

De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie ?

Jacques BLANC *

Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris

RÉSUMÉ. — L'**autonomie** fiscale des collectivités locales est un thème très actuel. Nos sœurs **latines**, l'Espagne et l'Italie, ont réalisé de substantiels progrès en ce sens. Peu à peu s'opère ainsi un glissement de la compétence simplement assumée au pouvoir réellement exercé. Mais l'État demeure **souverain**.

L'un des attributs de la souveraineté consiste à lever l'impôt. L'État, et lui seul, est donc normalement investi de tout un ensemble de prérogatives portant sur la détermination des assiettes, sur la fixation des taux et sur les modalités de recouvrement : toutes opérations relevant, selon notre Constitution, du législateur.

Sous l'effet, toutefois, des profondes transformations de l'action publique, et ce, un peu partout, ce modèle traditionnel subit une crise sans doute d'inégale gravité, mais pourtant fort aiguë. À l'origine de cette grande mutation se trouvent d'une part, l'approfondissement du principe de subsidiarité, devenu, au sein de l'Union européenne, l'un des éléments essentiels de la construction communautaire, d'autre part, mais dans une moindre mesure, la vogue de la théorie du fédéralisme fiscal, née aux États-Unis, et notamment de l'une de ses principales conclusions, à savoir la supériorité, en termes d'efficacité, de l'allocation des ressources et d'équité démocratique, de la décentralisation de la dépense sur toute autre forme de gestion étatique.

Aussi bien le régime juridique des impôts affectés aux collectivités locales a-t-il été perçu, de plus en plus fréquemment, comme une composante majeure de la libre administration, principe à valeur constitutionnelle, notamment en Allemagne, en Espagne, en France. On raisonne désormais en termes d'autonomie fiscale, au nom de la Charte européenne du 15 octobre 1985 du Conseil de l'Europe ; et l'on va même, dans le cadre de cette organisation, jusqu'à demander à des experts de présenter des rapports, pays par pays, sur l'application, par chaque État, de cet accord.

* 64 boulevard Saint-Michel - 75006 Paris.
j.blanc@senat.fr.

Mais cette notion d'autonomie est mal définie et semble ne posséder aucune valeur opératoire : le concept est, tout à la fois, polysémique et polymorphe. Ainsi, en France, au XIX^e siècle, la reconnaissance prétorienne, puis la consécration législative de la personnalité morale des communes et des départements, alors seuls groupements tolérés dans une société individualiste, a-t-elle représenté un progrès décisif, et ce, au moment même où les produits des impôts locaux étaient inscrits au budget de l'État. Il est donc indispensable de dépasser le cadre strictement juridique pour pouvoir apprécier, en termes statistiques, la réalité de l'autonomie fiscale des collectivités : il ne sert à rien de disposer d'importantes marges d'intervention sur l'assiette et sur les taux, dès lors que, dans la structure des ressources, la part relative des recettes locales est modique (cas des communes allemandes).

Notons que certains pays campent sur leur position et demeurent insensibles aux charmes de la mode de la décentralisation. Depuis le milieu du XX^e siècle, après la suppression de l'impôt local sur le revenu, pour remédier, drastiquement, aux graves inégalités de pression fiscale, les provinces et les communes, aux Pays-Bas, restent quasiment dénuées de recettes propres. Depuis la naissance de l'Allemagne contemporaine, les Länder, de véritables États, ont assuré leur emprise sur leurs collectivités. Depuis les derniers gouvernements conservateurs, en Angleterre, les comtés et les districts, pris au piège d'un solide garrot, continuent à ne disposer d'aucune marge de manœuvre ; ici, là et là-bas, la fiscalité propre ne procure que moins du cinquième du montant total des ressources.

