



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**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**

ANNEE 2004

Ministère de l'économie,
des finances et de l'industrie

Ministère de l'intérieur et
de l'aménagement du territoire

La fiscalité locale a fait l'objet de profondes réformes durant les dernières années.

Elles concernent la suppression progressive (sur 5 ans) de la part « salaires » dans les bases de la taxe professionnelle, décidée en loi de finances 1999, la suppression à compter de 2001 de la part régionale de la taxe d'habitation, la suppression des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les régions et leur réduction pour les départements, la suppression partielle de la vignette automobile pour les départements.

Ces réformes ont eu pour effet de remettre en cause des parts significatives de la fiscalité locale en réduisant les ressources sur lesquelles collectivités pouvaient peser et partant, présentaient le risque de modifier leur structure de financement et leur capacité à mener les missions qui leurs sont dévolues.

L'accumulation de ces réformes a ainsi mis en lumière la nécessité de mieux préserver les ressources propres des collectivités territoriales et en particulier leurs recettes fiscales.

Cette préservation est de surcroît le gage de la réussite du renforcement de la décentralisation mis en œuvre par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui repose précisément – et c'est une innovation – sur des transferts de compétences assis sur des transferts de fiscalité.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a souhaité que la maîtrise de leurs ressources par les collectivités territoriales soit reconnue explicitement par la Constitution.

La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 a ainsi inséré dans la Constitution un article 72-2 qui dispose que :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi .

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

L'article 72-2, dans son troisième alinéa, renvoie à une loi organique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la règle constitutionnelle selon laquelle les ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

La loi organique a été promulguée le 29 juillet 2004. Elle apporte les précisions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles du troisième alinéa de l'article 72-2 en prévoyant dans son article 4 que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales ne peuvent, pour chaque catégorie de collectivités, être inférieures au niveau constaté au titre de l'année 2003.

Elle précise en outre dans son article 5 que le Gouvernement transmet au Parlement le 1er juin un rapport 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".

Un premier rapport a été transmis au mois de juin 2005.

Ce rapport définit la méthodologie (reproduite ici en annexe) de calcul du ratio d'autonomie financière applicable à chaque catégorie de collectivités et détermine son niveau au titre de l'année 2003.

L'objet du présent rapport est de déterminer son niveau au titre de l'année 2004 et de préciser l'origine des évolutions constatées entre 2003 et 2004.

I- Le cadre fixé par la loi organique

Les dispositions de la loi organique précisent les conditions dans lesquelles le principe constitutionnel d'autonomie financière est mis en œuvre. Elles portent sur les trois points suivants :

L'article 2 de la loi organique fixe en premier lieu le périmètre précis des catégories de collectivités territoriales auxquelles s'applique la garantie posée par l'article 72-2 de la Constitution.

Il faut sur ce point rappeler que l'article 72-2 de la Constitution énonce une règle de garantie collective appliquée à chaque catégorie de collectivités ; il ne s'agit pas d'une garantie individuelle par collectivité.

L'article 3 explicite en second lieu la notion de ressources propres

Enfin, la loi organique fixe dans son article 4 les modalités de calcul du ratio d'autonomie financière et la définition de la part déterminante des ressources propres dans l'ensemble des ressources pour chaque catégorie de collectivités.

A/ Les catégories de collectivités territoriales

L'article 2 de la loi organique définit les 3 catégories de collectivités territoriales auxquelles s'applique la garantie constitutionnelle.

Il s'agit tout d'abord des communes de métropole et d'outre-mer.

Bien que les établissements publics de coopération intercommunale n'aient pas le statut de collectivités territoriales, l'article 3 de la loi organique les rattache à la catégorie des communes pour l'application de la garantie constitutionnelle.

Il convient sur ce point d'indiquer que les syndicats mixtes visés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) n'ont pas le statut d'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent en effet du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités alors que les établissements publics de coopération intercommunale relèvent du livre II consacré à la coopération intercommunale. Ils ont donc été écartés du champ de l'étude.

A l'inverse, les syndicats intercommunaux qui constituent bien des établissements publics de coopération intercommunale ont été pris en compte. Ils figurent en effet, dans le livre II du CGCT au même titre que les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle.

La deuxième catégorie concerne, selon les termes de la loi, les départements de métropole et d'outre-mer, la collectivité territoriale de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département. Cette dernière catégorie ne concerne actuellement aucune collectivité territoriale.

Enfin, la dernière catégorie englobe les régions, la collectivité territoriale de Corse ainsi que les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution autres que celles mentionnées au 2° et les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la constitution.

Les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution sont les collectivités de Wallis et Futuna, la Polynésie française. La Nouvelle Calédonie n'est pas concernée par l'application de l'article 72-2 de la Constitution dans la mesure où elle est régie par le titre XIII de la Constitution qui lui est spécifique. Comme pour les départements, la catégorie des collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions ne renvoie à aucune collectivité existante.

B/ Les ressources propres

Les ressources propres sont limitativement énumérées à l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004.

Elles sont constituées des éléments suivants :

- le produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette,
- les redevances pour services rendus,
- les produits du domaine,
- les participations d'urbanisme,
- les produits financiers et
- les dons et legs.

1- Le produit des impositions de toutes natures

La loi organique définit les recettes fiscales comme le « produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »

Cette définition couvre non seulement les impositions dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux mais aussi le cas des impôts partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales, à la condition que le mode de répartition retenu par le législateur maintienne un lien avec les collectivités concernées, par le biais du taux ou de l'assiette. Ces recettes sont comptabilisées par les collectivités en section de fonctionnement ou d'investissement.

La première catégorie concerne les recettes fiscales pour lesquelles la collectivité fixe l'assiette, le taux ou le tarif.

Il s'agit de l'ensemble des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe locale d'équipement), des droits de mutation ainsi que de l'ensemble des autres taxes directes ou indirectes (taxe sur l'électricité, taxes de séjour, taxe sur les affiches publicitaires, ...).

Il convient de rappeler que les dégrèvements n'ont pas d'incidence sur le produit des impositions de toutes natures. En effet, il s'agit d'un mécanisme qui permet de réduire la cotisation fiscale du redevable de l'impôt tout en restant transparent pour la collectivité.

Les bases imposables notifiées à la collectivité sur lesquelles s'exerce son pouvoir de décision fiscal comprennent celles qui font l'objet d'un dégrèvement. La collectivité est ainsi assurée de percevoir le produit fiscal par application du taux voté aux bases imposables.

Il ne s'apparente pas à un dispositif d'exonération donnant lieu à compensation financière pour la collectivité.

La deuxième catégorie correspond à l'hypothèse où, dans le cadre du partage d'un impôt d'Etat, la loi fixe un taux par collectivité. Il en est ainsi de la part de TIPP attribuée aux départements et aux régions ou de la part de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) affectée aux départements.

La troisième catégorie correspond, pour sa part, à l'hypothèse où la loi détermine les modalités de localisation de l'assiette de l'impôt. Le produit des impositions revenant à la collectivité s'obtient alors en appliquant un taux national à l'assiette de l'impôt .

C'est le cas de la redevance des mines, dont la part locale d'assiette est la quantité de substances minérales extraites ou livrées sur le territoire de la commune ou du département. Il en est de même de l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques dont le tarif par pylône est fixé par arrêté.

2- Les redevances pour service rendus

Ces redevances sont perçues à raison des activités de la collectivité.

Il s'agit notamment de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, des droits de port, de la redevance d'assainissement mais également du prix des repas servis dans les écoles, du droit d'entrée pour un équipement de la collectivité (piscine, patinoire) ou bien encore des prêts de livres.

3- les produits du domaine

Il s'agit des produits que la collectivité perçoit lorsqu'elle procède à l'exploitation de ses propriétés. Cela concerne notamment les ventes de bois, les redevances de concession ou d'affermage, les redevances d'occupation du domaine public et les revenus des immeubles.

Font également partie de cette catégorie les produits résultant de la cession d'immobilisations.

4- les participations d'urbanisme

Elles constituent des recettes de la section d'investissement.

Elles représentent la contribution des bénéficiaires d'autorisations de construire aux dépenses d'équipements publics sans pour autant avoir la nature d'une redevance.

Elles figurent à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme qui prévoit que dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé, il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions.

