

N° 324

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 mai 2004

RAPPORT

I. FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à
l'autonomie financière des collectivités territoriales

Par M. Daniel HOFFFEL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : **1155, 1541, 1546** et T.A. **300**

Sénat : **314** et **325** (2003-2004)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE FRAGILISÉE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	8
A. UNE AFFIRMATION PROGRESSIVE	8
1. <i>Une conception exigeante</i>	8
2. <i>Une acquisition tardive</i>	10
3. <i>Un degré plus élevé que dans bien des pays européens</i>	11
B. DES ATTEINTES GRAVES ET RÉPÉTÉES	12
1. <i>Des transferts de charges non compensés</i>	12
2. <i>Un démantèlement progressif de la fiscalité locale</i>	14
3. <i>L'absence de prévisibilité des dotations de l'Etat</i>	16
C. DES GARANTIES INSUFFISANTES	17
1. <i>Des dispositions constitutionnelles elliptiques</i>	17
2. <i>Une jurisprudence peu protectrice</i>	18
II. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE MIEUX PROTÉGÉE À L'AVENIR	19
A. LES PRINCIPES ÉNONCÉS PAR LA CONSTITUTION	20
1. <i>La libre disposition des ressources</i>	20
2. <i>Une part déterminante de ressources propres</i>	20
3. <i>La compensation des transferts, créations et extensions de compétences</i>	21
4. <i>La péréquation</i>	21
B. LES GARANTIES APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE	22
1. <i>La référence à trois catégories de collectivités territoriales</i>	22
2. <i>Une définition extensive des ressources propres</i>	23
3. <i>L'établissement et la protection d'un seuil plancher</i>	24
C. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	25
1. <i>Codifier les dispositions du projet de loi organique</i>	25
2. <i>Redéfinir les ressources propres des collectivités territoriales</i>	25
3. <i>Fixer à 33 % le seuil plancher</i>	27
4. <i>Préciser les modalités de calcul du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	28
5. <i>Préciser le contenu et avancer la date de remise du rapport constatant le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	29
6. <i>Rappeler la nécessité d'opérer une véritable réforme de la fiscalité locale et de développer la péréquation</i>	29

EXAMEN DES ARTICLES	32
• <i>Article additionnel avant l'article premier</i> (chapitres IV et V du titre unique du livre Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales) Codification	32
• <i>Article premier</i> Catégories de collectivités territoriales	32
• <i>Article 2</i> Définition des ressources propres des collectivités territoriales	39
• <i>Article 3</i> Modalités de calcul et définition du caractère déterminant de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales	46
• <i>Article 4</i> Rétablissement de l'autonomie financière des collectivités territoriales	53
TABLEAU COMPARATIF	59
ANNEXE	67

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 26 mai 2004 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné le rapport de M. Daniel Hoeffel sur le projet de loi organique n° 314 (2003-2004) pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 18 mai 2004.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a rappelé que le projet de loi organique avait pour objet exclusif, en application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, de déterminer les conditions requises pour que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », la mise en œuvre des autres dispositions l'article 72-2 relevant de la loi ordinaire.

Il a expliqué que ce texte tendait, en premier lieu, à déterminer les catégories de collectivités territoriales bénéficiant de cette protection constitutionnelle, en deuxième lieu, à définir les modalités de calcul de leur taux d'autonomie financière et, en troisième lieu, à instituer et à protéger un seuil plancher.

Au terme d'un large débat, la commission a adopté **11 amendements** ayant principalement pour objet :

- de **codifier les dispositions du projet de loi organique** dans le code général des collectivités territoriales (**article additionnel avant l'article premier**) ;

- de **prévoir que**, parmi les impositions de toutes natures, **seules constituent des ressources propres les recettes dont les collectivités territoriales sont autorisées par la loi à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (article 2)** ;

- de **fixer à 33 % le seuil plancher en dessous duquel la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités ne pourra descendre**, afin de permettre le développement de la péréquation (**article 3**) ;

- de **préciser les modalités de calcul de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des différentes catégories de collectivités territoriales**, en excluant les flux financiers entre collectivités territoriales ou entre communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre d'un transfert expérimental ou d'une délégation de compétences (**article 3**) ;

- de **prévoir que le rapport du Gouvernement** au Parlement devra **présenter** non seulement la **part des ressources propres** dans l'ensemble des ressources des différentes catégories de collectivités territoriales mais également ses **modalités de calcul** et son **évolution (article 4)** ;

- d'**avancer au 1^{er} juin de la deuxième année suivant l'année considérée la date limite de remise de ce rapport (article 4)**.

La commission propose d'adopter le projet de loi organique ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en première lecture le projet de loi organique n° 314 (2003-2004) pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 18 mai 2004.

Renvoyé à votre commission des Lois pour un examen au fond, il a fait l'objet d'une saisine pour avis de votre commission des Finances, sur le rapport de notre excellent collègue M. Michel Mercier.

La **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** a jeté les fondations d'une **organisation décentralisée de la République** reposant sur cinq piliers : le principe de subsidiarité et de proximité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière, la participation populaire. Pour être applicables, plusieurs de ses dispositions devaient être précisées par des lois organiques.

Ainsi, la **loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales**, adoptée en application du quatrième alinéa de l'article 72, a déterminé les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent être habilités à déroger, à titre expérimental, pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

La **loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local** a fixé, conformément au deuxième alinéa de l'article 72-1, les conditions dans lesquelles 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 de ses électeurs. A l'initiative du Sénat, la loi organique a encadré l'organisation des référendums locaux, exclu les projets d'acte individuel de leur champ et subordonné le caractère décisionnel de leurs résultats à une condition de participation minimale, fixée à la moitié des électeurs inscrits.

Le **présent projet de loi organique** a pour objet exclusif de **déterminer les conditions de mise en œuvre de la règle**, posée par le troisième alinéa de l'article 72-2, **selon laquelle les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.**

Une autre loi organique, prévue par l'article 73, devra encore déterminer les conditions dans lesquelles les **départements et régions d'outre-mer**, à l'exception de La Réunion, pourront être habilités par la loi à **adapter les lois et règlements**, en fonction de leurs caractéristiques et contraintes particulières, dans les matières où s'exercent leurs compétences, ou à **fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi.**

Enfin, aux termes de l'article 74 de la Constitution, **les statuts des collectivités d'outre-mer** régies par le principe de spécialité législative doivent être fixés par une loi organique. Sont ainsi concernés : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et, sans doute prochainement, compte tenu des résultats des consultations organisées le 7 décembre 2003, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Le statut de la Polynésie française a d'ores et déjà été actualisé par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, complétée par la loi n° 2004-193 du 27 février 2004.

Le présent projet de loi organique est particulièrement attendu par les élus locaux en raison, d'une part, de la nécessité de financer les charges induites par les transferts de compétences prévus par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, en instance de deuxième lecture au Sénat, ou encore le projet de loi portant modernisation de la sécurité civile, d'autre part, de l'annonce par le président de la République d'une réforme de la taxe professionnelle, qui constitue la principale ressource fiscale des collectivités territoriales.

Votre rapporteur montrera qu'après avoir été fragilisée au cours des dernières années, l'autonomie financière des collectivités territoriales devrait, après l'adoption du projet de loi organique et sous réserve des modifications proposées par votre commission, être mieux protégée.

I. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE FRAGILISÉE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

La France est l'un des pays européens où l'autonomie financière des collectivités territoriales est la mieux assurée. Pour autant, cette dernière n'a reçu une traduction concrète que tardivement et a fait l'objet d'atteintes graves et répétées au cours des dernières années.

A. UNE AFFIRMATION PROGRESSIVE

La charte européenne de l'autonomie locale, élaborée au sein du Conseil de l'Europe, signée le 15 octobre 1985 et actuellement ratifiée par 38 Etats membres, donne de l'autonomie financière des collectivités territoriales une définition commune à l'ensemble des pays européens. Si elle ne l'a pas encore ratifiée, la France apparaît comme l'un des signataires qui respecte le mieux les critères énoncés dans cette convention.

1. Une conception exigeante

L'article 9 de la **charte européenne de l'autonomie locale** définit en ces termes l'autonomie financière des collectivités territoriales :

« 1. *Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des **ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement** dans l'exercice de leurs compétences.*

« 2. *Les ressources financières des collectivités locales doivent être **proportionnées aux compétences** prévues par la Constitution ou la loi.*

« 3. ***Une partie au moins** des ressources financières des collectivités locales doit provenir de **redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux**, dans les limites de la loi.*

« 4. *Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature **suffisamment diversifiée et évolutive** pour leur permettre de suivre, autant que possible, dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.*

« 5. *La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de **procédures de péréquation financière** ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.*

« 6. Les collectivités locales doivent être **consultées**, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des **ressources redistribuées**.

« 7. Dans la mesure du possible, **les subventions** accordées aux collectivités locales **ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques**. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

« 8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir **accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux**. »

L'autonomie financière exige ainsi non seulement que les collectivités territoriales décident librement leurs dépenses mais aussi qu'elles bénéficient de ressources diversifiées et évolutives, dont une partie au moins doit être composée de recettes fiscales modulables.

La recommandation n° 79 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences souligne que, « *par ressources propres, on entend des ressources financières dérivant de décisions autonomes des collectivités locales, dont elles puissent disposer librement et, s'agissant d'impôts, dont elles puissent fixer les taux elles-mêmes en fonction de leurs besoins et compte tenu du degré d'acceptation de la pression fiscale par les citoyens qui les constituent. [...] Les impôts partagés, qui sont des impôts intégralement perçus par d'autres autorités, ne doivent pas être inclus dans la catégorie de la fiscalité propre des collectivités locales. Ces ressources sont plus proches d'un transfert que d'un impôt.* »

La maîtrise de l'assiette ou du taux des impôts locaux accroît la liberté de gestion des collectivités territoriales, en leur permettant de dégager des ressources supplémentaires pour financer des dépenses imprévues, et renforce la responsabilité des élus locaux envers leurs électeurs, qui peuvent mettre en regard du montant des impôts qu'ils acquittent les services dont ils bénéficient. L'**autonomie fiscale** constitue ainsi un **fondement de la démocratie locale** et un **gage d'efficacité**.

Les **dotations de l'Etat** n'en demeurent pas moins un **complément de ressources essentiel** lorsqu'elles protègent les collectivités territoriales contre les aléas de la conjoncture économique et compensent, par des mécanismes de **péréquation**, les fortes inégalités de ressources et de charges qui existent entre collectivités.

M. Patrick Devedjian, en sa qualité de ministre délégué aux libertés locales, a annoncé le vendredi 16 janvier 2004, devant le Conseil des communes et régions d'Europe, que le Gouvernement avait l'intention de soumettre prochainement au Parlement un projet de loi de ratification de cette convention.

2. Une acquisition tardive

Les collectivités territoriales françaises n'ont acquis leur autonomie financière que tardivement.

La loi du 31 décembre **1970** a allégé les modalités d'exercice de la **tutelle** préfectorale en supprimant l'approbation préalable du budget des communes.

La loi de finances pour **1979** a supprimé le versement représentatif de la taxe sur les salaires pour le remplacer par la **dotation globale de fonctionnement**, mise en place peu auparavant par la loi du 3 janvier 1979. Depuis, cette dotation a conservé le caractère d'un prélèvement sur recettes qui témoigne de son origine fiscale.

La loi n° 80-10 du 10 janvier **1980** portant aménagement de la fiscalité directe locale a permis aux collectivités territoriales de **voter les taux des quatre taxes directes locales** (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti), alors qu'elles ne pouvaient auparavant voter qu'un produit fiscal dont la charge était répartie entre les différents impôts par les services de l'Etat.

A compter de 1982, les « **lois Defferre** » ont rendu les **budgets locaux exécutoires de plein droit**, supprimé les régimes de contrôle et d'approbation préalables en matière d'**emprunt** et globalisé une partie des subventions d'équipement de l'Etat au sein d'une **dotation globale d'équipement**.

Elles ont également posé le principe, aujourd'hui codifié aux articles L. 1614-1 à L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales, d'une **compensation intégrale et concomitante des transferts de compétences** entre l'Etat et les collectivités territoriales par l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert et composées, à terme, **pour moitié au moins d'impôts**.

Ont ainsi été transférés :

- aux **régions**, la **taxe sur les permis de conduire**, dont le tarif a été laissé à leur appréciation, la **taxe sur les cartes grises** ainsi que des **taxes additionnelles aux droits d'enregistrement** ;

- aux **départements**, la **taxe différentielle sur les véhicules à moteur**, à charge pour eux d'en fixer librement les montants, ainsi que les **droits de mutation sur les ventes d'immeubles**, sans maîtrise du taux.

Les **dotations de compensation** des transferts de compétences versées par l'Etat à titre de solde, principalement la dotation générale de décentralisation, ont été **indexées** afin de garantir aux collectivités territoriales une part de ressources stables.

Depuis l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, les collectivités peuvent également **fixer librement les tarifs des services publics**, sauf en matière de transport urbain et de cantines scolaires.

Les collectivités territoriales françaises ont ainsi bénéficié d'une plus grande autonomie financière que nombre de leurs homologues européennes.

