

Schmitt

L'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE DANS LES CONSTITUTIONS FRANÇAISE ET ITALIENNE

La France et l'Italie sont deux Etats unitaires qui ont des découpages territoriaux apparemment similaires. Ces découpages sont fondés sur trois échelons territoriaux principaux : les communes, les départements et les régions pour la France ; les communes, les provinces et les régions pour l'Italie. Cependant, ces similitudes sont trompeuses : si les communes et les provinces italiennes sont des collectivités territoriales comparables aux communes et aux départements français, il en va autrement des régions italiennes. Elles ne sont pas considérées comme des collectivités territoriales, contrairement aux régions françaises.

Cette différence s'explique par le fait que l'Italie est un Etat régionalisé alors que la France est un Etat décentralisé. L'échelon territorial fondamental, en Italie, est donc la région. C'est autour d'elle que la politique italienne d'autonomie locale s'est construite.

La forme d'organisation territoriale, propre à chacun des deux Etats, a été accentuée dans les années 2000 par des réformes constitutionnelles qui ont accrues l'autonomie locale, en particulier dans le domaine des finances publiques. Les réformes en question sont la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, pour la France, et la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 pour l'Italie.

L'examen de ces révisions constitutionnelles nous amène à faire deux observations : d'une part, les Constitutions française et italienne assurent une meilleure garantie à l'autonomie financière locale (I) ; mais, d'autre part, cette autonomie est délimitée (II).

I – L'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE GARANTIE PAR LES CONSTITUTIONS FRANÇAISE ET ITALIENNE

En France et en Italie, l'autonomie financière locale et le principe de l'autonomie locale évoluent en parallèle (A). Toutefois, les deux Etats ne conçoivent pas l'autonomie locale de la même manière. C'est ce qui apparaît dans la répartition territoriale du pouvoir normatif (B).

A – L'évolution parallèle de l'autonomie financière locale et du principe de l'autonomie locale

Dans les deux Etats, l'évolution de l'autonomie financière locale est subordonnée à celle du principe de l'autonomie locale. Ainsi, la loi constitutionnelle française de 2003 a porté à la fois sur l'article 72, relatif à l'autonomie locale, et sur l'article 72-2 relatif à l'autonomie financière locale. De même, en Italie, la loi constitutionnelle de 2001 a réformé

l'article 117, sur le pouvoir normatif des régions, et l'article 119 sur l'autonomie financière locale.

En France, ce lien entre les deux types d'autonomies a été alimenté par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui conçoit l'autonomie financière comme étant un aspect du principe de la libre administration. Cette protection indirecte de l'autonomie financière est insatisfaisante : pour le Conseil constitutionnel, une loi limitant l'autonomie financière peut être conforme à la Constitution dans la mesure où elle respecte dans sa globalité le principe de libre administration. C'est en raison de protection insuffisante que les constituants français ont préféré évoquer expressément la garantie de l'autonomie financière en 2003.

La situation italienne est différente. L'autonomie financière est reconnue dans la Constitution depuis son origine, en 1947. L'objectif était, pour les constituants italiens, de mieux assurer la mise en œuvre de la régionalisation. Cependant, là aussi, l'autonomie financière locale a connu une application limitée, en raison de retards pris dans la mise en œuvre de la régionalisation : la plupart des régions italiennes (20 sur 25) ont été créées dans les années 70 et leur mise en place s'est avérée si compliquée qu'il n'a pas été possible de rajouter en plus un système de finances locales autonomes, c'est-à-dire un système fondé sur des impôts locaux. Les régions disposaient de finances étatiques, autrement dits de subventions. Ce système a commencé à être réformé seulement dans les années 90 et 2000 pour arriver, en 2001, à une réaffirmation plus claire de l'autonomie financière locale dans la Constitution.

Bien évidemment, toutes ces avancées de l'autonomie financière locale, dans les deux Etats, doivent être complétées par une certaine autonomie normative des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes. Toutefois, comme nous allons le constater maintenant, ce pouvoir normatif n'est pas réparti de la même façon selon l'Etat.

B – Le partage territorial différent du pouvoir normatif

Dans les Etats décentralisés comme la France, les collectivités territoriales disposent uniquement d'un pouvoir réglementaire, qui peut être plus ou moins limité par la loi selon la matière visée. En matière justement de finances locales, l'article 34 de la Constitution laisse peu d'initiatives aux collectivités territoriales : non seulement la loi détermine les principes fondamentaux relatifs aux ressources locales mais, de surcroît, elle fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Le nouvel article 72-2 de la Constitution reconnaît toutefois aux collectivités territoriales une certaine autonomie financière, puisqu'il leur permet de fixer l'assiette et les taux d'imposition (dans un cadre évidemment déterminé par la loi).

Dans les Etats régionalisés, la situation est différente. La Constitution accorde aux régions un pouvoir législatif. C'est grâce à ce pouvoir que les régions sont distinguées des collectivités territoriales et c'est aussi ce pouvoir qui caractérise les Etats régionalisés au regard des Etats simplement décentralisés.

En Italie, l'article 117 de la Constitution accorde aux régions un pouvoir législatif autonome, depuis la révision de 2001. Auparavant, les lois régionales intervenaient uniquement après l'adoption d'une loi étatique qui posait les principes fondamentaux de la matière concernée. La révision de 2001 s'avère sur ce point essentiel pour la régionalisation

italienne. Cependant, la révision de l'article 117 a eu peu d'impact sur l'autonomie financière régionale, car il faut toujours une loi étatique pour déterminer les principes fondamentaux en matière d'impôts locaux. C'est seulement dans d'autres hypothèses, notamment en matière d'attribution de subventions étatiques, que les régions retrouvent un pouvoir législatif autonome.

