



Paul-Maxence MURGUE-VAROCLIER

Docteur en droit public
 ATER à l'Université Jean Moulin Lyon 3
 Equipe de Droit Public de Lyon
 Institut d'Études Administratives

Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal

Mots-clés : finances locales - fiscalité locale - taxe d'habitation - rapports entre l'État et les collectivités territoriales

La suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables sous forme de dégrèvement préserve l'autonomie financière des collectivités du bloc communal au sens de l'article 72 de la Constitution. Mais elle dégrade le pouvoir fiscal des collectivités et s'inscrit dans le cadre d'un réaménagement des rapports entre l'État et les collectivités territoriales.

La loi de finances pour 2018 a posé les jalons de l'une des réformes fiscales majeures du quinquennat : la « suppression » de la taxe d'habitation pour 80 % des français. L'objectif affiché par le Gouvernement lors de la présentation du projet devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale est de « redonner du pouvoir d'achat aux français »¹. Les termes utilisés ne doivent cependant pas tromper : il s'agit en réalité d'un réaménagement de la taxe d'habitation – qui ne concerne d'ailleurs qu'une partie des contribuables – et non d'une suppression à proprement parler de cet impôt local. La mesure sera progressive puisque la dispense complète du paiement de la taxe pour les foyers bénéficiaires n'interviendra qu'en 2020 (en 2018, l'impôt acquitté sera diminué de 35 % puis de 65 % en 2019 et enfin de 100 % en 2020). Dans son discours au 100^e Congrès des maires de France, le Président de la République a annoncé que cette mesure

n'était que le « début » d'une refonte en profondeur de la fiscalité locale « visant à garantir pleinement [...] l'autonomie financière et fiscale » des communes². À première vue pourtant, une telle réforme de la fiscalité semble amorcer une régression de l'autonomie financière et fiscale du bloc communal.

La taxe d'habitation trouve ses origines dans la période révolutionnaire. Elle a été mise en place par l'Assemblée nationale Constituante dans la loi des 13 janvier et 18 février 1791, sous la forme d'une contribution mobilière taxant le revenu du contribuable à travers son loyer. Avec la patente, la contribution foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière sur les propriétés non bâties, la contribution mobilière constitue l'une

¹ Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2018, 27 septembre 2017.

² Discours du Président de la République Emmanuel Macron au 100^e congrès des maires de France : www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-au-100-congres-des-maires-de-france/

des « quatre vieilles »³. À l'origine impôt d'État, la contribution mobilière, jugée peu rentable, fut transférée aux collectivités locales (communes et départements) par la loi du 31 juillet 1917. Elle fut rebaptisée « taxe d'habitation » par l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 modernisant la fiscalité locale⁴. Depuis 2010, le produit de cet impôt est exclusivement attribué aux communes et aux EPCI à fiscalité propre⁵.

Cet impôt est cependant critiqué à plusieurs égards. En premier lieu, la taxe d'habitation est un impôt direct « aveugle et donc inéquitable » qui ne prend pas en compte les facultés contributives du redevable⁶. Elle est assise sur la valeur locative annuelle des locaux meublés affectés à l'habitation et à leurs dépendances⁷ et doit être acquittée par les personnes disposant ou jouissant de ces locaux, à quelque titre que ce soit, au 1^{er} janvier de l'année⁸. Cette taxe concerne près de 46 millions d'habitations et son montant croît avec la taille du logement. Or, « une famille nombreuse obligée d'occuper un logement spacieux

devrait acquitter une taxe d'habitation élevée, sans pour autant que ses revenus soient importants. Le calcul de la taxe d'habitation est parfois source d'injustice fiscale »⁹. Le champ d'application très large de la taxe est cependant « mité » par des exonérations et des abattements visant à rétablir une certaine « justice fiscale » en faveur de contribuables modestes¹⁰. Par ailleurs, le plafonnement du calcul de la taxe en fonction des revenus du ménage¹¹ et les nombreux abattements existants ont permis d'introduire une certaine progressivité dans le calcul de l'impôt.

En second lieu, le calcul de la taxe d'habitation s'effectue sur la base d'un système jugé « archaïque »¹². En effet, le montant du loyer utilisé pour déterminer la base imposable repose sur la « valeur locative cadastrale » du bien. Les valeurs cadastrales sont établies par le service du cadastre avec l'aide de la commission communale des impôts directs¹³. Elles correspondent à la valeur théorique à laquelle le bien pourrait être loué dans des conditions normales. Or, la valeur locative cadastrale est déterminée « par l'administration, à l'échelle locale, aux termes de règles aussi complexes que peu fiables »¹⁴. On constate ainsi que les valeurs de référence ont été établies en 1970 et n'ont jamais été actualisées depuis lors. À défaut d'une révision des bases locatives cadastrales, le législateur se contente d'une majoration forfaitaire annuelle des bases d'imposition à l'aide d'un indice national tenant compte des variations des loyers¹⁵. Déterminé par la loi de finances, cet indice n'a cependant pas permis de prendre en considération l'évolution des prix du marché immobilier. Dans son rapport annuel de 2009, la Cour des comptes a dénoncé une situation « obsolète et inéquitable » s'agissant de l'évaluation des valeurs locatives cadastrales¹⁶. C'est pourquoi, le législateur a validé, dans le cadre de la loi de finances pour 2013, le principe d'une révision des bases foncières¹⁷. Celle-ci a donné lieu à une phase d'expérimentation dans cinq zones afin de « mesurer les écarts entre les valeurs actuelles du marché locatif et les valeurs cadastrales utilisées aujourd'hui »¹⁸.

C'est dans ce contexte qu'intervient la réforme de la taxe d'habitation. L'article 5 de la loi de finances pour 2018 instaure un nouveau dégrèvement de la taxe à compter du 1^{er} janvier 2018¹⁹. En complément des actuels abattements, ce dégrèvement sera applicable aux foyers dont les ressources sont inférieures à 27 000 euros de revenu fiscal de référence pour une part²⁰ ou 43 000 euros pour un couple²¹. L'ampleur du dégrèvement est considérable : il sera porté, à horizon 2020, à 100% de la taxe acquittée pour les contribuables bénéfici-

³ Trois impôts furent créés à l'époque révolutionnaire : la contribution foncière (loi des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790), la contribution mobilière (loi des 13 janvier et 18 février 1791) et la patente (loi des 2 et 17 mars 1791). La contribution foncière fut réformée à la fin du XIX^e siècle en partageant l'impôt en deux contributions : la contribution foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière sur les propriétés non bâties (loi du 8 août 1890). Sur l'histoire de la fiscalité locale, v. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, 12^e éd., LGDJ-Lextenso éditions, 2013, p. 747 et s.