Il en va différemment dans deux pays du sud de l'Europe, où l'on s'efforce de créer toutes les conditions d'une véritable autonomie fiscale. On pourrait même identifier un modèle purement latin, si la France n'avait pas commencé, voici deux ans, à revenir sur l'avancée décisive, au milieu des années quatre-vingt, consistant alors à porter à un haut niveau (environ 45 % en moyenne) le degré d'autofinancement des budgets communaux, départementaux et régionaux. Restent donc les cas de l'Italie et de l'Espagne, qui illustrent parfaitement toutes les ambiguïtés d'une évolution susceptible, non seulement par l'émergence de pouvoirs étendus, mais aussi par les interprétations de la jurisprudence constitutionnelle, ou bien encore par le rôle majeur joué par la concertation entre les représentants de l'État et les élus, au détriment du Parlement, de placer les collectivités en concurrence directe avec l'État pour l'exercice de la souveraineté. Une telle issue paraît toutefois improbable, dans la mesure où le respect des critères de convergence du Traité de Maastricht impose de sévères disciplines au niveau national.

UN MODÈLE LATINO-MÉRIDIONAL AUX MARGES DE LA SOUVERAINETÉ ?

Pour des raisons liées au respect des forces politiques, l'Italie a renoncé à réviser sa Constitution d'État unitaire. Mais la forme importait peu. Fort habilement, les premières lois dites « Bassanini », votées en 1997, ont tracé les contours d'un « fédéralisme administratif à constitution inchangée », où, conformément au principe de subsidiarité, l'État est désormais investi d'une simple compétence d'attribution, recouvrant tous les domaines régaliens. Deux ans plus tard, en 1999, une autre loi, du

13 mai, a expressément posé le principe de la suppression, à terme, de tous les transferts de l'État aux régions, et a consacré la politique menée, depuis le début de la décennie, pour recréer, au profit de toutes les collectivités, une fiscalité locale bien malmenée depuis les années soixante-dix.

En effet, quasiment tous les impôts perçus par les collectivités avaient été abolis en 1972. On avait alors adopté le principe des « **finances dérivées** », caractérisées par le versement, par l'État, de plus en plus de concours.

Voici donc un pays où les collectivités se trouvaient entièrement dans la main de l'État, perpétuellement à la recherche d'une stabilité politique.

Une première réforme fiscale, visant à redonner aux collectivités les moyens de leur autonomie, n'a pas abouti.

D'autres textes ont été publiés au cours de la décennie quatre-vingt-dix :

- pour les **communes**, création en 1993, de l'ICI (**impôt communal sur les immeubles**) : cet impôt assure, à ces mêmes communes, des recettes autonomes représentant environ 30 % de leur budget courant, en moyenne nationale (environ 17 000 milliards de liras en 1998 ; mais l'on a renoncé au projet d'ISCOM, impôt sur les services rendus, assimilable à notre taxe d'habitation) ; depuis le 1^{er} janvier 1999, les communes perçoivent un impôt additionnel à l'impôt sur les revenus (IRPEF), à un taux fixe, déterminé par l'État et à un taux variable, déterminé par les communes (taux plafonné à 0,2 %, l'augmentation ne pouvant excéder 0,5 % en trois ans) ; cette dernière réforme étant intervenue en conséquence des lois dites « Bassanini » renforçant l'autonomie locale ;

- pour les **provinces**, à partir de 1998, le transfert de très importants impôts d'État (sur les primes d'assurance automobile et sur l'enregistrement des véhicules), au fort dynamisme, a conduit à conférer, à ces provinces, **le degré d'autonomie le plus fort des trois niveaux d'administration** ; les provinces doivent aussi recevoir une part de l'IRPEF pour financer la mise en œuvre des lois Bassanini ;