Les autres participations sont énoncées à l'article L. 332-6-1 du même code. Il s'agit notamment de la participation au financement des voies nouvelles et réseaux et de la participation pour raccordement à l'égout.

5- les dons et legs reçus.

Les collectivités territoriales peuvent à l'instar de toute personne physique recevoir des dons et legs qui proviennent de tiers. Ces libéralités peuvent être assorties de conditions, ce qui implique que la collectivité statue sur leur acceptation.

Ces recettes sont inscrites en section d'investissement.

6- les produits financiers

Ils sont constitués du produit des participations financières (intérêts provenant de participations dans les SEM), du produit des autres immobilisations financières (produits provenant de placements : actions, obligations). Figurent également dans cette catégorie les remboursements de prêts, d'avances ou de créances sur d'autres collectivités.

C/ L'ensemble des ressources

L'article 4 de la loi organique prévoit que la part des ressources propres est calculée en rapportant ces ressources à l'ensemble des ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts entre collectivités d'une même catégorie.

L'article 3 de la loi précise, par ailleurs, pour la catégorie des communes que la totalité des ressources comprend également celles des établissements publics de coopération intercommunale.

L'ensemble des ressources est constitué des ressources propres augmentées des dotations (DGF, DGE, FCTVA...), des participations (participations d'autres collectivités, de l'Etat), des compensations (compensations fiscales, compensation des pertes de taxe professionnelle ou de redevances des mines) et des opérations réalisées pour le compte de tiers (travaux, opérations sous mandat).

La rédaction de l'article 4 de la loi organique exclut de cet ensemble les emprunts qui ne constituent pas des ressources définitivement acquises dans la mesure où ils font l'objet, à terme, d'un remboursement.

Il en est de même des ressources perçues à raison des transferts de compétences effectuées à titre expérimental ou mis en œuvre par délégation comme le prévoit la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

En effet, les ressources attribuées en contrepartie qui ont, par définition, un caractère provisoire seraient susceptibles d'induire des variations erratiques du ratio. L'abandon d'une expérimentation aurait comme conséquence une amélioration du ratio alors même que cela ne traduit pas une progression de l'autonomie financière de la catégorie.

Enfin, les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie doivent également être écartés sous peine de comptabiliser deux fois une même ressource au niveau de la collectivité versante et au niveau de la collectivité bénéficiaire. Ces transferts concernent principalement les subventions, les fonds de concours, les transferts prévus par la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 et certains prélèvements (fonds de solidarité de la Région Ile-de-France, fonds de correction des déséquilibres régionaux et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle).

Il en est de même des transferts financiers entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale au travers notamment de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire perçues par les communes membres d'un groupement qui relève de la taxe professionnelle unique.

II- Détermination du ratio pour l'année 2004

A/ Niveau du ratio en 2003

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	54,80	23,50	6,26
Autres ressources (en Md€)	35,38	16,63	8,74
Ressources totales (en Md€)	90,18	40,13	15,00
Ratio constaté pour 2003	60,8%	58,6%	41,7%*

* Rectification par rapport au chiffre figurant dans le rapport communiqué en 2005.

La centralisation des comptes des collectivités d'outre mer à statut particulier, compte tenu des spécificités budgétaires, comptables et monétaires, ainsi que des supports informatisés, est effectuée sous forme papier. Ce dispositif particulier n'a pas permis en 2005, première année de référence, dans le délai requis, d'exploiter correctement les comptes 2003 du territoire de la Polynésie Française. Le tableau rectificatif 2003 de la catégorie régions incorpore l'ensemble des informations correspondantes. Dans ce cadre, le ratio de référence recalculé pour la catégorie des régions s'établit à 41,7% contre 39,5% dans le rapport transmis au Parlement en juin 2005.

La série historique relative aux régions a été aussi recalculée en tenant compte des données du territoire (voir tableau en annexe).

B/ Niveau du ratio en 2004

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	57,21	30,17	6,54
Autres ressources (en Md€)	36,13	17,43	9,49
Ressources totales (en Md€)	93,34	47,60	16,03
Ratio constaté pour 2004	61,3 %	63,4%	40,8%

C/ Explications

Les données recueillies au titre de 2004 montrent une amélioration du ratio pour la catégorie des communes (+ 0,5 points) et des départements (+ 4,8 points) tandis que la catégorie des régions accuse un recul de 0,9 point.

1- La catégorie des communes, qui intègre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, a connu en 2004 une amélioration de son ratio mais d'une ampleur mesurée (0,5 point).

Cette amélioration est due à la croissance plus soutenue des ressources propres (+4,4%) par rapport à l'ensemble des ressources (+3,5%).

2- Les départements connaissent une nette amélioration du ratio qui progresse de 4,8 points.

Plusieurs facteurs expliquent cette croissance notable. Alors que la croissance des recettes perçues des impôts directs locaux a connu en 2004 un ralentissement par rapport à 2003, les recettes des impôts indirects et autres ont très fortement progressé.

C'est bien évidemment la perception de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui est principalement responsable de cette croissance avec 4,9 milliards d'euros perçus par les départements en 2004. La taxe intérieure sur les produits pétroliers représente ainsi, à elle seule, une amélioration du ratio de 4,2 points.

Il faut également relever le dynamisme des droits d'enregistrement perçus par les départements (+16%), qui reflète la bonne tenue du marché de l'immobilier.

Au final, les impositions de toutes natures ont progressé de 31% entre 2003 et 2004.

Les autres ressources (dotations et subventions) des départements ont, dans le même temps, progressé de 4,8%, ce qui explique la nette amélioration du ratio des départements.

3- S'agissant des régions, la dégradation est imputable au différentiel de croissance entre les ressources propres (+4,6%) et plus directement les produits fiscaux et les autres ressources (8,5%).

Ainsi, dans un contexte de stabilité des taux d'imposition depuis 2002, les **impositions de toutes natures** n'ont augmenté que de 3% en 2004 tandis que les **concours de l'État** au bénéfice des régions ont connu une progression importante en 2004 (+9,9%) afin de compenser le transfert de compétence en matière d'indemnité aux employeurs d'apprentis et la hausse des péages ferroviaires.

D/ Conséquence de la dégradation du ratio des régions en 2004

Aux termes de l'article 5 de la loi organique « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait. »

En d'autres termes, les mesures correctrices de nature à restaurer le ratio d'autonomie financière des régions devront être, au plus tard, prises dans le cadre de la loi de finances pour 2008, ce qui permet au préalable de vérifier si le ratio constaté pour 2005, figurant dans le rapport remis au Parlement en juin 2007, se situe toujours en deçà de celui de 2003.

Cette disposition permet ainsi de s'assurer que la dégradation du ratio n'est pas uniquement conjoncturelle mais qu'elle s'inscrit dans la durée, ce qui rend nécessaire d'arrêter des dispositions adaptées.

Plusieurs éléments laissent à penser que le ratio des régions connaîtra, pour 2005, une amélioration. Il faut en effet rappeler le transfert d'une fraction de tarif de la TIPP aux régions, ainsi que les hausses des taux des impôts directs locaux votées en 2005. Les simulations présentées ci-dessous donnent un aperçu de cette évolution probable du ratio.

Il est donc à ce stade prématuré de tirer des conséquences définitives à la seule lecture de ce rapport au titre de l'année 2004.

E/ Quelques scénarios de simulations pour l'autonomie financière

Afin de permettre au Parlement et aux collectivités territoriales de mieux appréhender l'évolution de ce ratio d'autonomie, des projections ont été réalisées à partir de variations simulées de certains déterminants de ce ratio.

Les scénarios présentés ici n'ont qu'une valeur illustrative mais ils mettent en évidence l'effet propre, à la hausse ou à la baisse, de quelques variations de ressources. Les simulations sont réalisées à partir des données de 2004, « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en supposant que toutes les autres grandeurs sont constantes.

Certaines nouvelles simulations pour les régions sont particulièrement éclairantes dans la mesure où elles donnent un aperçu de l'évolution qui pourra être constatée pour le ratio de 2005. En effet, les hypothèses sont basées sur la réalité des recettes constatées dans l'analyse des premiers résultats de la gestion 2005. Il faut noter que, dans les faits, les évolutions sont cumulatives alors que les simulations sont effectuées de façon distincte, toutes choses égales par ailleurs.

- 3% de taux en plus

Les collectivités locales décident d'augmenter leurs taux d'imposition pour la fiscalité directe de 3%. Les ressources propres augmentent, le ratio augmente.

