

# Éditorial

## Sécuriser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : un enjeu politique majeur

Que l'on ait affaire à une personne physique ou à une institution, il est banal de relever qu'il n'est pas de réelle liberté sans moyens pour l'exercer, et bien entendu sans moyens financiers. En ce qui concerne les collectivités territoriales on est ainsi conduit à s'interroger sur les conditions d'exercice de leur libre administration qui fait l'objet d'un principe constitutionnel<sup>1</sup>, et tout particulièrement sur ce que signifie leur autonomie financière également garantie par la Constitution<sup>2</sup>. Elle peut se limiter à une simple autonomie de gestion des fonds mis à leur disposition. Dans ce cas, l'allocation de sommes globales sous la forme de dotations ou bien encore la possibilité d'emprunter librement auprès des banques est suffisante. Mais les collectivités territoriales demeurent alors dépendantes et de l'un et des autres. Elles ne décident ni du montant de la dotation ni des conditions d'emprunt. Elles n'ont pas de ressources propres dont elles peuvent faire évoluer librement le produit. Or, pour une institution politique telle qu'une commune, un département ou une région, le pouvoir d'agir librement repose essentiellement sur la détention d'un pouvoir fiscal. En effet, il ***n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal.*** En d'autres termes, l'autonomie financière doit certes s'entendre d'une autonomie de gestion, qui en est le socle, mais qui n'est pas dissociable d'une certaine autonomie de décision fiscale. C'est bien là ce que l'on pouvait déduire d'une décision du Conseil constitutionnel du 12 juillet 2000 (n° 2000-432 DC relative à la loi de finances rectificative pour 2000). La Haute juridiction s'y est montrée soucieuse de l'étendue de la capacité fiscale des collectivités locales en

1. Article 72 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ».

2. Article 72-2 de la Constitution.

relevant que « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part de leurs recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration », mais sans toutefois apporter des éléments plus précis permettant de déterminer un seuil à ne pas franchir.

Dans la mesure où ni la Constitution, ni le juge constitutionnel ne permettaient de trancher sur une question aussi fondamentale pour l'avenir de la décentralisation, il apparaissait donc logique de revenir vers le législateur. C'est ainsi que deux propositions de loi constitutionnelle relatives à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications financières furent déposées à l'initiative du Président du Sénat, l'une en octobre 2000<sup>3</sup> l'autre en juillet 2002. Toutefois, ces deux tentatives ne furent pas couronnées de succès et il fallut attendre une révision constitutionnelle initiée par le gouvernement, la loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, pour qu'un texte visant à articuler autonomie financière et libre administration voit le jour. Mais ce rendez-vous entre deux éléments essentiels à la décentralisation fut finalement un rendez-vous manqué. Pourtant, on aurait pu, à travers une lecture rapide, estimer que la question était définitivement réglée, autrement dit qu'un principe d'autonomie financière intégrant autonomie de gestion et autonomie fiscale était consacré.

En effet, l'article 72-2 semble conférer un large pouvoir fiscal aux collectivités territoriales. Il dispose d'une part 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 ; d'autre part, 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.

On rappellera que selon le même article, tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice et que toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

Ainsi, tout conduit à penser que le texte confère un fondement financier solide au principe de libre administration en lui associant

3. Que le gouvernement n'inscrivit pas à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale.

un principe d'autonomie financière d'ailleurs reconnu par le Conseil constitutionnel<sup>4</sup>.

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales prise en application de l'article 72-2 de la Constitution a défini les éléments permettant de déterminer la notion d'autonomie financière, et par conséquent ce que l'on entend par « ressources propres ». Et les débats parlementaires parfois vifs auxquels a donné lieu la discussion de la loi ont porté, pour l'essentiel, sur la définition de cette notion car c'était d'elle, chacun en avait conscience, que dépendait celle d'autonomie fiscale.

Pour certains élus, les ressources propres ne pouvaient s'entendre que du seul produit des impositions dont les collectivités territoriales sont en mesure de déterminer le taux ; pour d'autres, la notion devait inclure un partage du produit de l'impôt entre l'État et les collectivités locales.

Après de difficiles échanges entre parlementaires, il fut proposé qu'à la capacité de fixer les taux d'imposition, posée comme une possibilité et non plus comme une obligation, soit ajoutée une seconde possibilité : que la loi détermine « *par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* »<sup>5</sup>. C'est cette solution, soutenue par le ministre délégué à l'Intérieur, qui fut finalement retenue et qui permit une adoption définitive du texte par le Parlement le 22 juillet 2004. Il faut ajouter qu'entrent dans la catégorie des ressources propres non seulement le produit des impositions de toutes natures mais également des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs<sup>6</sup>.

