
OLIVIER GOHIN
XAVIER CABANNES

COMPÉTENCES ET RESSOURCES DES COMMUNES *

LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 dispose dans son article 34 que « la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Dès l'origine de la V^e République, et dans la logique d'un État unitaire¹, l'autonomie territoriale est donc régie par la norme législative. Le mécanisme, apparemment simple et équilibré, en réalité complexe et instable, des compétences dévolues et des ressources adéquates permet alors, tout à la fois, de mesurer l'étendue et de garantir l'exercice de la décentralisation, selon un schéma qui est clairement défini depuis la grande loi municipale du 5 avril 1884, mais considérablement modifié depuis la loi de principe du 2 mars 1982 relative, en particulier, aux « droits et libertés des communes ».

55

Il est donc parfaitement conforme au dispositif constitutionnel que, par la suite, le législateur et le juge constitutionnel aient insisté, l'un et l'autre et à plusieurs reprises, sur la nécessaire liaison entre libre administration des collectivités locales, et notamment des communes, et transfert simultané des compétences et des ressources de ces collectivités, comme l'établit nettement le Code général des collectivités territoriales dont l'article L. 1614-1 dispose : « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par

* La première partie est d'Olivier Gohin et la seconde de Xavier Cabannes. Les deux auteurs ont lu et accepté les termes de leur article commun dont ils ont rédigé ensemble l'introduction et la conclusion.

1. Si, contrairement à la tradition constitutionnelle française telle qu'elle trouve encore à s'exprimer à l'art. 85 de la Constitution de 1946, le texte de 1958 n'évoque pas le caractère unitaire de la République française, l'unité se déduit cependant de son indivisibilité, comme cela résulte de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel : en ce sens, par ex., CC, 18-1-1985, déc. 85-185 DC, *Rec. 36* ; *AIJC*, 1985, p. 416, note Genevois ; *RDP*, 1986, p. 395, note Favoreu ; *adde*, Olivier Gohin, *Institutions administratives*, 3^e éd., Paris, LGDJ, 1998, p. 63 *sq.*

l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences² ».

Or, l'étude – même sommaire – de l'autonomie communale qui est l'âme de la décentralisation territoriale, tant administrative que financière, permet aussitôt de faire émerger une contradiction fondamentale – on dira même incontournable, à droit constitutionnel constant – entre l'importance de la décentralisation administrative et l'insuffisance de la décentralisation financière.

L'IMPORTANCE DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

56 La décentralisation administrative se définit comme le transfert de compétences de l'État aux collectivités locales, notamment aux communes. Dès lors, il convient de procéder à deux exclusions préalables :

– en premier lieu, les communes n'ont pas à être considérées en tant que circonscriptions administratives de l'État quel que soit, par ailleurs, le rôle considérable que joue encore le maire comme agent déconcentré dans la commune, à commencer par sa fonction la plus connue en France : celle de célébrer les mariages, exercée comme officier d'état civil et placée sous le contrôle du procureur de la République ;

– en second lieu, il convient de mentionner, de façon seulement incidente, l'intercommunalité au sein des EPCI³ permettant l'exercice partagé de compétences que les communes seules ne sont pas ou ne seraient pas en mesure d'assurer efficacement, selon des modalités désormais renforcées et simplifiées par la loi du 12 juillet 1999. Le président de l'Association des maires de France a pu ainsi écrire que « de la prise en charge de services publics, la coopération intercommunale a évolué vers des formules plus intégrées tendant à définir des projets et des politiques de territoire afin d'en améliorer la compétitivité⁴ ».

Mais il convient aussi de procéder à la résolution d'une énigme juridique dont les deux données de base, dans le droit de la décentralisation administrative, sont, d'une part, la notion d'affaires locales telle

2. Disposition substituée à l'art. 102 de la loi du 2 mars 1982 et aux art. 5, al. 1^{er} et 94, al. 2 de la loi du 7 janvier 1983. L'art. L. 1614-1 du CGCT précise, en substance, que les ressources ainsi dégagées sont équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert de telle sorte que la compensation des charges transférées soit intégrale.

3. Établissements publics de coopération intercommunale.