- 1% d'exonérations en plus

Les collectivités locales décident d'amplifier leur recours à des exonérations facultatives, pour une somme équivalant à 1% du produit des 4 taxes. Les ressources propres diminuent, le ratio baisse.

- 5% de croissance des bases

Ce scénario illustre l'effet d'une conjoncture favorable, qui se traduit par une progression marquée des bases. Les recettes de fiscalité directe augmentent, le ratio également.

- 2% de croissance des bases et 1% de croissance des taux

C'est l'application des progressions moyennes sur les 5 dernières années. Le ratio augmente.

- 0,3 Md€ de DMTO en moins.

Ce scénario illustre l'effet d'un retournement du marché de l'immobilier, qui se traduirait par une diminution des recettes de DMTO pour les départements. Cela entraînerait une diminution du ratio pour les départements.

- Compensation d'un transfert de compétences en dotations, pour une valeur d'1 Md€.

Les recettes des départements et des régions augmentent d'1 Md€. Les ressources propres restent inchangées. Le ratio se dégrade.

- Compensation d'un transfert de compétences par un transfert de fiscalité, pour une valeur d'1 Md€.

Les recettes des départements et des régions augmentent d'1 Md€. Les ressources propres augmentent également d'1 Md€. Le ratio augmente.

- +5% de dotations et 3% de fiscalité

Ce cas de figure illustre le cas où les dotations croissent plus vite que la fiscalité locale. Le ratio se dégrade.

- 1% de dotations et 3% de fiscalité

Ce cas de figure illustre le cas inverse : les dotations croissent moins vite que la fiscalité locale. Le ratio s'améliore.

- Cessions exceptionnelles

Les communes décident de se défaire d'une partie de leur patrimoine immobilier. Le produit de ces ventes exceptionnelles atteint 1 Md€. Le ratio augmente de 0,8 point. A l'inverse si le produit des cessions s'avérait moins élevé que l'année 2004, cela se traduirait par une dégradation du ratio.

- Hausse du produit de la fiscalité directe des régions

Les régions bénéficient d'une hausse du produit de la fiscalité directe de 20 %, résultat de la hausse des bases et des taux. Le ratio augmente de 2,3 points.

- Hausse du produit des impôts indirects des régions

Les régions bénéficient d'une hausse du produit de la fiscalité indirecte de 10 %. Le ratio augmente de 0,8 point.

- Transfert d'un part de taxe (TIPP) vers les régions

Les régions bénéficient du transfert d'une part de TIPP (par hypothèse de 445 millions d'euros). Le ratio augmente de 1,6 points.

Tableau récapitulatif

Simulations sur les bases 2004	Communes et groupements	Départements	Régions
Rappel du ratio d'autonomie financière 2004	61,3%	63,4%	40,8%
3% de taux en plus	61,8%	63,7%	41,2%
1% d'exonérations en plus	61,1%	63,3%	40,7%
5% de croissance des bases	62,1%	64,0%	41,4%
2% de croissance des bases et 1% de taux	61,8%	63,7%	41,2%
0,3 Md€ de DMTO en moins		63,2%	
Compensation d'un transfert de compétences par 1 Md€ de dotations		62,1%	38,4%
Compensation d'un transfert de compétences par 1 Md€ de fiscalité		64,1%	44,3%
+5% de dotations et +3% de fiscalité	60,9%	62,8%	40,1%
+1% de dotations et +3% de fiscalité	61,7%	63,5%	41,0%
Cessions exceptionnelles générant 1 Md€ en plus pour les communes	62,4%		
Cessions exceptionnelles générant 0,5 Md€ en moins pour les communes	60,8%		
Hausse du produit de la fiscalité directe des régions de 20 %			43,1%
Hausse du produit des impôts indirects des régions de 10 %			41,6%
Transfert d'un part de taxe (TIPP) vers les régions (445 millions €)			42,4%

ANNEXES

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Décision du Conseil Constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004

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

Tableaux présentant le calcul du ratio d'autonomie financière par catégorie de collectivité territoriale au titre de l'année 2003 (rectifié pour les régions) et 2004

Liste des comptes utilisés

Tableau d'évolution du ratio pour les communes et EPCI sur la période 2000-2004

Tableau d'évolution du ratio pour les départements sur la période 2000-2004

Tableau d'évolution du ratio pour les régions sur la période 2000-2004

Extraits du rapport du Gouvernement remis au Parlement en juin 2005 relatifs à la méthodologie

LOIS

**LOI constitutionnelle n° 2003-276 du
28 mars 2003 relative à l'organisation
décentralisée de la République (1)**

NOR: JUSX0200146L

Le Congrès a adopté.

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-469 DC du 26 mars 2003,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Son organisation est décentralisée. »

Article 2

Dans le quatorzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le mot : « locales » est remplacé par le mot : « territoriales ».

Article 3

Après l'article 37 de la Constitution, il est inséré un article 37-1 ainsi rédigé :

« Art. 37-1. – La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »

Article 4

Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat. »

Article 5

L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 72. – Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

« 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.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

Article 6

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« Art. 72-1. – La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

Article 7

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-2 ainsi rédigé :

« Art. 72-2. – Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

« 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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Article 8

Après l'article 72 de la Constitution, sont insérés deux articles 72-3 et 72-4 ainsi rédigés :

« Art. 72-3. – La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

« La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

« Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

« Art. 72-4. — Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »

Article 9

L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 73. — Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

« Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

Article 10

L'article 74 est ainsi rédigé :

« Art. 74. — Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

« — les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

« — les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

« — les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

« — les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

« La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

« — le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

« — l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

« — des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

« — la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

Article 11

Après l'article 74 de la Constitution, il est inséré un article 74-1 ainsi rédigé :

« Art. 74-1. — Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

« Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »

Article 12

I. — Au premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, les mots : « le deuxième dimanche suivant » sont remplacés par les mots : « le quatorzième jour suivant ».

II. — Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les mots : « les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer » sont remplacés par les mots :

« les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie ».

III. - A l'article 60 de la Constitution, après les mots : « des opérations de référendum », sont insérés les mots : « prévues aux articles 11 et 89 ».

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 28 mars 2003.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JEAN-PIERRE RAFFARIN

Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales,
NICOLAS SARKOZY

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
DOMINIQUE PERBEN

Le ministre de l'outre-mer,
BRIGITTE GIRARDIN

(1) Loi n° 2003-276.

- Travaux préparatoires :

Sénat :

Projet de loi constitutionnelle n° 24 (2002-2003) ;
Rapport de M. René Garrec, au nom de la commission des lois, n° 27 (2002-2003) ;
Discussion les 29, 30, 31 octobre, 5 et 6 novembre 2002 et adoption le 6 novembre 2002.

Assemblée nationale :

Projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, n° 369 ;
Rapport de M. Pascal Clément, au nom de la commission des lois, n° 376 ;
Avis de M. Pierre Méhaignerie, au nom de la commission des finances, n° 377 ;
Discussion les 19, 20, 21, 22, 26 et 27 novembre 2002 et adoption le 4 décembre 2002.

Sénat :

Projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, n° 83 (2002-2003) ;
Rapport de M. René Garrec, au nom de la commission des lois, n° 86 (2002-2003) ;
Discussion et adoption le 11 décembre 2002.

- Congrès du Parlement :

Décret du Président de la République en date du 27 février 2003 tendant à soumettre deux projets de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès : adopté le 17 mars 2003.

- Conseil constitutionnel :

Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003.

LOI n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger (1)

NOR : MAEX0300454L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

L'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est ainsi rédigé :

« Art. 6. - Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5, soit par correspondance sous pli fermé ou, selon des modalités définies par décret, par voie électronique.

« Le scrutin est secret.

« Les dispositions de l'article L. 113 du code électoral s'appliquent. »

Article 2

Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, le mandat des quatre membres de ce conseil élus dans la circonscription de Côte d'Ivoire et du Liberia est prorogé jusqu'au 31 décembre 2003.

Le mandat des membres élus pour les remplacer expire à la même date que celui de la série A renouvelée en juin 2003.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 28 mars 2003.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JEAN-PIERRE RAFFARIN

Le ministre des affaires étrangères,
DOMINIQUE DE VILLEPIN

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2003-277.

Sénat :

Proposition de loi n° 43 rectifié (2002-2003) ;
Rapport de M. Christian Cointat, au nom de la commission des lois, n° 211 (2002-2003) ;
Discussion et adoption le 18 mars 2003.

