a 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 ce qui 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 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 opérant 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).

Le rôle du juge constitutionnel

Il est assez tentant de penser que la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 a permis au Gouvernement d'avaliser sa politique concernant les finances locales. Il faut cependant précéder 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.

Il ne s'agit donc pas le juge constitutionnel qui lui fait 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 28 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'éclatement 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., p. 11. Et à la p. 12.

(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° 2000-452 DC du 12 juillet 2000, loi de finances rectificative pour 2000, le juge constitutionnel fait passer la notion de « recettes globales » avant celle de « recettes fiscales ». Ainsi, l'insécurité n'est pas le remplacement progressif des recettes fiscales par celles dites « autres », par voie de compensation, 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 parité régionale.

(73) Avec à l'arrière-plan d'un seul coup d'œil d'autres ressources propres, les deux sont inférieurs à celui de l'année 2003, le législateur se conforme à la devise des cas de figure correspondant aux différentes catégories de collectivités et évite la mise en place d'un seul unique.

(74) Rapport déposé par M. Hooffal, 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*, juillet-août 1992, p. 441.

(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 s'appliquant au Premier ministre LJM, 1<sup>er</sup> février 1997, p. 1700 (France droit) p. 115-21. « Il est souhaitable de réviser ou d'ajouter une règle par article ou division d'article ». Voir aussi la circulaire du 20 octobre 2000 relative au mode de décompte des financements de l'élaboration des textes OJEF du 31 octobre 2000, p. 17307.

(77) Voir le note non sentée sur la décision n° 2004-500 DC, dans les *études du Conseil constitutionnel*, n° 17, www.conseil-constitutionnel.fr, qui précise que la solution consistant à élargir les ressources propres comme celles et seulement celles des 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 combinaison 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 contradiction inhérente de cette manière dans la proposition de loi constitutionnelle n° 432 de M. Poncelet qui vise, 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, *Fédas Wilson*, 21 octobre 2002, n° 210, p. 4 ; voir également B. Jérôme, « Le Conseil d'Etat rend un avis éclairé sur le projet », *Le Monde*, samedi 12 octobre 2002, p. 15.

(79) Le Conseil d'Etat souligne d'ailleurs dans son rapport d'activités pour 1994 qu'« aucun de nos avis n'a conduit le Gouvernement à remettre en cause une loi organique ».

(80) Il est important de rappeler que le 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 38 % pour les régions, 51 % pour les départements et 56 % pour les communes. *Domique de Villefort*, 1<sup>er</sup> séance du 12 mai 2004, JOANOR, 13 mai 2004, p. 1534.

207

99

## 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.

Christine LAFRANÇOIS — *Présidente de l'Association des collectivités territoriales de France*

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 L0 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 correctives 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'exclut 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 protégée 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.

Christine LAFRANÇOIS — *Présidente de l'Association des collectivités territoriales de France*

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 L0 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 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'asseoir 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 ouvrages cités de René Decare, 21<sup>e</sup> séance du 27 juillet 2004, JOAN (CO), 22 juillet 2004, p. 7081.

(82) Il faut souligner cependant le rôle important que joue le rapporteur des finances locales qui est contrôlé en les locaux et qui amène au Comité des Finances locales. Il est chargé de remettre un rapport annuel sur les finances locales (art. L. 1214-6, 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'émulation de ces collectivités » au Conseil constitutionnel (décision n° 2000-431 DC, 6 juillet 2000) (voir aussi l'arrêt de la Cour de cassation, 10<sup>e</sup> juillet 2000, p. 10496, consid. 5).

(86) Selon l'article 134, la Cour constitutionnelle peut juger les questions relatives à « la constitutionnalité des lois et des actes, avant 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, le centre des pouvoirs ».

# Le principe d'équilibre des budgets locaux

Patrick Mozol

Matière de Conférences à l'Université François Rabelais de Tours  
Laboratoire d'Etudes 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, l'autorité exécutive 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 déclaration pour la collectivité.