3. Un degré plus élevé que dans bien des pays européens

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe relevait, dans un rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en France publié en avril 2000¹, que les ressources des collectivités territoriales françaises se répartissaient à concurrence de 42 % pour la fiscalité propre, 29 % pour les transferts, 9 % pour les emprunts, 8 % pour les redevances et les prix et 12 % de ressources diverses.

Il soulignait que **la France se situait ainsi largement au-dessus de la moyenne européenne de la fiscalité propre (25,7 %) et largement au-dessous de la moyenne des transferts (49 %)** dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, occupant la huitième place pour l'autonomie fiscale et la dixième pour l'autonomie financière, compte tenu des redevances et des prix.

La place de la fiscalité locale dans le financement hors emprunt des collectivités locales y est nettement plus élevée que dans d'autres Etats pourtant caractérisés par leur très forte autonomie locale, comme l'Espagne (où le taux n'est que de 30 %), l'Italie (25 %) ou l'Allemagne (20 %).

En outre, dans ces pays, les taux des impôts perçus à l'échelon local sont souvent fixés par l'Etat. Ainsi, en Allemagne, le produit de la fiscalité reçu par les collectivités provient essentiellement d'impôts partagés mais dont les taux sont déterminés en concertation avec les Länder.

Cette situation a toutefois été fragilisée au cours des dernières années.

¹ Rapport de MM. Moreno Bucci et Jean-Claude van Cauwenberghe – 10 mai 2000 – page 13.

B. DES ATTEINTES GRAVES ET RÉPÉTÉES

Les principes posés par les lois de décentralisation n'ont, en pratique, guère été respectés et l'autonomie financière des collectivités territoriales a fait l'objet d'atteintes graves et répétées. S'il lui a donné une consécration constitutionnelle, le Conseil constitutionnel s'est avéré incapable de la protéger.

1. Des transferts de charges non compensés

Le **principe de la compensation financière intégrale et concomitante** des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales a connu des **entorses répétées et cumulatives**.

La mission d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation soulignait ainsi, en 2000, que la part des dépenses liées aux transferts de compétences dans les dépenses totales des collectivités territoriales était passée, entre 1987 et 1996, de 13,5 % à 17,8 %, tandis que la part des ressources transférées à ce titre dans leurs ressources totales avait chuté de 9,5 % à 8,3 %¹.

Ce constat est partagé par le Conseil économique et social, dont un rapport publié en 2001 souligne que les collectivités locales ont dû faire face à des retards d'investissement importants, notamment en matière de lycées et de collèges, sans que les dotations afférentes tiennent compte de ces besoins².

Au-delà de l'insuffisante compensation des transferts de compétences, les collectivités territoriales ont dû supporter des **charges nouvelles sur lesquelles elles n'ont aucune prise et sans aucune contrepartie financière**.

La création de l'**allocation personnalisée d'autonomie** s'est ainsi apparentée à une extension, non compensée, des compétences dévolues aux départements lors de la création de la prestation spécifique dépendance. Le coût de ce dispositif institué par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 était initialement estimé à 2,53 milliards d'euros. L'Etat devait en assumer une partie - 930 millions d'euros - par le biais du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Les départements devaient financer le solde en réaffectant les sommes précédemment consacrées à la prestation

¹ Rapport n° 447 (Sénat - 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des modifications de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée par M. Jean-Paul Delevoye, page 242.

² Rapport de M. Jean-Pierre Brunel (Conseil économique et social - 2001) sur l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales - II-47.

spécifique dépendance, d'un montant de 1,1 milliard d'euros, et en dégageant des ressources nouvelles estimées à 500 millions d'euros. Le surcoût mis à leur charge s'est avéré bien plus lourd : les dépenses d'aide sociale inscrites aux budgets primitifs au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ont augmenté, en moyenne, de 10,5 % en 2002 puis de 90 % en 2003. La plupart des conseils généraux ont été contraints, en conséquence, d'augmenter significativement leurs taux d'imposition, après plusieurs années d'évolution très modérée de la fiscalité départementale.

Les charges induites par des **réglementations toujours plus contraignantes** grèvent également lourdement les budgets locaux, qu'il s'agisse des normes nouvelles imposées souvent par l'Union européenne, des revalorisations des traitements ou encore de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la fonction publique, décidées sans concertation avec les employeurs locaux.

Une étude menée par le cabinet Arthur Andersen pour le compte de la Fédération des villes moyennes et le Crédit local de France a permis d'évaluer l'impact financier, pour les communes, de la mise aux normes dans les secteurs de l'environnement, de la voirie, des équipements sportifs, des bâtiments publics et de la restauration collective. En extrapolant ces résultats obtenus à partir de l'examen approfondi de 10 villes moyennes, l'étude fait apparaître un coût oscillant entre 19 et 22 milliards d'euros sur la période 1999-2005 (2013 pour les travaux liés à la teneur en plomb de l'eau).

Une étude de la direction générale des collectivités locales et du Centre national de la Fonction publique territoriale estime que seules 10 % des collectivités pratiquaient une durée hebdomadaire du travail inférieure à 39 heures au 31 décembre 1999. Ce chiffre illustre l'ampleur des réorganisations auxquelles les collectivités locales ont été contraintes de procéder pour se mettre en conformité avec la loi relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail. Ainsi, en 2003, les prévisions des départements et des régions font état d'une nouvelle hausse des charges de personnel, de l'ordre de 7,9 %, succédant à celle de 8,9 % en 2002.

L'examen prochain du projet de loi portant modernisation de la sécurité civile fournira l'occasion de rappeler le coût du financement des **services d'incendie et de secours** mis à la charge des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Pour assumer ces charges croissantes et non compensées, les collectivités territoriales ont été contraintes de faire appel à la fiscalité. Or les potentialités de celle-ci se trouvent aujourd'hui compromises.

2. Un démantèlement progressif de la fiscalité locale

Les défauts de la fiscalité locale sont unanimement dénoncés, qu'il s'agisse de l'obsolescence et de l'inégale répartition de leurs bases ou des inégalités de traitement entre contribuables. A titre d'exemple, 5 % des collectivités locales représentant environ 1.800 communes bénéficient de près de 80 % des bases de taxe professionnelle.

Reculant devant les conséquences d'une véritable réforme, qui se traduirait par de fortes variations entre contribuables et entre collectivités, l'Etat a multiplié, au fil des années, dégrèvements, exonérations et suppressions d'impôts, quitte à verser aux collectivités territoriales des compensations qui en font le premier contribuable local.

Sans doute les collectivités territoriales françaises ont-elles été placées, jusqu'à présent, dans une situation plus favorable que leurs homologues européennes.

Toutefois, alors que la part des recettes fiscales provenant des impôts dont les collectivités territoriales votent les taux représentait 54 % du montant de leurs recettes totales hors emprunt, cette proportion a notablement décliné à partir de 1998 avec la **disparition de pans entiers de la fiscalité locale**.

Après la **suppression**, par l'article 53 de la loi de finances initiale pour 1993, **des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, furent en effet successivement décidées :

- la **suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux**, soit plus de 10 % des recettes fiscales totales des régions, et la **réduction des droits de mutation à titre onéreux des départements** (article 29 de la loi de finances pour 1999) ;

- la **suppression de la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires**, soit près d'un tiers de l'assiette de cet impôt dont le produit représente près de la moitié du produit des quatre taxes directes locales (article 44 de la loi de finances pour 1999) ;

- l'**unification des taux départementaux des droits de mutation à titre onéreux sur les locaux d'habitation** (article 9 de la loi de finances pour 2000) ;

- la **suppression de la part régionale de la taxe d'habitation**, soit près de 15 % des recettes fiscales totales des régions et 22 % du produit des quatre taxes (article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000) ;

- la **suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur** pour les personnes physiques, les associations et les personnes morales pour les trois premiers véhicules (article 6 de la loi de finances pour 2001 et article 24 de la loi de finances pour 2002).

Au total, les recettes fiscales des collectivités territoriales ont été amputées de 15 milliards d'euros entre 1997 et 2002. Selon les dernières évaluations communiquées à votre rapporteur, reproduites en annexe, **la part des recettes propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales est ainsi passée, entre 1998 et 2002, de 61,5 % à 56,6 % pour les communes et leurs groupements, de 67,2 % à 58,4 % pour les départements et de 59,9 % à 38,1 % pour les régions.**

Comme le fait justement observer M. Guy Geoffroy, dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale : *« Pour les collectivités locales, ces réformes se traduisent ainsi très directement par l'affaiblissement de leurs marges de manœuvre, mais également, de façon plus insidieuse, par une perte en termes financiers. En effet, l'Etat a cherché, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, à compenser a minima ces réformes. Il a en premier lieu choisi, à chaque fois que cela lui était possible, la compensation d'exonérations plutôt que le dégrèvement¹. »*

En effet, alors que les compensations sont calculées en fonction du produit des bases exonérées par le taux figé de l'année de référence, les dégrèvements constituent une compensation fiscale intégrale, sans amputation des bases, qui varie en fonction de l'assiette de la base dégrévée et du taux d'imposition en vigueur, de sorte que la contribution de l'Etat est dépendante à la fois de l'évolution des bases concernées et des décisions des collectivités locales.

M. Guy Geoffroy souligne ainsi : *« Dès lors, compte tenu du dynamisme des impôts locaux, l'Etat a cherché à maîtriser ces dépenses en se dégageant de la logique des dégrèvements : il en a été ainsi du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, des dégrèvements totaux de taxe d'habitation, de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors sa partie relative à la réduction pour embauche et investissements, ainsi que la compensation pour suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle. Ces compensations pénalisent financièrement les collectivités locales : lorsqu'elles évoluent en fonction des bases réelles et des taux de l'année d'entrée en vigueur de la mesure, les collectivités locales subissent une perte dès lors que les taux de l'année en cours sont supérieurs à ceux de l'année d'entrée en vigueur de la mesure ; lorsque les compensations sont indexées sur la dotation globale de fonctionnement, elles se révèlent défavorables aux collectivités locales dès lors que les bases ou le produit de l'impôt augmentent plus vite que le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. »*

En prenant en charge une part croissante de la fiscalité locale par le biais de compensations et de dégrèvements, l'Etat est devenu le **premier contribuable local**.

¹ Rapport n° 1541 (Assemblée nationale – avril 2004), page 11.

Il supporterait ainsi à lui seul, selon le rapport publié en juin 2003 par notre excellent collègue M. Joël Bourdin au nom de l'Observatoire des finances locales, plus de 33 % du produit de la fiscalité locale, soit 20,7 milliards d'euros, pour une recette totale de 66,8 milliards. Ces sommes correspondent à une prise en charge de 33,2 % du produit de la taxe d'habitation, 4,9 % du produit des taxes foncières, 48,6 % du produit de la taxe professionnelle¹.

En mai 2000, notre excellent collègue M. Yves Fréville a montré que l'essentiel de la croissance des concours de l'Etat était imputable aux compensations d'exonérations et de dégrèvements. Elles étaient passées de 0,45 % du produit intérieur brut en 1982 à 1,5 % en 1998 alors que, dans le même temps, la part des dotations de l'Etat dans leur ensemble diminuait de 1,45 % à 1,35 %.

Il en résulte une plus grande rigidité dans la gestion des concours de l'Etat aux collectivités locales qui se transforment en substituts de fiscalité locale au détriment de la péréquation.

3. L'absence de prévisibilité des dotations de l'Etat

L'autonomie financière des collectivités territoriales suppose, enfin, qu'elles puissent prévoir de façon fiable le montant des ressources dont elles disposent. Les modalités de calcul et de répartition des dotations de l'Etat n'ont pas permis, loin s'en faut, de répondre à leur attente.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2000, la Cour des comptes dénonçait ainsi « *l'inflation des dotations pour des objectifs peu identifiables* » observant que « *se mêlent ainsi des objectifs de stabilisation des budgets des collectivités, de péréquation entre celles-ci, de compensation de moindres recettes fiscales, ou encore d'encouragement à l'investissement qui rendent délicates la mise en place d'indicateurs de résultats et l'appréciation de l'efficacité de tels concours* ».

Les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement illustrent parfaitement cette complexité, puisque la répartition de certaines de ses composantes fait encore intervenir pas moins de seize critères différents...

Le « **contrat de croissance et de solidarité** », institué pour les années 1999 à 2001 en remplacement du pacte de croissance et de stabilité et prorogé d'année en année depuis, était destiné à garantir aux collectivités territoriales des ressources évolutives et prévisibles : il assurait à un ensemble de dotations regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée », une

¹ « *Les finances des collectivités locales en 2003 : état des lieux* » - Rapport de M. Joël Bourdin au nom de l'Observatoire des finances locales - page 113.

progression globale en fonction d'un indice composé de l'évolution des prix de l'année à venir majorée d'une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours : 20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001.

En fait, ce mécanisme a constitué **avant tout un instrument de maîtrise des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.**

En effet, au sein de l'enveloppe « normée », les dotations évoluent selon leur propre règle d'indexation, à l'exception de la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui en constitue la « variable d'ajustement » : le montant de cette dernière est ainsi déterminé de manière à assurer le respect de l'indexation de l'enveloppe.

La principale composante du contrat de croissance et de solidarité, la dotation globale de fonctionnement, bénéficiant d'une indexation plus favorable que l'enveloppe normée, égale au taux d'inflation majoré de 50 % de la croissance du produit intérieur brut, la dotation de compensation de la taxe professionnelle a connu une diminution régulière de son montant.