4. Jean-Paul Delevoye, « L'intercommunalité sur la base du volontariat », éditorial de *Maires de France : 12 ans d'intercommunalité*, n° hors série, novembre 1999, p. 3.

qu'elle s'exprime, en droit positif, en ces termes : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune⁵ » ; d'autre part, l'attribution par le législateur de compétences propres à chaque catégorie de collectivités locales comme cela résulte explicitement du même code : « Les communes [...] règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence⁶. »

Or, la confrontation de ces deux dispositifs étendus à l'ensemble des collectivités locales oblige à considérer que seul l'État dispose à la fois de la compétence de sa compétence, en tant qu'il est souverain, et de la compétence de principe, en tant qu'il est unitaire⁷. Dès lors, il est désormais clair que la clause générale de compétence ne saurait valoir pour les collectivités locales⁸, pour les communes notamment, toutes ces collectivités devant cependant se voir garantir par la loi des compétences d'attribution d'une ampleur telle que leur vocation générale ne soit pas durablement ou gravement méconnue, sous le contrôle restreint que, le cas échéant, le Conseil constitutionnel peut être conduit à exercer à cet égard⁹.

57

Ces compétences transférées que les communes, en tant que collectivités décentralisées, assurent de façon directe ou font assumer de façon déléguée¹⁰, non pas pour le compte de l'État, mais bien à sa place, peuvent être appréhendées sous deux angles différents : d'abord, en flux, en considérant le système des transferts de compétences ; ensuite, en stock, en considérant le schéma des compétences transférées.

Le système des transferts de compétences

La loi codifiée du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État fait reposer

5. CGCT, art. L. 2121-29, al. 1^{er}. Ce texte traverse tout le droit de la décentralisation communale depuis la loi préc. du 5 avril 1884.

6. *Ibid.*, art. L. 1111-2, al. 1^{er}. Cette disposition est issue de la codification du début de la loi du 7 janvier 1983.

7. Toutefois, cette compétence de principe n'est que de principe dès lors que, dans certaines collectivités d'outre-mer à autonomie élargie, par exemple en Nouvelle-Calédonie depuis la loi du 28 décembre 1976, l'État ne dispose plus que d'une compétence d'attribution. Toutefois, s'agissant des communes, la compétence d'exception est... sans exception.

8. Voir en ce sens, Jérôme Chapuisat et François Bouyssou, *AJDA*, 1983, p. 81.

9. Voir en ce sens, mais de façon implicite, au sujet des deux départements corses depuis la loi du 13 mai 1991, CC, 9-5-1991, déc. 91-290 DC, *Rec* 50 ; *GDCC*, 1999, n° 44 et les réf.

10. On laissera de côté la question difficile de la gestion des compétences communales qui renvoie largement au droit des services publics locaux assurés ou assumés par la puissance publique, selon la terminologie – devenue classique – du professeur René Chapus, *Droit administratif général*, t. I, 14^e éd., Paris, Montchrestien, 2000, n° 748, p. 569.

les transferts de compétences sur ces deux principes administratifs simples que sont la cohérence et la neutralité de ces transferts.

Par cohérence des transferts, on entend le souci que le législateur a eu, depuis 1983, d'éviter que la décentralisation administrative ne soit un facteur de déstabilisation de collectivités territoriales, caractérisées par leur nombre et donc leur fragilité en termes de territoire ou de population ou encore en termes de moyens en personnel ou en matériel. Il suffira sans doute de rappeler – ces statistiques sont bien connues – que sur les quelque 80 000 communes des quinze États membres de l'Union européenne, près de la moitié sont françaises ou, encore, que près de 90 % des communes françaises ont moins de 2 500 habitants, c'est-à-dire sont des villages ne regroupant qu'un quart environ de la population totale. Dès lors, au titre de cette cohérence, la décentralisation administrative a procédé à des transferts de compétences de façon globale et progressive, selon une méthode que le législateur s'est fixée à lui-même, sans contrainte particulière et au titre d'un vœu pieux : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes », notamment « de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes¹¹ ». A titre d'exemple, la loi du 7 janvier 1983 a ainsi transféré aux communes les compétences de l'État en matière d'urbanisme, en ce qui concerne, pour l'essentiel, tant les schémas directeurs que les plans d'occupation des sols puisque, de façon remarquable, c'est désormais le maire, agissant au nom de la commune, qui a la compétence de principe pour délivrer les permis de construire dans toute commune où un plan d'occupation des sols a été approuvé¹².