Assemblée nationale :

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, n° 700 ;
Rapport de M. Jérôme Bignon, au nom de la commission des lois, n° 721 ;
Discussion et adoption le 27 mars 2003.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003

NOR : CSCL0306502S

LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIVE
À L'ORGANISATION DÉCENTRALISÉE DE LA RÉPUBLIQUE

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 mars 2003 de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, approuvée par le Parlement réuni en Congrès le 17 mars 2003, par Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Mme Maryse Bergé-Lavigne, M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, M. Didier Boulaud, Mmes Yolande Boyer,

Claire-Lise Campion, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cersier-ben Guiga, MM. Gilbert Chabroux, Michel Charasse, Raymond Courrière, Roland Courteau, Marcel Debarge, Jean-Pierre Demerliat, Claude Domeizel, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Odette Herviaux, MM. André Labarrière, Serge Lagache, Louis Le Pensec, André Lejeune, Jacques Mahéas, Jean-Yves Mano, François Marc, Marc Massion, Gérard Miquel, Jean-Marc Pastor, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Jean-François Picheral, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Mmes Danièle Pourtaud, Gisèle Printz.

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004

NOR : CSCL0407545S

LOI ORGANIQUE RELATIVE À L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 juillet 2004 par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales,

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution, notamment son article 72-2 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n° 99-409 DC et 99-410 DC du 15 mars 1999 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée sur le fondement du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel : « 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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre » ;

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; que, du fait de son objet, qui est relatif aux finances des collectivités territoriales, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : « ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat » ; que, dans ces conditions et sous réserve de ce qui sera dit à propos des provinces de la Nouvelle-Calédonie, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

Sur la codification des dispositions de la loi organique :

3. Considérant que l'article 1^{er} de la loi organique procède à des modifications de numérotation du code général des collectivités territoriales, afin d'y insérer les dispositions qu'elle comporte ; que cet article n'appelle aucune remarque de constitutionnalité ;

Sur les « catégories de collectivités territoriales » :

4. Considérant que l'article 2 de la loi organique rédige ainsi l'article LO 1114-1 du code général des collectivités territoriales : « Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont : 1° les communes ; 2° les départements auxquels sont assimilées la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département ; 3° les régions et la collectivité territoriale de Corse auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, les provinces de la Nouvelle-Calédonie, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution » ;

En ce qui concerne le nombre de catégories :

5. Considérant que, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le constituant a chargé le législateur de définir « pour chaque catégorie de collectivités » la part déterminante que doivent représenter ses

ressources propres ; que le législateur organique a retenu les trois catégories que sont les communes, les départements et les régions ; qu'il leur a assimilé, pour l'application de la présente loi, les collectivités dotées d'un statut particulier, notamment celles d'outre-mer ; qu'en agissant ainsi, il n'a pas dénaturé les dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution ;

En ce qui concerne les provinces de la Nouvelle-Calédonie :

6. Considérant que, par les décisions du 15 mars 1999 susvisées, le Conseil constitutionnel a jugé que les assemblées de provinces étaient au nombre des institutions de la Nouvelle-Calédonie et que leurs règles d'organisation et de fonctionnement relevaient de la loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution ; que, par suite, si les provinces de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République, elles n'en sont pas moins régies par les dispositions du titre XIII de la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'article 72-2 de la Constitution ne leur est pas applicable de plein droit ;

7. Considérant que, s'il était loisible au législateur organique, compétent en application de l'article 77 de la Constitution, d'étendre aux institutions de la Nouvelle-Calédonie des dispositions du titre XII applicables à l'ensemble des autres collectivités territoriales de la République, c'était à la double condition que cette extension ne soit pas contraire aux orientations de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, auxquelles le titre XIII de la Constitution confère valeur constitutionnelle, et qu'elle recueille l'avis préalable de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie comme l'exige l'article 77 de la Constitution ; que cette consultation n'a pas eu lieu ; qu'il s'ensuit que la mention des mots « les provinces de la Nouvelle-Calédonie, » au 3° de l'article LO 1114-1 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ;

Sur les « ressources propres » :

8. Considérant que l'article 3 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « 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 » ; qu'il précise que, pour les communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ;

9. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. – Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. – 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... » ;

10. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales 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, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution ;

Sur l'« ensemble des ressources » et la « part déterminante » :

11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article LO 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en œuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003 susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ;

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisante à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » ;

Sur la mise en œuvre de la garantie d'autonomie financière :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article LO 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, « un rapport 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 » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ;

22. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité,

Décide :

Art. 1^{er}. – Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales :

- les mots : « les provinces de la Nouvelle-Calédonie, » figurant au 3^e de l'article LO 1114-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi organique ;
- les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » figurant à l'article LO 1114-3 du même code dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi organique.

Art. 2. – Sous les réserves d'interprétation mentionnées aux considérants 20 et 21, les autres dispositions de la loi organique sont déclarées conformes à la Constitution.

Art. 3. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 juillet 2004, où siégeaient : M. Pierre Mazeaud, président, MM. Jean-Claude Colliard, Olivier Dutheil de Lamothe, Valéry Giscard d'Estaing, Mme Jacqueline de Guillenchmidt, MM. Pierre Joxe et Jean-Louis Pezant, Mme Dominique Schnapper, M. Pierre Steinmetz et Mme Simone Veil.

Le président,
PIERRE MAZEAUD

LOIS

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 (1)

NOR : INTX0300131L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

I. - Le titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1^o Le chapitre IV intitulé « Coopération décentralisée » devient le chapitre V. Les articles L. 1114-1 à L. 1114-7 deviennent respectivement les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 ;

2^o Il est rétabli un chapitre IV intitulé « Autonomie financière », comprenant les articles LO 1114-1 à LO 1114-4.

II. - A l'article L. 1722-1 du même code, les références : « L. 1114-1 » et « L. 1114-5 à L. 1114-7 » sont remplacées par les références : « L. 1115-1 » et « L. 1115-5 à L. 1115-7 ».

III. - Au 3^o de l'article L. 1791-2 du même code, la référence : « L. 1114-1 » est remplacée par la référence : « L. 1115-1 ».

Article 2

Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article LO 1114-1 est ainsi rédigé :

« Art. LO 1114-1. - Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont :

« 1^o Les communes ;

« 2^o Les départements auxquels sont assimilées la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département ;

« 3^o Les régions et la collectivité territoriale de Corse auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2^o, [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004] les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution. »

Article 3

L'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. LO 1114-2. - Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, 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.

« Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale. »

Article 4

Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article LO 1114-3 est ainsi rédigé :

« Art. LO 1114-3. – Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

« Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

« Pour chaque catégorie, la part des ressources propres [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004] ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. »

Article 5

Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'article LO 1114-4 est ainsi rédigé :

« Art. LO 1114-4. – Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, un rapport 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.

« Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Saint-Paul, le 29 juillet 2004.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JEAN-PIERRE RAFFARIN

Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales,
DOMINIQUE DE VILLEPIN

Le ministre délégué à l'intérieur,
porte-parole du Gouvernement,
JEAN-FRANÇOIS COPÉ

JACQUES CHIRAC

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
NICOLAS SARKOZY

La ministre de l'outre-mer,
BRIGITTE GIRARDIN

Le secrétaire d'Etat au budget
et à la réforme budgétaire,
DOMINIQUE BUSSEREAU

(1) Loi n° 2004-758.

– Travaux préparatoires :

Assemblée nationale :

Projet de loi organique n° 1155 ;

Rapport de M. Guy Geoffroy, au nom de la commission des lois, n° 1541 ;

Avis de M. Gilles Carrez, au nom de la commission des finances, n° 1546 ;

Discussion les 12, 13 et 17 mai 2004 et adoption le 18 mai 2004.

Sénat :

Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, n° 314 (2003-2004) ;

Rapport de M. Daniel Hoeffel, au nom de la commission des lois, n° 324 (2003-2004) ;

Avis de M. Michel Mercier, au nom de la commission des finances, n° 325 (2003-2004) ;

Discussion du 1^{er} au 3 juin 2004 et adoption le 3 juin 2004.

Assemblée nationale :

Projet de loi organique, modifié par le Sénat, n° 1638 ;

Rapport de M. Guy Geoffroy, au nom de la commission des lois, n° 1674 ;
Discussion les 20 et 21 juillet 2004 et adoption le 21 juillet 2004.