La question budgétaire de l'autorité exécutive locale est plus nouvelle car elle précède celle des pouvoirs publics, son origine remontant sans aucun doute possible à l'époque de l'Empire romain. L'affirmation de l'autorité exécutive locale par rapport à l'exécution des budgets locaux est un principe capital des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. L'affirmation de l'autorité exécutive locale par rapport à l'exécution des budgets locaux est un principe capital des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

irrationnelles et il s'agit pour le premier en un instrument de contrainte à l'égard de l'autorité exécutive. En effet, le problème de l'équilibre des budgets locaux est un problème de répartition des ressources. Ce problème est d'ordre financier et non d'ordre politique. Le principe d'équilibre des budgets locaux est un principe de répartition des ressources. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

Des lors, la répartition de tout déficit existant au niveau local doit être regardée comme un problème de répartition des ressources. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

Le principe d'équilibre des budgets locaux est un principe de répartition des ressources. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

Sous deux la validité de son fonctionnement est mise en doute, pour qu'il soit possible de l'appliquer. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

Une du contrôle budgétaire. Plus encore, celle-ci relève de la compétence exclusive de l'autorité exécutive. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

Depuis le consensus autour de l'équilibre des budgets locaux, le principe d'équilibre des budgets locaux est un principe de répartition des ressources. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

Le principe d'équilibre des budgets locaux est un principe de répartition des ressources. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.

Le principe d'équilibre des budgets locaux est un principe de répartition des ressources. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux. Ce principe est consacré par l'article 109 de la Constitution qui stipule que l'autorité exécutive locale est responsable de l'exécution des budgets locaux.







Le principe d'équilibre des budgets locaux

Une doctrine dans ces domaines. Deux modalités d'effort ont été prévues : l'effort financier et l'effort humain. Elle prévoit également la nécessité pour les collectivités territoriales de faire preuve de capacités de prévision et d'anticipation au-delà de leur mandat de manière à assurer la continuité de leurs engagements futurs.

Par ailleurs, l'analyse de la virulence ordinairement et des efforts des chambres régionales des comptes nous montre que les prévisions ne peuvent pas seulement être complètes, elles doivent être réalistes, mais qu'elles se fondent également sur des considérations financières, selon Dominique Landbeck, le Conseil d'Etat appelle le plus souvent aux règles budgétaires, l'observance de ces règles et l'absence de tout déficit budgétaire.

Plus rare est l'imposition de contraintes de nature juridique dans le cadre des lois de finances publiques, mais il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

Enfin, il est intéressant de noter que les lois de finances ont souvent été le support de la mise en œuvre de la réglementation. Ainsi, le traité de Maastricht sur l'Union européenne expose notamment dans son article 104, que les gouvernements de la zone euro doivent respecter une règle de discipline budgétaire qui consiste à ne pas dépasser un certain seuil de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut.

Cette disposition n'impose en aucune façon d'équilibre budgétaire, mais elle implique que les dépenses ne dépassent pas les recettes, ce qui est le principe de l'équilibre budgétaire.

La pluralité des éléments de la notion de nombreux éléments présents en faveur d'une telle position, le principal étant la prévalence des précédents, de plus en plus admise et encouragée par les lois.

Les lois du 5 janvier 1988 et du 27 juin 1991 qui ont autorisé l'existence de recettes au sein des sections de fonctionnement et d'investissement ont ainsi autorisé et même encouragé le libre arbitre de ces collectivités.

Cependant, dans tous les cas, le principe de l'équilibre budgétaire est resté en vigueur. L'intervention de la loi du 22 juin 1974 instituant la comptabilité budgétaire a ainsi consacré le principe de l'équilibre budgétaire.

La loi du 5 janvier 1988 a également consacré le principe de l'équilibre budgétaire. Elle a ainsi autorisé et même encouragé le libre arbitre de ces collectivités.

Cependant, dans tous les cas, le principe de l'équilibre budgétaire est resté en vigueur. L'intervention de la loi du 22 juin 1974 instituant la comptabilité budgétaire a ainsi consacré le principe de l'équilibre budgétaire.

La loi du 5 janvier 1988 a également consacré le principe de l'équilibre budgétaire. Elle a ainsi autorisé et même encouragé le libre arbitre de ces collectivités.

Cependant, dans tous les cas, le principe de l'équilibre budgétaire est resté en vigueur. L'intervention de la loi du 22 juin 1974 instituant la comptabilité budgétaire a ainsi consacré le principe de l'équilibre budgétaire.

La loi du 5 janvier 1988 a également consacré le principe de l'équilibre budgétaire. Elle a ainsi autorisé et même encouragé le libre arbitre de ces collectivités.

Cependant, dans tous les cas, le principe de l'équilibre budgétaire est resté en vigueur. L'intervention de la loi du 22 juin 1974 instituant la comptabilité budgétaire a ainsi consacré le principe de l'équilibre budgétaire.

La loi du 5 janvier 1988 a également consacré le principe de l'équilibre budgétaire. Elle a ainsi autorisé et même encouragé le libre arbitre de ces collectivités.

Cependant, dans tous les cas, le principe de l'équilibre budgétaire est resté en vigueur. L'intervention de la loi du 22 juin 1974 instituant la comptabilité budgétaire a ainsi consacré le principe de l'équilibre budgétaire.