Par ailleurs, il fallait définir sur quel critère l'on devait se baser pour définir l'autonomie financière. À cet égard, la loi dispose que « 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 des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation ». Plutôt que d'avoir recours à un taux unique<sup>7</sup> (par exemple 50 %, comme cela a pu être

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

5. Article 3.

6. Ne sont par conséquent inclus dans cette catégorie ni les emprunts et recettes de trésorerie ni les subventions et dotations versées par l'État ou d'autres collectivités.

7. Une solution écartée par les parlementaires en raison du risque de devoir à nouveau être conduits à se tourner vers le Conseil constitutionnel.

proposé) il fut décidé que la part ne pouvait être inférieure, pour chaque catégorie, au niveau constaté en 2003<sup>8</sup>.

De fait, cette voie consista d'une certaine manière à prendre implicitement acte que d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouvait réduit de par la multiplication des allègements fiscaux. Certes, l'État procéda à des compensations du « manque à gagner »<sup>9</sup> en résultant. Mais ces compensations, qui se sont progressivement transformées en dotations, n'ont pu masquer *la décadence de l'autonomie fiscale locale*. Et, paradoxalement, c'est au moment où les lois de décentralisation de 1982-1983 se mettaient en place que le pouvoir fiscal local va commencer à être miné de l'intérieur<sup>10</sup>. La réforme de 2003 n'a constitué ni un coup d'arrêt ni une alternative au processus engagé depuis plusieurs années qui tend à réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales en faisant progressivement disparaître, du fait de dégrèvements ou exonérations, par pans entiers les principaux impôts locaux et en leur substituant des compensations vouées à se transformer en dotations. 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.

Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la loi de finances initiale pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein d'une dotation particulièrement importante, la dotation globale de fonctionnement, qui en un sens traduit *l'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation*. Et c'est curieusement dans ce contexte de disparition progressive de la fiscalité locale qu'a été institué un principe d'autonomie financière locale qui a pu apparaître comme ancré dans un principe d'autonomie fiscale. Le sentiment que l'on assistait à un renouveau de l'autonomie fiscale locale ne fut qu'une illusion. On a plutôt assisté à une disparition, passée quasiment inaperçue, de l'impôt local jusqu'à ce que le processus devienne évident et incontestable avec la suppression de la taxe professionnelle par la LFI pour 2010 puis aujourd'hui avec une direction identique prise pour la taxe d'habitation entamée par la LFI pour 2018. Le processus de recul de l'autonomie

8. Soit : 60,8 % pour les communes et les EPCI, 58,6 % pour les départements, 41,7 % pour les régions.

9. 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.

10. Cf. l'éditorial du N° 141 de cette revue : « Réforme de la fiscalité locale : l'éternel retour ».

fiscale locale a été confirmé par la décision du Conseil constitutionnel qui a clairement dissocié l'autonomie financière, dont il reconnaît le principe, de l'autonomie fiscale 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>11</sup>. Cela malgré le fait que le niveau d'autonomie financière soit calculé, selon la loi organique du 29 juillet 2004, en fonction de ressources propres dont l'essentiel, on le sait, est constitué par le produit des impôts de toutes natures et que le vote des taux ainsi qu'une éventuelle détermination des règles d'assiette soient affirmés par la Constitution.

Cette décision du juge constitutionnel ajouté à « l'effet termite » résultant des allègements successifs qui ont eu pour effet de déconstruire progressivement la fiscalité locale nous apparaît comme la confirmation que la décadence de l'autonomie fiscale n'a jusqu'ici trouvé ni frein ni alternative.

Tout peut laisser penser que cette direction est inéluctable d'autant que les propositions de réforme évoquent systématiquement, et depuis de nombreuses années, un partage du produit d'impôts d'État.

L'autonomie fiscale locale est-elle alors devenue anachronique et vouée à disparaître ?