Sénat :

Projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 427 (2003-2004) ;
Rapport oral de M. Daniel Hoeffel, au nom de la commission des lois (n° 2003-2004) ;
Discussion et adoption le 22 juillet 2004.

- Conseil constitutionnel :

Décision n° 2004-500 DC du 28 juillet 2004 publiée au *Journal officiel* de ce jour.

CALCUL DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE 2003

	Communes et EPCI	Départements	Régions
I RESSOURCES PROPRES	54 796 170 718	23 500 465 395	5 583 513 768
Section de fonctionnement			
<u>Impositions de toutes nature</u>	48 868 144 460	21 072 654 660	4 748 692 435
- reversements sur impôts et taxes	-7 256 338 398		
<u>Recettes non fiscales</u>			
Produits des services, du domaine	6 488 507 684	202 950 434	11 029 045
Autres produits de gestion courante	2 864 004 449	1 635 635 906	6 922 224
Produits financiers	204 022 411	66 260 199	70 959 708
Produits exceptionnels	2 541 551 772	294 120 927	11 437 732
Section d'investissement			
TLE	382 936 706	0	613 840 019
Versement pour dépassement du PLD	31 577 366	8 259 403	
Dons et legs	18 646 722	61 693 120	
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement	14 404 248	0	
Participation pour voirie et réseaux	11 896 204	0	
Immobilisations financières	626 817 094	158 890 746	120 632 605
II AUTRES RESSOURCES	35 383 334 336	16 631 444 807	8 537 367 604
Section de fonctionnement			
Dotations et participations	29 687 373 734	14 388 401 722	7 439 669 033
- contributions aux organismes de regroupement	-2 291 718 669		
- subventions d'équipement	-243 211 127		
- fonds de concours	-121 780 337		
- subventions de fonctionnement	-265 649 665		
- reversements FDPTP, FSRIF, FCDR	-462 122 517		-60 151 178
Section d'investissement			
Dotations et fonds divers	2 941 822 507	1 111 903 826	321 195 149
Subventions d'investissement	5 466 436 422	1 077 941 167	835 763 618
Opérations pour le compte de tiers	672 183 989	53 198 092	890 983
RESSOURCES TOTALES	90 179 505 054	40 131 910 202	14 120 881 371
RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE	60,8%	58,6%	39,5%

CALCUL DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE 2004

	COMMUNES + EPCI	DEPARTEMENTS	REGIONS
I RESSOURCES PROPRES			
Section de fonctionnement			
Impositions de toutes nature	51 229 007 743	27 609 059 726	5 783 782 602
- reversements sur impôts et taxes	-7 749 201 019	0	-342 870 818
Recettes non fiscales			
Produits des services, du domaine	6 798 356 386	219 007 708	24 854 680
Autres produits de gestion courante	2 865 940 826	1 770 430 623	10 586 444
Produits financiers	195 851 047	43 617 173	70 059 155
Produits exceptionnels	2 774 091 968	351 945 626	234 361 581
Section d'investissement			
TLE	404 372 428	0	647 858 516
Versement pour dépassement du PLD	32 876 186	11 917 765	0
Dons et legs	35 311 612	684 683	0
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement	16 530 013	0	0
Participation pour voirie et réseaux	29 887 816	0	0
Immobilisations financières	580 478 680	168 266 086	115 165 927
II AUTRES RESSOURCES			
Section de fonctionnement			
Dotations et participations	36 131 173 095	17 425 480 139	9 488 621 379
- contributions aux organismes de regroupement	30 040 133 255	15 093 113 051	8 207 026 408
- subventions d'équipement	-2 361 518 149	0	0
- fonds de concours	-210 807 163	0	0
- subventions de fonctionnement	-144 812 054	0	0
-reversements FDPTP, FSRIF	-252 158 145	0	0
Section d'investissement			
Dotations et fonds divers	2 732 339 935	1 136 312 362	346 267 505
Subventions d'investissement	6 089 505 119	1 073 096 280	932 551 189
Opérations pour le compte de tiers	657 701 999	122 958 446	2 776 277
RESSOURCES TOTALES	93 344 676 780	47 600 409 529	16 032 419 466
RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE	61,3%	63,4%	40,8%

Pour mémoire ratio d'autonomie 2003

60,8%

58,6%

41,7%

LISTE DES COMPTES POUR LE CALCUL DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE

	M14	M11/M12	M62	M61 départements	M61 régions
I RESSOURCES PROPRES					
Section de fonctionnement					
Impositions de toutes natures	Crédit 73	Crédit 7050, 7055, 7150, 7151, 7152, 750 à 758, 758 (sauf 7580 et 7583), 759, 760, 76 (sauf 7580), 777	Crédit 73	Crédit 751 (sauf 7513), 752, 754, 755, 756, 759, 759, 759, 76, 777	Crédit 75, 76, 77 (sauf 7522, 779, 779) Attention à renvoyer le compte 752 pour certaines régions
- reversements sur impôts et taxes	- Débit 7398, 7397				
Recettes non fiscales					
Produits des services, du domaine	Crédit 70	Crédit 70 (sauf 7050, 7055), 71 (sauf 7114, 7150, 7151, 7152), 7334, 7335, 7336, 767, 7580, 7680	Crédit 70	Crédit 70, 71, 7334, 7339 (sauf 7142, 7580, 7581)	Crédit 70, 71 (sauf 7142), 7339, 7339, 7339
Autres produits de gestion courante	Crédit 75	Crédit 714, 727, 728, 729, 7339	Crédit 76	Crédit 7142, 7338, 7339, 727, 728, 729	Crédit 7142, 73394
Produits financiers	Crédit 76	Crédit 721, 722, 723	Crédit 76	Crédit 721, 722, 723	Crédit 72
Produits exceptionnels	Crédit 77 (sauf 776 et 777)	Crédit 7395, 79, 829, 21 (sauf 21_8)	Crédit 77 (sauf 776 et 777)	Crédit 7395, 7397, 76, 829, 21 (sauf 21_8)	Crédit 7395, 79, 829, 21 (sauf 21_8)
Section d'investissement					
TLE	Crédit 10223	Crédit 1423			Crédit 147, 148, 1422, 1423 pour l'île de France
Versement pour dépassement du PLD	Crédit 10224	Crédit 1420	Crédit 10224	Crédit 1420	
Dons et legs	Crédit 10251	Crédit 106	Crédit 10251	Crédit 106	Crédit 106
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement	Crédit 1335, 1345	Crédit 1425			
Participation pour voirie et réseaux	Crédit 1336 et 1346				
Immobilisations financières	Crédit 27 (sauf 271, 272, 27634, 27635, 2768 et 278)	Crédit 251, 2521, 2525, 253 (sauf 2534, 2535), 263, 27	Crédit 27 (sauf 271, 272, 27633, 2768 et 278)	Crédit 263, 27, 253, 253, 2536, 252, 251	Crédit 263, 27, 253 (sauf 2632, 2636), 252, 251
II AUTRES RESSOURCES					
Section de fonctionnement					
Dotations et participations	Crédit 74	Crédit 736 (sauf 7365), 737 (sauf 7374, 7375), 74, 778, 779, 839, 739	Crédit 74 (sauf 7473)	Crédit 737 (sauf 7375), 7369, 74, 7513, 778	Crédit 74, 737 (sauf 7372), 739, 736 (sauf 7365), 779, 7335, 7522
- contributions aux organismes de regroupement	- Débit 6554				
- subventions d'équipement	- Débit 65714 et 65715				
- fonds de concours	- Débit 65794 et 65795				
- subventions de fonctionnement	- Débit 65734, 65735				
- reversements FDPTP, FSRIF, FCDR	- Débit 7383, 7384				
Section d'investissement					
Dotations et fonds divers	Crédit 10 (sauf 10223, 10224, 10281, 1027 et 106)	Crédit 1050, 1421, 1424, 143	Crédit 10 (sauf 10224, 10251, 1027 et 106)	Crédit 1050, 1421, 1431	Crédit 108, 1050, 1421
Subventions d'investissement	Crédit 13 (sauf 1335, 1336, 1346, 1345 et 138)	Crédit 105 (sauf 1050, 1054, 1055), 1422	Crédit 13 (sauf 1313, 1323, 1363)	Crédit 105 (sauf 1050, 1053), 140 (sauf 1403), 1432, 144	Crédit 105 (sauf 1050, 1052), 140 (sauf 1402), 144
Recettes pour le compte de tiers	Crédit 454, 455, 457 et 458	Crédit 141	Crédit 454, 455, 458	Crédit 141	Crédit 142