- pour les **régions ordinaires**, au début des années quatre-vingt-dix, près de 98 % des ressources provenaient de l'État, et près de 94 % étaient affectées, ce qui confinait ces collectivités à un simple rôle d'exécution (toutefois, en 1993, l'État leur avait accordé les contributions sanitaires – 50 000 milliards de liras en 1997 ! – pour gérer l'assurance-maladie) ; les **lois Bassanini** ont défini les principes d'un véritable « **fédéralisme fiscal** », et la **loi du 13 mai 1999** en a précisé la portée : les transferts de l'État doivent être supprimés, toutes les dépenses régionales devant être couvertes par des ressources régionales, dans le contexte d'une péréquation entre collectivités riches et pauvres ; aux taxes déjà attribuées par l'État aux régions (« vignette » automobile), ou déjà créées (taxe sur les déchets), ont été ajoutées : l'augmentation du taux d'une taxe additionnelle à l'IRPEF (de 0,5 % à 1,5 %), assortie d'une diminution équivalente du barème d'État, l'augmentation de la participation à la taxe sur les carburants, l'institution d'une participation à la taxe sur la valeur ajoutée (IVA), portée à 25,7 % en 2001 ; **le calcul de la taxe additionnelle à l'IRPEF et des participations** devant être le résultat de la stricte égalité entre le produit attendu de ces impositions et le total des concours supprimés ; et le niveau des taux devant permettre la couverture des besoins financiers exigés par le transfert, aux régions, des compétences prévues par les lois Bassanini.

Mais surtout, pour les régions, a été institué, à compter du 1^{er} janvier 1998, un très productif impôt régional sur les activités productives (IRAP), souvent qualifié de « Ferrari » des impôts locaux sur l'entreprise, remplaçant des impôts d'État (ILOR, impôt sur le patrimoine des sociétés), des impôts régionaux (les contributions sanitaires) et locaux (ICIAP). Cet **IRAP** est un impôt **proportionnel** à la valeur ajoutée nette (salaires, plus profits, plus intérêts, après amortissements) ; grâce à l'importance de cette assiette, le taux n'est que de 4,5 %, et le rendement atteint, en 2001, quelque 60 000 milliards de liras (ce qui représente la moitié de toutes les ressources des régions).

On observera, en conclusion, que l'Italie, le type même de l'État centralisé dans le domaine des finances publiques, voici trente ans, devient, depuis une décennie, un véritable laboratoire de l'autonomie fiscale de toutes ses collectivités locales.

Et il ne s'agit pas d'un simple changement d'échelle quantitative : des capacités normatives, certes encadrées, mais réelles, ont été reconnues aux assemblées délibérantes pour fixer les taux. Tel est bien aussi le sens de la réforme engagée, au même moment, en Espagne, terre de « l'État des autonomies ».

Les collectivités locales y bénéficient d'une participation aux recettes de l'État (PRE). Il leur est rétrocédé, purement et simplement, une fraction, déterminée mécaniquement par application d'une formule, des rendements.

Pour les Communautés autonomes de droit commun, ce système a été complètement modifié **par les lois des 27 et 30 décembre 1996**, et désormais, ces Communautés ont la faculté de disposer de capacités normatives sur des impôts précédemment considérés comme octroyés (*cedidos*) par l'État¹. La réforme a essentiellement porté sur **l'impôt sur le revenu (IRPF)**.

Il a été décidé :

- que le barème de l'impôt d'État sur le revenu diminuerait de 15 % ;
- que subsisteraient trois tarifs : l'un, **général** (jusqu'à 85 %), pour l'État ; l'un **complémentaire** (de 15 %), pour les Communautés ne souhaitant pas de modifications ; l'un **autonome**, correspondant au tarif complémentaire de 15 %, susceptible de variations d'ampleur plus ou moins 20 % ;
- que les Communautés autonomes pourraient décider, sur la base frappée par ce tarif de 15 %, d'accorder des abattements, dans les conditions fixées par la loi.

À terme, lorsque tous les transferts de compétences prévus, pour les Communautés autonomes, dans le domaine de l'éducation, auront été réalisés, le tarif complémentaire sera porté de 15 % à 30 %.

Les plus-values fiscales encaissées par les Communautés autonomes seront déduites du montant de leur PRE (où figure le versement purement quantitatif, depuis 1993, de 15 % de l'impôt sur le revenu perçu sur leur territoire).

Un **Fonds de garantie**, à trois composantes, a été institué :

¹ La situation est différente pour les Communautés dites de « régime foral » (Navarre, Pays Basque) : déjà, ces Communautés perçoivent et gèrent directement l'impôt national sur le revenu.

