

sommaire

SÉMINAIRE ITINÉRANT DES FINANCES PUBLIQUES
« LA FISCALITÉ LOCALE À LA CROISÉE DES CHEMINS »
du 23 novembre 2022 à Nice

Propos introductifs	803
Philippe LUPPI et Renaud BOURGET	
Fiscalité locale et injustice fiscale	805
Laurent PANCRAZI	
Les compensations fiscales des réformes des collectivités locales	811
Marina ROTOLO	
L'intelligibilité de l'imposition locale	816
Philippe LUPPI	
La légitimité de l'imposition locale	822
Anouck LAUT	
Le financement des services départementaux d'incendie et de secours à la lumière des réformes	830
Général Philippe RIGAUD	
Colonel Florent COURREGES	
Capitaine Laura LERMYTTE	
Les évolutions de la fiscalité locale	834
Kevin LUCIANO	
L'ambiguïté du rôle de l' élu municipal en matière de fiscalité locale	838
Claudine TERRAZZONI-BIBLOCQUE	
L'illusion de l'autonomie financière et fiscale locale	839
Renaud BOURGET	
Conclusion du séminaire	850
Dominique CALVET	
BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI	851
L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI	856

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris Cité
Avocat au Barreau de Paris

Gilles PELLISSIER

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris Cité

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en
service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département de
la Moselle

Édouard Geffray

Conseiller d'État

Mattias Guyomar

Conseiller d'État

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des
dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Premier président de la cour de Cassation

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Finances locales

Le *BJCL* a le plaisir d'accueillir une nouvelle fois, dans ce numéro spécial de décembre, les contributions de qualité du séminaire itinérant de la Société française de finances publiques qui s'est tenu à Nice le 23 novembre 2022.

Le thème est évidemment essentiel : la fiscalité locale à la croisée des réformes.

Ce séminaire de réflexion organisé par Renaud Bourget, professeur de droit public, et Philippe Luppi, maître de conférences HDR de droit public de la Faculté de droit, de science politique et de management de Nice, École universitaire de recherche, s'est intéressé à des thématiques parfois anciennes mais en tenant compte des évolutions récentes. On n'en citera que quelques-unes : le mythe de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, fiscalité locale et injustice fiscale, les compensations fiscales de la réforme des collectivités territoriales, l'intelligibilité de l'imposition locale ou encore la légitimité de l'imposition locale. Ce séminaire bénéficiait aussi de retour d'expériences d'élus.

Le *BJCL* a souhaité que le domaine des finances soit bien présent dans ses colonnes et le numéro de janvier accueillera des chroniques financières dont celle, désormais régulière, de notre collaboratrice le professeur Damarey.

Les lecteurs retrouveront la jurisprudence commentée dans ce même numéro de janvier.

Le *BJCL* remercie ses fidèles lecteurs et, compte tenu de sa date de parution, leur souhaite tous ses meilleurs vœux pour l'année 2023.

Il ne fait guère de doutes que des projets de réformes viendront concerner en 2023 le secteur des collectivités territoriales. ■

Bernard POUJADE

L'illusion de l'autonomie financière et fiscale locale

Les universités et les collectivités territoriales semblent partager une même réalité, ainsi qu'un destin similaire : lorsque même les premières doivent accéder à l'autonomie au nom de principes gestionnaires néolibéraux, forcément que les secondes ne peuvent s'en passer au nom des mêmes principes dont ils sont venus, lentement mais sûrement, les soumettre sur le plan financier, elles aussi, à ce que Jerry Z. Muller nomme « *la tyrannie des métriques* »¹ ou, pour reprendre la formule tout aussi lumineuse d'Alain Supiot « *la gouvernance par les nombres* »². Si la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU ou loi Pécresse) du 10 août 2007 a reconnu l'autonomie de ces dernières afin de « *libérer leurs énergies, renforcer leur réactivité et leur donner plus de légitimité face à leurs partenaires* »³, mais sans réellement se soucier de leurs finances en déficit⁴, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales avait semblé faire de même à l'égard de celles-ci.

Le législateur organique aurait ainsi accordé le paradigme autonomiste dans un cadre financier également contraint, d'un côté, par les règles de discipline budgétaire du Traité de Maastricht de 1992, du pacte de stabilité et de croissance de 1997, puis du traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance de 2012 – règles traduites depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP) poursuivant « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » désormais inscrit à l'article 34 de la Constitution –, et tendu, de l'autre côté, par un transfert croissant de compétences étatiques vers les collectivités locales avec des compensations financières insuffisantes prenant la forme de dotations dont « *l'État s'efforce de restreindre le montant* »⁵. De telle sorte que l'observation réalisée par Pierre Jourde au sujet des universités – « *la pénurie généralisée, que l'État a refilée aux universités sous le masque de*

l'"autonomie" » a pour effet « *que bien des universités sont aujourd'hui à la fois autonomes et en faillite* »⁶ – n'est pas loin de caractériser, sans exagération aucune, la situation des collectivités territoriales françaises. À tout le moins, celles-ci sont désormais clairement soumises au modèle de gestion connu sous la formule de « *délégation de responsabilité* » (*Delegation von Verantwortung*) naguère théorisé par le juriste allemand Reinhard Höhn⁷ qui, pour résumer, utilise « *l'injonction paradoxale comme mode de gouvernance* »⁸. L'autonomie fiscale de collectivités locales financièrement contraintes semble ainsi illustrer le double mouvement d'« *autonomie dans la subordination* » et de « *dépendance dans l'autonomie* »⁹.

Depuis la révision opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2008, l'article 1^{er} de la Constitution pose désormais que l'organisation de la France est « *décentralisée* ». Auparavant, le texte constitutionnel ne prévoyait que la « *libre administration* » des collectivités territoriales, principe « *qui à y regarder de manière rétrospective, peut sembler bien vide sans décentralisation* »¹⁰. S'il convient d'être mesuré et prudent à l'égard de ce principe organisationnel, c'est parce que son inscription dans la Constitution est assez récente et qu'il vient ainsi s'inscrire à rebours du traditionnel modèle français d'État centralisé et centralisateur. Ainsi que l'écrivait Hauriou dans la préface intitulée « *La centralisation française* » à son *Précis de droit administratif* : « *Sans être un admirateur passionné de notre centralisation, il est bien permis de constater qu'elle est le résultat d'une évolution qui remonte très haut dans notre histoire* »¹¹. De son point de vue, si la « *forte centralisation* » de la France constitue « *l'une de ses chances* », c'est parce qu'elle s'avère être la pièce essentielle « *de la défense de la paix sociale* ». En effet, poursuivait-il, « *seul un État fortement centralisé paraît capable de lutter avec succès contre les puissances intérieures qui, nées de la liberté, se*

¹ Jerry Z. Muller, *The Tyranny of Metrics*, Princeton University Press, Princeton et Oxford, 2018, traduction française par P. Hersant, *La tyrannie des métriques*, éditions markus haller, Genève, 2020.

² Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres (Cours au Collège de France, 2012-2014)*, Fayard, Paris, 2015.

³ Selon les formules figurant sur le site internet du Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, « *autonomie des universités* », 1^{ère} publication le 24.05.2007 – Mise à jour le 14.05.2012, [https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid55933/comprendre-l-autonomie-des-universites.html].

⁴ Jean-Claude Martinez, « *Critique de la déraison pure. L'autonomie financière territoriale : un paradigme fumigène* », in J.-C. Martinez (dir.), *L'autonomie financière territoriale (Un paradigme planétaire revisité)*, l'Harmattan, Paris, 2014, p. 22.

⁵ Mathieu Conan et Raymond Muzellec, *Finances locales*, 7^e éd., col. les mémentos, Dalloz, Paris, 2018, p. 12.

⁶ Pierre Jourde, *Géographie intérieure*, Grasset, Paris, 2015, p. 229. Voir aussi du même auteur l'ouvrage qu'il a dirigé avec les contributions, entre autres, de Grégoire Bigot, Olivier Beaud et Olivier Jouanjan : *Université, la grande illusion*, L'esprit des péninsules, Paris, 2007.

⁷ Olivier Jouanjan, *Justifier l'injustifiable. L'ordre du discours juridique nazi*, col. Léviathan, PUF, Paris, 2017, p. 291 à 297 ; et Johann Chapoutot, *Libres d'obéir. Le management, du nazisme à aujourd'hui*, col. nrf essais, Gallimard, Paris, 2020.