La loi du 5 janvier 1988 a également consacré le principe de l'équilibre budgétaire. Elle a ainsi autorisé et même encouragé le libre arbitre de ces collectivités.

Cependant, dans tous les cas, le principe de l'équilibre budgétaire est resté en vigueur. L'intervention de la loi du 22 juin 1974 instituant la comptabilité budgétaire a ainsi consacré le principe de l'équilibre budgétaire.

La loi du 5 janvier 1988 a également consacré le principe de l'équilibre budgétaire. Elle a ainsi autorisé et même encouragé le libre arbitre de ces collectivités.

Cependant, dans tous les cas, le principe de l'équilibre budgétaire est resté en vigueur. L'intervention de la loi du 22 juin 1974 instituant la comptabilité budgétaire a ainsi consacré le principe de l'équilibre budgétaire.

302

104

Le principe d'équilibre des budgets locaux

A l'évidence, l'exercice budgétaire constitue un assouplissement des contraintes pesant sur la budgétarisation et l'exécution des budgets locaux. En elle se révèle nettement moins rigoureuse que la règle d'équilibre local. Procédant d'une certaine façon d'un retour aux sources, elle correspond au mode de fonctionnement traditionnel des collectivités locales de décentralisation, qui s'est caractérisé par un équilibre local plus grande marge de manœuvre, favorable à une gestion budgétaire plus dynamique. Les collectivités locales ont alors eu recours à une politique de décentralisation plus volontariste, qui a permis de maintenir un niveau de dépenses élevées pas seule de leurs recettes. Dans les deux cas, leurs caractéristiques de gestion de la dépense et d'investissement ont été marquées. Ainsi, le financement d'investissements importants suppose un préalable de la constitution de provisions de précaution et de réserves collectives. L'assouplissement de ces deux situations entraîne l'empêche l'opérationnalité de celles-ci, mais que de copolitarité est particulièrement intéressante car elle présente de nombreux avantages. D'un côté, elle permet de limiter le coût de tout le monde d'attacher et de limiter les effets d'une fiscalité locale fluctuante sur la politique budgétaire menée par la collectivité. D'un autre côté, elle permet de limiter la collectivité et, corrélativement, la pression fiscale exercée sur le citoyen. En outre, elle permet de limiter la gestion budgétaire, ce qui constitue indubitablement le gage d'une meilleure gestion locale, ce qui est un but essentiel de la décentralisation.

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

Si elle n'a été remise en question sur ces deux points de vue, la notion d'équilibre budgétaire est d'ailleurs restée, en ce qui concerne les communes, les départements et les régions, d'un point de vue juridique, une notion relativement élastique. L'application de la règle, particulièrement en ce qui concerne les communes, n'a pas été rigoureuse. Ainsi, non seulement le principe d'équilibre local s'impose à l'ensemble des collectivités locales, mais les collectivités locales ont, en outre, il est vrai, sanctionné

de façon à éviter les phases de la procédure budgétaire locale (1).

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

Comme certains pouvoirs ont pu le faire remarquer, le fait qu'un budget puisse se composer du budget principal et de budgets annexes n'a pu être considéré que le contrôle de l'équilibre du budget local devant s'opérer au sein d'une balance générale de l'ensemble des budgets. Il n'y a eu aucun problème de principe, les budgets annexes, considérés traditionnellement que le contrôle de l'équilibre budgétaire s'opère aussi bien au sein des budgets qu'au sein des budgets annexes. Cette situation n'a entraîné aucune modification de l'équilibre local. L'ensemble des budgets existants et leurs décisions modificatives s'inscrivent dans le cadre de la règle. En outre, les collectivités territoriales ne peuvent pas déroger à l'équilibre local. Elles ne peuvent pas déroger à l'équilibre local. Elles ne peuvent pas déroger à l'équilibre local. Elles ne peuvent pas déroger à l'équilibre local.

Mais le problème qui s'est rapidement posé aux collectivités locales est de savoir de quel droit elles peuvent déroger à l'équilibre local. Le budget principal peut constituer le budget annexe par des décisions ou des subventions. En effet, la résolution d'un budget annexe émane de la collectivité territoriale. Elle peut être adoptée par le conseil municipal ou le conseil général de la collectivité territoriale. Elle peut être adoptée par le conseil municipal ou le conseil général de la collectivité territoriale. Elle peut être adoptée par le conseil municipal ou le conseil général de la collectivité territoriale.