⁴ Malgré la nécessité de réformer en profondeur le système fiscal local et l'évaluation des bases d'imposition, il fallut néanmoins attendre la fixation des modalités d'application de la taxe d'habitation définie par la loi n° loi 73-1229 du 31 décembre 1973 pour que la contribution mobilière soit définitivement supprimée.

⁵ Code général des impôts, art. 1379 et art. 1379-0 bis. La part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée par l'article 11 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000. Quant à la part du produit de la taxe attribuée au département, elle fut supprimée la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

⁶ M.-C. Steckel-Assouère, « Taxe d'habitation », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, décembre 2017, n° 13.

⁷ Code général des impôts, art. 1407, I, 1°.

⁸ *Idem*, art. 1408, I.

⁹ C. Logéat, « L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ? », LPA, 19/12/2002, n° 253, p. 4.

¹⁰ Par exemple, l'article 1411 du Code général des impôts prévoit des abattements en faveur des ménages aux revenus modestes. Quant à l'article 1414 du Code général des impôts, il institue des exonérations de taxe d'habitation pour les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, de l'allocation supplémentaire d'invalidité ou encore pour les contribuables âgés de plus de soixante ans et les veufs et veuves, quel que soit leur âge, sous condition de ressources et à condition de n'être pas redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune.

¹¹ Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000, art. 11.

¹² H.-D. Darnanville, « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », *AJDA*, 2002, p. 670.

¹³ En vertu de l'article 1650 du Code général des impôts, cette commission de sept membres est présidée par le maire ou l'adjoint délégué et composée de six commissaires désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste de contribuables. L'un des commissaires doit être domicilié hors de la commune. Dans les communes de plus de deux mille habitants, le nombre de commissaires est porté à huit.

¹⁴ M. Collet, *Finances publiques*, 2^e éd., LGDJ-Lextenso éditions, 2017, p. 348.

¹⁵ J. Giraud, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et de contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, n° 235, t. 2, p. 80.

¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, La documentation française, 2009, p. 28.

¹⁷ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, art. 74.

¹⁸ F. Perrotin, « Fiscalité locale : réforme de la taxe d'habitation », LPA, 27/09/2017, n° 193, p. 3 : « d'après cette phase de test, les valeurs locatives des locaux d'habitation appartenant au parc privé augmenteraient de 151,5% ».

¹⁹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 5.

²⁰ Majoré de 8 000 euros pour les deux demi-parts suivantes.

²¹ Majoré de 6 000 euros par demi-part supplémentaire.

ciaires de la réforme. Les discussions au Parlement sur ce point ont été très nourries. Le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat a conclu à la nécessité de reporter « une mesure de pouvoir d'achat lancée dans l'urgence qui ne s'inscrit pas dans une réflexion plus large et de long terme »²². Cette réforme subissait également l'opposition des associations d'élus locaux²³. Représentant les territoires, le Sénat a rejeté le budget 2018 au motif que le texte adopté par l'Assemblée nationale confirmait « la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages à l'horizon 2020, malgré le caractère injuste et précipité de cette mesure, qui réduit le pouvoir fiscal des communes et présente d'importants risques constitutionnels en maintenant l'impôt sur 20 % des contribuables qui acquittent d'ores et déjà 83 % de l'impôt sur le revenu »²⁴. La réforme a donc été adoptée en dernière lecture à l'Assemblée nationale, le 21 décembre 2017.

Cette réforme présentait un double risque constitutionnel²⁵ que les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel n'ont pas manqué de soulever²⁶. D'une part, elle était susceptible de remettre en cause le principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration de 1789²⁷. En effet, l'instauration de ce nouveau dégrèvement de la taxe d'habitation a pour effet de faire peser la charge fiscale sur une minorité des plus riches contribuables. Pour éviter un effet de seuil, le législateur a tout de même prévu un système de dégressivité de l'impôt pour les ménages dont le revenu fiscal de référence se situe au-dessus de la barre de dégrèvement²⁸. Le Conseil constitutionnel a validé le dispositif fiscal au regard du principe d'égalité devant les charges publiques en considérant que le législateur s'était fondé, pour déterminer le champ d'application de la mesure, « sur un critère objectif et rationnel, en rapport avec l'objet de la loi »²⁹.

D'autre part, la réforme de la taxe d'habitation était susceptible de porter atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales protégé par l'article 72-2 de la Constitution. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003, présentée comme l'« acte II de la décentralisation », a précisé que l'organisation de la République est « décentralisée »³⁰. Cette révision a renforcé la place des collectivités territoriales dans le texte constitutionnel. Le principe de libre administration des collectivités territoriales – relevant initialement du domaine de la loi³¹ – a été confirmé par l'article 72 de la Constitution³². Cette révision a également consacré, dans le titre XII, l'autonomie financière des collectivités territoriales³³. Le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution

prévoit que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Le troisième alinéa dispose quant à lui 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 ». Pour Michel Bouvier, le principe d'autonomie financière recouvre ainsi la possibilité de « gérer librement les fonds dont chaque collectivité dispose et d'un certain pouvoir de décision au regard d'impôts qui lui sont propres »³⁴. Il suppose que les collectivités territoriales (commune, département, région) jouissent d'un certain pouvoir fiscal pour déterminer, par exemple, le taux d'un impôt ainsi que d'une liberté de gestion dans le maniement des ressources. En vertu du principe de légalité fiscale, cette autonomie s'exerce dans les limites fixées par la loi.

La taxe d'habitation constitue plus du tiers des recettes fiscales du bloc communal³⁵ et son produit a rapporté, en 2017, 21,9 milliards d'euros³⁶. Alors que le principe d'autonomie financière implique que les collectivités disposent de « ressources propres » constituant une « part déterminante » de leurs « ressources globales », le dégrèvement de la taxe va entraîner une baisse de

²² A. de Montgolfier, Rapport général fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et de contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, Sénat, n° 108, p. 70.

²³ Plusieurs associations se sont opposées à la réforme : Ville de France, l'association nationale des élus de la montagne (ANEM), l'association France Urbaine ainsi que l'association des Maires de France.

²⁴ Sénat, Session ordinaire de 2017-2018, Projet de loi de finances pour 2018, n° 32.