⁸ Vincent de Gaulejac et Fabienne Hanique, *Le capitalisme paradoxal. Un système qui rend fou*, Seuil, Paris, 2015, p. 262.

⁹ Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres (Cours au Collège de France)*, op. cit., p. 352 à 355.

¹⁰ Xavier Cabannes, « *Constitution et finances publiques. 60 ans de V^e République* », in *Bulletin juridique des Collectivités Locales (BJCL)*, n° 4/18, avril 2018, p. 258.

¹¹ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 9^e éd., Sirey, Paris, 1919, p. VIII.

dressent l'une après l'autre pour l'étouffer »¹². Si « avec la centralisation, le jardin administratif était tracé à la française et rigoureusement aligné au cordeau »¹³, force est de constater que depuis notamment les années 1980 l'unité financière de la République a été brisée avec les 50 000 budgets annuels des collectivités locales¹⁴.

Le processus de décentralisation, et de la conséquente autonomie financière locale, a véritablement commencé avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions s'inscrivant dans les pas de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale permettant aux collectivités territoriales de voter, dans un cadre contraint, les taux des quatre taxes directes locales – taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti –, alors qu'elles ne pouvaient auparavant voter qu'un produit fiscal dont la charge était répartie entre les différents impôts par les services de l'État. Depuis lors, et sur près de quarante ans, l'on assiste à « une fièvre législative et "bougeotte" normative permanente pour toujours plus d'autonomie financière et fiscale »¹⁵. Adoptées à partir de 1982, les lois Defferre – du nom du ministre de l'Intérieur et de la décentralisation de l'époque – correspondent à la volonté politique du président Mitterrand de réaliser une profonde décentralisation de l'État. Ces lois constituent ce que l'on appellera par la suite l'« acte I de la décentralisation »¹⁶ qui a donné naissance à un nouveau cadre normatif se traduisant par au moins quatre évolutions majeures. En premier lieu, la tutelle exercée par le seul préfet disparaît. L'État contrôle les actes des collectivités locales *a posteriori*, non plus *a priori*, et ce par l'intermédiaire du préfet, des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes. Ainsi, en matière de contrôle des budgets locaux, l'on assiste à l'apparition d'une compétence exercée en tandem avec l'action combinée du préfet et de la chambre régionale des comptes. En deuxième lieu, elle transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de conseil général et régional, et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice. En troisième lieu, l'État transfère des blocs de compétences au bénéfice des communes, des départements et des régions. Enfin, les aides financières accordées aux collectivités locales par l'État sont globalisées sous la forme de dotations globales de fonctionnement, d'équipement, et de décentralisation.

Le processus d'approfondissement de l'autonomie financière locale s'est poursuivi avec la réforme de la décentralisation présentée par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, et communément nommée « acte II de la décentralisation ». Adopté le 11 décembre 2002 par le Parlement,

le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République est adopté le 17 mars 2003 par le Parlement réuni en congrès. Promulguée le 28 mars 2003, cette loi précise le principe de libre administration énoncé à l'article 72 de la Constitution en consacrant l'autonomie financière des collectivités territoriales, tant pour les recettes que pour les dépenses, et en élevant la péréquation en objectif à valeur constitutionnelle. Ce faisant, le nouveau cadre financier proposé par l'article 72-2 de la Constitution est censé marquer un tournant dans l'histoire du système de financement des collectivités territoriales et dans les relations financières entre l'État et les collectivités. À partir de l'acte II de la décentralisation, l'autonomie en matière de dépenses est illustrée par deux dispositions : d'une part, « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » (alinéa 1^{er} de l'article 72-2), et, d'autre part, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » (alinéa 4^e de l'article 72-2). S'agissant des recettes, la Constitution prévoit que dorénavant les collectivités « 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 » (alinéa 2^e de l'article 72-2). De plus, « 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 », une loi organique devant fixer les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre (alinéa 3^e de l'article 72-2). Il convient de noter qu'en indiquant que les collectivités peuvent « recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature », la réforme constitutionnelle a ouvert la voie à des partages d'impôts entre l'État et les collectivités territoriales. En prévoyant que les collectivités peuvent, dans les limites déterminées par la loi, non seulement voter les taux des impôts qu'elles perçoivent ainsi que l'avait déjà prévu la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, mais également en fixer l'assiette, l'article 72-2 serait venu étendre le pouvoir des assemblées locales en matière fiscale. Enfin, pour corriger les inégalités entre collectivités résultant en particulier de l'inégale répartition territoriale des assiettes fiscales, mais aussi de l'inégale répartition des charges entre collectivités, l'article 72-2 dispose *in fine* que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (alinéa 5^e de l'article 72-2).

Conformément à la prévision figurant à l'article 72-2 de la Constitution, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 est venue définir les ressources propres des collectivités locales et fixer un plancher en deçà duquel le taux d'autonomie financière des collectivités locales ne peut pas descendre. Les ressources propres sont celles dont les collectivités conservent, au moins partiellement, la maîtrise, par opposition à celles qui ne dépendent que de la volonté de l'État. Les recettes fiscales et autres ressources propres sont les impositions de toutes natures

¹² Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 10^e éd., Sirey, Paris, 1921, p. V et VI.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Jean-Claude Martinez et Pierre di Malta, *Droit budgétaire*, 3^e éd., Litec, Paris, 1999, p. XI et XII.

¹⁵ Jean-Claude Martinez, « Critique de la déraison pure. L'autonomie financière territoriale », *op. cit.*, p. 30.

¹⁶ Entre mars 1982 et juillet 1983, trois lois sont promulguées en ce sens : la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; la loi du 22 juillet 1983 qui complète la loi du 7 janvier 1983.

visées par le deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs. En revanche, ne sont pas considérées comme des ressources propres les dotations ou subventions de l'État, les ressources déléguées par l'État, les ressources liées à une compétence expérimentale, et les emprunts. Comme le prévoit l'article 4 de ladite loi organique, pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003, ce qui concrètement renvoie aux ratios suivants : 60,8 % pour les communes et leurs établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre ; 58,6 % pour les départements ; et 41,7 % pour les régions.

Certes, les dotations versées par l'État ne rentrant pas dans la catégorie des ressources propres, les ratios d'autonomie seront respectés dès lors que la part des secondes reste déterminante vis-à-vis des premières en maintenant les rapports figés en 2003. Néanmoins, ce mécanisme a pour effet que les ratios d'autonomie financière des collectivités locales n'ont cessé de s'améliorer alors que la situation financière des collectivités locales s'est dégradée¹⁷. La raison de cet effet paradoxal est simple : les ratios d'autonomie financière ne peuvent que s'améliorer dès lors que la part des dotations de l'État baisse. Or, depuis 2012, l'on assiste à la baisse des concours financiers de l'État en général, et de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en particulier dans le cadre de la contribution des collectivités locales à l'effort de réduction des déficits publics ; baisse que le Conseil constitutionnel a toujours refusé de censurer, n'y voyant pas une atteinte « d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales »¹⁸. L'illusion est ici tellement parfaite qu'un regard avisé ne pourra s'empêcher de penser qu'elle est conforme à l'objectif initialement recherché mais inavoué. Récemment, les rapporteurs de la mal nommée¹⁹ « Mission flash sur l'autonomie financière des collectivités territoriales » – créée par la délégation de l'Assemblée nationale aux collectivités territoriales et à la décentralisation dans la perspective de la révision constitutionnelle souhaitée par le président Macron – ont souligné « la désillusion des acteurs locaux par rapport aux espoirs suscités par la révision constitutionnelle de 2003 »²⁰. À la question de savoir si les collectivités territoriales françaises jouissent, ou non, aujourd'hui, d'une véritable autonomie financière, les deux rapporteurs ont répondu ainsi : « Si l'on se fie seulement à la lettre de l'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation

décentralisée de la République, et à celle du Code général des collectivités territoriales [CGCT] qui comporte un chapitre ainsi intitulé, oui, sans doute possible. Si l'on écoute les élus locaux et la perception qu'ils ont de l'autonomie financière des collectivités dont ils assument la responsabilité, on peut concevoir les plus grands doutes sur l'existence réelle d'une autonomie financière des collectivités territoriales »²¹.