Par ailleurs, l'empilement des dotations hors contrat et des **abondements exceptionnels** destinés à éviter une diminution trop forte des dotations de péréquation a rendu le montant des concours de l'Etat imprévisible.

Conjuguée au mécanisme du « recalage » de la dotation globale de fonctionnement d'une année sur l'autre et des régularisations *a posteriori*, qui provoquent des variations erratiques des dotations, l'utilisation des abondements exceptionnels a contribué à altérer définitivement la lisibilité des concours de l'Etat par rapport aux prévisions initiales.

C. DES GARANTIES INSUFFISANTES

Faute de fondements suffisamment précis, le Conseil constitutionnel n'a pu éviter l'érosion progressive de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

1. Des dispositions constitutionnelles elliptiques

Dans sa rédaction antérieure à la révision du 28 mars 2003, la Constitution de la V^{ème} République posait simplement le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus (article 72) et confiait à la loi le soin de lui donner une traduction concrète (article 34).

Le principe de l'autonomie financière n'était nullement mentionné mais le Conseil constitutionnel l'a déduit de celui de la libre administration, dont il constitue le corollaire, et en a esquissé une définition.

En premier lieu, il a posé les limites dans lesquelles des **charges** peuvent être imposées aux collectivités territoriales, en précisant que : « *si le législateur est compétent pour définir les catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire (...), toutefois les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec **précision** quant à leur **objet** et à leur **portée** et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration¹.* »

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a considéré, d'une part, que « *le législateur [pouvait] déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le **taux d'une imposition** établie en vue de pourvoir à ses dépenses²* », d'autre part, que les **ressources globales** des collectivités territoriales devaient être **maintenues** à un niveau suffisant et être **composées pour partie de recettes fiscales³**.

Enfin, le Conseil constitutionnel a admis, dans une décision relative au Fonds de solidarité de la région Ile-de-France, que la mise en place de dispositifs de **péréquation** n'était pas contraire au principe de libre administration des collectivités locales⁴.

2. Une jurisprudence peu protectrice

Audacieuse en apparence, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est, en réalité, avérée peu protectrice de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

En effet, le Conseil constitutionnel a tout d'abord admis des **entorses au principe du maintien des ressources globales des collectivités territoriales**.

Il a considéré qu'une disposition réduisant, pour certaines catégories de communes, la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement ne constituait pas une entrave à la libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où elle n'était susceptible d'entraîner qu'une diminution minime de la progression des dotations⁵.

¹ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990.

² Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990.

³ Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.

⁴ Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

⁵ Décision n°91-291 DC du 6 mai 1991.

Peu après, il a admis la suppression d'une recette fiscale sans compensation au motif « *qu'eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement de la ville de Paris, sa suppression n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités locales*¹ ».

S'il a clairement affirmé que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration*² », le Conseil constitutionnel s'est toujours **refusé à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration**, se contentant de constater les atteintes successives portées à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Aussi le Sénat avait-il souhaité, en adoptant le 26 octobre 2000, sur le rapport de notre excellent collègue M. Patrice Gélard au nom de votre commission des Lois, une proposition de loi constitutionnelle présentée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin, tendant à inscrire ce seuil dans la Constitution afin de mettre un frein à la remise en cause de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Cette initiative a inspiré la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

II. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE MIEUX PROTÉGÉE À L'AVENIR

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a énoncé les éléments constitutifs de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le présent projet de loi organique donne une définition extensive des ressources propres des collectivités territoriales et détermine à quelles conditions elles constituent une part déterminante de l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités.

Votre commission vous propose de retenir une définition plus stricte des ressources propres des collectivités territoriales et de fixer un seuil minimal d'autonomie financière plus bas afin de permettre le développement de la péréquation.

¹ *Décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991.*

² *Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.*

A. LES PRINCIPES ÉNONCÉS PAR LA CONSTITUTION

Le nouvel **article 72-2** de la Constitution, entièrement réécrit par le Sénat sur un amendement du Gouvernement prenant en compte plusieurs propositions de votre commission des Lois puis légèrement modifié par l'Assemblée nationale, **énonce les éléments constitutifs de l'autonomie financière locale.**

1. La libre disposition des ressources

Aux termes du premier alinéa, les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer librement de leurs ressources dans les limites fixées par la loi. Le législateur conserve donc la possibilité de leur imposer des dépenses obligatoires ou d'instituer des subventions dans un but déterminé.

Ainsi, dans sa décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 relative à la loi de programme pour l'outre-mer, le Conseil constitutionnel a considéré *« que, par elle-même, cette disposition n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'Etat à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé ».*

2. Une part déterminante de ressources propres

Les collectivités territoriales se voient reconnaître explicitement, par le deuxième alinéa, la possibilité de recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures et, dans les limites fixées par la loi, d'en **fixer l'assiette et le taux.**

Aux termes du troisième alinéa, les **recettes fiscales** et les **autres ressources propres** doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, une **part déterminante** de l'ensemble de leurs ressources.

Le projet initial incluait **les dotations entre collectivités dans le calcul de leurs ressources propres** mais le Sénat, suivi par l'Assemblée nationale, a supprimé cette mention.

Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 sur la loi de finances pour 2004, cette règle ne pourra être utilement invoquée tant que la présente loi organique, destinée à en préciser les conditions de mise en œuvre, n'aura pas été adoptée.

3. La compensation des transferts, créations et extensions de compétences

En vertu du quatrième alinéa, tout **transfert de compétences** entre l'Etat et les collectivités territoriales devra s'accompagner de l'attribution de **ressources équivalentes** à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Cette disposition, qui figurait à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, revêt désormais une valeur constitutionnelle.

Examinant les modalités de la compensation financière des charges transférées aux départements par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, le Conseil constitutionnel a considéré que, « *si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert*¹. »

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont également prévu la compensation, dans les conditions déterminées par la loi, des charges induites par **toute création ou extension de compétence** des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel a ainsi vérifié qu'en application de ce principe, l'article 59 de la loi de finances pour 2004 prévoyait un « *mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de la création d'un revenu minimum d'activité et de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion par suite de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique*². »

4. La péréquation

Enfin, selon le dernier alinéa de l'article 72-2, la loi devra prévoir des dispositifs de **péréquation** destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Cette rédaction, dont l'initiative revient à l'Assemblée nationale, est inspirée de celle du dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, issue de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999, aux termes de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ».

¹ Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003.

² Même décision..

Le Conseil constitutionnel a considéré « *que cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanisme de péréquation financière n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation¹* » ni « *que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation²*. »

B. LES GARANTIES APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales a pour objet exclusif, en application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, de déterminer les conditions requises pour que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », la mise en œuvre des autres dispositions de l'article 72-2 relevant de la loi ordinaire.

A cet effet, il tend, en premier lieu, à déterminer les catégories de collectivités territoriales bénéficiant de cette protection constitutionnelle, en deuxième lieu, à définir les modalités de calcul du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales et, en troisième lieu, à instituer et à protéger un seuil plancher.

1. La référence à trois catégories de collectivités territoriales

La Constitution prévoit que les recettes propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales et non de chaque collectivité isolément.

Les différentes catégories de collectivités territoriales n'étant pas explicitement énumérées dans la loi fondamentale, l'**article premier** du projet de loi organique tend à définir **trois ensembles** regroupant respectivement :

- les communes de métropole, d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie ;
- les départements de métropole et d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, la collectivité départementale de Mayotte et les éventuelles collectivités à statut particulier résultant de la fusion de communes et de départements ;
- les régions, la collectivité territoriale de Corse, les provinces de Nouvelle-Calédonie, les collectivités d'outre-mer autres que Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, les collectivités à statut particulier résultant de la fusion de départements et de régions.

¹ Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003.

² Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003.

L'exposé des motifs du projet de loi organique justifie ce choix en ces termes : « *Il a paru souhaitable de retenir la définition la plus simple possible, qui est aussi la plus large, afin de ne pas multiplier le nombre de catégories à prendre en compte pour la détermination du degré d'autonomie financière. Aussi, la définition de ces catégories s'appuie-t-elle sur les trois grands niveaux de droit commun que sont les communes, les départements et les régions. Pour cette même raison, les collectivités territoriales d'outre-mer ont été rassemblées avec celles de métropole afin de ne pas constituer des catégories trop spécifiques, comprenant par ailleurs trop peu de membres pour garantir leur stabilité.* »

S'ils ne sont pas mentionnés, dans la mesure où ils ne constituent pas des collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale bénéficieraient néanmoins des garanties offertes à la catégorie des communes puisque leurs ressources seraient agrégées aux leurs.

En revanche, en seraient exclues : la collectivité de Nouvelle-Calédonie, qui est régie par le seul titre XIII de la Constitution, et les terres australes et antarctiques françaises, qui sont dépourvues d'habitants permanents et dont le budget s'élève à 20 millions d'euros.

2. Une définition extensive des ressources propres

L'article 2 du projet de loi organique, précisé par l'Assemblée nationale en première lecture, retient une **définition extensive des ressources propres des collectivités territoriales** en y incluant :

- le produit des impositions de toutes natures, que les collectivités disposent ou non la faculté d'en fixer l'assiette ou le taux ;
- les redevances pour services rendus ;
- les produits des domaines ;
- les participations d'urbanisme ;
- les produits financiers ;
- les dons et legs.

Les **ressources propres des communes** seraient **augmentées de celles des établissements publics de coopération intercommunale**, qui en constituent l'émanation.

3. L'établissement et la protection d'un seuil plancher

L'article 3 du projet de loi organique tend à préciser les modalités de calcul de la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources.

Le **taux d'autonomie financière** des différentes catégories de collectivités territoriales serait calculé de la manière suivante :

$$\frac{\text{ressources propres}}{\text{ressources propres} + \text{autres ressources} - \text{ressources temporaires}} \\ \text{ou déjà prises en compte}$$

Seraient en effet exclus du dénominateur de ce ratio :

- les emprunts et les ressources versées par l'Etat pour compenser la charge induite par un transfert expérimental ou une délégation de compétences, qui ne sont pas pérennes ;

- les transferts financiers entre collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, d'une part, entre communes et établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, afin d'éviter les doubles comptes.

Le **ratio constaté en 2003**, année de l'achèvement de la suppression progressive de la « part salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle, constituerait désormais un **seuil plancher**, différent selon les catégories de collectivités territoriales. Il ne sera définitivement connu qu'après l'adoption, au plus tard le 30 juin 2004, des comptes administratifs.

Aux termes de l'article 4, le Parlement devrait être informé chaque année, par un **rapport du Gouvernement**, de l'évolution du taux d'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales.

Si le seuil de 2003 n'était pas atteint au cours d'un exercice, par exemple en 2005, **la loi de finances pour la quatrième année suivante**, c'est-à-dire la loi de finances initiale pour 2009 votée en 2008 ou une loi de finances rectificative votée en 2009, devrait prévoir les mesures de correction nécessaires, sous peine de censure du Conseil constitutionnel.

Ce long délai trouverait sa justification dans la **double nécessité** :

- **de recueillir les comptes administratifs** des collectivités territoriales pour calculer le taux d'autonomie financière de chaque catégorie, ce qui explique l'obligation faite au Gouvernement de remettre le rapport portant sur une année au plus tard le 1^{er} septembre de la deuxième année suivante ;

- **de laisser au Gouvernement et au Parlement le temps d'étudier** mais également, le cas échéant, de négocier avec l'Union européenne **les solutions les plus judicieuses** en n'étant tenus de les prévoir que dans la loi de finances pour la deuxième année suivant celle du constat du non-respect du seuil de 2003.

La rédaction initiale du projet de loi organique faisait référence à la loi de finances initiale de la troisième année suivant le constat de la détérioration du taux d'autonomie financière. L'Assemblée nationale a préféré faire référence à la loi de finances pour la deuxième année suivant l'année considérée, ce qui ne change rien aux délais prévus puisqu'elle a autorisé le recours à une loi de finances rectificative.

En précisant, de surcroît, que la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales est déterminante *« lorsque qu'elle garantit la libre administration de ses membres, compte tenu des compétences qui leur sont confiées »*, l'**article 3** du projet de loi organique a pour objet de **conserver la faculté que le Conseil constitutionnel s'est reconnu, sans jamais y recourir, de censurer une atteinte grave à l'autonomie financière des collectivités territoriales** quand bien même le taux d'autonomie financière resterait supérieur au seuil plancher.

C. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois vous soumet **onze amendements** ayant pour objet, outre des modifications d'ordre rédactionnel, de mieux assurer l'autonomie financière des collectivités territoriales.

1. Codifier les dispositions du projet de loi organique

Votre commission des Lois vous soumet cinq amendements ayant pour objet de **codifier** les dispositions du présent projet de loi organique dans le code général des collectivités territoriales (**article additionnel avant l'article premier, articles premier, 2, 3 et 4**).

2. Redéfinir les ressources propres des collectivités territoriales

Votre commission des Lois vous soumet un amendement ayant pour objet de prévoir que, parmi les impositions de toutes natures, **seules constituent des ressources propres les recettes fiscales dont les collectivités territoriales sont autorisées par la loi à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (article 2)**.