²⁵ En ce sens, J.-E. Schoettl, « Exonérer 80 % des ménages de taxe d'habitation ? Un mauvais coup contre la démocratie locale, doublé d'un projet constitutionnellement contestable », *LPA*, 20/06/2017, p. 8.

²⁶ En vertu de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 décembre 2017 par plus de soixante députés et soixante sénateurs pour apprécier la conformité de la loi de finances à la Constitution.

²⁷ Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, art. 13 : « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

²⁸ La dégressivité de la mesure s'applique aux foyers dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 28 000 euros pour une part (majoré de 8 500 euros pour les deux demi-parts supplémentaires) et 45 000 euros pour un couple (majoré de 6 000 euros par demi-part supplémentaire).

²⁹ Cons. const., 28 décembre 2017, décision n° 2017-758 DC, loi de finances pour 2018. Le juge fait observer qu'il conserve « la possibilité [...] de réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale » (cons. 15).

³⁰ Constitution, art. 1.

³¹ Constitution, art. 34 : « la loi fixe les règles concernant [...] la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

³² Constitution, art. 72, al. 3 : « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

³³ Sur ce point, v. R. Hertzog, « La Constitution financière de l'État décentralisé », *Annuaire des collectivités locales*, 2004, p. 171.

³⁴ M. Bouvier, « La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale », *RFDA*, 2011, p. 267.

³⁵ On utilisera cette expression dans l'article pour désigner les communes et les EPCI à fiscalité propre.

³⁶ Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres en 2017 », p. 62.

rendement de 3 milliards d'euros en 2018, 6,6 milliards en 2019 et 10,1 milliards en 2020³⁷. Une telle réforme de la fiscalité locale inquiétait donc au premier plan les élus locaux et notamment les maires, craignant une diminution des ressources locales. Pour l'Association des Maires de France la réforme de la taxe d'habitation « porte gravement atteinte à l'équilibre financier des communes et EPCI »³⁸.

Le Conseil constitutionnel a cependant considéré que la réforme de la taxe d'habitation – amorcée par l'article 5 de loi de finances pour 2018 – n'était pas contraire au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Si cette décision est conforme à la conception très restrictive que retient la jurisprudence constitutionnelle du principe d'autonomie financière³⁹, elle renouvelle les interrogations sur la consistance juridique de ce principe⁴⁰. Pour Gilles Le Chatelier, la réforme de

la taxe d'habitation constitue « une mauvaise nouvelle qui s'ajoute à celles des années précédentes, en termes d'autonomie financière et de fonctionnement démocratique des institutions locales »⁴¹. Cette réforme s'inscrit par ailleurs dans une perspective plus générale de réaménagement des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2018-2022 associe en effet les collectivités territoriales à l'effort de réduction des dépenses publiques, pour satisfaire aux engagements budgétaires européens, en instituant des objectifs chiffrés faisant l'objet d'une contractualisation avec l'État⁴². Si la réforme de la taxe d'habitation préserve l'autonomie financière du bloc communal au sens de l'article 72-2 de la Constitution (I), elle conduit cependant à un réaménagement des modalités de l'autonomie pour les communes et EPCI à fiscalité propre (II).

1 Une réforme préservant l'autonomie financière du bloc communal

Le mécanisme de dégrèvement de la taxe d'habitation s'apparente à une renationalisation de cet impôt local (A). Alors que les recettes fiscales perçues par les communes au titre de la taxe d'habitation sont considérables, le Conseil constitutionnel considère que la réforme mise en œuvre ne compromet pas le « ratio d'autonomie financière » des communes et des EPCI (B).

A. Le mouvement de renationalisation de la taxe d'habitation

Contrairement à ce que la réforme fiscale annoncée durant la campagne de l'actuel Président de la République pouvait laisser croire, le législateur

n'a pas « supprimé » la taxe d'habitation mais a instauré un mécanisme de dégrèvement de cette taxe qui permet d'atténuer la charge fiscale de certains contribuables. Ces derniers demeurent théoriquement débiteurs de l'impôt mais c'est l'État qui se substitue à eux pour acquitter – en tout ou en partie – le montant de la taxe. Par conséquent, le produit de la taxe continue à être versé aux collectivités territoriales bénéficiaires mais sur la base d'un transfert de charge entre le contribuable local et le contribuable national. L'État est tenu de compenser le « manque à gagner » des collectivités. Les dégrèvements fiscaux décidés par le Parlement traduisent ainsi une vision « autoritaire » de la fiscalité qui empiète nettement sur le pouvoir fiscal local⁴³. Ils sont cependant justifiés par le principe de légalité fiscale – issu du principe du consentement à l'impôt – qui confère au Parlement le pouvoir exclusif de créer, supprimer ou modifier un impôt⁴⁴. Depuis les années 1980, les dégrèvements ont régulièrement été mobilisés par le législateur pour alléger la charge fiscale des contribuables. Par exemple, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui a remplacé, avec la contribution économique territoriale (CET), la taxe professionnelle⁴⁵, a fait l'objet d'un dégrèvement total pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 euros et 500 000 euros et d'un dégrèvement partiel pour les entreprises

³⁷ Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2018, p. 23.

³⁸ Association des Maires de France cité in A. De Montgolfier, Rapport préc., p. 67.

³⁹ M. Conan, « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », AJDA, 2012, p. 759. H. Alcaraz, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Illustration des limites du contrôle de constitutionnalité », RFDA, 2009, p. 497.

⁴⁰ Certains auteurs considèrent en effet que l'autonomie financière des collectivités territoriales est un « mythe » : A. Pariente, « Le mythe de l'autonomie financière », RFFP, 2015, n° 129, p. 15. Pour l'auteur, « l'autonomie financière constitue le phénix du droit financier local : une notion séduisante, voire brillante, mais vouée à disparaître du fait de son inefficacité pratique pour les collectivités territoriales ».

⁴¹ G. Le Chatelier, « Vers une réforme des collectivités territoriales ? », AJCT, 2017, p. 233.

⁴² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁴³ M. BOUVIER, *Finances publiques*, op. cit., pp. 767-768.

⁴⁴ Constitution, art. 34 : « la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

⁴⁵ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 2.

dont le chiffre d'affaires se situe entre 500 000 et 50 millions d'euros⁴⁶. Le dégrèvement est intégralement compensé par l'État.