Toutefois, la cohérence des transferts n'a pas toujours été préservée. Depuis la loi du 22 juillet 1983, la construction et l'entretien des locaux d'enseignement public sont répartis, de façon passablement arbitraire, pédagogiquement discutable¹³, en tout cas fortement morcelée, entre les communes pour les écoles maternelles et élémentaires, les départements pour les collèges, les régions pour les lycées et l'État pour les universi-

11. CGCT, art. L. 1111-4, al. 1^{er} issu de la loi du 7 janvier 1983, art. 3.

12. C. urb., art. L. 421-2-1.

13. On observera, à titre d'illustration, que le CM2 et la 6^e font actuellement partie d'un même cycle scolaire. Il n'y a guère qu'en France que pédagogie et construction scolaire s'ignorent à ce point.

tés¹⁴ – la loi ou des conventions réglant les interférences inévitables entre les catégories de collectivités locales qui ont à connaître du même degré d'enseignement. Ainsi la loi du 4 juillet 1990 tend à régler la question de la participation des communes au financement des collèges. De cette situation résulte un enchevêtrement des compétences, non seulement en matière d'éducation, mais aussi en matière d'aménagement du territoire, de logement, de transports ou encore d'interventionnisme économique, notamment, qui finit par provoquer tant de rigidité organique, d'insécurité juridique ou d'irresponsabilité fonctionnelle que le système devient illisible, inefficace et coûteux pour les administrés.

Comment ne pas voir, au demeurant, que tant de confusion dans les transferts des compétences, notoirement contre-productive en termes de démocratie locale, constitue un facteur déterminant du processus de pause, puis de recentralisation par l'État que les collectivités locales – les communes, en particulier – enregistrent globalement depuis près de quinze ans ? A cet égard, la loi de clarification dans la répartition des compétences – si souvent promise et si souvent remise depuis 1982 – reste l'un de ces « serpents de mer » que le droit de la décentralisation administrative agite encore volontiers¹⁵.

59

Par neutralité des transferts, on souligne la volonté du législateur, non seulement d'assurer théoriquement la compensation administrative et financière – intégrale et concomitante – des transferts de compétences par l'État, mais aussi d'interdire que la tutelle, considérablement allégée et redéfinie dans ses modalités depuis la loi du 2 mars 1982 modifiée, puisse resurgir à l'occasion d'une rupture d'égalité entre collectivités décentralisées ou encore d'une obligation de subordination d'un niveau de décentralisation envers un autre ou, au même niveau de décentralisation, d'une collectivité envers une autre. L'article L. 1111-3 du Code général des collectivités territoriales dispose en ce sens que « la répartition des

14. Et encore, il n'est question ici que des classifications de principe de l'enseignement public général. Il faut souligner, à ce propos, l'état lamentable, tant quantitatif que qualitatif, dans lequel les communes, pour s'en tenir à ces collectivités locales, ont récupéré les écoles et le développement remarquable des constructions scolaires qu'elles ont financées depuis 1983. Des financements croisés du type « Universités 2000 » ou « U3M » font supporter, pour moitié environ, la charge financière de l'État en matière de constructions universitaires aux collectivités locales pourtant incompétentes. De plus en plus fréquemment, on voit ainsi des communes, y compris Paris désormais, favoriser l'implantation ou le développement de l'enseignement supérieur public sur leur territoire, ce qui est autant de pris pour l'État.

15. Voir Patrice Duran, « Une loi organique de répartition des compétences est-elle possible ? Faux débat et vrais problèmes », dans Institut de la décentralisation, *La Gestion locale face à l'insécurité juridique*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 305-326.

compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles¹⁶ ». A bon droit, a été ainsi jugée illégale la procédure d'attribution par la région Languedoc-Roussillon de subventions aux communes de la région qui leur faisait obligation de se soumettre à une procédure précise d'instruction et de contrôle, centrée sur le conseil général de leur département¹⁷.