CALCUL DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE (BP) POUR LES COMMUNES ET EPCI France ENTIERE (y compris les communes et groupements intercommunaux des Collectivités d'Outre mer en 2003 et 2004 et rétropolation pour 2000-2002)

	2000 France entière*	2001 France entière*	2002 France entière	2003 France entière	2004 France entière	Evol 2003/2004
I RESSOURCES PROPRES						
Section de fonctionnement						
Impositions de toutes nature	51 365 692 089	53 146 787 014	52 058 032 897	54 796 170 718	57 213 503 685	4,41%
- reversements sur impôts et taxes	39 271 440 141 -452 856 022	43 479 873 386 -3 677 652 172	45 768 340 236 -5 735 818 491	48 868 144 460 -7 256 338 398	51 229 007 743 -7 749 201 019	4,83% 6,79%
Recettes non fiscales	6 650 136 472	6 473 618 443	6 339 475 424	6 488 507 684	6 798 356 386	4,78%
Produits des services, du domaine	2 578 040 284	2 588 286 180	2 542 390 534	2 864 004 449	2 865 940 826	0,07%
Autres produits de gestion courante	244 258 455	238 350 061	203 143 126	204 022 411	195 851 047	-4,01%
Produits exceptionnels	2 036 488 004	2 941 725 268	1 965 051 499	2 541 551 772	2 774 091 968	9,15%
Section d'investissement						
TLE	284 030 511	330 074 527	352 945 305	382 936 706	404 372 428	5,60%
Versement pour dépassement du PLD	30 217 409	20 964 680	23 034 461	31 577 366	32 876 186	4,11%
Dons et legs	0	0	21 702 194	18 646 722	35 311 612	89,37%
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement	19 023 695	14 269 800	15 230 716	14 404 248	16 530 013	14,76%
Participation pour voirie et réseaux	0	0	0	11 896 204	29 887 816	151,24%
Immobilisations financières	704 913 138	737 276 841	562 537 893	626 817 094	580 478 680	-7,39%
II AUTRES RESSOURCES						
Section de fonctionnement						
Dotations et participations	32 497 698 467	34 500 286 966	34 678 571 445	35 383 334 336	36 131 173 095	2,11%
- contributions aux organismes de regroupement	27 280 760 989	27 501 418 502	28 554 200 483	29 687 373 734	30 040 133 255	1,19%
- subventions d'équipement	-2 402 688 865	-2 410 719 600	-2 403 921 762	-2 291 718 669	-2 361 518 149	3,05%
- fonds de concours	-298 672 385	-278 984 702	-229 551 937	-243 211 127	-210 807 163	-13,32%
- subventions de fonctionnement	-101 556 673	-112 699 830	-102 145 659	-121 780 337	-144 812 054	18,91%
-reversements FDPTP, FSRIF	-453 793 734	-334 199 222	-313 984 461	-265 649 665	-252 158 145	-5,08%
Section d'investissement						
Dotations et fonds divers	-482 699 726	-394 043 228	-300 007 411	-462 122 517	-419 211 700	-9,29%
Subventions d'investissement	2 610 374 427	3 775 291 222	3 713 995 344	2 941 822 507	2 732 339 935	-7,12%
Opérations pour le compte de tiers	5 210 367 431	5 524 806 912	5 064 793 649	5 466 436 422	6 089 505 119	11,40%
	1 135 607 002	1 229 416 912	695 193 200	672 183 989	657 701 999	-2,15%
RESSOURCES TOTALES	83 863 390 555	87 647 073 981	86 736 604 342	90 179 505 054	93 344 676 780	3,51%
RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE	61,2%	60,6%	60,0%	60,8%	61,3%	0,87%

* Les ententes interdépartementales interrégionales n'ont pas pu être isolées en 2000 et 2001 de l'ensemble des syndicats, elles ont été retirées en revanche en 2002, 2003 et 2004.

CALCUL DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE (BP) POUR LES DEPARTEMENTS FRANCE ENTIERE (avec COM en 2003 et 2004 et rétropolation pour 2000-2002)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evol 2003/2004
I RESSOURCES PROPRES						
Section de fonctionnement	23 051 322 034	21 366 284 082	21 969 120 052	23 500 465 395	30 174 929 391	28,40%
<u>Impositions de toutes nature</u>	20 795 742 335	19 102 762 283	19 818 196 181	21 072 654 660	27 609 059 726	31,02%
<u>Recettes non fiscales</u>						
Produits des services, du domaine	195 224 826	211 683 744	201 486 133	202 950 434	219 007 708	7,91%
Autres produits de gestion courante	1 608 892 793	1 615 463 675	1 500 276 071	1 635 635 906	1 770 430 623	8,24%
Produits financiers	67 311 054	75 646 465	58 961 697	66 260 199	43 617 173	-34,17%
Produits exceptionnels	200 743 972	159 180 422	207 407 279	294 120 927	351 945 626	19,66%
Section d'investissement						
TLE						
Versement pour dépassement du PLD	7 249 906	7 040 818	8 382 398	8 259 403	11 917 765	44,29%
Dons et legs	779 428	940 566	3 602 067	61 693 120	684 683	-98,89%
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement						
Participation pour voirie et réseaux						
Immobilisations financières	175 377 720	193 566 109	170 808 226	158 890 746	168 266 086	5,90%
II AUTRES RESSOURCES						
Section de fonctionnement	11 092 923 625	13 135 438 187	15 280 753 691	16 631 444 807	17 425 480 139	4,77%
Dotations et participations	8 968 647 544	10 995 502 644	13 019 328 637	14 388 401 722	15 093 113 051	4,90%
Section d'investissement						
Dotations et fonds divers	1 024 529 173	1 054 215 733	1 151 452 278	1 111 903 826	1 136 312 362	2,20%
Subventions d'investissement	1 066 864 283	1 055 817 669	1 078 301 007	1 077 941 167	1 073 096 280	-0,45%
Opérations pour le compte de tiers	32 882 626	29 902 141	31 671 769	53 198 092	122 958 446	131,13%
RESSOURCES TOTALES	34 144 245 660	34 501 722 268	37 249 873 743	40 131 910 202	47 600 409 529	18,61%
RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE	67,5%	61,9%	59,0%	58,6%	63,4%	8,26%

CALCUL DU RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE (BP) POUR LES REGIONS FRANCE ENTIERE (avec COM en 2003 et 2004 et rétropolation pour 2000-2002)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evol 2003/2004
I RESSOURCES PROPRES						
Section de fonctionnement	7 590 350 813	6 668 310 534	6 658 659 294	6 256 621 920	6 543 798 087	4,59%
<u>Impositions de toutes nature</u>	6 680 192 969	5 872 596 846	5 674 177 800	5 616 508 225	5 783 782 602	2,98%
- <i>reversements sur impôts et taxes</i>				-251 665 271	-342 870 818	36,24%
+ <i>reversements conventionnels</i>						
<u>Recettes non fiscales</u>						
Produits des services, du domaine	15 262 516	16 922 173	30 314 615	29 578 932	24 854 680	-15,97%
Autres produits de gestion courante	18 317 687	6 858 811	6 631 180	6 908 982	10 586 444	53,23%
Produits financiers	59 263 660	59 985 285	70 370 380	72 813 145	70 059 155	-3,78%
Produits exceptionnels	39 072 772	68 900 065	78 157 892	46 275 184	234 361 581	406,45%
Section d'investissement						
TLE	679 544 489	545 936 074	672 447 681	613 840 019	647 858 516	5,54%
Versement pour dépassement du PLD						
Dons et legs				983 476		
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement						
Participation pour voirie et réseaux						
Immobilisations financières	98 696 719	97 111 279	126 559 747	121 379 227	115 165 927	-5,12%
II AUTRES RESSOURCES						
Section de fonctionnement	5 076 334 122	6 227 293 601	8 244 343 463	8 744 123 967	9 488 621 379	8,51%
Dotations et participations	3 959 205 605	5 103 329 025	7 075 828 654	7 470 737 284	8 207 026 408	9,86%
- reversements FCDR	-59 959 049	-59 040 571	-59 696 887	-60 151 178		
Section d'investissement						
Dotations et fonds divers	318 381 893	327 351 025	310 200 299	340 403 970	346 267 505	1,72%
Subventions d'investissement	857 793 917	854 963 084	917 910 864	992 242 909	932 551 189	-6,02%
Opérations pour le compte de tiers	911 755	691 037	100 534	890 983	2 776 277	211,60%
RESSOURCES TOTALES	12 666 684 935	12 895 604 135	14 903 002 757	15 000 745 887	16 032 419 466	6,88%
RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE	59,9%	51,7%	44,7%	41,7%	40,8%	-2,14%

Extraits du rapport du Gouvernement remis au Parlement en juin 2005 relatifs à la méthodologie

II/ Méthodologie

A/ Choix méthodologiques

Le ratio d'autonomie financière doit être utilisé par référence à la valeur constatée au titre de l'année 2003.