D'ailleurs, les entorses portées par le législateur au principe d'autonomie financière sont nombreuses : suppression de la taxe professionnelle alors qu'elle était l'un des principaux impôts locaux ; refus de la compensation intégrale des transferts imposés par l'État en matière de solidarité sociale (RMI puis RSA) ; baisse des concours financiers de l'État à partir de 2012, et notamment de la dotation globale de fonctionnement ; dégrèvement pour 80 % de ses assujettis de la taxe d'habitation ; ou encore l'ambigu processus dit de contractualisation de la maîtrise de la dépense publique locale imposée aux 322 collectivités territoriales les plus importantes²². Si l'autonomie financière des collectivités territoriales avait été reconnue par le Conseil constitutionnel²³ avant que le constituant et le législateur organique ne viennent expressément la consacrer en 2003 et 2004, force est de reconnaître qu'aucune de ces entorses aux conséquences financières importantes n'a été de nature à susciter de la part du Conseil constitutionnel, lorsqu'il a eu à se prononcer, une décision fondée « sur le non-respect du principe d'autonomie financière permettant de stopper un processus qui à chaque fois a priori était susceptible de porter atteinte audit principe entendu au sens large »²⁴.

Si une perspective ou plutôt une mode « académique » a pu vivre son temps et a permis à des travaux universitaires et parlementaires de prospérer à partir de la consécration constitutionnelle, voilà déjà dix-sept ans, de l'autonomie financière et du principe constitutionnel de libre administration qui la sous-tend, il semble bien que l'on ne soit en présence que d'un simple phénomène nominaliste, de telle sorte que l'autonomie financière n'a finalement d'existence réelle que dans l'intitulé de la loi organique du 29 juillet 2004, puisqu'au demeurant l'article 72-2 de la Constitution n'y fait nullement référence. Dès lors, il n'est pas surprenant que la notion d'autonomie financière locale soit désormais renvoyée à ce qu'elle est : au mieux un « oxymore juridique »²⁵

²¹ Ibid., p. 55.

²² La plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique précise que « La démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités, initiée lors de la conférence nationale des territoires (CNT) tenue en 2017 à Cahors, vise à développer une approche partenariale pour la régulation de la dépense locale ». Concrètement, ces « contrats de Cahors visent à associer les collectivités à la maîtrise de la dépense publique », avec pour objectif de diminuer le ratio de dépenses publiques. Pour ce faire, les collectivités territoriales devaient réaliser, entre 2017 et 2022, des économies à hauteur de 13 Md€ en dépenses de fonctionnement par rapport à leur évolution spontanée, soit 2,6 Md€ chaque année, [https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-contractualisation-entre-letat-et-les-collectivites].

²³ DC n° 90-277 du 25 juillet 1990 et DC n° 90-274 du 29 mai 1990.

²⁴ Mathieu Conan et Raymond Muzellec, *Finances locales*, op. cit., p. 2 et 3.

²⁵ Jean-François Monteils, « L'autonomie financière des collectivités territoriales : un oxymore juridique », in *BJCL*, n° 4/18, avril 2018, p. 261.

¹⁷ Les co-rapporteurs Christophe Jerretie et Charles de Courson de la Mission flash sur la réforme des institutions (*Expérimentation et différenciation territoriale – Autonomie financière des collectivités territoriales*, rapport n° 912, XV^e législature, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Assemblée Nationale, Paris, 2018, p. 66) observent ainsi qu'« entre 2003 et 2015, ce ratio a progressé régulièrement, passant de 60,8 % à 68,6 % pour le bloc communal, de 58,6 % à 70,9 % pour les départements et de 41,7 % à 62,5 % pour les régions ».

¹⁸ Décision n° 214-707 DC du 29 décembre 2014, considérant n° 23.

¹⁹ Au sujet de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, on lira avec intérêt l'essai de Régis Debray, *Civilisation. Comment nous sommes devenus américains*, Gallimard, Paris, 2017, notamment p. 73 et p. 87 à 99.

²⁰ Christophe Jerretie et Charles de Courson (co-rapporteurs), *Mission flash sur la réforme des institutions*, op. cit., p. 62.

ou « une vieille lune »²⁶, au pire « une fable et légende »²⁷ ou un « paradigme fumigène »²⁸. En fin de compte, l'acte II de la décentralisation est venu offrir à l'ordre juridique local, pour reprendre la formule de l'italien Puviani, une nouvelle « illusion financière »²⁹. Aussi, la révélation sommaire de la face cachée de l'onction constitutionnelle qu'aurait reçue, de l'avis général à l'époque, l'autonomie financière locale doit-elle conduire le commentateur à réviser l'approche de la matière en soulignant le caractère illusoire de sa mise en œuvre pratique.

Selon l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ». Bien évidemment, la libre administration, « principe constitutionnel tout de même évanescant, n'a de sens et de portée réelle que si les collectivités territoriales disposent, au-delà des affaires dites locales, de réelles compétences attribuées par la loi, au risque de voir ce principe n'être qu'une coquille vide ou presque. En outre, les collectivités territoriales ne peuvent s'administrer librement et donc exercer leurs compétences que si elles ont les moyens financiers » pour le faire³⁰. Les ressources des collectivités territoriales peuvent avoir des origines et des formes variées : dotations, subventions, impositions de toutes natures (impôts et taxes) de l'article 34 de la Constitution, redevances, et emprunts. Toutefois, à bien y regarder, tant en France métropolitaine, qu'ultramarine³¹ où l'on pourrait alors y trouver la manifestation du fédéralisme fiscal caractérisant *a priori* des systèmes qui existent, par exemple, en Espagne, en Argentine ou au Brésil, l'addition des compétences fiscales locales qui semble apparemment conduire « aux marges de la souveraineté » fiscale³² ne parvient jamais à franchir le pas du « démembrement de la souveraineté fiscale des États »³³. Tant et si bien qu'en France, malgré la proclamation nominale de l'autonomie financière des collectivités locales, leurs

compétences ne s'exercent que dans les encadrements et limitations qu'a prévus le législateur. À l'absence d'un réel pouvoir fiscal (I), s'ajoute également l'absence d'une réelle sanctuarisation des ressources des collectivités territoriales (II).

I. L'absence d'un réel pouvoir fiscal des collectivités territoriales

Les réformes résultant des actes I et II de la décentralisation, ainsi que les dispositions de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale ont eu pour effet de présenter, notamment dans l'esprit des élus locaux et de certains commentateurs, l'existence d'une fiscalité locale et son niveau comme les critères *a priori* du degré d'autonomie des collectivités territoriales, et partant, de la réalité de leur liberté à s'administrer. Pourtant, les collectivités locales n'ont pas à proprement parler de pouvoir fiscal, sauf à considérer que celui-ci est résiduel. En effet, par le jeu de l'article 34 de la Constitution mettant en œuvre le principe de réserve de loi ou de compétence normative exclusive du législateur en matière d'impositions de toutes natures³⁴, le pouvoir fiscal des collectivités locales se limite à la mise en œuvre des impôts locaux autorisés par la loi et à la fixation de leur taux dans des limites strictement encadrées (loi du 10 janvier 1980). Aussi, le principe de libre administration des collectivités locales implique-t-il seulement, en matière fiscale, la reconnaissance au profit de ces dernières d'un pouvoir résiduel leur permettant de préciser en certains points la législation relative aux impôts locaux, c'est-à-dire aux impositions perçues par l'État au profit des collectivités locales. Ce pouvoir fiscal résiduel permet aux collectivités territoriales de voter, dans des limites strictement encadrées par la loi, le tarif ou le taux des impositions locales (A) et d'en moduler le régime notamment par l'octroi aux contribuables locaux d'abattements ou d'exonérations facultatives (B).

A. Le pouvoir fiscal résiduel des collectivités territoriales concernant le vote du taux des impôts locaux

L'acquisition par les collectivités locales de leur pouvoir fiscal résiduel a été tardive puisque c'est la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 qui a permis aux collectivités territoriales de voter les taux des quatre impositions directes locales³⁵, alors qu'elles ne pouvaient auparavant voter qu'un produit fiscal dont la charge était répartie entre les différents impôts par les services de l'État³⁶. Aussi, l'article 2 de la loi de 1980

²⁶ Xavier Cabanes, « L'autonomie financière des collectivités locales après les récentes lois financières. Une adolescence difficile ou déjà une vieille lune ? », in *AJDA*, 2018, p. 720.