En comparant ce choix des constituants italiens avec celui des constituants français, on pourrait se dire que la Constitution française est allée plus loin, dans un cas au moins : il s'agit de la reconnaissance par la Constitution d'un pouvoir législatif autonome de la Nouvelle-Calédonie (article 77). Or, le pouvoir législatif du Congrès calédonien est étendu au domaine fiscal. Mais il est vrai que la situation entre la France et l'Italie est loin d'être semblable. En France, il a fallu trouver une réponse adéquate à un cas d'espèce. Les constituants devaient accorder à la Nouvelle-Calédonie une autonomie élargie – un régime régional en fait – en raison de plusieurs facteurs : l'éloignement géographique et culturel du territoire, et aussi son éventuelle indépendance future. En Italie, ce n'est pas une partie du territoire qui est régionalisée mais son intégralité. Si, par conséquent, les constituants italiens accordaient aux régions un pouvoir législatif autonome plus étendu en matière fiscale, ils nuiraient à l'exigence de coordination entre les finances locales et les finances de l'Etat. Cette exigence, particulièrement importante (au point d'être mentionnée deux fois dans la Constitution, aux articles 117 et 119) suppose une action encadrée du législateur régional. Il s'agit d'éviter qu'il augmente exagérément les impôts locaux. Il réduirait ainsi le potentiel fiscal des contribuables et, donc, la marge de manœuvre fiscale de l'Etat.

Les restrictions apportées au pouvoir normatif ne sont pas les seules qui limitent la portée de l'autonomie locale. D'autres restrictions apparaissent, en France et en Italie.

II – L'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE DELIMITE DANS LES CONSTITUTIONS FRANÇAISE ET ITALIENNE

L'autonomie financière locale est délimitée de plusieurs manières. Nous évoquerons deux types de limites en particulier, celles qui portent sur les ressources propres des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes (A), et celles qui portent sur leurs dépenses (B).

A – Les limites en matière de ressources propres

Les Constitutions française et italienne prévoient toutes les deux la notion de « ressources propres ».

En France, avant la révision constitutionnelle de 2003, le Parlement avait voté une série de lois qui réduisait les ressources fiscales propres au profit de compensations versées par l'Etat. On pourrait citer, notamment, la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle en 1999, celle de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000 ou encore celle d'une partie de la vignette automobile en 2001. Le Conseil constitutionnel n'a pas

censuré ces lois car elles ne réduisent pas le niveau global des ressources locales, en raison des compensations versées par l'Etat. Selon le raisonnement du Conseil constitutionnel, ces opérations ne porteraient pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Aujourd'hui, afin d'éviter ce type de législation, le nouvel article 72-2 al. 3 de la Constitution assure aux collectivités territoriales l'existence de « ressources fiscales et autres ressources propres ».

En Italie, l'ancien article 119 de la Constitution prévoyait la notion de ressources propres. Ces ressources pouvaient provenir des subventions de l'Etat. L'élément caractéristique de ces ressources n'était pas leur origine – étatique ou locale – mais leur destination, en l'occurrence les collectivités territoriales et les régions. Depuis la réforme de 2001, le nouvel article 119 adopte une interprétation différente de la notion : désormais, les ressources propres supposent un pouvoir décisionnel de la part de leurs bénéficiaires. Cette nouvelle interprétation va trouver une application dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur l'IRAP. Il s'agit de l'impôt régional sur les activités productives ; il a été créé en 1997. Auparavant, la Cour constitutionnelle (décision n° 138 du 22 avril 1999) le classait dans la catégorie des impôts régionaux. Aujourd'hui, depuis une décision de 2003 (décision n° 296 du 26 septembre 2003), l'IRAP est classé dans la catégorie des impôts d'Etat, puisqu'il a été établi par une loi étatique qui laisse aux régions un simple pouvoir d'exécution.

D'autres limitent frappent l'autonomie financière locale en France et en Italie. Elles portent sur le choix des dépenses.

B – Les limites en matière de dépenses

La liberté de déterminer les dépenses est très relative, surtout en France. Les collectivités territoriales françaises sont contraintes d'inscrire dans leur budget des dépenses imposées par le législateur, les dépenses dites « obligatoires ». En Italie, ce type de dépenses n'existe pas, mais les régions sont également soumises à certaines contraintes : il convient d'évoquer ici le transfert, aux régions italiennes, de la gestion du système sanitaire national (le SSN). L'Etat italien a décidé de régionaliser le système de santé afin de mettre un terme à son déficit chronique. La création de l'IRAP (l'impôt précité) est destinée à financer le SSN. En réalité, les recettes provenant de l'IRAP sont pour l'instant insuffisantes à combler le déficit du SSN. C'est pourquoi les régions considèrent que cette opération de régionalisation, loin de favoriser leur autonomie, constitue surtout une charge supplémentaire particulièrement lourde.

En conclusion, nous pourrions dire que les réformes française et italienne de la Constitution interviennent dans deux environnements juridiques différents : une législation défavorable à l'autonomie financière locale en France, une législation favorable à l'autonomie financière locale en Italie. En somme, la révision française est de type défensif alors que la révision italienne est de type constructif. Ceci dit, il ne faut pas occulter les similitudes. Les coïncidences n'existent pas, ou fort peu. Si la France et l'Italie ont décidé, à peu près en même temps, de réviser leurs Constitutions, c'est aussi pour mieux se préparer aux enjeux européens. Lorsque le Traité de Maastricht impose 3 % maximum de déficit budgétaire, il vise aussi les budgets locaux. C'est dans ce cadre que les collectivités territoriales françaises

et les régions italiennes doivent désormais agir, entre une marge de liberté et une marge de rigueur budgétaire.