Pourtant, dans une tentative vaine, en définitive, de contournement des contraintes provoquées par un système de décentralisation administrative potentiellement anarchique, la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire a pu avancer timidement la notion de « chef de file » pour l'exercice privilégié de telle compétence par telle collectivité.

60

Le schéma des compétences transférées

Or, cette notion de « chef de file », ainsi mise en échec, a une origine claire : elle correspond exactement à l'idée majeure selon laquelle la réforme des institutions administratives locales suppose l'exercice par chaque niveau de décentralisation des matières qui lui appartiennent en propre, par nature. Toutefois, dans le respect de la légalité administrative, notamment de l'équilibre budgétaire réel au sens et dans les conditions de la loi du 2 mars 1982 codifiée, rien n'interdit aux communes, en particulier, d'étendre leurs propres attributions au-delà des compétences qui leur sont transférées.

Les compétences qui ont donc été transférées aux communes sont précisément celles qui correspondent à cette image si familière d'une démocratie de proximité où l'interface entre l'administration et les habitants se réalise simplement – presque quotidiennement – dans le bureau du maire, dans la salle du conseil municipal, sous le préau de l'école, sur la place du village ou encore au stade municipal. A quelque chose malheur est bon : comment méconnaître, en effet, que le morcellement dramatique de la carte communale française a eu, du moins, l'immense avantage de favoriser cette fonction de médiation que l'ampleur de la crise économique, amorcée il y a plus d'un quart de siècle, de même que la profondeur des bouleversements sociaux qui l'accompagnent encore ont rendu particulièrement nécessaire ? Car, au centre de ce réseau rela-

16. Disposition issue de l'art. 2 de la loi du 7 janvier 1983.

17. TA Montpellier, 26 juin 1983, *Commune de Narbonne c/Région du Languedoc-Roussillon*, Rec. 561 ; *AJDA*, 1983, p. 678, note Dugrip.

tionnel il y a, à l'évidence, le maire, celui que le droit, mais aussi les faits font regarder, à juste titre, bien plus comme un administrateur élu que comme un homme politique, particulièrement dans ces villages ou petites villes de province ou de grande banlieue parisienne qui constituent la quasi-totalité des communes françaises.

Correspondent très exactement à ce schéma traditionnel les transferts opérés, de 1983 à 1985 pour l'essentiel, non seulement en matière d'urbanisme et de construction des écoles, mais aussi en matière de plans de déplacements urbains, de réglementation des ports de plaisance, de participation financière à l'action sociale ou encore d'aides financières aux entreprises privées qui viennent s'ajouter aux compétences déjà acquises, telles que l'entretien de la voirie communale, l'éclairage public, l'enlèvement des ordures ménagères, la collecte des eaux usées, la réalisation d'équipements sportifs et culturels, etc.

61

A ces compétences par nature, il est permis d'ajouter des compétences nouvelles, engendrées par les compétences ainsi transférées. Après tout, il est certainement conforme à l'autonomie locale que, dans le cadre de ses marges financières et dans le respect des normes juridiques qui s'imposent à elle, en particulier pour interdire telle ou telle action ou telle ou telle modalité d'action¹⁸, chacune des communes françaises puisse faire librement et facultativement le choix d'orienter la politique locale dans telle ou telle direction qui a la faveur de la majorité du conseil municipal ou – c'est loin d'être durablement incompatible – de la majorité de population concernée, consultée ou non sur ces orientations¹⁹.

C'est ainsi que certaines communes peuvent mettre en place un service municipal de transports destiné à densifier ou à diversifier les réseaux de transports publics ou privés sur la commune ou encore créer un corps de police municipale visant à compléter l'action de la police d'État ou de la gendarmerie nationale. De même, il est loisible à toute commune d'acheter des terrains et de les aménager en vue de la réalisation de lotissements individuels ou de zones d'activités économiques pour favoriser le développement ou l'emploi local ou encore de participer, par le biais d'offices municipaux, à la construction de logements sociaux pour des familles à faible revenu ou en difficulté. Est-il besoin enfin d'insister sur la politique de subventions communales directes ainsi que d'aides indirectes en locaux ou en matériel, prêtés ou loués à

18. Par ex., l'interdiction de municipaliser la défense nationale ou celle de contractualiser la police municipale.

19. CGCT, art. L. 2142-1 à 8.

bas prix, par laquelle les communes peuvent choisir d'appuyer tout ou partie du réseau associatif qui vient relayer ou prolonger utilement telle ou telle politique municipale en faveur des activités artistiques, culturelles, éducatives, sociales, sportives, etc. ?