²⁷ Matthieu Rouveyre, « L'autonomie financière des collectivités territoriales : entre fable et légende », in *BJCL*, n° 4/18, avril 2018, p. 265.

²⁸ Jean-Claude Martinez, « Critique de la déraison pure. L'autonomie financière territoriale », *op. cit.*, p. 26.

²⁹ Amilcare Puviani, *Teoria della illusione finanziaria*, Remo Sandron-Editor, Milan-Palermo-Naples, 1903.

³⁰ Xavier Cabanes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », in *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, septembre 2015, n° 131, 2015, p. 7.

³¹ L'on pense ici, entre autres, à la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer qui a doté Saint-Barthélemy et Saint-Martin d'une compétence fiscale distincte. Voir à ce sujet Renaud Bourget, « La taxe sur les infrastructures électriques et de télécommunications aériennes a-t-elle été instituée régulièrement par la Collectivité de Saint-Barthélemy ? » (CE, n° 358701, 16 octobre 2013), in *BJCL*, n° 12/13, décembre 2013, p. 839 à 843 ; Renaud Bourget, « Le conseil territorial de Saint Martin peut-il instituer une retenue à la source ? » (CE, n° 388299, 30 novembre 2015), in *BJCL*, n° 2/16, février 2016, p. 126 à 130 ; Renaud Bourget, « Le conseil territorial de Saint Martin peut-il adopter une mesure tendant à la démonétisation du versement du RSA ? » (CE, n° 399584, 8 février 2017), in *BJCL*, n° 4/17, juin 2017, p. 213 à 216 ; et Renaud Bourget, « L'aide financière de l'État français aux collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à la suite du passage de l'Ouragan Irma », in L. Ayraut, J. Benetti et M. Conan (dir.), *Les premières lois financières de la présidence Macron*, IRJS Éditions, Paris, 2019, p. 397 à 412. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, voir Renaud Bourget, « À propos de deux spécificités juridiques polynésiennes : les notions de "Loi du pays" et de motion constructive de renvoi budgétaire », in *RFFP*, novembre 2012, n° 120, p. 149 à 164.

³² Jacques Blanc, « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie ? », in François Terré (dir.), *L'impôt*, Archives de Philosophie du droit, t. 46, Dalloz, Paris, 2002, p. 33.

³³ Jean-Claude Martinez, « Critique de la déraison pure. L'autonomie financière territoriale », *op. cit.*, p. 43.

³⁴ Sur la distinction doctrinale des principes de légalité et de réserve de loi en matière fiscale, voir Renaud Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal. Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^e et XX^e siècles)*, préf. de E. Simón Acosta, Dalloz, Paris, 2012, n° 1166, p. 940.

³⁵ Ces quatre impositions sont plus connues, en raison de leur longévité, sous le nom de « quatre vieilles » : taxe d'habitation, taxe professionnelle – supprimée par la loi de finances pour 2010 –, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties.

³⁶ Daniel Hoefel, *Projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, rapport n° 324, commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, 2004, Paris, p. 10.

est-il venu prévoir qu'à partir de 1981 « les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ». Toutefois, le législateur limite immédiatement le pouvoir reconnu en encadrant strictement toute variation de taux ³⁷. À cet égard, la réforme de 2003 n'a introduit aucun changement fondamental. Tout au plus est-elle venue confirmer la compétence fiscale résiduelle que les collectivités locales exercent depuis 1981 en gravant au deuxième alinéa de l'article 72-2 la Constitution que celles-ci « 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 ». Si les mécanismes législatifs encadrant la possibilité pour les collectivités de voter le taux des impositions locales sont variés, il en existe aujourd'hui principalement deux.

En premier lieu, la liberté de fixer le taux ou le tarif d'une imposition locale peut être encadrée par une limitation opérée par un seuil inférieur et un seul supérieur. Tel est le cadre prévu par l'article L. 2333-30 du CGTC pour la taxe de séjour dont le tarif ne pourra franchir, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée, un « tarif plancher » et un « tarif plafond ». Par exemple, s'agissant d'un terrain de camping, le tarif de la taxe de séjour par nuitée et par personne a pour seuil inférieur 0,20 € et pour seuil supérieur 0,60 €. S'il s'agit d'un palace, les seuils de référence sont alors de 0,70 € et 4 €. Concrètement, les conseils municipaux peuvent librement moduler les tarifs à l'intérieur des seuils établis par la loi sans jamais aller au-delà ou en deçà. Au passage, notons que la taxe de séjour ³⁸ illustre la possibilité qu'a une collectivité locale de percevoir ou non certaines impositions créées par le législateur qui en a aussi fixé le régime juridique. Ainsi qu'il en va également, par exemple, pour la taxe locale sur la publicité extérieure ³⁹ et la taxe d'enlèvement des déchets ménagers ⁴⁰, la perception de la taxe de séjour est facultative. Si l'organe délibérant de la collectivité a en l'espèce un choix budgétaire et politique à effectuer, il n'a en revanche aucun pouvoir de création de l'imposition. Tout au

plus peut-il « librement décider de recourir à l'option fiscale que [lui] a laissée le législateur » ⁴¹.

En second lieu, le législateur peut décider d'établir un mécanisme de liaison et de plafonnement de taux comme il l'a fait s'agissant de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ou encore la cotisation foncière des entreprises ⁴². En ce sens, l'article 1636 B septies du code général des impôts (CGI) prévoit que « les taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation votés par une commune ne peuvent excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé », tandis que « le taux de la cotisation foncière des entreprises voté par une commune ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes ». De même, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties voté par un département « ne peut excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des départements ». Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent avoir la possibilité de moduler le régime de certaines impositions dès lors que le législateur a retenu cette faculté.

B. Le pouvoir fiscal résiduel des collectivités territoriales concernant la modulation du régime des impôts locaux

Concrètement, les collectivités locales peuvent, lorsque la possibilité en a été prévue par la loi, soit minorer la base d'imposition – comme c'est le cas en matière de taxe d'habitation –, soit accorder des exonérations – comme c'est le cas en matière de taxe foncière ou de cotisation foncière des entreprises.

Concernant d'abord la possibilité que leur laisse le législateur de majorer l'abattement obligatoire pour charges de famille, les conseils municipaux peuvent prendre trois catégories de décisions ⁴³. À l'abattement obligatoire pour charges de famille fixé, pour les personnes à charge à titre exclusif ou principal à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes, ils peuvent décider de majorer ces taux d'un ou plusieurs points sans excéder 10 points. L'abattement général facultatif à la base, que les conseils municipaux peuvent instituer, est égal à un certain pourcentage, ce pourcentage pouvant varier de 1 % à 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune. Ensuite,

³⁷ L'article 2 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 précise que les conseils des collectivités locales ne peuvent que « soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ; soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes, sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen des trois autres taxes pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes pour l'année d'imposition. Toutefois, pour les départements et les communes, lorsque le taux de la taxe professionnelle ainsi déterminé est inférieur à la moyenne constatée pour cette taxe l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature, il peut faire l'objet d'une majoration au plus égale à 5 p. 100 de cette moyenne sans pouvoir la dépasser ».

³⁸ Créée par une loi de 1910, la taxe de séjour est instituée à l'initiative des communes réalisant des dépenses favorisant l'accueil des touristes. D'abord prévue pour être instituée par les seules stations classées de tourisme, elle concerne aujourd'hui les communes de montagne, les communes littorales, les communes réalisant des actions de promotion touristique et, enfin les communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels. Certains auteurs voient dans cette taxe, imitée de la « Kür Taxe » allemande, les prémices de la prise en compte de l'environnement par la fiscalité. Voir en ce sens Jean-Luc Albert, « La dimension environnementale dans l'histoire fiscale française », in RFFP, avril 2011, n° 114, p. 14 et 15.

³⁹ Article L. 2333-6 du CGTC.

⁴⁰ Article 1520 du code général des impôts.

⁴¹ Xavier Cabannes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », op. cit., p. 11.

⁴² La cotisation foncière des entreprises (CFE) est l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET) avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Depuis 2010, la CET remplace la taxe professionnelle sur les équipements et biens mobiliers. Contrairement à cette dernière, dont elle reprend l'essentiel des règles, la CFE est basée uniquement sur les biens soumis à la taxe foncière. Cette taxe est due dans chaque commune où l'entreprise dispose de locaux et de terrains. A noter que la loi de finances pour 2023 a prévu une suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur deux ans. Cette suppression s'accompagne d'une réduction du plafonnement de la contribution économique territoriale.