L'utilisation de la technique du dégrèvement n'est pas nouvelle concernant la taxe d'habitation. Plusieurs dispositifs de ce type s'appliquaient déjà à cet impôt pour des raisons de légalité ou de solidarité. Ainsi, l'article 1414, II, 1° du Code général des impôts prévoit par exemple un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation pour les gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs et les foyers de travailleurs migrants⁴⁷. Par ailleurs, les personnes titulaires, à titre exclusif, du revenu de solidarité active, bénéficient d'un dégrèvement total de la taxe d'habitation⁴⁸. Plus récemment, suite aux attaques terroristes commises en France, l'article 5 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 a instauré un dégrèvement total de la taxe d'habitation au profit des victimes et des membres des forces de l'ordre décédés dans l'exercice de leurs fonctions⁴⁹. Cette mesure concerne la résidence principale du défunt et bénéficie également à leurs ayants droits⁵⁰.

À défaut d'une réforme en profondeur de la taxe d'habitation, le législateur a préféré mener, depuis plusieurs années, une politique de renationalisation de la taxe d'habitation⁵¹. La taxe d'habitation perd ainsi son caractère d'impôt local dans ses modalités de calcul et d'acquiescement. D'une part, la taxe d'habitation n'est plus exclusivement établie sur une base locale mais s'est « personnalisée » pour prendre en compte les revenus des contribuables. Ainsi, les ménages aux revenus modestes voient leur taxe d'habitation plafonnée, voire même supprimée. Dans cette situation, la taxe d'habitation s'apparente alors à un impôt national puisque la détermination de son montant n'a plus de lien avec le logement mais dépend du revenu du contribuable. D'autre part, les transferts de charges suscités par les dégrèvements et les exonérations obligatoires entre le contribuable local et l'État entraînent une diminution conséquente du nombre de contribuables locaux s'acquiesçant effectivement de cet impôt. Ainsi, « *la taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local : la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt* »⁵². L'État est devenu le « premier contribuable local » en finançant près du tiers des recettes fiscales de taxe d'habitation.

La réforme de la taxe d'habitation instaurée par la loi de finances pour 2018 accentue ce phénomène. D'une part, le dégrèvement proposé s'établit exclusivement sur la base du revenu de l'occupant. Ce mécanisme, qui s'ajoute aux allègements de charges existants, estompe le

caractère local de la taxe d'habitation pour près de 80% de la population. D'autre part, la réforme va lourdement peser sur le budget de l'État, tenu de compenser intégralement le paiement de la taxe au bloc communal. Si l'État se substitue à la plupart des contribuables dans l'acquiescement du montant de la taxe d'habitation qui représente l'une des ressources majeures des communes, cela signifie que le financement des services publics locaux n'incombera, en réalité, qu'à une minorité de citoyens. Bien que les contribuables dégrévés restent « théoriquement » redevables de la taxe d'habitation, cette situation pose d'abord d'évidentes questions relatives à l'égalité des citoyens devant les charges publiques : à horizon 2020, seule une minorité des contribuables s'acquiescera « réellement » de la taxe. Elle pose ensuite la question de la pérennité du lien démocratique entre le contribuable local et la collectivité territoriale. Les politiques et services publics mis en œuvre par les élus locaux peuvent s'analyser comme la contrepartie des impôts locaux acquiescés par les citoyens. Lorsque l'État se substitue au contribuable pour acquiescer un impôt local, ce lien démocratique s'amenuise. La renationalisation de la taxe d'habitation a donc des conséquences directes sur la démocratie locale. La réforme de la taxe d'habitation interroge enfin le niveau de ressources propres du bloc communal, « *gage d'autonomie financière* »⁵³ des collectivités territoriales.

B. L'équilibre maintenu entre « ressources propres » et « ressources globales »

L'autonomie financière des collectivités territoriales repose sur un équilibre entre le niveau des « ressources propres » que perçoit la catégorie de collectivités concernée et les « ressources globales » dont elle dispose. L'article 72-2 de la Constitution prévoit en effet que les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une « part déterminante » de leurs

⁴⁶ Code général des impôts, art. 1586 quater. Sur ce point, v. également C. Gene, « Réflexions sur la réforme de la taxe professionnelle », *RFFP*, 2013, n° 122, p. 217 ; M. Bouvier, « La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale », art. préc., p. 267.

⁴⁷ Code général des impôts, art. 1414, II, 1°.

⁴⁸ Réponse ministérielle, *JO Sénat*, 26 décembre 2013, p. 3724.

⁴⁹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, art. 5.

⁵⁰ Code général des impôts, art. 1691 ter.

⁵¹ Certains auteurs considèrent que la « renationalisation » d'un impôt local à pour objectif de réguler le système financier public : L. Tartour, « La centralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public ? », *RFFP*, 2010, n° 112, p. 223.

⁵² Y. Fréville, *Rapport d'information sur les dégrèvements d'impôts locaux*, n° 71, Sénat, 2003, p. 2. Cette proportion a récemment été confirmée par Joël Giraud dans le cadre du rapport général établi par la Commission des finances de l'Assemblée nationale relatif à la loi de finances pour 2018 : J. Giraud, *op. cit.*, p. 75 et s.

⁵³ M. Collet, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 92.

ressources globales⁵⁴. La révision constitutionnelle de 2003 ne précisait pas ce qu'il fallait entendre par « part déterminante » et il revenait donc au législateur organique de définir cette notion. Garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales impliquait d'établir, à l'aide de ratios chiffrés, la part de ressources propres dont doivent disposer les communes, les départements et les régions. La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 est venue fixer des seuils d'autonomie par catégorie de collectivités⁵⁵. En s'appuyant sur les niveaux de ressources de 2003, le législateur a déterminé un ratio d'autonomie en « ressources propres » des collectivités à 60,8% pour les communes et les EPCI, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions⁵⁶.

En 2015, le niveau de ressources propres des communes et des EPCI s'élevait à 68,6% de leurs ressources globales⁵⁷. Cependant, l'ampleur du dégrèvement envisagé par la réforme de la taxe d'habitation posait la question de la pérennité du ratio d'autonomie financière fixé par la loi organique de 2004. Dans sa décision du 28 décembre 2017 sur le budget 2018, le Conseil constitutionnel a analysé la conformité du dégrèvement de la taxe d'habitation avec le principe d'autonomie financière. Le juge considère que, malgré l'ampleur du dégrèvement, ce mécanisme ne remet pas en cause le ratio d'autonomie financière des

communes car la compensation versée par l'État à leur profit demeure, en réalité, comptabilisée au titre de leurs « ressources propres »⁵⁸.