L'INSUFFISANCE DE LA DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE

62 L'autonomie communale a un coût qui ne saurait être tenu pour quantité négligeable. En 1998, les ressources des communes se montaient à plus de 460 milliards de francs. Elles sont constituées de ressources propres : recettes fiscales et produits d'exploitation ainsi que de dotations, de subventions et de produits des emprunts. Force est de constater que, sans décentralisation financière, cette autonomie communale resterait lettre morte. Il est donc nécessaire pour les communes d'avoir des ressources propres – et particulièrement fiscales – en quantité suffisante pour pouvoir exercer leurs compétences. Or, elles ont une maîtrise limitée de leurs ressources fiscales de sorte que les concours de l'État occupent une part importante dans le financement des budgets communaux.

La maîtrise limitée des ressources fiscales

En 1998, les taxes locales et impôts locaux représentaient, avec 232 milliards²⁰, environ 50 % des ressources communales. Les ressources fiscales des communes sont composées d'impositions directes et indirectes. Nous trouvons là un très grand nombre de prélèvements : ainsi, par exemple, parmi les impositions directes, le versement destiné aux transports en commun, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, parmi les impositions indirectes, la taxe sur l'électricité, la taxe de séjour. Cependant, l'essentiel des recettes fiscales des communes provient de quatre impôts directs : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle qui procurent près de 40 % des ressources communales (exactement 178,2 milliards sur un total de 463,1 milliards pour 1998).

Selon l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer « les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Aussi les dispositions

20. Les chiffres cités en matière fiscale le sont pour 1998. Ils sont extraits des données publiées par la DGCL, *Les Collectivités locales en chiffres – 1999*, Paris, La Documentation française, 1999.

constitutionnelles laissent toute compétence aux conseils municipaux en matière de recettes de nature non fiscale. A l'inverse, seul le législateur peut créer un prélèvement de nature fiscale (impositions de toutes natures). Le législateur détient donc le « pouvoir fiscal initial », les conseils municipaux n'ayant aucun pouvoir de création de la recette fiscale. De même, seul le législateur peut supprimer (ou modifier) un prélèvement fiscal existant. Mais cette suppression ne doit pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales de la collectivité au point d'entraver sa libre administration²¹. Toutefois, dans sa récente décision du 12 juillet 2000²², le Conseil constitutionnel a estimé que la suppression d'une recette fiscale amputant de 22,5 % les recettes de fiscalité directe reçues par les régions n'est pas contraire au principe de libre administration dès lors que la loi prévoit un mode de compensation permettant de garantir à la collectivité un même niveau de recettes. Le Haut Conseil a ici repris le raisonnement suivi en décembre 1998 pour la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle²³. Toutefois, si les communes ne disposent pas du « pouvoir fiscal initial », elles disposent d'un « pouvoir fiscal délégué » : il appartient, en effet, au conseil municipal de recourir à certaines taxes fiscales locales créées par le législateur (par exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la taxe de séjour précitées). Sans délibération du conseil municipal la taxe ne peut pas être levée par la commune.

63

La détermination de l'assiette d'une recette fiscale est liée à la création de celle-ci. Les communes n'ont donc, en principe, aucun pouvoir de décision pour déterminer l'assiette d'une recette fiscale bien que la loi puisse expressément reconnaître aux communes un certain pouvoir d'appréciation en la matière. Ainsi les communes peuvent accorder des exonérations de certains impôts locaux ou en aménager la base. Ce pouvoir des communes reste ici très limité : les décisions prises se traduisent surtout par une diminution de leurs recettes fiscales.