⁴³ Article 1411 du CGI.

les conseils municipaux peuvent instituer un abattement spécial facultatif à la base égal à un pourcentage de la valeur locative moyenne des habitations de la commune, exprimé en nombre entier, ne pouvant excéder 15 % de la valeur locative moyenne pour les contribuables de condition modeste qui occupent un logement dont la valeur locative ne dépasse pas un certain plafond. Enfin, les conseils municipaux peuvent instituer un abattement de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune en faveur des personnes handicapées ou des contribuables occupant leur logement avec celles-ci.

La seconde technique par laquelle les collectivités peuvent agir sur le champ d'application des impositions locales est celle des exonérations. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent ainsi décider d'exonérer de la cotisation foncière des entreprises, en totalité ou en partie, certaines catégories de contribuable⁴⁴. À l'inverse, et même si cela est plus rare, certaines exonérations prévues par le législateur ne s'appliquent « *sauf délibération contraire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre* ». Tel est le cas de l'exonération de cotisation foncière des entreprises établie au bénéfice de certains loueurs de locaux meublés⁴⁵. De même, l'article 1383-0 B du CGI permet aux collectivités territoriales de décider d'exonérer pendant trois ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties à concurrence d'un taux compris entre 50 % et 100 % les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1989 qui ont fait l'objet, par le propriétaire, de dépenses d'équipement supportées pour la contribution à la transition énergétique de leur habitation principale lorsque le montant total des dépenses payées au cours de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération est supérieur à 10 000 € par logement ou lorsque le montant total des dépenses payées au cours des trois années qui précèdent l'année d'application de l'exonération est supérieur à 15 000 € par logement. Sont ici visées toutes les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses pour la contribution à la transition énergétique de l'article 200 *quater* du CGI⁴⁶. Enfin, l'article 1383-0 B *bis* du CGI réserve la possibilité aux collectivités territoriales d'exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties à concurrence de 50 % ou de 100 % les constructions de logements neufs achevées à compter du 1^{er} janvier 2009 dont le niveau élevé de performance énergétique globale est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur.

Toutefois, il faut bien comprendre que la mise en œuvre par la collectivité locale de ces mesures facultatives d'abattement supplémentaire en matière de taxe d'habitation ou

d'exonération totale ou partielle de cotisation foncière des entreprises ou de taxe foncière relève d'un choix politique qui suppose aussi un coût politique. En effet, lorsque les abattements ou les exonérations d'impositions locales sont de plein droit, l'État compense alors la perte que subissent les communes par le biais d'une dotation financière⁴⁷. Cela est bien normal, puisque cette perte de recettes fiscales pour les collectivités résulte en réalité d'un choix non pas opéré par les collectivités locales, mais imposé par législateur. En revanche, le caractère facultatif des dispositifs d'abattement ou d'exonération permet à l'État d'éviter sa compensation financière – puisque c'est alors le choix de la collectivité locale –, ce qui n'encourage pas vraiment les collectivités à recourir à ce dispositif d'exonération⁴⁸. Pointant l'illusion financière que suppose également la mise en œuvre de l'éco-fiscalité⁴⁹, Xavier Cabannes a ainsi pu observer que « *si de telles dispositions vont bien évidemment dans le sens du développement de l'utilisation des énergies renouvelables, le fait que ces exonérations ne soient pas compensées financièrement par l'État peut freiner quelque peu l'ardeur de certaines collectivités à y recourir* »⁵⁰. Comme nous le voyons, l'exercice par la collectivité locale de son pouvoir fiscal, aussi résiduel soit-il, lui en coûtera en termes de recettes fiscales.

II. L'absence d'une réelle sanctuarisation des ressources des collectivités territoriales

L'illusion de l'autonomie financière locale ne tient pas qu'à l'existence d'un pouvoir fiscal résiduel des collectivités territoriales qui n'ont pas plus le pouvoir de créer l'impôt local que de le percevoir. Encore que l'on pourrait objecter que la République française connaît bien des collectivités locales dotées en son sein de l'« *autonomie fiscale* », voire de la « *souveraineté fiscale* »⁵¹. L'on pense ici à ces collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, dotées d'un statut fixé par la loi organique, que sont la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna – auxquelles l'on peut ajouter la Nouvelle-Calédonie⁵² –, et qui disposent *a priori* d'une véritable « *autonomie fiscale en ce sens qu'elles ont la capacité juridique de définir et d'appliquer elles-mêmes la législation fiscale de leur choix, à la place de la législation*

⁴⁷ Voir, par exemple, l'article L. 2335-3 du CGTC.

⁴⁸ Renaud Bourget, « Le energie rinnovabili e la finanza locale: la esperienza francese », in Giuseppe Franco Ferrari (dir.), *Energie rinnovabili e finanza locale (Una mappa internazionale)*, Carocci editore, Rome, 2014, p. 116.

⁴⁹ Renaud Bourget, « Propos sur quelques promoteurs de la fiscalité sur l'énergie », in *Revue Européenne et Internationale de Droit Fiscal*, Bruylant, n° 2016/3, p. 293.

⁵⁰ Xavier Cabannes, « Les énergies renouvelables et la fiscalité locale », in *AJCT*, 14 septembre 2010, p. 23.

⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, t. I, Paris, 2012, p. 112 : « La souveraineté fiscale de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française leur a permis de financer leur développement, tout en incitant les acteurs économiques à investir, dans le cadre de réglementations spécifiques. » Toutefois, Marc Debène (« Autonomie financière, autonomie fiscale et Autonomie de la Polynésie française », in *RFFP*, n° 146, mai 2019, p. 188) considère que le terme de « souveraineté fiscale » aurait été imprudemment retenu par la Cour des comptes pour caractériser la situation en la matière de la Polynésie française.

⁵² Depuis l'accord de Nouméa de mai 1998 et la révision constitutionnelle de juillet 1998, la Nouvelle-Calédonie est soumise à un statut *sui generis* et évolutif.

⁴⁴ Sont notamment visés les caisses de crédit municipal (art. 1464 du CGI); les théâtres et autres spectacles (art. 1464 A); les médecins, auxiliaires médicaux et vétérinaires (art. 1464 D); les sociétés coopératives agricoles (art. 1464 E); les entreprises les établissements exerçant une activité commerciale ou artisanale dans une zone de revitalisation des centres villes (art. 1464 F); les établissements réalisant une activité de vente de livres neufs au détail labélisés « librairie indépendante » (art. 1464 I) ou encore, parce que la liste est longue, ayant pour activité principale la vente au détail de phonogrammes (art. 1464 M).

⁴⁵ Article 1459 du CGI.

⁴⁶ Il s'agit, entre autres, des dépenses engagées pour la pose de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées; de matériaux d'isolation thermique des parois opaques; d'équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant au bois ou autres biomasses, ou à l'énergie solaire thermique; ou encore de pompes à chaleur.

fiscale applicable ailleurs en France »⁵³. Par exemple, la Polynésie française dispose aujourd'hui d'un système fiscal autonome, c'est-à-dire d'« un ordre fiscal régi par des règles particulières regroupées dans un code des impôts propre » constituant « ainsi un territoire fiscal indépendant du territoire fiscal de la République [ce qui permet à l'administration fiscale de préciser qu'en ce domaine la Polynésie française est assimilable à un État étranger] nécessitant la conclusion d'une convention fiscale à l'instar de celle que la France négocie avec les autres États »⁵⁴. L'assemblée de Polynésie française a ainsi le pouvoir de créer, par une « loi du pays »⁵⁵, des impôts et des taxes, d'en déterminer les règles de calcul et de perception, afin de doter le budget du pays des recettes nécessaires.