Si tel devait être le cas, il serait probable que cette disparition engendrerait des conséquences dommageables pour la démocratie. En effet, les citoyens verraient s'émousser leur intérêt pour les institutions locales ; un lien essentiel serait rompu avec la disparition de l'impôt local ne finançant plus directement la communauté sur le territoire de laquelle ils vivent. Leur rapport de proximité avec le pouvoir politique local tendrait à s'estomper, cet effet étant susceptible par ailleurs d'accentuer le phénomène souvent déploré aujourd'hui de l'éloignement des citoyens vis-à-vis de la politique. Par ailleurs, la qualité des relations financières entre les collectivités locales et l'État pourrait se dégrader en ne s'exprimant plus qu'à travers des rapports frontaux et d'assistanat susceptibles de s'exacerber en l'absence de la tierce possibilité que représentent des impôts locaux autonomes.

Ainsi, si l'on admet que c'est une composante essentielle de la démocratie locale qui se verrait affectée par la disparition ou l'affaiblissement du pouvoir fiscal, c'est un renouvellement de la légitimité de l'autonomie fiscale locale qu'il conviendrait de construire et une sécurisation de cette autonomie.

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

Dans cette perspective il faut relever que la modernisation de la gestion locale, qui s'est mise en place et solidement installée depuis maintenant plus de trente ans, permet de constater une professionnalisation qui rend légitime une responsabilisation financière incluant une autonomie financière ancrée dans une autonomie de décision en matière fiscale.

Cette direction nécessite d'associer, au sein de l'autonomie financière, autonomie de gestion et autonomie fiscale et de considérer le degré d'autonomie non pas par catégorie de collectivités mais pour chacune d'entre elles. Une telle orientation va de pair avec un renforcement des regroupements de collectivités.

Il faut également revenir sur ce qui a fragilisé l'autonomie financière locale telle qu'elle était souhaitée lors des discussions du projet de loi de révision constitutionnelle de 2003. On veut dire qu'il faudrait donner une légitimité juridique explicite au pouvoir fiscal local. Pour ce faire, il est indispensable de constitutionnaliser un principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Ce principe nécessite que soient instaurés des impôts propres à ces collectivités aux côtés de ceux qui existent. Il implique également que soient supprimés la plupart des allègements actuels ainsi que limiter la possibilité d'en décider de nouveaux dans l'avenir. De telles mesures ne peuvent se concevoir sans une institution de coordination composée à minima de représentants de l'État et des collectivités territoriales<sup>12</sup>. Il s'agit de mettre en cohérence les décisions prises aussi bien en matière de recettes et de dépenses. Il n'est pas possible aujourd'hui de concevoir l'autonomie financière locale autrement qu'au sein d'une gouvernance financière publique entendue d'une façon globale.

Enfin, au-delà de la sécurisation d'une autonomie fiscale locale, c'est plus largement l'ensemble des ressources locales qu'il conviendrait de sécuriser. En ce sens, un contrat de législature, voire une loi de programmation spécifique constitueraient, certes avec les faiblesses qu'on leur connaît, un engagement pouvant se traduire concrètement ensuite dans le cadre annuel d'une loi de financement des collectivités locales.

Michel BOUVIER

12. Cf. sur ce point l'éditorial du n° 140 de cette revue.

## Editorial

### Securing the fiscal autonomy of local and regional authorities: a major political challenge

When dealing with an individual or an institution, it is evident that there can be no real freedom without the means to exercise said freedom, and in particular the financial means. However in the case of local and regional authorities the matter lies in the conditions for exercising their freedom of administration that is the subject of a constitutional principle<sup>1</sup>, and particularly in terms of what their financial autonomy, also guaranteed by the Constitution, actually means<sup>2</sup>. It may be limited to simply having the autonomy to manage the funds made available to them. In this case, the allocation of general funding in the form of appropriations or even the possibility of freely borrowing from banks is sufficient. However, local and regional authorities then remain dependent and on one another. They do not decide on the amount of appropriations or the borrowing conditions. They do not benefit from their own resources whose proceeds they could freely adapt. Yet, for a political institution such as a municipality, department or region the power to act freely is based essentially on holding fiscal power. ***In general, there is no political autonomy without fiscal power.*** In other words, financial autonomy must be understood as management autonomy, which is the foundation, but which is inseparable from fiscal decision-making autonomy. This is what may be concluded from a decision by the Constitutional Court of 12 July 2000 (no. 2000-432 DC on the amending finance act for 2000). The highest court was concerned about the scope of the fiscal capacity of local authorities stating that “the rules set out by the law could not result in decreasing the overall resources of the local and regional authorities or reducing

1. Article 72: “Under the conditions set out by the law, these authorities are freely administered by elected councils”.

2. Article 72-2 of the Constitution.

the portion of their tax revenues in these resources to the point of hindering their freedom of administration”, without however providing more precise elements for determining a specific threshold to respect.