Le Gouvernement et les commissions des Lois et des Finances de l'Assemblée nationale ont exprimé la crainte que la Constitution n'impose de considérer les versements représentatifs d'une part non modulable d'un impôt national comme une ressource propre des collectivités territoriales. Pour étayer leur thèse, ils s'appuient sur la rédaction du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel le législateur peut octroyer aux collectivités territoriales des recettes fiscales sans nécessairement les autoriser à en fixer le taux ou l'assiette. Qu'ils soient pleinement rassurés. Cette question a été longuement examinée par la commission des Lois.

En prévoyant, d'une part, que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures, d'autre part, qu'elles peuvent être autorisées à en fixer l'assiette et le taux dans les limites déterminées par la loi, **le deuxième alinéa de l'article 72-2 fonde, au lieu d'interdire, la distinction entre deux catégories d'impositions de toutes natures : les recettes modulables et les recettes non modulables.**

Le troisième alinéa du même article dispose sans équivoque possible que seules les recettes fiscales « propres » doivent représenter, avec les autres ressources propres, une part déterminante de l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales.

Il confie à la loi organique de définir ce que sont les recettes fiscales propres. Or que sont des ressources propres sinon des recettes dont les collectivités locales ont la maîtrise ?

La définition des ressources propres des collectivités territoriales retenue par votre commission des Lois est pleinement conforme non seulement à la lettre de la Constitution mais également à l'esprit qui a présidé à sa révision et aux interprétations qui en ont été données.

Dans son rapport sur la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, M. Pascal Clément, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, définissait justement les ressources propres des collectivités territoriales comme « *les ressources libres d'emploi, définitivement acquises et dont l'initiative, quant au principe et au montant, relève d'une décision de la collectivité territoriale*¹. »

Cette définition reprenait exactement celle que le Gouvernement avait communiquée à votre commission des Lois en réponse aux questions que lui avait adressé son président, M. René Garrec. Lors des débats au Sénat, M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, avait d'ailleurs souligné l'importance de « *l'idée de responsabilité fiscale, qui est le corollaire de la responsabilité démocratique*². »

¹ Rapport n° 376 (Assemblée nationale – douzième législature), page 105.

² Journal officiel des débats du Sénat du 6 novembre 2002.

Elle correspond également à celle qu'avait retenue le Sénat en adoptant le 26 octobre 2000, sur le rapport de notre collègue M. Patrice Gélard au nom de votre commission des Lois, une proposition de loi constitutionnelle présentée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin.

Les trois premiers alinéas du texte proposé pour insérer un article 72-1 dans la loi fondamentale, qui ont directement inspiré la rédaction de l'actuel article 72-2 de la Constitution, prévoyaient respectivement que :

« - la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi ;

« - les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres ;

« - les collectivités territoriales peuvent recevoir le produit des impositions de toute nature.

Ils établissaient ainsi une distinction claire entre les ressources fiscales propres et le produit des impositions de toutes natures.

Soulignons enfin que la définition proposée par votre commission des Lois rejoint celle retenue aussi bien par l'ensemble des associations représentatives des maires et des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale que par la recommandation précitée n° 79 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les ressources financières des autorités locales.

L'assimilation du produit d'impositions de toutes natures à des ressources propres résulte, en fait, moins de considérations juridiques éminemment fragiles que de la difficulté, en raison de la conjoncture économique et de la réglementation européenne, de permettre aux collectivités territoriales de faire varier, globalement et d'un territoire à l'autre, le poids de la fiscalité.

3. Fixer à 33 % le seuil plancher

Aussi, en contrepartie d'une définition plus exigeante des ressources propres des collectivités territoriales, **vo**tre commission vous soumet un amendement ayant pour objet de prévoir que leur part dans l'ensemble des ressources des différentes catégories de collectivités ne pourra descendre en dessous de 33 % (article 3).

Il n'y a **pas de raison véritable de retenir**, comme le prévoit le projet de loi organique, **un taux minimum d'autonomie financière différent selon les catégories de collectivités territoriales**. Pourquoi les régions et les départements bénéficieraient-ils d'une protection moindre que les communes ?

En 2000, le Sénat avait souhaité fixer le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales à 50 % au moins. En 2002, votre commission des Lois avait proposé de retenir la notion de part prépondérante.

M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, l'avait finalement convaincue ainsi que le Sénat de retenir dans la Constitution la notion de part déterminante et de fixer dans la loi organique un seuil qui serait bas au départ mais pourrait être relevé progressivement à mesure de l'état d'avancement de la réforme des finances locales.

Exiger que les ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales représentent au moins 33 % de l'ensemble de leurs ressources permettrait tout à la fois de donner des marges de manœuvre aux collectivités territoriales pour financer des dépenses imprévues, de préserver le lien indispensable entre les élus locaux et leurs électeurs, de ne pas paralyser la réforme des finances locales et, surtout, de **laisser place à la péréquation**.

Ce seuil plancher ne doit bien évidemment pas être interprété comme une incitation à une réduction du taux d'autonomie financière des départements et des communes. Il offre une base solide mais non intangible pour le renforcement ultérieur de cette autonomie.

4. Préciser les modalités de calcul du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales

Votre commission vous propose par ailleurs de **préciser les modalités de calcul de la part des ressources propres** dans l'ensemble des ressources des différentes catégories de collectivités territoriales **en excluant du dénominateur du ratio d'autonomie financière les flux financiers entre collectivités ou entre communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre d'un transfert expérimental ou d'une délégation de compétences (article 3)**.

Ces ressources ont en effet un caractère provisoire pour les collectivités qui en bénéficient, à l'instar des emprunts et des financements de l'Etat au titre d'un transfert expérimental ou d'une délégation de compétences. Il n'y donc pas lieu de les traiter différemment.

Par ailleurs, elles sont sans incidence sur le taux d'autonomie financière de la collectivité qui en est à l'origine puisqu'elles constituent, pour cette dernière, une dépense.

5. Préciser le contenu et avancer la date de remise du rapport constatant le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales

Afin d'améliorer l'information du Parlement, votre commission vous soumet deux amendements ayant pour objet :

- de prévoir que le rapport du Gouvernement au Parlement devra **présenter non seulement le taux d'autonomie financière** des différentes catégories de collectivités territoriales mais **également ses modalités de calcul et son évolution (article 4)** ;

- **d'avancer au 1^{er} juin de la deuxième année suivant l'année de référence le délai de remise de ce rapport (article 4).**

Les comptes administratifs des collectivités territoriales d'une année donnée sont votés au plus tard le 30 juin de l'année suivante. Le Gouvernement disposera donc d'un délai raisonnable pour collecter et traiter les informations.

6. Rappeler la nécessité d'opérer une véritable réforme de la fiscalité locale et de développer la péréquation

En conclusion, votre commission tient à rappeler que **le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales suppose, en premier lieu, de réformer la fiscalité locale, en rénovant l'assiette des impôts locaux et en permettant aux collectivités territoriales d'en moduler davantage les taux.**

La loi de finances pour 2003 a assoupli les règles de lien entre les taux de la fiscalité directe locale. Les collectivités locales peuvent désormais augmenter les taux de taxe professionnelle une fois et demi plus que les taux des impôts pesant sur les ménages. Elles ont cependant fait un usage modéré de cette faculté, prouvant ainsi que le développement des responsabilités locales n'implique pas une augmentation des impôts pour peu que les collectivités territoriales ne se voient pas imposer des charges non compensées. Aucune région n'a utilisé ce nouveau dispositif. On observe que 16% des départements l'ont utilisé alors qu'ils sont près des trois-quarts à avoir augmenté leur taux. De plus, 13 % des communes et 16 % des établissements publics de coopération intercommunale ont eu recours à la déliaison. Par ailleurs, les établissements publics de coopération intercommunale et les communes ont été proportionnellement moins nombreux à augmenter leur taux de taxe professionnelle que les départements.

Il importe désormais de s'atteler à la rénovation des bases de la fiscalité locale. Le récent rapport de notre excellent collègue M. Jean Arthuis, président, au nom de la commission des Finances du Sénat sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale recense utilement diverses pistes de réforme¹.

Le Gouvernement a annoncé son intention de réformer la **taxe professionnelle** et créé, à cette fin, un groupe de travail présidé par M. Olivier Fouquet, président de la section des finances du Conseil d'Etat. Votre commission des Finances a également créé en son sein un groupe de travail chargé de formuler des propositions de réforme. Nul doute qu'elle veillera à préserver l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Cette réforme est capitale car, avec un produit voté de près de 23 milliards d'euros en 2003, la taxe professionnelle représente environ 45 % des ressources de fiscalité directe des collectivités territoriales et de leurs groupements. Composante essentielle de leur autonomie financière elle est, par ailleurs, la contrepartie des efforts des collectivités territoriales en matière de développement économique et d'accueil des entreprises. Elle constitue enfin l'un des principaux piliers sur lesquels repose la construction intercommunale. On dénombrait en effet, au 1^{er} janvier 2004, 1.028 établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, regroupant plus de 13 000 communes et 38 millions d'habitants, soit près de 62 % de la population nationale.

Le développement de l'autonomie financière locale risque de se traduire par un creusement des inégalités entre collectivités, les bases des impôts locaux étant inégalement réparties sur le territoire national. Il implique donc, en second lieu, un renforcement de la péréquation. Aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, il revient à la loi de mettre en place de tels mécanismes.

La loi de finances pour 2004 a rénové l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. La dotation globale de fonctionnement se compose désormais, pour chaque niveau de collectivités territoriales, y compris les régions, d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation. L'agrégation de diverses dotations a permis de multiplier par deux son montant, qui atteint près de 37 milliards d'euros, et, ainsi, de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur de la péréquation.

Il importe désormais de réformer les critères de répartition de ces dotations. A cet effet, le Comité des finances locales, présidé par notre excellent collègue M. Jean-Pierre Fourcade, a examiné, le 28 avril 2004, les conclusions du groupe de travail qu'il avait constitué le 8 juillet 2003 afin de préparer cette réforme qui pourrait intervenir dans la loi de finances pour 2005.

¹ Rapport n° 289 (Sénat, 2002-2003).

Ce groupe de travail, qui a examiné uniquement la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, a constaté que la péréquation :

- constituait déjà une réalité, les dotations permettant de corriger environ 40 % des écarts entre communes contre seulement 33 % en 1994, la part de la péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement ayant été multipliée par 2,4 entre 1994 (6,66 %) et 2003 (15,98 %) ;

- reposait sur des mécanismes extrêmement complexes et était assurée, pour les communes, essentiellement par la dotation forfaitaire ;

- pouvait être améliorée en restaurant un lien logique entre la dotation forfaitaire et la population de la collectivité, en renforçant l'intensité péréquatrice des dotations de péréquation, en réformant la dotation d'intercommunalité qui pèse sur le financement de la péréquation et suscite des interrogations quant à ses modalités de répartition (disparités de dotation globale de fonctionnement moyenne par habitant entre chaque catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale, fluctuations parfois importantes des attributions individuelles, modalités de calcul du coefficient d'intégration fiscale).

La commission des Finances, la commission des Affaires économiques et la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire, présidée par notre excellent collègue M. Jean François-Poncet, ont formulé, sur le rapport de notre excellent collègue M. Claude Belot¹, des propositions tendant à renforcer la péréquation entre départements en retenant un indice synthétique des charges pesant sur ces collectivités. Elle examine désormais les conditions du renforcement de la péréquation entre les régions. Ses travaux éclaireront utilement les prochains débats.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi organique.

¹ « La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale » - Rapport d'information n° 40 (Sénat, 2003-2004) de MM. Jean François-Poncet et Claude Belot au nom du groupe de travail commun sur la « péréquation » de la commission des Finances, de la commission des Affaires économiques et de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article premier
(chapitres IV et V du titre unique du livre Ier de la première partie
du code général des collectivités territoriales)

Codification

L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi constituent un objectif de valeur constitutionnelle, comme l'a rappelé encore récemment le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 sur la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, que la prolifération et l'enchevêtrement des règles qui caractérisent aujourd'hui notre ordre juridique ne permettent pas d'atteindre.

En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **codifier les dispositions du présent projet de loi organique dans le code général des collectivités territoriales**.

Ces dispositions figureraient au sein d'un chapitre IV, intitulé « autonomie financière », du titre unique (« libre administration des collectivités territoriales ») du livre I^{er} (« principes généraux de la décentralisation ») de la première partie (« dispositions générales ») du code général des collectivités territoriales, à l'instar de celles des lois organiques du 1^{er} août 2003 relatives respectivement au référendum local (chapitre II) et à l'expérimentation par les collectivités territoriales (chapitre III).

Tel est l'objet de l'**article additionnel avant l'article premier** que votre commission vous propose d'insérer.

Article premier **Catégories de collectivités territoriales**

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que les recettes fiscales et les autres ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales. Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, a pour objet de déterminer ces catégories.

Le choix du Constituant de protéger l'autonomie financière des collectivités territoriales catégorie par catégorie, plutôt que collectivité par collectivité, a été guidé par le réalisme.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République tendait à accorder une telle garantie à chaque collectivité territoriale isolément. Plus forte en apparence, elle eût été vaine en réalité, le nombre considérable des collectivités territoriales françaises et les immenses disparités qui les caractérisent rendant pratiquement impossible d'en assurer le respect.