La notion de « ressources propres » a en effet reçu une définition très accueillante⁵⁹. L'article L.O. 1114-2 du Code général des collectivités territoriales précise que « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »⁶⁰. Sont donc évidemment exclues de la catégorie des « ressources propres » les dotations de l'État, de l'Union européenne ou d'une autre catégorie de collectivités territoriales. Néanmoins, dès lors que subsiste la possibilité pour la collectivité de déterminer « le taux » d'un impôt, les recettes fiscales générées par cet impôt sont comptabilisées au titre des « ressources propres », quel que soit le contribuable qui s'acquitte réellement du montant de la taxe. On constate ainsi que la loi de finances pour 2018 n'a pas remis en cause l'assiette locale de la taxe d'habitation ni la possibilité pour les communes et les EPCI à fiscalité propre d'ajuster le taux de cette taxe⁶¹. Par conséquent, « tant que l'État ne fait que se substituer à un contribuable, sous la forme de dégrèvements par exemple, cela n'affecte pas le volume »⁶² des « ressources propres » d'une catégorie de collectivités territoriales. Les compensations que verse l'État aux collectivités territoriales au titre des allègements de charge décidés par le législateur restent des « ressources propres » et le ratio d'autonomie financière du bloc communal – au sens de l'article 72-2 – demeure donc garanti.

Ce raisonnement est néanmoins discutable. L'utilisation de la technique du dégrèvement permet, en apparence, de préserver le ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales puisque c'est le contribuable local qui s'acquitte « théoriquement » du paiement de la taxe. Par conséquent, le ratio d'autonomie financière de la collectivité concernée n'est pas affecté. Pourtant, en pratique, c'est bien l'État qui verse aux collectivités une compensation égale au montant des allègements de charges décidés par le Parlement. De ce fait, cette compensation s'apparente en réalité à une « subvention déguisée » qui se rapproche alors des concours financiers exclus du champ des « ressources propres ». On observe d'ailleurs que certaines compensations financières ont été transformées en véritables dotations⁶³. La loi de finances

⁵⁴ Constitution, art. 72-2, al. 3.

⁵⁵ 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, art. 4. Sur cette loi, v. V. Dussart, « Brèves réflexions sur la mise en œuvre de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, 2007, n° 10, p. 327; V. Arekian, « L'autonomie financière des collectivités territoriales au regard de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution », *Rev. Trésor*, 2005, p. 161; R. Hertzog, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA*, 2004, p. 2003.

⁵⁶ La date de 2003 pour fixer les ratios d'autonomie a été retenue arbitrairement. Pour certains auteurs, « elle s'explique pour deux raisons : d'une part, elle correspond à la fin de la mise en application de la suppression de la part salariale de la base d'imposition de la taxe professionnelle et d'autre part, les taux atteints les années précédentes n'étaient pas susceptibles d'être considérés comme des taux planchers puisque le Conseil constitutionnel n'a jamais trouvé d'atteinte à la libre administration lors du remplacement de ressources fiscales locales par des dotations de l'État » : C. Mondou, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil ». Commentaire de la loi organique du 29 juillet 2004 », *RFDA*, 2005, p. 419.

⁵⁷ Rapport du gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, 2015. Ce chiffre inclut les ressources de la Métropole de Lyon.

⁵⁸ Cons. const., 28 décembre 2017, décision n° 2017-758 DC, loi de finances pour 2018, cons. 17 : « 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 ».

⁵⁹ Sur ce point, v. R. Dechaux, « Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques », *RDP*, 2010, p. 349.

⁶⁰ Le Conseil constitutionnel fait observer que les « ressources propres » « s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales » : Cons. const. 29 juin 2012, décision n° 2012-255/265 QPC, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var* (Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements), cons. 6.

⁶¹ Cf. *infra*.

⁶² C. Mondou, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil ». Commentaire de la loi organique du 29 juillet 2004 », art. préc.

⁶³ Ce qui « traduit l'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation » : M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, 12^e éd., LGDJ Lextenso éditions, p. 729.

pour 2004 a par exemple regroupé de nombreuses compensations de charges au sein d'une seule dotation de l'État au profit des collectivités : la dotation générale de fonctionnement (DGF)⁶⁴. Si la compensation versée au titre des dégrèvements de taxe d'habitation venait à subir le même sort, les « ressources propres » du bloc communal seraient

nettement diminuées, ce qui menacerait leur ratio d'autonomie financière. En outre, la technique du dégrèvement ne garantit pas non plus la pérennité du montant de la compensation. La réforme de la taxe d'habitation est conforme à l'article 72-2 de la Constitution mais elle provoque un réaménagement de l'autonomie financière du bloc communal.

2 Une réforme réaménageant l'autonomie financière du bloc communal

La réforme de la taxe d'habitation s'inscrit dans le cadre d'une refonte des rapports financiers entre l'État et les collectivités prévue par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. La renationalisation de la taxe met en péril le pouvoir fiscal local (A) et s'accompagne également d'une responsabilisation des communes et EPCI dans la gestion publique locale (B).

A. La dégradation du pouvoir fiscal des communes et des EPCI à fiscalité propre

Pour préserver la base locale de la taxe d'habitation, la loi de finances pour 2018 ne remet pas en cause la possibilité pour les communes et les EPCI à fiscalité propre d'en voter le taux⁶⁵. En vertu de l'article 1636 B sexies du Code général des impôts, les communes et les EPCI à fiscalité propre déterminent chaque année, par délibération, le taux de la taxe d'habitation⁶⁶. L'augmentation du taux ne doit cependant pas excéder un taux « plafond » fixé par le législateur⁶⁷. Le pouvoir fiscal des communes est donc réduit à la liberté de déterminer le taux de cet impôt. On peut cependant s'interroger sur la réalité de ce pouvoir fiscal au regard de la réforme de la taxe d'habitation. En effet, bien que les communes et les EPCI à fiscalité propre demeurent théoriquement titulaires de la possibilité d'ajuster, dans certaines limites, le taux de la taxe, les dégrèvements seront réalisés sur la base exclusive des taux constatés en 2017⁶⁸. Ainsi, la part supplémentaire de taxe votée par les collectivités par rapport aux taux de 2017 ne sera pas compensée par l'État et devra donc être acquittée par le contribuable local. En votant une augmentation du taux, les élus locaux risquent, en conséquence, de donner l'impression aux contribuables de reprendre d'une main ce que l'État a accordé de l'autre⁶⁹. L'augmentation du taux de la taxe d'habitation serait alors perçue comme contraire à l'objectif

affiché par le Gouvernement de renforcer le pouvoir d'achat des français. Cependant, la perspective de cette réforme n'a pas empêché certaines communes comme Paris, Nice ou Bordeaux de voter une très forte majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires⁷⁰. Ces augmentations exceptionnelles – qui ne sont évidemment pas couvertes par le nouveau dégrèvement de la taxe d'habitation – ont pour objectif de libérer le marché immobilier dans des zones « tendues » mais également d'augmenter les ressources fiscales de ces collectivités.