La loi organique dispose en effet que « pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. »

Plus que son niveau, c'est donc l'évolution du ratio qui importe.

Pour que la mesure de cette évolution soit la plus fiable possible, il convient que la méthode de calcul de l'autonomie financière soit stable dans le temps. C'est pourquoi les choix effectués pour la détermination du ratio 2003 ont été établis pour pouvoir être reconduits pour le calcul du ratio 2004 et des années ultérieures.

1- Les exigences retenues pour assurer la continuité.

Le périmètre doit rester identique de même que le champ des ressources prises en compte. Par ailleurs, la qualité des instruments de mesure ne doit pas varier.

A défaut, l'analyse des variations réelles de l'autonomie financière serait perturbée par l'évolution du périmètre, du champ retenu ou de la qualité de la mesure.

Les arbitrages effectués sur la méthode ont été dictés par le souci de continuité : il faut que le ratio soit mesurable tous les ans dans les mêmes conditions.

Le ratio est produit avec une décimale. Cela correspond à la pratique générale en matière de production d'agrégats statistiques de portée macro-économique : le taux de croissance, l'indice des prix, le taux de chômage, l'évolution de l'emploi sont tous présentés avec une seule décimale.

Publier un ratio avec deux décimales supposerait que la précision des instruments statistiques serait de l'ordre d'un centième de point, ce qui est aujourd'hui inaccessible : du fait des erreurs d'imputation des recettes ou des dépenses, des difficultés à isoler parfaitement les mouvements d'ordre, les agrégats statistiques comportent toujours une marge d'incertitude.

A l'opposé, publier un ratio sans aucune décimale rendrait celui-ci insuffisamment réactif aux variations fiscales ou conjoncturelles.

En 2004, les ressources totales (dénominateur du ratio) de la catégorie des communes (qui intègre les EPCI à fiscalité propre) s'élèvent à 93,34 Md€, celle des départements à 47,60 Md€, celle des régions à 16,03 Md€.

Pour entraîner une variation à la hausse du ratio de 0,1 point, il faut que les ressources propres augmentent de 242 M€ pour les communes, de 130 M€ pour les départements et de 27 M€ pour les régions, les autres ressources étant inchangées.

2- Données retenues

Les données utilisées pour calculer le ratio sont tirées des éléments figurant dans les comptes de gestion centralisés au travers de l'infocentre de la Direction générale de la comptabilité publique.

Ces comptes retracent les résultats de l'exécution du budget principal.

Ils ne comprennent que les opérations réelles (opérations se traduisant par un encaissement ou un décaissement réels), les opérations d'ordre ne conduisant qu'à modifier l'équilibre des deux sections au sein du budget.

Le calcul du ratio a été effectué par agrégation des montants figurant dans les comptes définis par la nomenclature réglementaire applicable à chaque catégorie de collectivités territoriales.

Pour le calcul du ratio, le périmètre retenu des ressources prises en compte a été limité aux budgets principaux, à l'exclusion des budgets annexes.

Il est rappelé en effet que certaines activités sont individualisées au sein de budgets annexes. Ces budgets permettent d'identifier la gestion d'un certain nombre de services publics ou d'activités spécifiques.

Ils sont obligatoires pour les services publics industriels et commerciaux et les établissements sociaux et médico-sociaux. Ils peuvent en outre être institués librement par les collectivités afin d'isoler certaines autres activités (activités gérées en régies avec autonomie financière).

Or, l'importance de ces budgets annexes est sensible à l'évolution du mode de gestion des activités qui y sont décrites, ce qui ne permet pas de répondre aux caractéristiques essentielles du ratio exposées précédemment.

Leur prise en compte dans le calcul du ratio d'autonomie financière perturberait alors la nécessaire stabilité du périmètre de l'étude rendant délicate une analyse dynamique de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Il faut ajouter à cela les difficultés techniques liées à une consolidation de ces budgets annexes. La consolidation comptable suppose en effet que soient identifiées et retraitées les opérations internes entre le budget principal et les budgets annexes comme par exemple les subventions du budget principal en direction d'un budget annexe.

Actuellement, ces opérations ne font pas l'objet d'un suivi spécifique et ne sont donc pas systématisables.

La prise en compte des budgets annexes conduirait en définitive à un degré d'incertitude incompatible avec les exigences de robustesse du ratio d'autonomie financière.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les données comptables afférentes aux budgets annexes n'ont pas été retenues pour le calcul du ratio.

B/ neutralisation des transferts financiers

La neutralisation des transferts financiers a été évoquée lorsqu'il s'est agi de définir l'ensemble des ressources pour chaque catégorie de collectivités territoriales.

Il convient de rappeler en effet que l'article 4 de la loi organique prévoit que l'ensemble des ressources à prendre en compte pour chaque catégorie ne comprend pas les transferts financiers entre collectivités au sein d'une même catégorie.

L'article 4 précise en outre que les transferts financiers entre communes et EPCI au sein de la catégorie des communes doivent également être exclus de l'ensemble des ressources de la catégorie des communes.

Il s'agit par cette neutralisation d'éviter qu'une même ressource soit comptabilisée à la fois au niveau de la collectivité versante et de celle qui reçoit le transfert.

Ces opérations de neutralisation dépendent du mode de comptabilisation de la ressource au niveau du bénéficiaire. En effet, les transferts financiers concernent selon le cas, le montant des ressources propres (principalement les recettes fiscales) figurant au numérateur du ratio ou bien les autres ressources de la catégorie prises en compte au dénominateur du ratio.

A titre d'exemple, le mode de comptabilisation du versement de l'attribution de compensation par un EPCI à taxe professionnelle unique à ses communes membres conduit à ce que la dépense correspondante pour le groupement soit comptabilisée comme une recette fiscale par les communes.

Ce versement est alors comptabilisé deux fois. Il est en effet inclus dans le produit de taxe professionnelle perçu par le groupement sur son territoire et se retrouve également dans les recettes fiscales des communes membres.

En l'absence de neutralisation de la double comptabilisation, le numérateur du ratio serait alors fictivement majoré.

Il faut rappeler que les corrections apportées au numérateur impactent aussi le dénominateur qui inclut, par construction, l'ensemble des ressources y compris donc, les ressources propres.

A l'inverse, lorsque le transfert financier porte sur les autres ressources (exemple : subvention d'investissement), la double comptabilisation a un effet sur le seul dénominateur du ratio ce qui revient alors à dégrader artificiellement le ratio de la catégorie.

Ces précisions concernant le mode de comptabilisation des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie expliquent la distinction faite ci-après entre d'une part, les corrections apportées aux ressources propres et celles portant sur les autres ressources.

1- Corrections apportées au montant des ressources propres

Ces corrections ne concernent que les relations financières entre les communes et les EPCI.

Il s'agit tout d'abord de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire que versent les EPCI qui relèvent de la taxe professionnelle unique à leurs communes membres.

La recette correspondant à ces deux versements est comptabilisée comme une ressource propre par les communes membres aux comptes 7321 « fiscalité reversée- attribution de compensation » et 7322 « fiscalité reversée – Dotation de solidarité communautaire ».

Or, la taxe professionnelle perçue en lieu et place des communes membres par l'EPCI « contient » déjà les sommes reversées à ces communes. L'EPCI inscrit en dépense le versement de l'attribution de compensation au compte 73961 et la dotation de solidarité communautaire au compte 73962.