Aussi, afin de rendre opérante la protection constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales, votre commission avait-elle proposé, comme elle l'avait fait lors de l'examen par le Sénat, le 26 octobre 2000, de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières présentée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin, que cette exigence fût appréciée pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Cette solution de bon sens avait été reprise par le Gouvernement dans l'amendement de réécriture globale du texte proposé par le projet de loi constitutionnelle pour insérer un article 72-2 dans la Constitution, présenté au Sénat lors de l'examen en première lecture de ce texte. Elle a été entérinée par le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 17 mars 2003.

La loi fondamentale ne donne pas de définition des catégories de collectivités territoriales.

Aux termes du premier alinéa de l'article 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* », c'est-à-dire par le principe de spécialité législative, qui ont été substituées aux territoires d'outre-mer.

D'autres collectivités territoriales peuvent être créées par la loi, le cas échéant en lieu et place de collectivités existantes. Une telle substitution peut, en application, de l'article 72-1, faire l'objet d'une consultation préalable des électeurs concernés, organisée par la loi et revêtant la valeur d'un simple avis. Leur consentement est en revanche exigé, aux termes du dernier alinéa de l'article 73, pour opérer la fusion de départements et de régions d'outre-mer ou créer une assemblée délibérante commune à ces collectivités.

Les établissements publics de coopération intercommunale n'ont pas obtenu la reconnaissance, dans la Constitution, de la qualité de collectivités territoriales.

Notre excellent collègue M. René Garrec, président de votre commission et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, soulignait à juste titre que : *« pour être considérés comme des collectivités de plein exercice, ils devraient se voir reconnaître une compétence générale, alors qu'ils sont aujourd'hui régis par le principe de spécialité, et devraient être administrés par des représentants élus au suffrage universel direct, alors que ceux-ci sont actuellement désignés par les assemblées délibérantes de leurs communes membres¹. »*

Le terme de « catégories » de collectivités territoriales figurait dans la rédaction initiale de l'article 4 du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. Celui-ci accordait au législateur la faculté de créer, en sus des communes, des départements, des régions et des collectivités d'outre-mer, soit une autre « catégorie » de collectivités territoriales pouvant, selon le Gouvernement, ne comprendre qu'une unité, soit une collectivité à statut particulier se substituant à des collectivités existantes.

Le Sénat avait préféré supprimer cette distinction ambiguë et maintenir la rédaction de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoyant que *« toute autre collectivité territoriale est créée par la loi »*, dans la mesure où, dans une décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 relative à la loi portant statut particulier de la région de Corse, le Conseil constitutionnel avait considéré qu'elle permettait la création de « catégories de collectivités territoriales » comprenant plusieurs unités, à l'instar des régions, ou une seule, comme la collectivité territoriale de Corse, la ville de Paris ou Mayotte.

Le Constituant avait souscrit à cette proposition, tout en ajoutant à la liste des collectivités territoriales, également à l'initiative du Sénat et de notre excellent collègue M. Nicolas Alfonsi, les collectivités à statut particulier.

En l'absence de définition explicite des catégories de collectivités territoriales dans la Constitution, trois options s'offraient au Gouvernement :

- reconnaître l'existence de cinq ou six catégories : celles des communes, des départements, des régions, des collectivités d'outre-mer, des collectivités à statut particulier, les provinces de Nouvelle-Calédonie pouvant soit former une catégorie spécifique, soit être assimilées aux collectivités de l'une des trois dernières catégories ;

- considérer qu'en sus des catégories que forment les communes, les départements, les régions et, le cas échéant, les provinces de Nouvelle-Calédonie, les collectivités d'outre-mer et les collectivités à statut particulier constituent chacune, en raison de la diversité de leurs statuts, des catégories spécifiques ;

¹ Rapport n° 27 (Sénat, 2002-2003), page 99.

- agréger aux communes, aux départements et aux régions les autres collectivités territoriales, en fonction des similitudes entre leur statut et celui de l'un de ces trois niveaux.

Adoptant cette dernière solution, le présent article tend à retenir **trois catégories** de collectivités territoriales pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Les **regroupements** ont été effectués, selon les explications fournies à votre rapporteur, **en fonction des compétences exercées** par les collectivités territoriales et non de la structure de leurs ressources.

L'exposé des motifs du projet de loi organique justifie ce choix en ces termes : « *Il a paru souhaitable de retenir la définition la plus simple possible, qui est aussi la plus large, afin de ne pas multiplier le nombre de catégories à prendre en compte pour la détermination du degré d'autonomie financière. Aussi, la définition de ces catégories s'appuie-t-elle sur les trois grands niveaux de droit commun que sont les communes, les départements et les régions. Pour cette même raison, les collectivités territoriales d'outre-mer ont été rassemblées avec celles de métropole afin de ne pas constituer des catégories trop spécifiques, comprenant par ailleurs trop peu de membres pour garantir leur stabilité.* »

La **première catégorie** de collectivités territoriales serait exclusivement formée des **communes** ; elle comprendrait celles de métropole, y compris la ville de Paris, d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

Cette homogénéité apparente - les 36.778 communes que compte notre pays disposent en effet de la même organisation, à l'exception de Paris, Marseille et Lyon, bénéficient des mêmes types de ressources et exercent les mêmes compétences, du moins en métropole - masque des disparités considérables en termes de population et de moyens.

En première lecture, l'Assemblée nationale a rejeté un amendement présenté par M. René Dosière, tendant à opérer une distinction entre les communes selon leur population, au motif qu'une telle différenciation n'était pas prévue par l'article 72-2 de la Constitution.

N'étant pas considérés comme des collectivités territoriales, les **établissements publics de coopération intercommunale** ne figurent pas et ne peuvent apparaître dans cette catégorie. Ils n'en sont pas moins **pris en compte par les articles 2 et 3 du projet de loi organique** qui tendent à consolider les flux financiers qu'ils entretiennent avec leurs communes membres.

M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, soulignait le 8 juillet 2003 devant le Comité des finances locales que « *les intercommunalités n'étant pas des collectivités locales à part entière, elles ne*

sont pas identifiées en tant que telles au sein d'une catégorie donnée, mais [...] la prise en compte de leurs ressources propres conjointement à celles de leurs communes membres revient à les faire bénéficier de la garantie reconnue à la catégorie des communes à laquelle elles sont rattachées¹. »

La **deuxième catégorie** regrouperait, en sus des départements métropolitains - dont celui de Paris - et des départements d'outre-mer, la collectivité départementale de **Mayotte**, la collectivité territoriale de **Saint-Pierre-et-Miquelon** et les **collectivités territoriales à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département**.

Les 4 départements d'outre-mer se distinguent de leurs 96 homologues métropolitains, de la même façon que les régions d'outre-mer se différencient des régions de métropole, dans la mesure où ils sont régis par le principe de l'adaptation législative. L'article 73 de la Constitution prévoit en effet que les lois et règlements y sont « *applicables de plein droit* » mais « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Bien plus, le législateur peut habiliter ces collectivités, à l'exception notable de La Réunion, non seulement à procéder elles-mêmes à ces adaptations, dans les matières où s'exercent leurs compétences mais également « *à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.* »

Les autres collectivités territoriales pourront simplement, en application de l'article 72 de la Constitution et selon la procédure prévue par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, être habilitées à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

De surcroît, les départements d'outre-mer n'exercent pas tout à fait les mêmes compétences et ne disposent pas des mêmes ressources que les départements métropolitains. Comme le souligne, M. Guy Geoffroy dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, « *l'architecture des recettes est très nettement différente de celle des départements de métropole ; les budgets des départements d'outre-mer sont en effet alimentés par des contributions de l'Etat au régime très particulier et par des ressources fiscales propres à l'outre-mer² [...] s'agissant des*

¹ *Compte rendu de séance du Comité des finances locales du 8 juillet 2003.*

² « Encore faut-il ajouter, indique M. Guy Geoffroy, que les situations des quatre départements d'outre-mer sont elles-mêmes très diverses : l'octroi de mer ne bénéficie qu'au département de la Guyane ; dans les autres départements, son produit est réparti uniquement entre les régions et les communes. Les droits de consommation sur les tabacs sont affectés aux seuls budgets des départements de la Guyane et de la Réunion. » - *Rapport n° 1541 (Assemblée nationale – avril 2004), page 29.*

départements d'outre-mer, dont la dépendance vis-à-vis des dotations de l'Etat est plus grande que celle des départements métropolitains, l'intégration des DOM dans le ratio général des départements a inévitablement pour conséquence de faire baisser le seuil de l'autonomie financière. Néanmoins, un traitement particulier de ces départements n'apparaît pas souhaitable tant il est difficile de construire un agrégat d'autonomie financière pour quatre unités. »

Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon se distinguent également sensiblement des départements métropolitains.

Ainsi, il n'existe pas à Mayotte d'impôt d'Etat, l'ensemble de la fiscalité, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur les sociétés, des droits d'enregistrement et des droits de douane étant versé à la collectivité départementale. Néanmoins, ces spécificités devraient bientôt s'atténuer avec l'application du code général des impôts et du code des douanes prévue dès l'année 2007 par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Conformément au souhait exprimé par la population mahoraise, la collectivité départementale de Mayotte a en effet vocation à se rapprocher du statut départemental.

La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon se trouve en revanche très proche dans son financement des départements de métropole. Ayant été dotée jusqu'en 1985 du statut de département, la collectivité territoriale en a conservé une très forte similitude dans l'exercice des compétences et les modalités de financement.

Aucune collectivité territoriale n'a encore été créée par fusion d'un département et d'une commune. La rédaction du projet de loi organique permet toutefois d'envisager cette hypothèse, qui concerne tout particulièrement Paris. Dans ce cas, la nouvelle collectivité serait comptabilisée dans la catégorie des départements.

La troisième catégorie regrouperait :

- les **régions** ;
- la **collectivité territoriale de Corse** ;

- les **collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution**, autres que la collectivité départementale de Mayotte et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, c'est-à-dire la **Polynésie française**, les **îles Wallis-et-Futuna** et, sans doute **prochainement**, compte tenu des résultats des consultations organisées le 7 décembre 2003, **Saint-Barthélemy et Saint-Martin** ;

- les trois **provinces de la Nouvelle-Calédonie**, créées par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, qui disposent d'une compétence de droit commun dans toutes les matières n'ayant pas été réservées par la loi à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes¹ ;

- les **collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions**. La loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 a organisé, le dimanche 6 juillet 2003, une **consultation des électeurs de Corse** sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse. Le projet de statut consistait à substituer une collectivité territoriale unique, subdivisée en deux conseils territoriaux dépourvus de la personnalité morale, à la collectivité territoriale de Corse et aux deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. 60,52 % des électeurs de l'île se sont rendus aux urnes et se sont prononcés, à 51 %, contre le projet de statut. Ce résultat revêtait la valeur d'un simple avis mais le Gouvernement a aussitôt indiqué qu'il en tiendrait compte ;

- les **collectivités** mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution c'est-à-dire **issues de la fusion de départements et de régions d'outre-mer ou dotées d'une assemblée délibérante unique commune à ces collectivités**. Les consultations organisées en Guadeloupe et en Martinique le 7 décembre 2003 se sont traduites par le rejet des projets de fusion des départements et régions de ces îles. Ce refus s'impose au législateur.

La question de l'application à la Nouvelle-Calédonie des dispositions de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a été longuement débattue au Parlement.

L'article 3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 reconnaît la qualité de collectivités territoriales de la République aux provinces et aux communes mais non à la collectivité de Nouvelle-Calédonie.

Le troisième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, inséré par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose que « *le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII* ».

Cette mention, qui résulte d'une initiative du Sénat et de votre commission des Lois, était destinée à consacrer la qualité de collectivité territoriale de la République de la Nouvelle-Calédonie et à lui ouvrir le bénéfice de l'ensemble des dispositions du titre XII de la loi fondamentale, en particulier celles relatives à la démocratie locale et à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹ Elles s'administrent librement par des assemblées élues pour cinq ans au suffrage universel direct. L'assemblée de la province Sud compte 40 membres, celle de la province Nord 22, et celle de la province des Iles 14.

Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République en première lecture, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, et la commission des Lois de l'Assemblée nationale avaient estimé que cette disposition ne pouvait avoir une telle portée juridique.

Dans sa décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, le Conseil constitutionnel a fait droit à leur analyse plutôt qu'à celle de votre commission en indiquant que les dispositions de la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local s'appliquaient aux collectivités territoriales régies par le titre XII de la Constitution.

Il en découle que **les dispositions du titre XII de la Constitution sont applicables aux communes et aux provinces mais non à la collectivité *sui generis* de Nouvelle-Calédonie.**

Telles sont les raisons pour lesquelles cette collectivité n'apparaît pas dans le projet de loi organique.

Il en va de même des **terres australes et antarctiques françaises**, bien que l'article 72-3 de la Constitution confie à la loi le soin de déterminer leur régime législatif et leur organisation particulière. Leur prise en compte ne serait pas significative puisqu'elles ne comptent pas d'habitants permanents et sont dotées d'un budget de 20 millions d'euros.

Outre un **amendement de coordination** tendant à codifier au sein du code général des collectivités territoriales les dispositions du présent article, votre commission vous soumet un **amendement de précision**.