- garantie d'évolution de la ressource IRPF : pas moins de la croissance du PIB nominal et, pour chaque Communauté, de 90 % de l'augmentation de l'IRPEF ;
- garantie de « **suffisance dynamique** » : pour toutes les ressources (IRPF, PRE, impôts octroyés), pas moins de la moyenne de l'accroissement des ressources de toutes les Communautés ;
- garantie de « **couverture de la demande de services publics** » : les ressources, par habitant, de chaque Communauté ne pouvant être inférieures à 90 % de la ressource moyenne correspondante de toutes les Communautés.

D'autres capacités normatives ont été accordées sur d'autres impôts, notamment sur les transmissions de patrimoine.

En conclusion, le modèle espagnol (1997-2001) ménage de substantielles marges de manœuvre sur un grand impôt productif d'État. Il a une portée d'ordre essentiellement qualitatif. Mais il offre aussi, à terme, de réelles perspectives de rendement fiscal.

Ces évolutions heurtent le sens et la portée des concepts traditionnels du droit public.

LES REMPARTS DE LA SOUVERAINETÉ

L'État demeure souverain.

Mais un glissement s'opère, de la notion de simple compétence fiscale, à la notion, plus consistante, de pouvoir, entendu comme l'exercice, en faisceau, de nombre de compétences, inégalement étendues. Et ce, dans un contexte d'adéquation progressive des réalités à la mise en œuvre du principe de l'autonomie fiscale : pour les Communautés autonomes, la proportion, dans les ressources, des impôts, soit locaux, soit d'origine étatique, mais, dans ce dernier cas, assortis de faculté de modulation, a quasiment doublé de 1992 à 1998, atteignant plus du quart ; pour les régions italiennes, on en est aux deux tiers, et ce, après une simple décennie.

D'où, dans le cas espagnol, les interprétations ambiguës du Tribunal constitutionnel, qui devait affirmer, à plusieurs reprises, que l'État était souverain ; que les Communautés autonomes étaient autonomes, administrativement et, curieusement, **politiquement** ; que les provinces et les communes étaient autonomes seulement administrativement².

Cette dimension « politique » de l'autonomie des Communautés autonomes entre en concurrence avec l'expression de la souveraineté ; un premier rempart demeure le principe de la primauté de la loi (*reserva de ley*) : car les collectivités ne peuvent encore agir que dans les limites fixées par le Parlement ; mais le législateur a trop souvent tendance à ratifier des accords conclus entre les représentants respectifs de l'État et des associations d'élus, et l'on a pu déplorer la faiblesse du rôle joué, notamment par le Sénat espagnol, lors de l'adoption des lois de 1996.

Et la doctrine hispanique évoque longuement le « pouvoir fiscal originaire » de l'État et le « pouvoir fiscal dérivé » des collectivités : ce qui semble rejoindre la dis-

² STC, 2 fév. 1981, n° 4/1981 ; STC, 27 fév. 1987, n° 27/1987 ; STC, 17 oct. 1988, n° 187/1988.

tinction classique, dans le fédéralisme suisse, entre la « souveraineté originelle » de la Confédération et des cantons et la « souveraineté dérivée ou déléguée » des communes. La différence n'est plus de nature, mais bien de degré.

Émerge ainsi, en Italie et en Espagne, un pouvoir fiscal local, au contenu à géométrie variable, et susceptible soit de s'enrichir, ce qui le conduirait à muer en souveraineté, soit de s'appauvrir, ce qui l'amènerait à revenir à un statut de simple compétence parmi d'autres.

Toutefois, l'hypothèse la plus plausible demeure la consolidation, puis la stabilisation, de ce pouvoir fiscal local, dans le contexte d'États unitaires puissamment régionalisés. Il serait hasardeux, en effet, d'oublier que tôt ou tard, les exigences de l'harmonisation européenne, pour corriger les distorsions de concurrence, ne sauraient s'accommoder d'un démembrement de la souveraineté des États membres, démultipliant toutes les entropies des systèmes d'imposition ; de même, la sévérité des pactes de stabilité, et notamment du pacte italien, contribue-t-elle à protéger la souveraineté de l'État.