



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 2005

Ministère du budget,
des comptes publics
et de la fonction publique

Ministère de l'intérieur,
de l'outre-mer et
des collectivités territoriales

La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 a 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, déterminant le ratio d'autonomie financière au titre de l'année 2003 et arrêtant la méthodologie de calcul du ratio applicable à chaque catégorie de collectivités, a été transmis au mois de juin 2005.

Ces éléments de méthodologie sont annexés au présent rapport dont l'objet est de déterminer les ratios relatifs à l'année 2005 et de préciser l'origine des évolutions constatées entre 2004 et 2005.

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 responsabilité 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, ainsi que 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 2005

Pour mémoire, le ratio d'autonomie financière pour l'année 2003 s'élevait à :

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8%	58,6%	41,7%*

* Rectification du chiffre figurant dans le rapport communiqué en 2005 : intégration des données relatives à la Polynésie Française

A/ 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%

B/ Niveau du ratio en 2005

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	59,54	33,52	8,16
Autres ressources (en Md€)	37,71	16,98	10,36
Ressources totales (en Md€)	97,25	50,51	18,52
Ratio constaté pour 2005	61,2 %	66,4%	44,1%

C/ Explications

Les données recueillies au titre de 2005 montrent un léger recul du ratio pour la catégorie des communes (0,1 point) mais une amélioration significative du ratio des départements (+ 3 points) et des régions (+ 3,3 points).

1- La catégorie des communes, qui intègre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, a connu en 2005 un léger recul de son ratio de 0,1 point. Ce ratio demeure toutefois supérieur de 0,4 point au niveau observé en 2003.

La baisse constatée en 2005 par rapport à 2004 est due à la croissance moins soutenue des ressources propres (+4,06%) par rapport à l'ensemble des ressources (+4,18%).

2- Les départements connaissent une nette amélioration du ratio qui progresse de 3 points.

Plusieurs facteurs expliquent cette croissance notable :

- la croissance des recettes des impôts directs locaux (+ 7,34 %) ;
- le dynamisme (+ 14 %) des droits de mutation à titre onéreux (droit départemental d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière) ;
- la compensation par une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance des transferts de compétences réalisés, au bénéfice des départements, en application des dispositions de la loi 2004-839 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la fiscalisation, par le biais d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, de la dotation antérieurement perçue par les départements au titre du financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- la réfaction de la dotation globale de fonctionnement des départements qui constitue la contrepartie de la fiscalisation du financement des SDIS.

Au final, les impositions de toutes natures ont progressé de 12% entre 2004 et 2005.

3- S'agissant des régions, après avoir chuté en 2004 (40,8%) en deçà du seuil constitué par le ratio déterminé au titre de 2003 (41,7%), leur ratio d'autonomie financière progresse de 3,3 points, au titre de 2005, et s'établit à 44,1%.

Cette nette amélioration s'explique par une augmentation de 28% des recettes fiscales, correspondant, d'une part, à une forte augmentation des recettes de fiscalité locale (+ 23,57 %) et, d'autre part, au transfert d'une fraction du tarif de TIPP. Ce transfert de fiscalité constitue la compensation financière des transferts de compétences réalisés, au bénéfice des régions, en application des dispositions de la loi 2004-839 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les régions ont par ailleurs bénéficié de la fiscalisation d'une partie de la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle, par le biais d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage (106 M€).

Les autres ressources (dotations et participations) des régions ont, dans le même temps, progressé de 7%, ce qui explique la nette amélioration du ratio des régions.

D/ 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 qui sont présentées ici sont réalisées à partir des données de 2005 et « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en supposant que toutes les autres grandeurs sont constantes. 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

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 croissant 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 1 point. A l'inverse si le produit des cessions s'avérait moins élevé que l'année 2005, cela se traduirait par une dégradation du ratio.

Tableau récapitulatif

Simulations sur les bases 2005	Communes et groupements	Départements	Régions
<i>Rappel du ratio d'autonomie financière 2005</i>	61,2%	66,4%	44,1%
3% de taux en plus	61,7%	66,7%	45,0%
1% d'exonérations en plus	61,1%	66,3%	43,9%
5% de croissance des bases	62,0%	66,9%	44,7%
2% de croissance des bases et 1% de taux	61,5%	66,5%	44,2%
0,3 Md€ de DMTO en moins		66,2%	
Compensation d'un transfert de compétences par 1 Md€ de dotations		65,1%	46,8%
Compensation d'un transfert de compétences par 1 Md€ de fiscalité		67,0%	46,9%
+5% de dotations et +3% de fiscalité	60,8%	65,8%	43,4%
+1% de dotations et +3% de fiscalité	61,5%	66,5%	44,2%
Cessions exceptionnelles générant 1 Md€ en plus pour les communes	62,3%		

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 2000-2005

Tableau d'évolution du ratio pour les départements sur la période 2000-2005

Tableau d'évolution du ratio pour les régions sur la période 2000-2005

Extraits du rapport du Gouvernement remis au Parlement en juin 2006 relatifs à la méthodologie