Naturellement, la cour des comptes souligne que cette autonomie fiscale ultramarine est « large » : « Elle s'étend de la création d'impôts [élaboration de la législation en matière d'assiette et de taux] aux modalités d'administration [contrôle, contentieux et recouvrement]. Elle n'est, en principe, limitée que par des règles de droit qui, par leur objet spécial, sont applicables sur tout le territoire de la République et par les principes généraux du droit »⁵⁶. C'était toutefois sans compter avec l'interprétation constructive – et restrictive – du Conseil d'État qui a jugé⁵⁷ qu'une collectivité d'outre-mer ne pourrait instituer un impôt spécifique qui ne se rattacherait ni par son assiette, ni par sa finalité à l'une de ses compétences matérielles⁵⁸. De même, si certains avaient pu penser que la Polynésie française s'était vue reconnaître par la loi organique « la compétence fiscale à titre exclusif », le Conseil constitutionnel et le Conseil

d'État ont en décidé autrement⁵⁹. L'autonomie fiscale des collectivités d'outre-mer peut ainsi parfois s'avérer ne pas être aussi large que le laisserait penser leur statut organique. Les collectivités territoriales de droit commun sont bien loin de bénéficier, nous l'avons compris, de l'autonomie fiscale ultramarine. Elles le sont d'autant moins qu'en dépit de la formule consacrée au troisième alinéa de l'article 72-2 la Constitution selon laquelle « 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 », celles-ci ne sont pas sanctuarisées, ou alors leur sanctuarisation n'est qu'une « légende »⁶⁰. À vrai dire, les collectivités locales subissent à la fois les difficultés liées au démantèlement progressif de la fiscalité locale (A), ainsi que l'absence de la compensation intégrale des compétences que l'État leur a transférées notamment en matière d'allocations individuelles de solidarité (B).

A. Le démantèlement progressif de la fiscalité locale

Si l'article 72-2 de la Constitution, consacrant ainsi l'une des avancées de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, prévoit que la loi peut autoriser les collectivités à fixer l'assiette et le taux des impositions de toutes natures dont elles perçoivent tout ou partie du produit « dans les limites qu'elle détermine », cette précision *in fine* signifie aussi que ce que « la loi a fait, elle peut le défaire », de telle sorte que « loin de venir consacrer un pouvoir fiscal local, cette disposition, par la place centrale accordée à la loi dont [tout] part, en nie l'existence. En effet, si la Constitution donne au législateur la possibilité d'accorder en la matière une marge de manœuvre, un pouvoir de décision, aux collectivités, elle lui donne aussi, a contrario, la possibilité de ne leur en accorder aucune et de leur retirer les compétences dont elles disposeraient »⁶¹. Le législateur ne s'en est d'ailleurs pas privé depuis 1980, et bien plus encore à partir de la fin des années 1990⁶².

⁵³ Xavier Cabannes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *op. cit.*, p. 16 et 17.

⁵⁴ Marc Debène, « Autonomie financière, autonomie fiscale et Autonomie de la Polynésie française », *op. cit.*, p. 189.

⁵⁵ Renaud Bourget, « À propos de deux spécificités juridiques polynésiennes : les notions de "Loi du pays" et de motion constructive de renvoi budgétaire », *op. cit.*, p. 149 et ss.

⁵⁶ Cour des comptes, *L'autonomie fiscale en outre-mer*, rapport public thématique, 2013, Paris, p. 17. À noter que l'exercice en outre-mer de la compétence fiscale est ancien. Le rapport précité indique que : « Selon les dispositions de l'article 34 de la loi du 13 avril 1900, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont été autorisées à percevoir des recettes propres pour financer les dépenses nécessaires à leur administration. Wallis-et-Futuna a disposé de l'intégralité du pouvoir fiscal depuis l'origine du protectorat, en 1887, et pour Saint-Pierre-et-Miquelon, l'attribution de cette compétence date d'une période bien antérieure à son accession au statut de territoire d'outre-mer (TOM) en 1946. Saint-Barthélemy et Saint-Martin, anciens ports francs devenus communes du département de la Guadeloupe en 1946, n'ont, en revanche recouvré leur autonomie fiscale que depuis 2007, en devenant des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. »

⁵⁷ CE 16 octobre 2013, *Société Électricité de France et Société Orange*, n°s 358701 et 359137.

⁵⁸ Renaud Bourget, « La taxe sur les infrastructures électriques et de télécommunication aériennes a-t-elle été instituée régulièrement par la collectivité de Saint-Barthélemy », *op. cit.*, p. 839 à 843. Ainsi, si l'article LO 6214-3 I du CGCT a opéré le transfert de compétence en matière d'énergie, il ne l'a pas fait pour la matière des télécommunications dont la compétence continue donc à être exercée à titre exclusif par l'État. Il fallait dès lors en déduire que si la Collectivité est compétente pour instituer une taxe portant sur les infrastructures électriques, elle ne l'est pas pour établir une taxe assise sur les infrastructures de télécommunications. En d'autres termes, la taxe litigieuse empiète sur la compétence de l'État en cela seulement qu'elle porte sur le réseau de télécommunications. Toutefois, le Conseil d'État s'est finalement prononcé en faveur de la compétence de la collectivité territoriale à instituer une taxe sur les réseaux aériens de télécommunications et d'électricité en prenant en compte non pas l'assiette, mais l'objet environnemental – à savoir l'enfouissement des lignes téléphoniques et des câbles électriques – qu'il avait cru bon d'attribuer à cette imposition, l'article LO 6214-3 du CGCT ayant donné compétence à Saint-Barthélemy tant en matière fiscale qu'environnementale.

⁵⁹ Ainsi que le relève Marc Debène (« Autonomie financière, autonomie fiscale et Autonomie de la Polynésie française », *op. cit.*, p. 191), « s'interrogeant sur la taxe d'aéroport créée par l'État pour financer les interventions justifiées par la sécurité qui relève de ses attributions, le Conseil d'État (n° 293542, 12 janvier 2007) puis le Conseil constitutionnel (décision 2007-1 LOM du 3 mai 2007) ont admis cette possibilité en se référant à la mission d'intérêt général qui incombe à l'État en vertu de ses compétences ».

⁶⁰ Matthieu Rouveyre, « L'autonomie financière des collectivités territoriales : entre fable et légende », *op. cit.*, p. 265 et 267.

⁶¹ Xavier Cabannes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *op. cit.*, p. 15.

⁶² Le rapport sénatorial sur le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Daniel Hoefel, *op. cit.*, p. 14) constate qu'après la suppression, par la loi de finances pour 1993, des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, furent en effet successivement décidées : « La suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux, soit plus de 10 % des recettes fiscales totales des régions, et la réduction des droits de mutation à titre onéreux des départements (article 29 de la loi de finances pour 1999) ; la suppression de la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires, soit près d'un tiers de l'assiette de cet impôt dont le produit représente près de la moitié du produit des quatre taxes directes locales (article 44 de la loi de finances pour 1999) ; l'unification des taux départementaux des droits de mutation à titre onéreux sur les locaux d'habitation (article 9 de la loi de finances pour 2000) ; la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, soit près de 15 % des recettes fiscales totales des régions et 22 % du produit des quatre taxes (article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000) ; la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur pour les personnes physiques, les associations et les personnes morales pour les trois premiers véhicules (article 6 de la loi de finances pour 2001 et article 24 de la loi de finances pour 2002). »

Tant et si bien que si la part des recettes fiscales provenant des impositions dont les collectivités territoriales votent les taux représentait, jusqu'en 1998, 54 % du montant de leurs recettes totales hors emprunt, cette proportion a notablement décliné depuis lors, nous allons le voir, avec la disparition de pans entiers de la fiscalité locale ⁶³.

Parmi de nombreux exemples illustrant le démantèlement du pouvoir fiscal résiduel des collectivités locales, celui de la loi de finances pour 2010 qui a remplacé la taxe professionnelle (TP) principalement par la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est significatif. Le remplacement de la TP par la CET n'étant pas financièrement suffisant, le législateur a accessoirement créé une nouvelle taxe assise sur l'énergie, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ⁶⁴. Or, si les collectivités fixaient le taux de la taxe professionnelle, sous réserve du respect de l'encadrement légal des taux, elles n'ont en revanche aucune compétence pour moduler les taux de la CVAE et de l'IFER qui sont votés par le Parlement. De même, la loi de finances pour 2015 a supprimé la taxe sur les spectacles portant sur les manifestations sportives et dont le tarif, fixé par le législateur, pouvait être majoré jusqu'à 50 % par les conseils municipaux ⁶⁵. Afin de compenser la perte de recettes en résultant, le législateur a prévu un prélèvement sur les recettes de l'État et a, ce faisant, privé les communes de l'exercice en la matière de leur pouvoir résiduel. Par conséquent, ce dernier est d'autant plus faible que « *le législateur peut donc redessiner les contours de la fiscalité locale mais aussi, par voie de conséquence, les compétences fiscales des collectivités territoriales* » ⁶⁶. Aux exemples de la suppression de la taxe professionnelle et de la taxe sur les spectacles portant sur les manifestations sportives, il convient d'y ajouter la mise en œuvre par la loi de finances pour 2018 du projet de suppression de la taxe d'habitation ayant conduit le législateur à en dégrever 80 % de ses assujettis qui ne la paieront plus à compter de 2020 ⁶⁷.