Il faut également évoquer les cas d'attribution de compensation « négative ». Il s'agit des situations où le montant de l'attribution de compensation (produit de taxe professionnelle perçu par la commune avant application de la taxe professionnelle unique diminué des charges transférées au groupement) est négatif. La commune procède alors à un versement budgétaire au profit du groupement. Ces versements comptabilisés dans les mêmes conditions que ceux opérés par les groupements ont également été neutralisés.

Afin de ne pas comptabiliser deux fois l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire, le montant des ressources propres de la catégorie a été diminuée des sommes inscrites à ces deux comptes de dépenses.

Le choix méthodologique consistant à retenir le compte de dépenses plutôt que le compte de produit est directement lié au caractère plus fiable des sommes figurant en dépenses. Cette remarque est valable pour l'ensemble des retraitements effectués tant au niveau des ressources propres que des autres ressources.

Précision : Les EPCI qui relèvent de la taxe professionnelle de zone peuvent, à titre facultatif, verser une attribution de compensation à leurs communes membres (art. 1609 quinquies C du CGI). Comme pour les EPCI à TPU, il y a lieu de neutraliser ces reversements comptabilisés de la même manière que pour les EPCI à TPU. Ce choix méthodologique a été repris pour le traitement de la dotation de solidarité versée par les EPCI qui relèvent de la fiscalité additionnelle (art. 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, dispositions non codifiées).

Le second retraitement est lié aux dispositions de la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 (art. 11 et 29) qui permet à des communes membres d'un groupement de conclure des conventions de partage des recettes fiscales générées par le développement d'une zone économique.

L'article 11 de la loi prévoit en effet que « Lorsqu'un groupement de communes (...) crée ou gère une zone d'activités économiques, tout ou partie de la part communale de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées sur cette zone d'activité peut être affecté au groupement (...) par délibérations concordantes de l'organe de gestion du groupement ou du syndicat mixte et de la ou des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activités économiques. Si la taxe professionnelle est perçue par une seule commune sur laquelle sont implantées les entreprises, les communes membres du groupement de communes pourront passer une convention pour répartir entre elles tout ou partie de la part communale de cette taxe. ».

Des dispositions équivalentes concernent la taxe foncière sur les propriétés bâties (art. 29 de la loi du 10 janvier 1980).

Au niveau de la commune versante (sur le territoire de laquelle est située la zone), ses recettes de fiscalité directe locale (compte 731 « Impôts locaux ») comprennent la part afférente à la zone d'activités économiques.

Elle inscrit en parallèle la dépense au compte 7397 « reversements conventionnels de fiscalité ».

Au niveau du bénéficiaire, la recette est comptabilisée comme une ressource propre au compte 7328 « Autres reversements de fiscalité ».

Ce mode de comptabilisation conduit donc à ce que le montant de ces reversements soit comptabilisé deux fois, par la commune au sein de l'ensemble de ses recettes fiscales et par le groupement ou la commune bénéficiaire au travers des reversements fiscaux reçus.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment, les sommes figurant au compte de dépenses ont été retirées de l'ensemble des ressources propres de la catégorie des communes.

2- Corrections apportées aux autres ressources

Ces corrections portent sur les autres ressources qui constituent avec les ressources propres le dénominateur du ratio d'autonomie financière.

Elles permettent, lorsqu'il s'agit de déterminer le montant total des ressources, d'éviter une double comptabilisation de la même recette dégradant par voie de conséquence le niveau du ratio d'autonomie financière de la catégorie.

Les corrections auxquelles il a été procédé concernent les éléments suivants :

- le financement des syndicats intercommunaux,
- le versement de fonds de concours entre les communes et leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre,
- les deux prélèvements au profit d'une part, des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et d'autre part, au titre du fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF),
- les subventions et participations entre collectivités d'une même catégorie et
- les prélèvements effectués au titre du fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

a) Les EPCI sans fiscalité propre (syndicats intercommunaux) sont financés soit par des contributions fiscalisées (ils perçoivent alors directement les impôts locaux) soit par des contributions budgétaires (versement des budgets communaux en direction du budget du groupement).

Le premier mode de financement des syndicats ne soulève pas de remarque particulière, les communes membres et le syndicat percevant chacun pour ce qui le concerne les recettes fiscales nécessaires à leur fonctionnement.

Il en est différemment en revanche lorsque le syndicat est financé par des contributions budgétaires de ses communes membres.

En effet, dans cette situation, le produit fiscal voté et perçu par les communes membres "contient" le montant des contributions qu'elles devront verser au syndicat. La dépense de la commune est comptabilisée au compte 6554 « Contribution aux organismes de regroupement » tandis que le groupement comptabilise les contributions qu'il reçoit comme des participations (compte 7475 « Participations – groupements de collectivités »).

Le recensement de l'ensemble des ressources (qui inclut par construction les recettes fiscales comme les participations) conduit à comptabiliser deux fois le montant de ces contributions.

C'est pourquoi les sommes inscrites au compte de dépenses par les communes ont été retirées du total des ressources de la catégorie.

b) Il en est de même des fonds de concours versés entre une commune et un EPCI.

Les fonds de concours sont définis comme des participations versées par une commune ou un EPCI à un organisme public (EPCI ou communes) assurant la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'équipement, cette participation conditionnant la réalisation même de l'opération.

La dépense est comptabilisée au niveau de la collectivité versante au compte 65754 (pour les communes) ou 65755 (pour les groupements) tandis que la ressource figure pour le bénéficiaire au compte 7475 « participations des groupements de collectivités » s'il s'agit d'une commune ou 7474 « Participations des communes » pour un EPCI.

Comme précédemment, les règles de comptabilisation des fonds de concours ne nécessitent aucune opération de correction pour la détermination des ressources propres.

En revanche, le fonds est comptabilisé deux fois au dénominateur du ratio dans la mesure où la somme versée est déjà prise en compte au niveau de la collectivité versante au sein de ses ressources.

Comme pour les contributions budgétaires versées par les communes aux syndicats intercommunaux, il y a lieu de retirer du total des ressources de la catégorie les sommes comptabilisées en dépenses.

c) Le cas des prélèvements au profit des FDPTP et du FSRIF doit également faire l'objet d'un retraitement.

La ressource pour les communes ou les EPCI bénéficiaires est comptabilisée au sein de l'ensemble de leurs ressources (compte 74832 pour les versements reçus du FDPTP et 743 pour ceux du FSRIF). Pour autant, les recettes fiscales des communes ou des EPCI soumis à ces prélèvements figurent bien parmi leurs ressources.

Aussi, il est nécessaire afin de ne pas minorer artificiellement le ratio de retirer de l'ensemble des ressources de la catégorie les montants de dépenses (compte 7393 « prélèvement sur taxe professionnelle des groupements » et compte 7394 « prélèvement FSRIF »).

d) Le cas des subventions ou des participations versées entre collectivités d'une même catégorie doit également faire l'objet d'une neutralisation.

En effet, sans correction, le total des ressources de la catégorie comprendrait deux fois le montant de ces subventions ou participations.

Les sommes inscrites en dépenses par les collectivités versantes ont donc été retirées du total des ressources.

En revanche, aucune correction n'a été apportée au total des ressources lorsque ces transferts concernent des collectivités qui n'appartiennent pas à la même catégorie. La loi organique ne prévoit pas en effet de correction dans cette situation. De surcroît, cela ne conduit pas à une double comptabilisation des sommes en question.

e) Il faut enfin évoquer les prélèvements effectués au titre du fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

Ce fonds était alimenté jusqu'en 2004 par un prélèvement sur les régions les plus favorisées. Bien qu'ayant été supprimé par la loi de finances pour 2004, il a conduit en 2003 à des mouvements financiers au sein de la catégorie des régions.

Ce prélèvement comptabilisé en dépenses pour les régions contributrices au compte 656 « Contribution au Fonds de correction des déséquilibres régionaux » au sein de la nomenclature M 51 donnait lieu parallèlement à l'inscription de la ressource pour les régions bénéficiaires au compte 744 « Fonds de correction des déséquilibres régionaux ».

Ce mécanisme qui s'apparente au prélèvement FSRIF évoqué ci-avant doit pour les mêmes raisons faire l'objet d'une correction sous peine de majorer fictivement le dénominateur et par voie de conséquence de dégrader artificiellement le ratio des régions.

Compte tenu de ces éléments, les sommes inscrites en dépenses ont été retirées du total des ressources de la catégorie.