En revanche, les communes peuvent fixer librement le taux des prélèvements fiscaux. Selon la loi du 10 janvier 1980, les conseils municipaux votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Néanmoins, le législateur a prévu des

21. CC 24-7-1991, déc. 91-298 DC, *Rec.* 82 ; *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 204, *Chr.* Avril et Gicquel ; *RFDC*, 1991-8, p. 722, note Philip.

22. CC, 12-7-2000, déc. 2000-432 DC, *JORF*, 2000, p. 10821 ; *AJDA*, 2000, p. 739, note Schoettl.

23. CC, 29-12-1998, déc. 98-405 DC, *Rec.* 326 ; *AJDA*, 1999, p. 20, note Schoettl.

restrictions à cette liberté : il existe, d'une part, un mécanisme de plafonnement des taux permettant d'éviter une forte hausse de la pression fiscale locale, mais aussi de fortes disparités entre communes et, d'autre part, un mécanisme de liaison des taux afin d'éviter tout transfert de charges fiscales abusif entre les différentes catégories de contribuables.

Le pouvoir de fixer les taux des quatre grands impôts locaux est donc encadré. Mais les communes peuvent aussi fixer le taux (ou le tarif) des autres prélèvements fiscaux. Le législateur a souvent, ici encore, prévu des limites au pouvoir des communes : plafonds ou fourchettes. Or, bien qu'étant encadrées, ces possibilités offertes aux communes en la matière favorisent leur autonomie financière. La fixation des taux est, en effet, un élément important pour atteindre l'équilibre budgétaire. En 1990, le Conseil constitutionnel a précisé les contours de cette liberté : « Il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses » ; mais « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »²⁴.

Le Haut Conseil a donc considéré qu'une disposition législative limitant – en l'occurrence, de façon provisoire – le pouvoir d'une catégorie de collectivités de fixer le taux d'une imposition, afin d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables, n'entrave pas la libre administration de ces collectivités, en dépit des contraintes qu'elle peut entraîner. De plus, en 1991, le Conseil constitutionnel a décidé que « le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux²⁵ ». Aussi la loi peut prévoir un prélèvement²⁶ sur les ressources fiscales d'une commune dès lors qu'il n'a pas pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités locales. Enfin les communes n'ont aucun pouvoir en matière de recouvrement de la recette fiscale : celui-ci est effectué par les comptables publics, agents de l'État.

En fin de compte, les communes n'ont pas un pouvoir de décision

24. CC, 25-7-1990, déc. 90-277 DC, *Rec.* 70 ; *Pouvoirs*, n° 56, 1991, p. 200, *Chr.* Avril et Gicquel.

25. CC, 6-5-1991, déc. 91-291 DC, *Rec.* 40 ; *Pouvoirs*, n° 59, 1991, *Chr.* Avril et Gicquel, p. 195 ; *RDSS*, 1991, n° 4, p. 639, note Prétot ; *RFDC*, 1991-7, p. 497, note Philip ; *RDP*, 1992, p. 50, note Rousseau.

26. Péréquation horizontale des ressources fiscales dont certaines communes peuvent bénéficier à travers différents fonds.

étendu sur leurs ressources fiscales. De plus, la protection par le Conseil constitutionnel du niveau de ces mêmes ressources reste très imprécise. Quel est le seuil à ne pas franchir ? Il y a fort à penser que le principe de libre administration serait méconnu si et seulement si les recettes fiscales propres devenaient « négligeables » par rapport aux concours de l'État²⁷.

La part importante des concours financiers de l'État

En dehors des ressources propres, les communes ont et doivent avoir d'autres recettes. Elles peuvent librement emprunter (42,9 milliards en 1998) et elles reçoivent des concours financiers (représentant, en 1998, 30 % des ressources communales), essentiellement de la part de l'État, sous forme de dotations et de subventions.

Ces concours de l'État permettent aux communes d'équilibrer leurs budgets et d'assurer financièrement leurs compétences²⁸. Il s'agit :

- d'une part, des dotations et subventions de fonctionnement : la dotation globale de fonctionnement (112 milliards pour l'ensemble des collectivités locales dont près de 80 % pour les seules communes), la dotation spéciale instituteur (2,35 milliards pour l'ensemble des communes), la dotation élu local (275 millions pour l'ensemble des communes), etc.