To the extent that neither the Constitution nor the constitutional judge was able to settle a question as fundamental for the future of decentralisation, it would therefore appear logical to turn to the legislator. Accordingly two draft constitutional laws on the freedom of administration of local and regional authorities and the related financial consequences were filed at the initiative of the President of the Senate, one in October 2000<sup>3</sup> and the other in July 2002. However, these two attempts proved unsuccessful and it was not until a constitutional review initiated by the government, the law of 28 March 2003 on the decentralised organisation of the Republic, that a text aimed at formulating financial autonomy and freedom of administration would arise. However this combination of two key elements of decentralisation would ultimately prove unsuccessful. And yet, through some quick reading, one would think that the question was definitively settled, in other words, that a principle of financial autonomy integrating management autonomy and fiscal autonomy was established.

Accordingly, article 72-2 appears to devote broad fiscal powers to local and regional authorities. It sets out on the one hand that local and regional authorities may receive all or part of the proceeds of taxes of all kinds and that they may be authorised by statute to determine the basis of assessment and the rates thereof, within the limits set by such statute; on the other hand, that the tax revenues and other own revenue of local and regional authorities represent, for each category of authority, a decisive share of their total revenue.

It should also be noted that according to the same article, any transfer of powers between the State and the local and regional authorities must be accompanied by the transfer of revenues equivalent to that given over to the exercise of those powers and that whenever the effect of newly created or extended powers is to increase the expenditure to be borne by local and regional authorities, revenue as determined by statute shall be allocated to said authorities.

In this respect, everything leads one to believe that the text confers a solid financial basis for the principle of the freedom of administration by associating it with a principle of financial autonomy which is furthermore recognised by the Constitutional Council<sup>4</sup>.

3. That the government did not include on the agenda of the National Assembly.

4. Decision no. 2009-599 DC of 29 December 2009.



The organic law of 29 July 2004 on the financial autonomy of local authorities pursuant to article 72-2 of the Constitution defined the elements for determining the notion of financial autonomy, and consequently what is meant by “own resources”. And the occasionally heated parliamentary debates which led to the discussion of the law focused, for the most part, on the definition of this notion as it was clear that this was the basis on which fiscal autonomy would depend.

For certain elected officials, own resources could only mean the proceeds of taxation whose rates are determined entirely by the local and regional authorities; whereas for others the notion must include a share in the tax proceeds between the State and the local authorities.

After challenging discussions between parliamentarians, it was proposed that in addition to the capacity to set taxation rates, set out as a possibility and not an obligation, a second possibility be added: that the law determines “by authority, the rate or a local portion of the basis of assessment”<sup>5</sup>. It was this solution, supported by the minister of the interior, that was ultimately upheld and that enabled the text to be definitively adopted by Parliament on 22 July 2004. It should be added that this “own resources” category includes not only the proceeds of taxes of all kinds but also payments for services rendered, local territory revenues, urban planning investments, financial proceeds and gifts and bequests<sup>6</sup>.

Furthermore, it was necessary to define the criteria on which financial autonomy would be based. In this respect, the law provides that “for each category of authority, the portion of its own resources is calculated based on the amount of these resources in relation to its total resources excluding loans, resources corresponding to the financing of powers transferred on an experimental basis or through delegation”. Rather than using a single rate<sup>7</sup> (for example 50%, which could have been proposed) it was decided that the portion could not be less, for each category, than the level observed in 2003<sup>8</sup>.

This approach consisted, to a certain extent, of implicitly determining on a yearly basis whether the fiscal decision-making power of local elected officials was found to be reduced by the multiplication of

5. Article 3.

6. Consequently, the following are not included in this category: loans, treasury revenues, subsidies and appropriations paid by the State or other local authorities.

7. A solution ruled out by the parliamentarians due to the risk of having once again to turn to the Constitutional Court.

8. I.e. 60.8% for the municipalities and intermunicipal bodies (EPCI), 58.6% for departments, 41.7% for regions.

tax reductions. Clearly, the State would compensate the “lack of earnings”<sup>9</sup> as a result. However, this compensation which has gradually turned into appropriations, was unable to hide *the decadence of local fiscal autonomy*. And paradoxically, it was at this time when the decentralisation laws of 1982-1983 were implemented that the local fiscal power would begin to be undermined from within<sup>10</sup>. The 2013 reform would neither stop nor provide an alternative to the process under way for several years that was chipping away at the fiscal autonomy of local authorities by gradually eliminating, through exemptions or deductions, major segments of the main local taxes and replacing them with compensations doomed to be transformed into appropriations. It has on the contrary confirmed a trend towards separating the management autonomy of local resources from fiscal autonomy which has progressively lost its purpose.