⁶⁴ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 48 et s. La dotation générale de fonctionnement regroupe ainsi de nombreuses compensations de l'État au profit des collectivités territoriales : la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle ; la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions ou encore la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation perçue par les régions.

⁶⁵ De cette manière, les compensations versées par l'État aux communes et aux EPCI à fiscalité propre demeurent comptabilisées au titre des « ressources propres » de ces collectivités : cf. *supra*.

⁶⁶ En l'absence de délibération, les taux de l'année précédente sont reconduits : Code général des impôts, art. 1639 A.

⁶⁷ L'article 1636 B septies du Code général des impôts dispose 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 ». Le taux moyen de taxe d'habitation pour le bloc communal s'élève, pour l'année 2016 à 24,38 % : Direction générale des collectivités locales, « Guide pratique. Vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées », 1^{er} janvier 2017, p. 10.

⁶⁸ C'est ce que confirme le juge constitutionnel en énonçant 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 » : Cons. const., 28 décembre 2017, décision n° 2017-758 DC, *préc.*, cons. 17.

⁶⁹ C'est également l'avis du rapporteur général de la Commission des finances du Sénat : A. de Montgolfier, Rapport *préc.*, p. 65 : « une hausse des taux, bien qu'imperceptible en 2018 et 2019, se traduirait par une situation où des contribuables théoriquement dégrévés du fait de la réforme se verraient dans l'obligation d'acquitter une cotisation de taxe d'habitation en 2020, alors qu'ils pensaient ne plus devoir acquitter de taxe d'habitation à partir de cette date, suscitant l'incompréhension légitime de ces derniers ».

⁷⁰ L'article 1407 ter du Code général des impôts, modifié par l'article 97 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, autorise les communes « appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement » (Code général des impôts, art. 232) à « majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part lui revenant de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale ». Paris et Nice ont choisi de majorer cette taxe d'habitation de 60 %, plafond maximal autorisé par le législateur. A Bordeaux, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires a été augmentée de 50 %.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite instituer, dans le cadre de la Conférence nationale des territoires⁷¹, un mécanisme de limitation de hausse des taux de taxe d'habitation en concertation avec les élus locaux⁷². Cette mesure doit permettre à la réforme de produire ses effets sur le pouvoir d'achat des français⁷³. Elle porterait néanmoins atteinte au levier fiscal dont disposent les communes et les EPCI pour moduler le taux de la taxe d'habitation. Bien que cette négociation avec les territoires n'ait pas encore eu lieu, les parlementaires auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel l'ont invoquée pour dénoncer une atteinte au pouvoir fiscal des communes et des EPCI à fiscalité propre, sur le fondement de la violation du principe d'autonomie financière⁷⁴.

Cependant, contrairement à ce que les réflexions sur le principe d'autonomie financière pouvaient laisser croire⁷⁵, ce dernier n'implique en aucun cas l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel l'a clairement affirmé dans une décision du 29 décembre 2009 : « *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 »⁷⁶. Bien que la France – à l'instar d'autres États européens⁷⁷ – ait consacré au niveau constitutionnel l'autonomie financière des collectivités territoriales, « *l'autonomie fiscale locale n'existe pas* »⁷⁸. L'autonomie financière des collectivités territoriales est circonscrite à la liberté de gestion des fonds publics⁷⁹. L'État a toujours cherché à se prémunir contre le risque d'éclatement de son pouvoir fiscal⁸⁰. On assiste d'ailleurs depuis plus d'une vingtaine d'années à une dégradation du pouvoir fiscal local. En vertu du principe de légalité fiscale et en l'absence d'autonomie fiscale des collectivités territoriales, le législateur dispose d'une compétence importante pour réaménager la fiscalité locale. Les marges de manœuvre fiscale des collectivités sont d'abord tributaires des mécanismes de plafonnement et de liaison des taux imposés par la loi. Les collectivités subissent ensuite les restructurations de la fiscalité locale supprimant certains impôts locaux. Elles supportent enfin les effets des renationalisations d'impôts comme l'illustre précisément la réforme de la taxe d'habitation.

Saisi de la question du « gel » des taux de taxe d'habitation qu'entend négocier le Gouvernement avec les communes et les EPCI à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi de finances pour 2018, le Conseil constitutionnel a refusé de prendre position sur le « *mécanisme de limitation de la hausse des taux de taxe d'habitation [qui] pourrait être adopté à l'avenir* »⁸¹ car le juge statue en effet à la date d'adoption de la loi. Cependant, si un taux fixe de taxe d'habitation venait à être décidé au sein de la Conférence nationale des territoires, on serait alors tenté de se demander si les recettes fiscales de la taxe d'habitation pourraient continuer à être comptabilisées au titre des « ressources propres » du bloc communal, au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Entravée, la liberté pour les communes de déterminer le taux de la taxe deviendrait alors fictive. Seule l'assiette de cet impôt conserverait « virtuellement » un caractère local. On constate ainsi que la réforme de la taxe d'habitation aggrave l'érosion du pouvoir fiscal des communes et des EPCI à fiscalité propre.

B. La « responsabilisation » du bloc communal dans la gestion publique locale

La réforme de la taxe d'habitation s'inscrit dans le cadre du plan de réaménagement des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales que le Gouvernement souhaite mettre en place. La

⁷¹ La Conférence nationale des territoires (CNT) a été créée le 17 juillet 2017, date de son installation. Elle a pour but de « renforcer la coopération entre l'État et les collectivités territoriales de la République ». Elle se réunit deux fois par an sous la présidence du Premier ministre et est composée d'élus locaux, de parlementaires ainsi que des Présidents du Comité des finances locales, du Conseil national d'évaluation des normes et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Sur ce point, v. circulaire du Premier ministre relative à l'accord de méthode État-collectivités territoriales élaboré dans le cadre de la conférence nationale des territoires, 8 novembre 2017, n° 598/SG.