C'est d'ailleurs à l'occasion de la décision du 28 décembre 2017 sur la loi de finances pour 2018, par laquelle le Conseil constitutionnel a validé le dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % de ses contribuables que celui-ci a mené à son paroxysme, au regard du principe d'autonomie financière, la logique qu'il avait déjà retenue en 2009 à propos de la suppression de la taxe professionnelle alors qu'elle était, à l'époque, le principal impôt local. Le Conseil constitutionnel avait jugé ⁶⁸ : « *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 ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs*

ressources fiscales est inopérant » ⁶⁹. Poursuivant cette orientation s'agissant cette fois du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % de ses contribuables, le Conseil constitutionnel, après avoir relevé, d'une part, que le dégrèvement contesté est entièrement pris en charge par l'État sur la base des taux globaux de taxe d'habitation appliqués en 2017, et que, d'autre part, il n'affecte pas l'assiette de cette taxe et ne remet pas en cause son caractère local, a considéré que les communes demeurent libres de fixer un taux de taxe d'habitation différent, auquel les bénéficiaires du dégrèvement contesté seraient alors assujettis pour la part supérieure au taux appliqué en 2017. Il en a ainsi conclu qu'« *en dépit de l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation continue de constituer une ressource propre des communes au sens de l'article 72-2 de la Constitution* » ⁷⁰. Le problème que pose cette jurisprudence tient à ce que les suppressions successives et récurrentes de recettes fiscales, au-delà de l'érosion du pouvoir fiscal résiduel qu'elles supposent, sont, lorsque l'on en fait l'addition, de nature à générer une perte substantielle de recettes, phénomène que le Conseil constitutionnel a toujours refusé d'examiner dans sa globalité ⁷¹.

Avec cette dernière décision, le rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales note que l'on mesure « *enfin le caractère futile de la notion d'autonomie financière telle qu'elle a été définie par le législateur organique de 2003 et interprétée par le Conseil constitutionnel. On mesure surtout son inefficacité à protéger les collectivités territoriales des velléités de l'État de les priver de ressources qu'elles seraient en capacité de maîtriser. Le principe d'autonomie financière n'est aujourd'hui d'aucune utilité pour empêcher, ou même ralentir, le phénomène de "décadence de l'autonomie fiscale locale" décrit par le professeur Michel Bouvier, qui ajoute que la consécration constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités n'a été "qu'un rendez-vous manqué, une illusion"* » ⁷².

Comme le résume Xavier Cabannes : « *Dès lors que la Constitution nie, à l'article 34, aux collectivités territoriales en matière fiscale tout pouvoir normatif primaire et laisse, à l'article 72-2, au législateur la possibilité, en matière fiscale, de leur accorder ou non des compétences voire de les leur retirer, il n'existe pas un pouvoir fiscal local mais seulement des compétences mises en œuvre en matière fiscale* » ⁷³. D'un point de vue quantitatif, les recettes fiscales des collectivités territoriales ont été amputées, si l'on s'en tient à la seule période allant de 1997 à 2002, de 15 Md€, la part des recettes propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales passant, entre 1998 et 2002, de 61,5 % à 56,6 % pour les communes et leurs groupements, de 67,2 % à 58,4 % pour les départements et de 59,9 % à 38,1 % pour les régions ⁷⁴. L'exemple le plus signifi-

⁶³ Daniel Hoeffel, *Projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *ibid.*, p. 14.

⁶⁴ Article 1635-0 quinquies du CGI. Voir Renaud Bourget, « *Propos sur quelques promoteurs de la fiscalité sur l'énergie* », *op. cit.*, p. 292.

⁶⁵ Article 1560 du CGI.

⁶⁶ Xavier Cabannes, « *Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local* », *op. cit.*, p. 15.

⁶⁷ Paul-Maxence Murgue-Varochier, « *Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal* », in *Gestion & Finances Publiques*, 2018/4, p. 53 à 62.

⁶⁸ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

⁶⁹ Considérant n° 64.

⁷⁰ Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, considérant n° 17.

⁷¹ Mathieu Conan et Raymond Muzellec, *Finances locales*, *op. cit.*, p. 9.

⁷² Christophe Jerretie et Charles de Courson (co-rapporteurs), *Mission flash sur la réforme des institutions*, *op. cit.*, p. 63. Voir aussi Michel Bouvier, *Les finances locales*, 17^e éd., LGDJ, Paris, 2018, p. 31 et 32.

⁷³ Xavier Cabannes, « *Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local* », *op. cit.*, p. 16.

⁷⁴ Daniel Hoeffel, *Projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 15.

tif de l'érosion de l'autonomie fiscale locale est celui des régions puisque si elles bénéficient bien du produit de plusieurs impositions – taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, CVAE et IFER –, celles-ci n'ont pratiquement plus aucun pouvoir de décision sur ces ressources fiscales. Ne bénéficiant plus du produit des taxes foncières, les régions, avec le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET), n'ont plus aucun pouvoir résiduel en matière de fiscalité directe locale. Tout au plus peuvent-elles encore voter le taux de la taxe sur les cartes grise dont le produit est dérisoire. L'on mesure alors la réalité de la soi-disant « autonomie financière locale » en observant qu'« une collectivité aussi emblématique de l'idée de décentralisation en France que l'est la région est considérée comme s'administrant librement alors qu'elle ne vote plus le moindre taux d'un impôt direct »⁷⁵. Et avec la suppression annoncée de la taxe d'habitation, le sort des communes quant à l'étendue de leur compétence fiscale risque à terme de se rapprocher de celui des régions.

En définitive, la disparition des compétences fiscales régionales illustre parfaitement que l'absence d'un hypothétique principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales n'est pas contraire au principe de l'autonomie financière, puisqu'il suffit alors que l'État assume les éléments de fiscalité directe locale supprimés sous la forme de compensation pour les pertes de recettes fiscales, que celles-ci résultent de la suppression d'impositions locales ou bien d'exonération. Si la compensation financière opère, la recette que perçoit alors la collectivité n'est plus de nature fiscale, de telle sorte qu'elle n'en maîtrise plus l'évolution. La situation financière des collectivités locales risque de se dégrader d'autant plus que leurs finances pâtissent également de l'absence de la compensation intégrale des compétences que l'État leur a transférées notamment en matière d'allocations individuelles de solidarité.

B. L'absence de la compensation intégrale des compétences transférées par l'État

Le principe de la compensation financière des transferts de compétences n'a pas vu le jour avec l'acte II de la décentralisation et sa consécration au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. On le retrouvait déjà, certes avec une valeur législative, à l'article L. 1614-1 du CGTC qui dispose actuellement que « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ». Le législateur prévoit aussi que les charges résultant du transfert de compétences sont compensées par le transfert d'impôts

d'État, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation⁷⁶. Si quelques impôts d'État ont bien été initialement transférés, ce sont pourtant les dotations qui ont été privilégiées comme mode de compensation financière, celles-là mêmes dont le montant baisse depuis 2012 afin de satisfaire « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » inscrit à l'article 34 de la Constitution, permettant ainsi l'amélioration artificielle, nous l'avons vu, des ratios d'autonomie financière locale. S'évertuant d'en restreindre le montant, l'État se voit ainsi accusé de « spolier » les collectivités territoriales placées dans l'obligation d'assurer le financement de charges qu'elles considèrent comme indues »⁷⁷.