Elle vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

Article 2

Définition des ressources propres des collectivités territoriales

Cet article a pour objet de déterminer les ressources propres des collectivités territoriales qui, aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources de la catégorie à laquelle elles appartiennent.

Rappelons qu'à l'initiative du Sénat et de votre commission des Lois, les dotations entre collectivités territoriales avaient été exclues de la liste des ressources propres alors que, dans sa rédaction initiale, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République tendait à les considérer comme telles.

Le premier alinéa du présent article tend, en conséquence, à préciser la notion de recettes fiscales et à énumérer les autres ressources propres des collectivités territoriales, tandis que le second alinéa a pour objet de prévoir la consolidation des flux financiers entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

Votre commission vous soumet tout d'abord un **amendement de coordination** tendant à codifier au sein du code général des collectivités territoriales les dispositions du présent article.

1. La définition des recettes fiscales et des autres ressources propres des collectivités territoriales

La différenciation, dans la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, entre les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales avait pour objet, selon les explications fournies à votre commission, de **distinguer** leur **autonomie fiscale** et leur **autonomie financière**.

- *L'assimilation des recettes fiscales au produit des impositions de toutes natures*

Le premier alinéa du présent article, précisé par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, sur proposition conjointe de sa commission des Lois et de sa commission des Finances, tend à **assimiler les recettes fiscales**, mentionnées au troisième alinéa l'article 72-2 de la Constitution, **au produit des impositions de toutes natures**, que les collectivités territoriales peuvent recevoir en application du deuxième alinéa du même article.

La référence aux impositions de toutes natures figurait déjà à l'article 34 de la Constitution, qui confie à la loi le soin de fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

Précisée par le Conseil constitutionnel, notamment dans ses décisions n° 82-124 L du 23 juin 1982 et n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, la notion d'impositions de toutes natures recouvre :

- les **impôts**, quelle que soit leur dénomination, qui sont des prélèvements pécuniaires définitifs, requis par l'autorité publique des personnes physiques et morales, d'après leurs facultés contributives et sans contrepartie déterminée ;

- certains types de **prélèvements obligatoires** recouverts dans des conditions particulières, tels que les redevances d'espaces verts, la taxe de défrichement, la redevance pour l'archéologie préventive, dès lors qu'ils ne sont **pas affectés à la rémunération d'un service rendu**.

En revanche, les taxes qui rémunèrent des services rendus ou tout au moins mis à la disposition du redevable, les redevances qui ne sont dues qu'en cas de prestation effectivement utilisée par le redevable ou encore les taxes parafiscales instituées souvent au profit d'organismes privés et par voie réglementaire ne sont pas considérées comme des impositions de toutes natures. Elles n'en constitueraient pas moins, selon le présent article, des ressources propres.

La question essentielle porte sur le point de savoir si, parmi les impositions de toutes natures, seules les recettes fiscales dont les collectivités territoriales peuvent fixer l'assiette, le taux ou le tarif doivent être considérées comme des ressources propres.

La Constitution ne définit pas la notion de ressources propres. Dans sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004, **le Conseil constitutionnel s'y est refusé** en indiquant que *« la méconnaissance de ces dispositions [du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution] ne peut être utilement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources. »*

L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales définit une notion proche, celle de « recettes propres » correspondant à la partie des recettes budgétaires d'investissement qui, ajoutée à l'autofinancement, vient couvrir le remboursement de la dette. Ces recettes propres ne sont pas définies précisément par la loi mais les contours en ont été dégagés par la doctrine du ministère de l'intérieur, chargé du contrôle budgétaire, et les avis des chambres régionales des comptes. Il s'agit des recettes d'investissement dont l'emploi est libre, ce qui ne recoupe pas la liste des ressources propres définies par l'article 2. Parmi ces recettes propres figure, par exemple le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, en tant que son emploi est libre, alors que l'article 2 du présent projet de loi organique ne considère pas cette ressource comme une ressource propre.

Compte tenu de ces éléments il était nécessaire de définir la notion de ressources propres au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Tel est l'objet du présent article.

Ainsi qu'il l'a été indiqué dans l'exposé général, le Gouvernement et l'Assemblée nationale craignent que la Constitution n'impose une définition des ressources propres incluant **les recettes provenant du partage du produit d'un impôt national, dont les collectivités territoriales ne fixeraient ni l'assiette ni le taux.**

Il est vrai que **de telles recettes ne sauraient être assimilées à des dotations de l'Etat.**

Certes, ce dernier aura la maîtrise de leur assiette, de leur taux et donc de leur produit, tout comme il détermine les modalités de calcul des dotations qu'il verse aux collectivités territoriales.

En revanche, alors que la modification des modalités de calcul d'une dotation peut permettre à l'Etat d'alléger sa charge financière en diminuant le montant des sommes versées aux collectivités territoriales, toute modification de l'assiette ou du taux d'un impôt partagé entraînerait une diminution de ses propres recettes.

Pour réduire la part des sommes versées aux collectivités territoriales sans se pénaliser lui-même, l'Etat devrait diminuer la fraction du produit de l'impôt qui leur est versée.

Les collectivités territoriales sont désormais prémunies contre ce risque puisque le Conseil constitutionnel, se fondant sur le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution aux termes duquel « *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* », a indiqué dans sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004 que, « *si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert.* »

Enfin, les recettes fiscales obéissent à une logique différente des dotations. Elles dépendent, certes, des besoins financiers de l'Etat mais surtout de la situation économique. Leur assiette et leur taux ne peuvent être modifiées inconsidérément. A l'inverse, les dotations placent les collectivités territoriales dans une relation singulière avec un Etat soumis à la tentation d'en diminuer le montant sans avoir la crainte des répercussions d'une telle décision sur ses propres recettes.

En revanche, **pour les raisons indiquées dans l'exposé général, votre commission des Lois estime que seules les ressources dont les collectivités territoriales ont la maîtrise doivent être considérées comme des ressources propres.**

Aussi vous soumet-elle un second **amendement ayant pour objet de prévoir que, parmi les impositions de toutes natures, seules constituent des ressources propres les recettes dont les collectivités territoriales sont autorisées par la loi à fixer l'assiette, le taux ou le tarif.** Cette définition est pleinement conforme non seulement à la lettre mais également à l'esprit de la Constitution.

La référence au tarif, qui ne figure pas dans la loi fondamentale, vise certaines impositions de toutes natures, telles que la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

- *La prise en compte des compensations versées au titre de dégrèvements dans les ressources propres*

A l'instar de M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, et des rapporteurs de la commission des Lois et de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, il convient de préciser que les sommes versées par l'Etat aux collectivités territoriales au titre des dégrèvements d'impôts locaux seraient considérées comme des ressources propres contrairement aux compensations d'exonérations fiscales.

Dégrèvements et exonérations se traduisent également par la substitution du contribuable national au contribuable local, affaiblissant ainsi le lien entre les élus locaux et leurs électeurs.

Toutefois, alors que la compensation s'apparente à une dotation, le dégrèvement est neutre pour les finances des collectivités locales dans la mesure où les bases imposables notifiées à la collectivité et sur lesquelles s'exerce son pouvoir 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.

L'Etat procède ensuite au dégrèvement des cotisations selon deux modalités distinctes. L'application est de plein droit sans que le contribuable ait à intervenir pour en bénéficier (il en va ainsi du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation en fonction du revenu) ou bien nécessite le dépôt d'une réclamation contentieuse par le redevable (plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée).

Le montant total des dégrèvements législatifs pris en charge par l'Etat, qui perçoit en contrepartie des frais de dégrèvement et de non recouvrement au taux de 3,60 % en application de l'article 1641 du code général des impôts, s'est élevé à environ 8 milliards d'euros en 2001.

Ce montant provient pour l'essentiel de l'application des trois dispositifs suivants : le dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, le plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation en fonction du revenu (2,05 milliards d'euros en 2001) et le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (5,86 milliards d'euros en 2002). Ces dégrèvements représentent plus de 90 % de la totalité des dégrèvements accordés.

Compte tenu du poids des dégrèvements dans le montant des impôts directs locaux, il convient de se poser la question de savoir si la prise en compte dans la définition des ressources propres des montants correspondant aux dégrèvements ne risque pas de constituer un obstacle à toute réforme de la fiscalité locale.

En effet, la suppression des dégrèvements actuels, en particulier ceux afférents à la taxe professionnelle, serait compliquée par la nécessité de les remplacer par des ressources propres. D'aucuns considèrent qu'il serait plus aisé de recourir temporairement à des dotations pour lisser les effets de la réforme des impôts locaux.

A l'inverse, l'exclusion des dégrèvements du champ des ressources propres des collectivités territoriales priverait partiellement l'Etat de sa capacité d'y recourir à l'avenir, puisque cela reviendrait à dégrader le niveau d'autonomie financière des collectivités territoriales. Or, le président de la République n'a-t-il pas annoncé qu'à compter du 1^{er} janvier 2004, et pendant 18 mois, les nouveaux investissements productifs (les biens d'équipement et l'outillage, les ordinateurs...) bénéficieraient d'un dégrèvement de taxe professionnelle.

Enfin, s'ajoute à ces interrogations une difficulté concernant l'absence de définition juridique des dégrèvements.

- *L'énumération des autres ressources propres des collectivités territoriales*

Contrairement aux impositions de toutes natures, les autres ressources propres des collectivités territoriales feraient l'objet d'une énumération exhaustive. Il s'agirait :

- des **redevances pour services rendus** (redevances d'abattoirs, redevance et taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cantines) ;

- des **produits du domaine**, c'est-à-dire les revenus procurés par le patrimoine des collectivités territoriales (vente de récolte, produits des forêts, location de terrains, droits de place et de voirie...) ;

- des **participations d'urbanisme**¹ ;

- des **produits financiers**, résultant de participations et de placements autorisés ou encore de gains de change ;

- des **dons et legs** qui, aux termes des articles L. 2242-1 et L. 3213-6 du code général des collectivités territoriales, doivent faire l'objet d'une acceptation par le conseil municipal et le conseil général.

¹ Selon l'inventaire général des impôts locaux publié par la direction générale des collectivités locales en 2003, il s'agit de la taxe locale d'équipement, de la taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement perçue au profit de la région d'Île-de-France, de la taxe spéciale d'équipement de la Savoie, de la taxe départementale destinée au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, du versement pour dépassement du plafond légal de densité, de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement, de la redevance pour création de bureaux en région d'Île-de-France et de la participation pour création de voie nouvelle et réseaux.

Leur caractéristique commune est d'être **maîtrisée par les collectivités territoriales** qui en bénéficient, à la différence des impositions de toutes natures, parce qu'elles en déterminent le principe et le tarif (redevances pour services rendus), ou plus largement parce que les ressources concernées proviennent d'une initiative (produit du domaine, produits financiers participations d'urbanisme) ou d'une décision libre de la collectivité (dons et legs).

Le choix retenu d'énumérer les recettes propres des collectivités territoriales autres que le produit des impositions de toutes natures a pour conséquence d'exclure de cette définition leurs autres ressources et donc de ne pas les faire figurer au numérateur mais au seul dénominateur du ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales. Ainsi, les produits de récupération sur successions et les remboursements du FCTVA ne seraient pas considérés comme ressources propres.

Les plus importantes d'entre elles sont les dotations et subventions de l'Etat ou d'autres collectivités territoriales ainsi que les emprunts qui constituent une ressource non définitive puisqu'elle doit être remboursée. Pour cette raison, ils seraient exclus, par l'article 3 du présent projet de loi organique, du calcul du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales.

2. La consolidation des flux financiers entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale

Le second alinéa du présent article tend logiquement à **agréger les ressources propres des établissements publics de coopération intercommunale**, qu'ils soient dotés ou non d'une fiscalité propre, à **celles des communes** dont ils constituent l'émanation.

Les établissements publics de coopération intercommunale exercent en effet les compétences que leurs communes membres leur transfèrent et disposent, à cette fin, de ressources qui leur sont normalement dévolues.

Au 1^{er} janvier 2004, 2.461 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre étaient recensés par la direction générale des collectivités locales, regroupant 31.424 communes et 50,7 millions d'habitants. 1.028 d'entre eux, rassemblant 13.362 communes et 37,7 millions d'habitants, avaient instauré la taxe professionnelle unique. Ainsi, en 2003 les établissements publics de coopération intercommunale percevaient 30 % de la fiscalité communale contre 13 % en 1995.

En 1999, dernière année connue, on recensait 14.614 syndicats intercommunaux à vocation unique et 2.221 syndicats à vocation multiples.

Le poids de l'intercommunalité dans les finances locales a ainsi fortement augmenté, selon la direction générale des collectivités locales : « En 1993, première année d'application de la loi de 1992, la fiscalité directe des groupements de communes représentait moins de 10 % de l'ensemble du secteur communal ; en 2002, c'est près de 27 % d'impôts qui sont prélevés directement par l'intercommunalité à fiscalité propre. Les dépenses réalisées par les groupements de communes à fiscalité propre ont été multipliées par 3,3 entre 1993 et 2002, pour atteindre 19,7 milliards d'euros, soit près de 21 % du total du budget « communes + groupements ».