Lorsque le budget annexe concerne un service administratif, il peut être proposé, à défaut d'autres possibilités, une contribution ou un impôt principal. En revanche, dans l'hypothèse où il s'agit d'un service industriel ou commercial, c'est le principe de l'application qui s'applique conformément à l'article 222-1 du code général des collectivités territoriales et à la jurisprudence administrative. Le service en question, qu'il soit

région doit à l'abord couvrir le coût de son fonctionnement. Une fois les dépenses de fonctionnement couvertes, il est possible de financer des dépenses de nature plus ou moins d'investissement. Les dépenses de nature plus ou moins d'investissement sont réalisées, le surplus de l'exercice étant affecté au financement des dépenses d'investissement ou d'investissement en capital. Toutefois, le principe de l'équilibre local s'applique à l'ensemble des collectivités locales. Le principe de l'équilibre local s'applique à l'ensemble des collectivités locales. Le principe de l'équilibre local s'applique à l'ensemble des collectivités locales.

B) Un principe sanctionné et traité en phases de la procédure budgétaire

L'équilibre local, cependant, n'est pas un principe absolu. Il est possible de déroger à l'équilibre local. Le budget annexe peut constituer le budget principal par des décisions ou des subventions. En effet, la résolution d'un budget annexe émane de la collectivité territoriale. Elle peut être adoptée par le conseil municipal ou le conseil général de la collectivité territoriale. Elle peut être adoptée par le conseil municipal ou le conseil général de la collectivité territoriale.

A) La sanction du défaut de vote du budget en équilibre réel

Tout budget local qui ne respecte pas le principe de l'équilibre local est considéré comme illégal. Le budget annexe peut constituer le budget principal par des décisions ou des subventions. En effet, la résolution d'un budget annexe émane de la collectivité territoriale. Elle peut être adoptée par le conseil municipal ou le conseil général de la collectivité territoriale. Elle peut être adoptée par le conseil municipal ou le conseil général de la collectivité territoriale.

303

105



Le principe d'équilibre des budgets locaux

avec la collectivité concernée<sup>17</sup>. Cette dernière dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial<sup>18</sup>. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil des probabilités de la chambre régionale se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

La représentation de l'Etat est exercée par le préfet, les probabilités et les recommandations de la chambre régionale des comptes<sup>19</sup>, qui, pour le rôle d'un organisme administratif de consultation<sup>20</sup>. Il peut également émettre des avis sur les propositions de budget de la chambre, sous réserve de l'avis de la chambre, lorsqu'il est constaté que le conseil régional n'a pas pu adopter le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

2) Le cas est celui de la saisine par un tiers de la chambre régionale des comptes pour excès de pouvoir. Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

Le conseil régional dispose d'un délai d'un mois pour prendre les mesures de rattrapage nécessaires par le vote d'une délibération relative au budget initial. Si l'équilibre n'est pas obtenu, le conseil régional se réunit pour se prononcer sur les modalités de rattrapage. Cette délibération est adoptée par le conseil régional, qui se prononce pour ou contre le budget initial. Si le conseil régional ne se prononce pas, le conseil régional est réputé avoir approuvé le budget initial.

305

107



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

Eric OLIVA

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

### RESUME

Le principe de libre administration, inscrit dans la Constitution de 1946 à l'article 87 alinéa 1, et repris dans la Constitution de 1958 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 1958 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 fait 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 le 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. A 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 préférait 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'Etat en transformant le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRS) 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'Etat.



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 doivent être essentiellement fiscales, l'Etat 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'Etat. 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>. A 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>.

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

3<sup>de</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 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 pas 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 certitude 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 à 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 correctives 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 porterait 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'Etat 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 fondement 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, le 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'Etat 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'Etat. Ce régime financier présente en effet des particularités qui le distinguent du régime financier de l'Etat et qui donnent au droit financier local une certaine autonomie vis-à-vis du droit financier de l'Etat<sup>31</sup>. On notera au demeurant que ce droit est souvent antérieur historiquement à celui de l'Etat<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'Etat. 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'Etat. La libre administration ne garantit pas totalement le mouvement du curseur car elle est définie par l'Etat. 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'Etat, 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'Etat 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, loi qui 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 du 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 rejait 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 régir 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'Etat 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'Etat dans un premier temps supprime les parts d'impôts locaux en les remplaçant par des dotations ou des impôts nationaux transférés<sup>52</sup>. Ensuite l'Etat considère le poids de ces transferts dans le volume budgétaire. Enfin, l'Etat 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 Etat 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. A 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 toward 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 *de 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 connut 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 ajoutée 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 Feuilleux-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 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 (Senat, 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 cadastre, des participations à l'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.

## 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 echos 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.htm> Sur la portée du principe de la Libre Administration des Collectivités Territoriales

<sup>16</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/emprunt-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 compensés (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.