⁷² Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2018, 27 septembre 2017, Évaluation préalable de l'article 3 : « un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires ».

⁷³ Le gain moyen de la mesure pour les foyers bénéficiaires de la réforme est évalué à 166 euros en 2018, 360 euros en 2019 et 554 euros en 2020 : J. Giraud, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et de contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, Assemblée nationale, n° 235, t. 2, p. 110.

⁷⁴ Les députés auteurs de la saisine et les sénateurs requérants font valoir que la « liberté de taux pourrait à l'avenir être restreinte par l'adoption d'un dispositif de limitation des hausses des taux susceptible d'être discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires » : Cons. const., 28 décembre 2017, décision n° 2017-758 DC, préc., cons. 8.

⁷⁵ Michel Bouvier écrivait ainsi « qu'on ne s'est jamais clairement interrogé sur la possible dissociation entre autonomie de gestion et autonomie fiscale. Il existait un sens commun implicite qui jumelait les deux et qui s'est trouvé brouillé dans la période récente à l'instar de nombre de concepts financiers publics, du fait des transformations nationales et internationales ainsi que des crises qui se sont produites dans ce champ depuis environ une trentaine d'années » : M. Bouvier, « La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale », art. préc.

⁷⁶ Cons. const., 29 décembre 2009, décision n° 2009-599 DC, loi de finances pour 2010, cons. 64.

⁷⁷ Sur ce point, v. L. Stankiewicz, « L'autonomie financière locale en Europe », RLCT, 2006, p. 300.

⁷⁸ X. Cabannes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », RFFP, septembre 2015, p. 17 : « il n'y a guère que les collectivités d'outre-mer, que sont la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, qui disposent d'une forme d'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 fiscale applicable ailleurs en France ». Dans le même sens : J.-L. Albert, « Les bases constitutionnelles du droit financier local », Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, mars 2013, n° 24 ; M.-C. Steckel-Montes, « Un pouvoir fiscal local en trompe-l'œil », RFDC, 2005, p. 19.

⁷⁹ Pour Mathieu Conan « le principe d'autonomie financière se veut ainsi juridiquement circonscrit à une sphère beaucoup plus en adéquation avec le principe de libre administration des collectivités territoriales dont il procède » : M. Conan, « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », AJDA, 2012, p. 759.

⁸⁰ Pour Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, « c'est en se construisant comme l'attribut d'un pouvoir universel que la fiscalité a permis la construction des États les plus solides ». Or, l'attribution d'un pouvoir fiscal local fort au sein d'un État fait prendre le risque de l'implosion du pouvoir fiscal de l'État au risque d'aboutir à un « néo-Moyen-âge fiscal » : M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, Finances publiques, op. cit., p. 733 et s.

⁸¹ Cons. const., 28 décembre 2017, décision n° 2017-758 DC, préc., cons. 18.

trajectoire de la loi de programmation 2018-2022 « prévoit une baisse du poids de la dépense publique hors crédits d'impôts dans le PIB de plus de 3 points à horizon 2022 »⁸². L'État envisage ainsi de conclure, par contrat, des engagements de réduction des dépenses publiques avec les 322 collectivités territoriales les plus importantes en nombre d'habitants⁸³. Celles-ci représentent les deux tiers de la dépense publique locale⁸⁴. L'objectif de ce « pacte financier » – fondé, selon les termes de la loi « sur la confiance et la responsabilité et non plus sur la contrainte » – est double : il vise à associer les collectivités territoriales au respect des engagements budgétaires européens de la France et à faire participer les territoires à l'effort de désendettement public. Le pacte financier comportera les modalités de vérification du respect des engagements pris par les collectivités territoriales « ainsi que le mécanisme de correction applicable dans le cas d'une déviation des dépenses et de la trajectoire de désendettement à la trajectoire prévue ». En cas de non-respect des engagements, l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 prévoit la possibilité de mise en œuvre, sous l'autorité du préfet, d'une procédure de « reprise financière » permettant à l'État de prélever directement sur les recettes de la collectivité une somme pouvant aller jusqu'à 2 % des recettes de fonctionnement⁸⁵. Le Conseil constitutionnel a été saisi pour analyser la conformité de ce mécanisme aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales. En raison des garanties procédurales instituées par le législateur en cas de « reprise financière », le juge a déclaré la procédure conforme aux articles 72 et 72-2 de la Constitution⁸⁶.

L'objectif du Gouvernement est d'encadrer la gestion des ressources des collectivités territoriales en diminuant le poids de la dépense publique locale⁸⁷. Une instruction ministérielle du 16 mars 2018 est venue préciser les modalités de mise en œuvre des engagements contractuels de réduction de la dépense publique locale⁸⁸. Cette stratégie s'ajoute à la baisse des dotations de l'État à destination des collectivités territoriales qui a été enclenchée depuis plusieurs années. Ainsi, la dotation générale de fonctionnement est passée de 40 milliards d'euros en 2014 à 30,9 milliards d'euros en 2017. Ce « trou d'air » budgétaire de près de 10 milliards d'euros s'est stabilisé avec le budget 2018⁸⁹. Dans ce contexte, la réforme de la taxe d'habitation fait figure de mesure transitoire. En effet, en même temps que l'État assure la compensation intégrale du nouveau dégrèvement de cette taxe – qui s'élèvera à plus de dix milliards d'euros en 2020, lorsque le dégrèvement aura atteint son rendement maximum – les communes

et les EPCI dont les dépenses publiques sont les plus importantes seront tenues de limiter leur dépenses de fonctionnement pour satisfaire aux engagements pris avec l'État dans le cadre du pacte financier. Par conséquent, ce système de vases communicants institue une maîtrise significative par l'État des dépenses des communes et de leurs EPCI à fiscalité propre⁹⁰. À terme, les économies demandées par l'État pourraient même se traduire par une baisse des dotations et/ou de la compensation de la taxe d'habitation, diminuant ainsi les ressources globales du bloc communal.

Couplée au pacte financier, la réforme de la taxe d'habitation instaurée par la loi de finances 2018, pourrait porter atteinte au ratio d'autonomie financière du bloc communal. Certes, l'article L.O. 1114-4 du Code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, institue un mécanisme de garantie du principe d'autonomie financière. D'une part, le Parlement dispose d'un droit d'information sur la situation des finances publiques locales⁹¹.