- d'autre part, des dotations et subventions d'équipement : la dotation globale d'équipement (2,64 milliards pour l'ensemble des communes et de leurs groupements), le fonds de compensation pour la TVA (21,82 milliards pour l'ensemble des collectivités locales), le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation (2 milliards répartis essentiellement entre les communes), etc.

En outre, les communes bénéficient d'une compensation financière des transferts de compétences de l'État : la dotation générale de décentralisation – inscrite à la section de fonctionnement du budget – (1,44 milliard pour les communes, dont 476,9 millions au titre du transfert de compétence en matière d'hygiène et de santé, 122,2 millions au titre du transfert de compétence en matière d'urbanisme, 462,6 millions au titre de l'organisation des transports urbains et plus de 380 millions

27. Jean-Éric Schoettl, *AJDA* 1999, p. 18 ; à ce sujet, lire les observations en défense du gouvernement sur le recours dirigé devant le Conseil constitutionnel contre la loi de finances rectificative pour 2000, *JORF*, 14-7-2000, p. 10822.

28. Les données chiffrées concernant les concours de l'État sont extraites, pour l'essentiel, de la loi de finances initiale pour 2000 et des décrets de répartition des crédits. De précieuses indications sont fournies dans le *Guide budgétaire communal, départemental et régional 2000*, Paris, La Documentation française, 2000.

pour le fonctionnement et l'équipement des bibliothèques municipales), conformément au principe de compensation financière intégrale par l'État des transferts de charges aux communes notamment, posé par les lois précitées de décentralisation en date du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983. Le législateur a ainsi voulu préserver l'équilibre financier des collectivités bénéficiaires. Toutefois, nombre d'élus locaux estiment que cette compensation n'est pas suffisante en raison de la mauvaise évaluation initiale du coût des charges transférées et d'un système d'indexation du montant de la dotation générale de décentralisation peu performant.

De plus, en dehors de ces dotations et subventions, l'État verse aux communes des compensations d'exonérations et de dégrèvements de recettes fiscales. Ce sont là de véritables « subventions fiscales ». Ces nombreuses compensations interviennent en matière d'exonération, de dégrèvement et de non-recouvrement. Pour compenser les exonérations, ces versements se font essentiellement par le biais de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (11,89 milliards pour l'ensemble des collectivités locales)²⁹, de la compensation des exonérations de taxe d'habitation, de la contrepartie de l'exonération sur les propriétés foncières bâties et non bâties... Les dégrèvements et non-recouvrements, quant à eux, sont pris en charge par l'État au travers du compte d'avances sur le produit des impositions revenant aux collectivités locales. Les communes reçoivent des compensations pour perte de recettes fiscales de la part d'autres personnes publiques. Ainsi la loi du 12 juillet 1999 réformant la coopération intercommunale fait de la taxe professionnelle unique le régime privilégié. Ces dispositions législatives prévoyant, dans certains cas, le passage de plein droit à la taxe professionnelle unique auront des conséquences sur les ressources fiscales des communes membres de l'EPCL. Aussi une compensation leur sera versée par l'établissement public³⁰.

L'État est donc le premier contribuable local des communes – et des collectivités locales, en général – puisque les compensations financières qu'il verse représentent environ 25 % de leurs recettes fiscales. Cette situation s'explique par l'engagement de l'État dans une politique de reconquête des finances locales qui se traduit par une tendance de plus

29. Celle-ci ne doit pas être confondue avec la nouvelle compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle prévue par la loi de finances pour 1999 (22,8 milliards pour l'ensemble des collectivités locales).

30. Voir Olivier Dupéron, « L'évolution des finances locales au cœur de la réflexion sur la décentralisation : les aspects financiers de la réforme de l'intercommunalité engagée par la loi du 12 juillet 1999 », *LPA*, 2000, n° 114, p. 15.

en plus nette à compenser la suppression ou la diminution de recettes fiscales par de nouvelles dotations ou subventions, recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir direct de décision³¹. Or, une telle politique rend les ressources des communes, en particulier, de plus en plus dépendantes des décisions de l'État. En fait, en contrôlant ainsi les recettes des collectivités locales, l'État ne cherche-t-il pas aussi à contrôler le niveau de leurs dépenses ?