Les ressources des quelque 1.216 syndicats mixtes ne seraient pas prises en compte car elles proviennent pour l'essentiel de contributions de leurs membres, même si certains syndicats disposent de ressources propres, par exemple la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la taxe sur l'électricité.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Modalités de calcul et définition du caractère déterminant de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales

Cet article a pour objet de déterminer, d'une part, les ressources auxquelles les ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales doivent être rapportées pour calculer son taux d'autonomie financière, d'autre part, à quelles conditions ce taux peut être considéré comme déterminant.

Votre commission vous soumet un **amendement de coordination** tendant à codifier ses dispositions au sein du code général des collectivités territoriales.

1. Modalités de calcul de la part des recettes fiscales et des autres ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales

Aux termes du premier alinéa, les ressources auxquelles les ressources propres devraient être rapportées pour calculer le taux d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales seraient exclusivement les **ressources pérennes et consolidées**.

Le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales serait le suivant :

Ressources propres
ressources propres + autres ressources – ressources temporaires
ou déjà prises en compte

Ainsi, ne seraient pas pris en compte dans le dénominateur du ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales :

- les emprunts ;
- les ressources correspondant aux compétences transférées à titre expérimental ou déléguées par l'Etat ;
- les transferts financiers entre collectivités territoriales d'une même catégorie.

A la différence des ressources propres énumérées à l'article 2, les composantes du dénominateur du ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales devraient donc se déduire *a contrario*. Il s'agirait, en pratique, des dotations reçues de l'Etat, de l'Union européenne et de collectivités territoriales appartenant à une autre catégorie.

L'exclusion des **emprunts** du calcul du taux d'autonomie financière des collectivités territoriales, déjà préconisée par le Sénat lors de l'adoption, le 26 octobre 2000, de la proposition de loi constitutionnelle présentée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin, tient au fait qu'ils ne peuvent ni être considérés comme une ressource propre, puisqu'ils constituent une ressource provisoire donnant lieu à remboursement, ni être intégrés au dénominateur sans dégrader artificiellement ce taux, dans la mesure où leur montant est déterminé par l'assemblée délibérante de la collectivité.

Les tableaux ci-dessous retracent le montant et la part dans les recettes totales des emprunts souscrits par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les départements et les régions :

		Milliards d'euros					
		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Communes	Recettes totales	70,08	73,55	75,24	77,05	78,08	80,11
	Emprunts	6,04	6,79	7,19	7,32	7,25	7,72
	Part des emprunts dans les recettes totales	8,6%	9,2%	9,6%	9,5%	9,3%	9,6%

EPCI à fiscalité propre	Recettes totales	9,46	10,62	13,62	16,82	20,00	23,48
	Emprunts	1,05	1,35	1,43	1,22	1,20	1,31
	Part des emprunts dans les recettes totales	11,1%	12,7%	10,5%	7,3%	6,0%	5,6%

Départements	Recettes totales	36,41	37,96	38,00	38,96	42,43	45,69
	Emprunts	3,11	3,06	2,92	3,51	4,29	4,63
	Part des emprunts dans les recettes totales	8,5%	8,1%	7,7%	9,0%	10,1%	10,1%

Régions	Recettes totales	12,12	12,69	12,97	13,71	16,35	17,19
	Emprunts	1,14	1,13	1,36	1,76	2,40	2,72
	Part des emprunts dans les recettes totales	9,4%	8,9%	10,5%	12,8%	14,7%	15,8%

Source : Direction générale des collectivités locales.

L'exclusion des **ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou déléguées par l'Etat aux collectivités territoriales** est justifiée par leur caractère précaire : une expérimentation peut être abandonnée, une délégation retirée.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'**exclure également les transferts financiers entre collectivités territoriales ou entre communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre d'un transfert expérimental ou d'une délégation de compétences.**

Ces ressources ont en effet un caractère provisoire pour les collectivités qui en bénéficient, à l'instar des emprunts et des financements de l'Etat au titre d'un transfert expérimental ou d'une délégation de compétences. Il n'y donc pas lieu de les traiter différemment. Elles sont par ailleurs sans incidence sur le taux d'autonomie financière de la collectivité qui en est à l'origine puisqu'elles constituent, pour cette dernière, une dépense.

Les montants en cause sont actuellement marginaux. A terme, ils pourraient devenir conséquents, dans la mesure où le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 avril dernier et en instance de deuxième lecture au Sénat, tend à développer cette méthode chaque fois qu'un transfert définitif suscite des interrogations.

Les transferts expérimentaux et les délégations de compétences

Jusqu'à présent, le principal transfert expérimental de compétences mis en œuvre a concerné les transports collectifs ferroviaires de voyageurs d'intérêt régional. Engagée sur le fondement de l'article 67 la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'expérimentation a été validée, pérennisée et généralisée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Aux termes du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, le **transfert des aéroports** de l'Etat aux collectivités territoriales pourrait, le cas échéant, être précédé d'une phase expérimentale avant de devenir définitif au 31 décembre 2006 (articles 22 et 24).

Les régions et, le cas échéant, d'autres collectivités ou même des groupements d'intérêt public pourraient se voir confier les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des **fonds structurels européens** pour la période 2000-2006 (article 35).

Une autre expérimentation a pour objet de mieux distinguer le traitement pénal des mineurs délinquants, qui resterait assuré par les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sous la responsabilité du juge, du **traitement civil des mineurs en danger**, jusqu'ici partagé entre la PJJ et le département. Les services sociaux d'aide à l'enfance des départements participant à l'expérimentation seraient ainsi seuls chargés de la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative décidés par le juge des enfants (article 48).

La faculté offerte aux régions de participer au **financement des équipements sanitaires** et de siéger avec voix délibérative au sein des commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation revêtirait également un caractère expérimental (article 54).

Certaines communes pourraient se voir confier la mise en œuvre des procédures de résorption de l'**insalubrité dans l'habitat** (article 59).

Enfin, la gestion des crédits de restauration et d'entretien des **biens classés au titre de la législation sur les monuments historiques** pourrait également être confiée à titre expérimental aux régions ou aux départements qui en feraient la demande (article 74).

Ces expérimentations ont trouvé une assise juridique plus solide depuis l'insertion dans la Constitution, par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, d'un article 37-1 autorisant la loi et le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Les expérimentations prévues par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 ont trait, pour leur part, au pouvoir normatif des collectivités territoriales.

Le recours aux **délégations de compétences** permet à la loi d'ajuster la répartition des compétences entre collectivités territoriales, conformément à la double exigence de cohérence et de proximité des politiques publiques.

A la différence des transferts de compétences, les délégations sont temporaires ; elles reposent sur le volontariat et le contrat. Elles permettent à l'Etat ou à une collectivité territoriale de confier à une collectivité d'un niveau inférieur, sous sa responsabilité et son contrôle, la mise en œuvre de certaines actions, afin que les décisions soient prises à un niveau plus proche de la population. Le délégataire agit ainsi au nom, pour le compte et selon les instructions du délégant.

Les possibilités de délégations de compétences sont de plus en plus larges, même si elles n'ont jusqu'à présent rencontré qu'un succès limité.

La loi du 22 juillet 1983 a permis au département de confier à une **commune** la mise en œuvre de ses compétences en matière d'**action sociale** et de **transport scolaire**. Elle a également autorisé les communes à assumer, pour le compte des départements et des régions, les **grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges et lycées**.

La loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports a autorisé l'Etat à confier aux **collectivités territoriales** ou à leurs **groupements**, par convention, la **maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur**.

L'article 65 de la loi du 4 février 1995 précitée a posé le principe, dépourvu de portée normative, selon lequel une collectivité territoriale pourra, dans les conditions prévues par une loi ultérieure, « *se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale.* »

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a également permis au département de déléguer ses compétences en matière d'**aide sociale** aux **communautés urbaines** et aux **communautés d'agglomération**.

Le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales tend à élargir les possibilités de délégation.

Au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle, les régions pourraient confier à un ou plusieurs départements l'**agrément des établissements de formation de travailleurs sociaux** (article 43). Le Sénat leur avait permis, en première lecture, d'assurer, par délégation de l'Etat, la gestion des **stages d'insertion et de formation à l'emploi** (SIFE) et des **stages d'accès à l'entreprise** (SAE) mais l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition (article 5 *quater*).

Dans le domaine du logement, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les départements pourraient se voir déléguer l'attribution des **aides à la pierre** (article 49). Les départements pourraient par ailleurs confier aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale la gestion des **fonds de solidarité pour le logement** et des **fonds d'aide aux jeunes** (article 50).

Plus généralement, le projet de loi ouvre aux **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** la **possibilité de demander aux départements ou aux régions de leur déléguer l'exercice de n'importe laquelle de leurs compétences**. Les conseils généraux et régionaux seraient bien évidemment libres de refuser de faire droit à une telle demande mais seraient tenus d'en délibérer (article 101).

Jusqu'à présent, les délégations de compétences ont cependant connu un succès limité. En 1995, la Cour des comptes relevait ainsi que seules trois communes, celles de Paris, de Valence et de Strasbourg, avaient bénéficié d'une délégation des compétences de leur département en matière d'action sociale, le conseil municipal et le conseil général de Paris présentant de surcroît la particularité d'être composés des mêmes élus.

Les délégations et les expérimentations qui interviendront en application du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales reposeront sur le principe du volontariat et résulteront des initiatives des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il est, en conséquence, difficile d'évaluer les charges qui leur seront transférées dans ce cadre. Selon les indications communiquées à votre rapporteur, les sommes en jeu seraient de l'ordre de 530 millions d'euros pour la politique d'aide à la construction, et de 2,6 milliards d'euros pour les fonds structurels européens.

Enfin, l'exclusion des **transferts financiers entre collectivités territoriales d'une même catégorie** (fonds de concours, subventions, partages de fiscalité effectués en application de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980) s'explique par la nécessité d'éviter les doubles comptes.

Le deuxième alinéa du présent article tend à prévoir des **modalités spécifiques de calcul de la part des recettes fiscales et des autres ressources propres dans l'ensemble des ressources de la catégorie des communes** afin de tenir compte des établissements publics de coopération intercommunale.

Le dénominateur du ratio d'autonomie financière de cette catégorie résulterait ainsi de la somme des ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, dont seraient déduits :

- les emprunts souscrits par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ;
- les ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou déléguées par l'Etat aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale ;
- les transferts financiers entre communes ;
- les transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Cette dernière exclusion est elle aussi justifiée par la nécessité d'éviter les doubles comptes et vise non seulement les subventions et fonds de concours entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale mais également les versements effectués au titre de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire.

	Milliards d'euros					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes totales nettes des reversements des EPCI <i>source DGCP</i>	78,83	83,35	86,07	89,61	92,08	96,59
Reversements fiscaux des EPCI <i>source DGCL</i>	0,71	0,82	2,78	4,26	6,01	7,00
Part des reversements	0,9%	1,0%	3,2%	4,8%	6,5%	7,2%

Source : direction générale des collectivités locales.

2. Définition de la part déterminante des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales

Le dernier alinéa du présent article a pour objet de déterminer à quelles conditions la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales peut être considérée comme déterminante.

En premier lieu, **le taux d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales ne pourrait être inférieur à celui constaté en 2003.**

La fixation d'un **seuil plancher**, qui présente la particularité d'être **différent selon les catégories** de collectivités territoriales, répond à l'injonction du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 sur la loi de finances pour 2004, a exigé que la loi organique définisse, *« pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources. »*

Le choix de l'année 2003 repose sur une double justification :

- il correspond à l'achèvement de la réforme de la suppression progressive de la part salaires de l'assiette de la taxe professionnelle, engagée par l'article 44 de la loi de finances pour 1999 ;

- il tient compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, en déclarant conformes à la loi fondamentale les atteintes successives portées à l'autonomie financière des collectivités territoriales depuis 1997, a implicitement considéré que les niveaux atteints avant 2003 ne constituaient pas un plancher.

En revanche, les valeurs planchers, qui ne seront définitivement connues qu'après l'adoption, au mois de juin 2004, des comptes administratifs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, n'apparaîtraient pas dans la loi organique alors qu'elles ne sont guère accessibles.

L'exposé des motifs du projet de loi organique souligne que *« la référence au niveau atteint en 2003 n'est donc qu'un plancher qu'il sera souhaitable de dépasser au cours des prochaines années, conformément à la volonté du Gouvernement de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales. »*

Votre commission des Lois le souhaite vivement puisque cet engagement d'élever progressivement la part minimale des ressources propres des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources, à mesure de la réforme des finances locales, avait constitué le motif de son ralliement à la proposition du Gouvernement d'exiger dans la Constitution que cette part soit simplement déterminante et non pas prépondérante.

Pour l'instant et pour les raisons indiquées dans l'exposé général, elle vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **fixer à 33 % le seuil plancher en dessous duquel la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités ne pourra descendre.**

Pour être considérée comme déterminante, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ne devrait pas seulement être supérieure ou égale au seuil plancher prévu par la loi organique mais **également** « *garantir la libre administration des collectivités relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées.* »

Cette seconde condition, qui s'inspire de la jurisprudence du Conseil constitutionnel antérieure à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, a pour objet de lui conserver la faculté de censurer une mesure ayant pour effet de réduire le taux d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales sans pour autant le faire passer en dessous du niveau plancher de 2003.