This change was clearly confirmed with the initial finance act for 2004 that integrated multiple fiscal compensations within a particularly substantial appropriation, the overall operating budget, which in a way conveyed *the acceleration of the evolution of local tax towards appropriation*. And oddly enough, it was amidst the progressive disappearance of local taxation that the principle of local financial autonomy was instated which could seem to be rooted in a principle of fiscal autonomy. The feeling of witnessing a renewal of local fiscal autonomy was but an illusion. Instead we witnessed the disappearance, which occurred almost imperceptibly, of local tax to the point that the process becomes clear and indisputable with the removal of the professional tax by the LFI for 2010 and today with the housing tax headed in the same direction by the LFI for 2018. The process of scaling back local fiscal autonomy was confirmed by the decision of the Constitutional Council that clearly separated financial autonomy, the principle of which it recognises, from fiscal autonomy considering “that neither article 72-2 of the Constitution nor any other constitutional provision provides that local and regional authorities benefit from fiscal autonomy”<sup>11</sup>. And this despite the fact that the level of financial autonomy is calculated, according to the organic law of 29 July 2004, based on own resources most of which is constituted by the proceeds of taxes of all kinds and that the vote on the rates as

9. It was at this time that the State was qualified as the “leading local taxpayer”. To be exact, the local taxpayer was replaced by the national taxpayer.

10. See editorial RFFP no. 141: “Local tax reform: the eternal return”.

11. Decision no. 2009-599 DC of 29 December 2009.

well as potentially determining the rules of the basis of assessment are affirmed by the Constitution.

This decision by the constitutional judge added to the “termite effect” resulting from successive reductions that resulted in progressively deconstructing local taxation and seems to confirm that the decadence of fiscal autonomy has until now neither slowed nor found an alternative.

This could give the impression that this direction is inevitable especially since the proposals for reform have systematically evoked, over many years, a share in the proceeds of State taxes.

Has local fiscal autonomy therefore become anachronistic and doomed to disappear?

If this is the case, it would be likely that this disappearance would result in harmful consequences for democracy. Citizens would lose their interest in local institutions; an essential link would be broken with the disappearance of local tax which would no longer directly finance the community where they live. Their relationship built on proximity with the local political power would gradually fade away, with this effect likely accentuating the phenomenon that is currently often criticized of citizens distancing themselves from politics. Furthermore, the quality of financial relations between the local authorities and the State could worsen by only being expressed through one-way and assistance-based relationships likely to exacerbate in the absence of the third possibility represented by autonomous local taxes.

Accordingly, admitting that this is an essential component of local democracy which would be impacted by the disappearance or weakening of fiscal power, it is a renewal of the legitimacy of local fiscal autonomy that must be developed and secured.

In view of this, it should be noted that the modernisation of local management, that has been implemented and solidly installed for over 30 years, reveals a professionalism that legitimises financial accountability including financial autonomy anchored in decision-making autonomy in terms of fiscal matters.

This direction requires management autonomy and fiscal autonomy to be combined within financial autonomy and that the degree of autonomy is not considered by category of authority but instead for each of them. Such a direction is accompanied with a strengthening of groups of municipalities.

It also important to return to what undermined local financial autonomy as it was called for during the discussions of the draft law for the 2003 constitutional revision. In other words, local fiscal power needs to be given explicit legal legitimacy. To do so, it is important

to constitutionalize a principle of fiscal autonomy for the local and regional authorities. This principle requires that these authorities be instated with their own taxes in addition to those which exist. It also involves removing the majority of current reductions as well as limiting the possibility to decide on new reductions in the future. Such measures cannot be designed without a coordinating body composed of at least representatives of the State and local and regional authorities<sup>12</sup>. This involves harmonizing decisions made both in terms of revenues and expenditure. It is not currently possible to conceive of local financial autonomy other than within public financial governance applied in a comprehensive manner

Finally, in addition to securing local fiscal autonomy, it is on a wider scale all local resources that must be secured. A legislature agreement, or a specific programming law would constitute, albeit with recognised flaws, a commitment that may then be concretely expressed in the annual context as a financing law for local authorities.

Michel BOUVIER

12. See editorial RFFP no. 140.