En conclusion, au-delà du phénomène de recentralisation des compétences, particulièrement en matière sociale, certains ont pu déceler une menace nouvelle pour les finances locales³². Le gouvernement ayant souligné que les transferts financiers de l'État vers les administrations publiques locales augmentent plus vite que la dynamique des dépenses de l'État, la question se pose de savoir si l'État ne souhaiterait pas désormais réduire le montant de ses compensations. Dès lors, pour se protéger de la loi, la nécessité se fait ressentir de garanties constitutionnelles pour les collectivités locales dont les quelque 36 700 communes françaises. Tel est bien le sens de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, déposée en juin 2000 par cinq sénateurs parmi lesquels le président du Sénat, M. Christian Poncelet³³.

67

Par cette proposition de loi, il s'agit non seulement de conférer une valeur désormais constitutionnelle au principe de la compensation simultanée et intégrale des charges liées au transfert de compétences au profit des collectivités décentralisées, mais aussi de garantir la protection des ressources fiscales locales en prohibant le remplacement d'impôts locaux par de simples compensations financières en provenance de l'État. L'article 1^{er} de la proposition dispose en ce sens : « Les ressources fiscales représentent la part prépondérante des ressources des

31. Voir, par exemple, pour la seule loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, les compensations prévues à l'art. 7 pour les communes et les départements et à l'art. 11 pour les régions. Dans le même sens, l'article 5 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette ») pour les particuliers. Cette suppression devrait être compensée par une dotation d'État. Cette taxe représente actuellement environ 10 % des recettes fiscales départementales, *JORF*, doc. Ass. nat., n° 2585.

32 Par ex., Philippe Marini, « Débat d'orientation budgétaire pour 2001 : comment être crédible en Europe ? », *JORF*, 1999-2000, doc. Sénat, n° 373, p. 102.

33. *JORF*, 1999-2000, doc. Sénat, n° 432 ; Jean-Marie Pontier, « Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration », *Revue administrative*, 2000, n° 316, p. 385 sq.

collectivités territoriales. Les collectivités territoriales peuvent percevoir le produit des impositions de toutes natures. Toute suppression d'une ressource fiscale perçue par les collectivités territoriales donne lieu à l'attribution de ressources fiscales équivalentes³⁴. » Au regard de la décision précitée du 12 juillet 2000, comment d'ailleurs ne pas voir également dans ce texte revendicatif une protestation silencieuse contre l'indigence et la dépendance de trop nombreuses communes françaises ainsi que la sanction anticipée d'une jurisprudence constitutionnelle immobile, adossée à une loi fondamentale manifestement obsolète, car profondément inadaptée sur ce point au droit public contemporain ?

Autrement dit, comme, depuis Adam Smith, on peut regarder la monnaie comme de « la liberté frappée », l'exigence d'autonomie passe, à présent, par une restauration de l'impôt local au titre d'un retour
68 logique à la cohésion nécessaire entre les deux volets d'une même décentralisation territoriale : celle qui, après une vingtaine d'années de faux espoirs et d'amères désillusions, ne se conçoit plus comme administrative si elle ne devient pas enfin financière.

34. Projet d'art. 72-1 nouveau, al. 2 à 4.

R É S U M É

La décentralisation territoriale suppose à la fois la décentralisation administrative : les transferts de compétences de l'État aux communes, et la décentralisation financière : la compensation concomitante et intégrale des charges induites dans le budget des communes par ces mêmes transferts de compétences. Or, à l'importance de la décentralisation administrative, mesurée à travers le système des transferts de compétences et le schéma des compétences transférées, s'oppose l'insuffisance de la décentralisation financière, liée à la maîtrise limitée des ressources fiscales et à la part importante des concours financiers de l'État. Face aux obstacles dressés par la loi et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le règlement de cette contradiction devrait passer désormais par une nouvelle révision de la Constitution de 1958.