Cela a particulièrement été le cas pour les charges sociales des départements. De même, les dépenses des collectivités en matière de collèges et lycées, ou de transport ferroviaire ont augmenté de manière exponentielle tant il a fallu – et il le faut encore – combler des retards dus à des politiques publiques d'investissement largement insuffisantes. Et cela sans que les dotations afférentes ne tiennent compte de ces besoins de mise à niveau ou de rattrapage, de sorte que l'effort qu'elles ont consenti est allé bien au-delà des compensations versées par l'État⁷⁸. Aussi, dès 2000, la mission d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation soulignait-elle que la part des dépenses liées aux transferts de compétences dans les dépenses totales des collectivités territoriales était passée, entre 1987 et 1996, de 13,5 % à 17,8 %, tandis que la part des ressources transférées à ce titre dans leurs ressources totales avait chuté de 9,5 % à 8,3 %⁷⁹. Ce phénomène concerne principalement les budgets des départements dont l'action sociale, en raison des transferts opérés par l'État, n'a cessé de croître.

En cette matière, la création de l'allocation personnalisée d'autonomie s'est apparentée à une extension, non compensée, des compétences dévolues aux départements lors de la création de la prestation spécifique dépendance (PSD). Comme le relève le sénateur Hoeffel, si le coût de ce dispositif institué par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 était initialement estimé à 2,53 Md€, l'État devait en assumer une partie – 930 millions d'euros – par le biais du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, tandis que les départements devaient financer le solde en réaffectant les sommes précédemment consacrées à la PSD, d'un montant de 1,1 Md€, et en dégagant des ressources nouvelles estimées à 500 millions d'euros. Toutefois, le surcoût mis à la charge des départements s'est avéré bien plus lourd : « Les dépenses d'aide sociale ins-

⁷⁶ Article L 1614-4 du CGTC.

⁷⁷ Mathieu Conan et Raymond Muzellec, *Finances locales*, op. cit., p. 12.

⁷⁸ Jean-Pierre Brunel, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, t. II, Conseil économique et social, Paris, 2001, p. 47. Le rapporteur note ainsi pour les départements, alors que les dépenses d'investissement des collèges sont passées de 945,18 millions d'euros (1990) à 1,37 milliard d'euros (1994), puis 1,52 milliard d'euros (1999), la dotation départementale d'équipement des collèges est passée de 222,58 millions d'euros (1994) à 260,69 millions d'euros (1999). Pour les régions, les dépenses d'investissement des lycées se situaient à 2,13 milliards d'euros (1994) et 2,13 milliards d'euros (1999), tandis que la dotation régionale d'équipement scolaire s'élevait à 449,72 millions (1994) et 524,42 millions d'euros (1999).

⁷⁹ Michel Mercier, *Bilan de la décentralisation*, rapport n° 447, Mission commune d'information, t. 1, Sénat, Paris, 2000, p. 243.

⁷⁵ Jean-François Monteils, « L'autonomie financière des collectivités territoriales : un oxymore juridique », op. cit., p. 263.

crites aux budgets primitifs au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ont augmenté, en moyenne, de 10,5 % en 2002 puis de 90 % en 2003. La plupart des conseils généraux ont été contraints, en conséquence, d'augmenter significativement leurs taux d'imposition, après plusieurs années d'évolution très modérée de la fiscalité départementale »⁸⁰.

Face au poids croissant de l'action sociale dans leurs budgets, les départements ont entendu, après la révision constitutionnelle de 2008, faire respecter le principe de leur autonomie financière en soulevant des questions prioritaires de constitutionnalité dans des contentieux concernant aussi bien le revenu de solidarité active (RSA) que la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Concrètement, les départements ont alors contesté, en se fondant sur le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, l'absence de compensation intégrale des coûts induits par le financement de ces aides, ainsi que l'absence d'évolution dans le temps de cette compensation. Toutefois, le Conseil constitutionnel procédant à une interprétation restrictive de l'article 72-2 de la Constitution, a rendu des décisions qui « se sont avérées décevantes pour la protection de l'autonomie financière des collectivités »⁸¹.

À propos de la portée de l'obligation de compensation des transferts de compétence, les co-rapporteurs de la mission sur l'autonomie financière des collectivités territoriales⁸² ont relevé que : « Le Conseil a lu aussi strictement qu'il lui était possible l'alinéa 3 de l'article 72-2, en jugeant que la compensation n'a pas à être intégrale – une simple équivalence [entre] la ressource précédemment employée et [...] celle attribuée en compensation suffit – ni glissante – il n'est pas obligatoire de prévoir une actualisation. La seule limite à ne pas dépasser dans l'absence d'actualisation de la compensation serait le cas où l'évolution de la dépense serait telle qu'elle finirait par entraver la libre administration »⁸³. Il s'ensuit qu'en dépit de glissements parfois très conséquents entre la dépense constatée au moment du transfert et la dépense à la charge des collectivités quelques années plus tard, le Conseil constitutionnel « n'a jamais franchi le pas de constater une méconnaissance du principe d'autonomie financière ou du principe de libre administration »⁸⁴. Ainsi, le Conseil constitutionnel a estimé, à propos du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA), que « "l'effet de ciseaux" entre les dépenses transférées qui ont augmenté à un rythme élevé et les ressources de TIPP allouées aux départements qui ont crû à un rythme plus faible »⁸⁵, aboutissant chaque année à un reste à charge pour les départements de l'ordre d'1 Md€, n'avait pas pour effet de méconnaître le quatrième alinéa de

l'article 72-2 de la Constitution, ni davantage de dénaturer le principe de libre administration des départements »⁸⁶.

Par ailleurs, le législateur a distingué les « transferts de compétences »⁸⁷ de la « création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales »⁸⁸. Si le transfert de compétence s'accompagne du transfert de « ressources équivalentes aux dépenses effectuées », la création ou l'extension de compétence s'accompagne en revanche « des ressources nécessaires déterminées par la loi », sur lesquelles les collectivités territoriales n'auront aucune maîtrise. Cela laisse donc « un grand pouvoir d'appréciation au législateur et les collectivités une nouvelle fois ne trouvent aucun secours après du Conseil constitutionnel »⁸⁹. Dès lors, il n'est pas exagéré de voir dans le principe constitutionnel de compensation financière de transfert de charges non seulement un principe inefficace, mais encore une nouvelle « illusion financière », une « notion virtuelle » ou un « mythe »⁹⁰.

Plus largement, en retenant, d'une part, l'idée d'autonomie financière locale⁹¹, présentée comme une composante juridique du principe constitutionnel de libre administration, tout en permettant, d'autre part, qu'elle soit méticuleusement vidée par le législateur de toute substance, et cela avec l'approbation du Conseil constitutionnel⁹², l'ordre juridique financier – dont on a vu qu'il organise le double mouvement d'« autonomie dans la subordination » et de « dépendance dans l'autonomie » – en est venu à neutraliser toute effectivité d'une autonomie fiscale locale. Par ailleurs, lorsque le paradoxe devient la norme, l'on ne saurait y voir une anomalie. Ce faisant, les relations financières entre l'État et les collectivités locales subissent à leur tour l'« inflation paradoxale » que connaissent tous les registres de la vie politique et sociale. En effet, « si le phénomène a d'abord été observé dans le champ des relations familiales, on le voit aujourd'hui apparaître dans les sphères du travail, de la politique, de l'économie, de l'éducation, de la santé. C'est la société elle-même qui devient paradoxante »⁹³. Les finances publiques ne pouvaient y échapper. ■

Renaud BOURGET
Professeur à la Faculté de droit
et science politique de Nice
CERDACFF
Université Côte d'Azur

⁸⁰ Daniel Hoeffel, *Projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, op. cit., p. 12.

⁸¹ Virginie Donier, « Les départements et les compétences sociales », in *Revue Française de Droit Administratif*, 2016, p. 474.

⁸² Rapport n° 912.

⁸³ Christophe Jerretie et Charles de Courson (co-rapporteurs), *Mission flash sur la réforme des institutions*, op. cit., p. 65.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Conseil constitutionnel, « Commentaire de la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 », Paris, 2011, p. 5.

⁸⁶ Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, considérant n° 27.

⁸⁷ Article L1614-1 du CGTC.

⁸⁸ Article L1614-1-1 du CGTC.

⁸⁹ Matthieu Rouveyre, « L'autonomie financière des collectivités territoriales : entre fable et légende », op. cit., p. 269.

⁹⁰ Alain Pariente, « Le mythe de l'autonomie financière », in *RFFP*, n° 129, février 2015, p. 15 et 18.

⁹¹ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004.

⁹² Décisions n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 et n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017.

⁹³ Vincent de Gaulejac et Fabienne Hanique, *Le capitalisme paradoxant. Un système qui rend fou*, op. cit., p. 13 et 14.