⁸² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, annexe.

⁸³ *Idem*, art. 29, I.

⁸⁴ J. Giraud, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur les projets de loi, après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, Assemblée nationale, n° 268, p. 32.

⁸⁵ En vertu du VI de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, cette procédure sera également applicable aux collectivités territoriales, dont les dépenses annuelles sont supérieures à 60 millions d'euros, qui n'auraient pas conclu de contrat avec l'État. Dans ce cas, « le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement ». Ces collectivités se voient appliquer une procédure de reprises financières si leurs dépenses réelles de fonctionnement dépassent le niveau arrêté par le représentant de l'État. Ce montant de reprise est égal à 100% du dépassement constaté.

⁸⁶ Cons. const., 18 janvier 2018, décision n° 2017-760 DC, Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, cons. 15 : « les mécanismes de reprise financière prévus aux paragraphes V et VI, respectivement pour les collectivités engagées contractuellement et les autres, ne s'appliquent qu'à l'issue d'une procédure contradictoire avec le représentant de l'État. Sous le contrôle éventuel du juge administratif, ce dernier est tenu de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison du niveau des dépenses réelles de fonctionnement de l'année en cause avec celui des exercices précédents. Il en va ainsi notamment des changements de périmètre des compétences des collectivités territoriales résultant de la loi ou du règlement, des transferts de compétences opérés entre collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale et de la survenance de certains « éléments exceptionnels ». Le montant de la reprise ne peut, dans tous les cas, excéder 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée ».

⁸⁷ On peut faire observer que trois jours seulement après la première réunion de la Conférence nationale des territoires au cours de laquelle le Président de la République s'était engagé à ne pas remettre en cause le niveau des dotations de l'État aux collectivités territoriales, le Premier ministre a annulé, par décret, plus de 200 millions d'euros de dotation prévus par la loi de finances 2017 au titre des « Concours financiers aux communes et groupements de communes » : décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁸⁸ Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, 16 mars 2018, n° INTB1806599J.

⁸⁹ La dotation générale de fonctionnement a même été revalorisée pour 2018 et s'élève à 30,98 milliards d'euros.

⁹⁰ Dans son rapport public pour 2018, la Cour des comptes a émis un certain nombre de réserves à l'encontre du pacte financier s'agissant de la contractualisation des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales et de l'ampleur des économies demandées aux territoires : Cour des comptes, Rapport public annuel, 2018, pp. 50-55.

⁹¹ Code général des collectivités territoriales, art. L.O. 1114-4, al. 1 : Pour une année donnée, le Gouvernement remet un rapport au Parlement faisant apparaître, « pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution ». Cette mesure doit permettre au Parlement « d'évaluer [la] capacité de libre administration » des collectivités territoriales : Cons. const., 29 juillet 2004, décision n° 2004-500 DC, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

D'autre part, en cas de non-respect du ratio d'autonomie, le législateur a l'obligation de prendre des mesures pour rétablir l'équilibre entre « ressources propres » et « ressources globales ». En pratique, cependant, les délais impartis au Gouvernement et au Parlement sont beaucoup trop longs pour assurer une protection efficace de l'autonomie financière des collectivités territoriales⁹². Par conséquent, pour maintenir le niveau de leurs ressources propres dans un contexte budgétaire contraint, les communes et les EPCI vont devoir développer leur capacité d'« autofinancement ».

En toile de fond de la réforme de la taxe d'habitation se dessine ainsi une responsabilisation budgétaire et financière des communes et des EPCI. Budgétaire d'une part, car la réforme s'accompagne d'économies sur les dépenses de fonctionnement, qui vont contraindre les communes et les EPCI dont les dépenses sont les plus importantes

à « couper » dans les dépenses courantes (personnels, équipements, etc.). Financière d'autre part, car le bloc communal va devoir diversifier ses sources de revenus pour garantir le niveau de ses ressources globales. Dans cette perspective, plusieurs outils ont été mis à disposition des collectivités territoriales pour gérer et valoriser leur domaine public⁹³. Certains sont spécifiques au bloc communal, d'autres concernent toutes les collectivités territoriales et peuvent donc être mobilisés par les communes et les EPCI. Par exemple, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a organisé la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant⁹⁴. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les communes et les EPCI peuvent fixer le montant du forfait de post-stationnement dû en cas de non-paiement ou de paiement partiel de la redevance de stationnement⁹⁵. Le produit du forfait de post-stationnement est destiné au bloc communal⁹⁶. En outre, l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques⁹⁷ assouplit les conditions de vente d'un bien du domaine public. Elle autorise à la fois la conclusion de promesses de vente sur les biens du domaine public sous condition de déclassement⁹⁸ et la vente anticipée de biens affectés à l'utilité publique sous réserve d'une désaffectation dans un délai déterminé⁹⁹. La réforme mise donc sur la possibilité pour les communes et les EPCI de développer par elle-même leur capacité d'autofinancement¹⁰⁰. En définitive, la « renationalisation » de la taxe d'habitation s'inscrit dans une perspective générale de réaménagement des rapports financiers entre l'État et le bloc communal. Elle engage pleinement les communes et les EPCI à prendre leur avenir en main afin de préserver leur autonomie financière. ■

⁹² La transmission du rapport est fixée « au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit », soit un an et demi après le vote de la loi de règlement. Quant à la réaction du législateur pour rétablir le ratio d'autonomie, elle doit intervenir « par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où » a été constaté un déséquilibre entre « ressources propres » et « ressources globales ». Quatre années peuvent ainsi s'écouler entre l'atteinte au ratio d'autonomie financière et la réaction du Parlement. Sur ce point, v. C. Mondou, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil » », art. préc.

⁹³ On rappellera d'ailleurs à ce propos que les ressources propres des collectivités territoriales comprennent, selon l'article L.O. 1114-2 du Code général des collectivités territoriales le « produit [...] des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

⁹⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), art. 63.

⁹⁵ Celle-ci s'apparente alors à une redevance d'occupation du domaine public.

⁹⁶ Il vise à financer les politiques de transports en commun et les politiques de circulation et de mobilité respectueuses de l'environnement.

⁹⁷ Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

⁹⁸ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 3112-4, al. 1.

⁹⁹ *Idem*, L. 2141-2.

¹⁰⁰ Dans le même sens, v. X. Cabannes, « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières », *AJDA*, 2018, p. 720.