L'autonomie financière des collectivités territoriales bénéficierait ainsi d'une double protection puisque l'article 4 du projet de loi organique détermine en outre les conditions du rétablissement de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales si celle-ci venait à être inférieure au seuil plancher.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié.**

Article 4

Rétablissement de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Cet article a pour objet, d'une part, de prévoir une information du Parlement sur l'évolution de l'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales, d'autre part, de déterminer les modalités du rétablissement de la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources si celle-ci venait à cesser d'être déterminante.

Votre commission vous soumet un **amendement de coordination** ayant pour objet de codifier ses dispositions dans le code général des collectivités territoriales.

Le premier alinéa prévoit la remise au Parlement, au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, d'un **rapport du Gouvernement présentant la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales deux ans auparavant.**

Si la présente loi organique était adoptée avant la fin de l'actuelle session parlementaire, le Parlement devrait ainsi être destinataire, avant le 1^{er} septembre 2004, d'un rapport présentant le niveau d'autonomie financière des collectivités territoriales en 2002.

Il est nécessaire que ce rapport puisse être établi dans de plus brefs délais. Certes, les comptes administratifs relatifs aux budgets locaux d'une année ne sont adoptés, au plus tard, que le 30 juin de la deuxième année suivante, en application de l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales. Dès lors, les délais supplémentaires de recueil et de traitement des comptes de l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale rendent difficile l'obtention d'un tel document avant le début de l'année $n + 2$.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement ayant pour objet d'avancer au 1^{er} juin de la deuxième année suivant l'année de référence le délai de remise du rapport**. Le Gouvernement disposera ainsi d'un délai raisonnable pour collecter et traiter les informations.

A l'instar du rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez, votre commission souhaite vivement que ce document présente en détail les modalités de calcul des différentes ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

Si les informations fournies restaient aussi parcellaires que celles qui lui ont été communiquées et sont intégrées dans le présent rapport, la portée de la révision constitutionnelle et de la présente loi organique serait singulièrement affaiblie.

Elle vous soumet en conséquence un **amendement** ayant pour objet de **prévoir que le rapport** du Gouvernement devra au Parlement **présenter** non seulement la **part des ressources propres** dans l'ensemble des ressources des différentes catégories de collectivités territoriales mais également ses **modalités de calcul** et son **évolution**.

Aux termes du second alinéa, s'il s'avérait que la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ne répondait pas aux règles fixées par l'article 3 du projet de loi organique, **les dispositions nécessaires devraient être arrêtées, au plus tard, par la loi de finances pour la deuxième année suivant ce constat**.

Dans la rédaction initiale du projet de loi organique les mesures correctrices auraient dû être prises, au plus tard, par la loi de finances initiale de la troisième année, votée en $n + 2$.

La modification votée par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois et de sa commission des Finances et avec l'accord du Gouvernement ne change rien au délai limite prévu par le texte initial, puisque les mesures correctrices pourraient être prises non seulement par la loi de finances initiale pour l'année $n + 2$, votée en décembre de l'année $n + 1$ mais également par une loi de finances rectificative de l'année $n + 2$, votées en décembre $n + 2$.

	Projet de loi initial	Assemblée nationale	Commission des Lois
Taux de 2003	Constaté par un rapport communiqué au Parlement avant le 1 ^{er} septembre 2005	Constaté par un rapport communiqué au Parlement avant le 1 ^{er} septembre 2005	Constaté par un rapport communiqué au Parlement avant le 1 ^{er} juin 2005
Taux de 2004	Constaté par un rapport communiqué au Parlement avant le 1 ^{er} septembre 2006	Constaté par un rapport communiqué au Parlement avant le 1 ^{er} septembre 2006	Constaté par un rapport communiqué au Parlement avant le 1 ^{er} juin 2006
	Rétabli au dessus du niveau de 2003, le cas échéant, par la loi de finances initiale pour 2009, votée en décembre 2008	Rétabli au dessus du niveau de 2003, le cas échéant, par la loi de finances initiale pour 2008, votée en décembre 2007, ou par la loi de finances rectificative pour 2008, votée en 2008	Rétabli au dessus du niveau de 2003, le cas échéant, par la loi de finances initiale pour 2008, votée en décembre 2007 ou par la loi de finances rectificative pour 2008 votée en 2008

Comme le fait justement observer M. Guy Geoffroy, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, ce long délai trouve sa justification dans le fait que l'absence de mesures correctrices dans la loi de finances n'entraînerait pas la censure des dispositions ayant entraîné la diminution de l'autonomie financière mais de la loi de finances elle-même. La situation des collectivités territoriales n'en serait pas améliorée. Par ailleurs, nombre de réformes fiscales nécessitent désormais l'accord de l'Union européenne, ce qui suppose des négociations parfois longues et difficiles comme en témoignent les discussions en cours sur la possibilité, pour les régions, de disposer d'une part modulable du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Il convient de souligner que toute mesure consistant à diminuer le montant des dotations plutôt qu'à augmenter le produit des ressources propres afin de rétablir le taux d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales serait politiquement inacceptable et, sans doute, contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Ainsi que votre rapporteur l'a déjà indiqué ce mécanisme temporaire accordant un délai au législateur pour rétablir le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales constituera un **complément et non un substitut du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution.**

Saisi d'une loi de finances, ce dernier pourrait censurer immédiatement toute disposition qui réduirait manifestement la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales en deçà du seuil de 2003 ou contreviendrait à la règle selon laquelle cette part doit garantir leur libre administration compte tenu des compétences qui leur sont confiées.

La dégradation du taux d'autonomie financière pourra également résulter de l'évolution des ressources des collectivités territoriales et non d'une disposition législative susceptible d'être censurée par le Conseil constitutionnel.

Dans ce cas, l'établissement d'un rapport annuel sur l'autonomie financière des collectivités territoriales permettra au Parlement et au Conseil constitutionnel de suivre son évolution et de jouer pleinement leurs rôles respectifs à l'occasion de l'examen des lois de finances ultérieures.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié.**

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi organique.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Constitution du 4 octobre 1958	Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales	Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales	Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales
			<i>Article additionnel</i>
			<i>Le titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</i>
			<i>1° 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 ;</i>
			<i>2° Il est rétabli un chapitre IV intitulé « Autonomie financière » et comprenant les articles L.O. 1114-1 à L.O. 1114-4.</i>
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
			<i>Dans le chapitre IV du titre unique du livre Ier de la première partie du même code, il est inséré un article L.O. 1114-1 ainsi rédigé :</i>
			<i>« Art. L.O. 1114-1. — (Alinéa sans modification).</i>
<i>Art. 72-2. — Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.</i>	<i>Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont :</i>	<i>Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont :</i>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>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.</p>	<p>1° Les communes ;</p>	<p>1° <i>(Sans modification)</i></p>	<p>« 1° <i>(Sans modification)</i></p>
<p>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.</p>	<p>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 ;</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i>..</p>	<p>« 2° <i>(Sans modification)</i>.</p>
<p>Tout transfert de compétences entre l'État 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.</p>	<p>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.</p>	<p>3° <i>(Sans modification)</i>.</p>	<p>« 3° Les...</p>
<p>La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.</p>			<p>...article 73 de la Constitution. »</p>
<p><i>Art. 73.</i> — 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.</p>			

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p>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.</p>			
<p>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.</p>			
<p>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.</p>			
<p>La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.</p>			
<p>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</p>			

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p>constitutionnellement garanti.</p>			
<p>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.</p>			
<p><i>Art. 74.</i> — 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.</p>			
<p>Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :</p>			
<p>— les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;</p>			
<p>— les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;</p>			
<p>— les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;</p>			

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p>— 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.</p>			
<p>La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :</p>			
<p>— le Conseil d'État 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 ;</p>			
<p>— 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 ;</p>			
<p>— 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</p>			

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p>foncier ;</p> <p>— la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, 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.</p> <p>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.</p>			
<p><i>Art. 72-2. — Cf. supra</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures, sont constituées des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.</p>	<p>Article 2</p> <p>Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures que ces collectivités territoriales reçoivent en application du deuxième alinéa de cet article, sont constituées des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.</p>	<p>Article 2</p> <p><i>Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du même code, il est inséré un article L.O. 1114-2 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L.O. 1114-2. — Au...</p>
	<p>Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>...territoriales sont constituées du produit... ...natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, des redevances...</p> <p>...legs.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
	<p>coopération intercommunale.</p> <p>Article 3</p> <p>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 par l'État des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation de l'État et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.</p> <p>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 par l'État des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation de l'État. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.</p> <p>Pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante, au sens de</p>	<p>Article 3</p> <p>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 <i>par l'État</i> des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation <i>de l'État</i> et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.</p> <p>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 <i>par l'État</i> des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation <i>de l'État</i>. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes <i>et</i> établissements publics de coopération intercommunale.</p> <p>Pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante, au sens de</p>	<p>Article 3</p> <p><i>Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du même code, il est inséré un article L.O. 1114-3 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L.O. 1114-3. — Pour...</p> <p>...financement <i>de</i> compétences...</p> <p>...délégation et des transferts...</p> <p>...catégorie.</p> <p>« Pour...</p> <p>...au financement <i>de</i> compétences...</p> <p>...délégation. Cet...</p> <p>...intercommunale.</p> <p>« Pour...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 72-2. — Cf. supra</p>	<p>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 leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.</p>	<p>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 leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.</p>	<p>...inférieure à 33%.</p>
	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
	<p>Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} septembre de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres.</p>	<p>Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} septembre de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres.</p>	<p><i>Dans le chapitre IV du titre unique du livre I^{er} de la première partie du même code, il est inséré un article L.O. 1114-4 ainsi rédigé :</i></p>
	<p>Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article 3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par la loi de finances initiale de la troisième année suivant celle où ce constat a été fait.</p>	<p>Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article 3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par la loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait.</p>	<p>« Art. L.O. 1114-4. — Le...</p>
			<p>...le 1^{er} juin de...</p>
			<p>...de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution.</p>
			<p>(Alinéa sans modification).</p>

ANNEXE



AUTONOMIE FINANCIÈRE DU SECTEUR COMMUNAL

en milliards d'euros

Communes + groupements	1998	1999	2000	2001	2002	2003 provisoire
Recettes totales	78,83	83,35	86,07	89,61	92,08	96,59
Emprunts	7,09	8,14	8,61	8,54	8,45	9,03
Recettes totales hors emprunts	71,74	75,21	77,46	81,07	83,63	87,56
Recettes fiscales hors compensations	36,20	36,79	37,18	37,88	38,58	40,23
dont produit 4 taxes	31,23	31,46	31,92	31,68	32,02	
Autres ressources propres	7,94	8,01	8,45	8,72	8,71	8,78
dont Produits des services et du domaine	3,61	3,73	3,88	4,07	4,25	
dont Cessions d'immobilisations	0,90	1,18	1,22	1,30	1,16	
dont Produits de gestion courante	2,06	2,06	2,17	2,16	2,24	
Total des ressources propres	44,14	44,81	45,63	46,60	47,30	49,01
Recettes propres / Recettes totales hors emprunts	61,5%	59,6%	58,9%	57,5%	56,6%	56,0%

Addition des communes et des groupements avec neutralisation des reversements fiscaux.

Source DGCL et DGCP

Données les plus récentes disponibles fin mai 2004

AUTONOMIE FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS

en milliards d'euros

Départements	1998	1999	2000	2001	2002	2003 provisoire
Recettes totales	36,41	37,96	38,00	38,96	42,43	45,69
Emprunts	3,11	3,06	2,92	3,51	4,29	4,63
Recettes totales hors emprunts	33,30	34,91	35,09	35,45	38,14	41,06
Recettes fiscales hors compensations	19,85	19,80	19,64	19,09	19,80	21,07
dont produit 4 taxes	13,54	13,66	13,85	13,80	14,21	15,10
Autres ressources propres	2,53	2,62	2,60	2,50	2,48	2,50
Produit des services et du domaine	1,76	1,76	1,70	1,74	1,61	
Cessions d'immobilisations	0,08	0,09	0,12	0,08	0,10	
Total des ressources propres	22,37	22,41	22,24	21,59	22,28	23,57
Recettes propres / Recettes totales hors emprunts	67,2%	64,2%	63,4%	60,9%	58,4%	57,4%

Source DGCL et DGCP

Données les plus récentes disponibles fin mai 2004

AUTONOMIE FINANCIÈRE DES RÉGIONS

en milliards d'euros

Régions	1998	1999	2000	2001	2002	2003 provisoire
Recettes totales	12,12	12,69	12,97	13,71	16,35	17,19
Emprunts	1,14	1,13	1,36	1,76	2,40	2,72
Recettes totales hors emprunts	10,99	11,55	11,61	11,94	13,95	14,47
Recettes fiscales hors compensations	6,33	5,63	5,83	5,00	5,08	5,02
dont produit 4 taxes	3,78	3,80	3,95	3,09	3,02	3,06
Autres ressources propres	0,25	0,19	0,20	0,18	0,23	0,20
Total des ressources propres	6,58	5,81	6,03	5,18	5,31	5,22
Recettes propres / Recettes totales hors emprunts	59,9%	50,3%	51,9%	43,4%	38,1%	36,1%

Source DGCL et DGCP

Données les plus récentes disponibles fin mai 2004