



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Rapport du Gouvernement au Parlement
pris en application de l'article 5 de la loi
organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et
relatif à l'autonomie financière
des collectivités territoriales**

ANNEE 2010

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

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

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

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

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

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

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

La loi organique a été promulguée le 29 juillet 2004. Elle apporte les précisions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles du troisième alinéa de l'article 72-2 en prévoyant dans son article 4, codifié à l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, que la part des ressources propres des collectivités territoriales ne peut, pour chaque catégorie de collectivités, être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.

Elle précise, en outre dans son article 5, que le Gouvernement transmet au Parlement, le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit l'exercice, un rapport faisant "apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution".

Un premier rapport, déterminant le ratio d'autonomie financière au titre de l'année 2003 et arrêtant la méthodologie de calcul du ratio applicable à chaque catégorie de collectivités, a été transmis au Parlement au mois de juin 2005.

Ces éléments de méthodologie sont annexés au présent rapport dont l'objet est de déterminer les ratios relatifs à l'année 2010 et de préciser l'origine des évolutions constatées entre 2009 et 2010.

I- Le cadre fixé par la loi organique

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

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

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

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

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

A/ Les catégories de collectivités territoriales

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

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

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

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

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

La deuxième catégorie comprend, selon les termes de la loi, les départements de métropole et d'outre-mer, 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. Cette dernière composante ne concerne actuellement aucune collectivité territoriale.

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

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

B/ Les ressources propres

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

Elles sont constituées des éléments suivants :

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

- les participations d'urbanisme,
- les produits financiers et
- les dons et legs.

1- Le produit des impositions de toutes natures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2- Les redevances pour services rendus

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

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

3- Les produits du domaine

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

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

4- Les participations d'urbanisme

Elles constituent des recettes de la section d'investissement.

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

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

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

5- Les dons et legs reçus

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

Ces recettes sont inscrites en section d'investissement.

6- Les produits financiers

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

C/ L'ensemble des ressources

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

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

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

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

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

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

Enfin, les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie doivent également être écartés afin de ne pas comptabiliser deux fois une même ressource : une première fois au titre de la collectivité versante et une seconde fois au titre de la collectivité bénéficiaire. Il s'agit principalement des subventions, des fonds de concours et des dispositifs de péréquation (transferts prévus par la loi n°80-10 du 10 janvier 1980, fonds de solidarité de la Région Ile-de-France, fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, ...).

Il va est de même des transferts financiers entre les établissements publics de coopération intercommunale soumis au régime de la taxe professionnelle unique et leurs communes membres. Les montants perçus au titre de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire ne sont donc pas pris en compte.

II- Détermination du ratio pour l'année 2010

Pour mémoire, les ratios d'autonomie financière pour les années 2003 à 2008 s'élevaient à :

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8%	58,6%	41,7%*
Ratio constaté pour 2004	61,3 %	63,4%	40,8%
Ratio constaté pour 2005	61,2 %	66,4%	44,1%
Ratio constaté pour 2006	61,8 %	65,5 %	48,1 %
Ratio constaté pour 2007	62,0 %	66,0 %	53,2 %
Ratio constaté pour 2008	62,5 %	66,4 %	55,7 %

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

A/ Niveau du ratio pour 2009

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	70,61	40,57	13,63
Autres ressources (en Md€)	42,64	21,41	11,60
Ressources totales (en Md€)	113,25	61,98	25,23
Ratio constaté pour 2009	62,3%	65,5%	54,0%

B/ Niveau du ratio pour 2010

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md €)	74,00	43,67	13,95
Autres ressources (en Md€)	40,37	20,44	11,12
Ressources totales (en Md €)	114,37	64,11	25,07
Ratio constaté pour 2009	64,7%	68,1%	55,6%

C/ Explications

Les données recueillies pour l'année 2010 montrent une amélioration significative du ratio d'autonomie financière pour l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales.

Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, le ratio augmente de 2,4 points tandis qu'il progresse de 2,6 points pour les départements et de 1,6 point pour les régions. Cette évolution est liée à la progression des impositions de toutes natures, notamment à la hausse des montants inscrits au titre des droits de mutation à titre onéreux, ainsi qu'à la baisse des autres ressources, principalement des attributions du FCTVA qui ont été versées en 2010 au titre d'une seule année alors qu'en 2009 elles l'avaient été au titre de deux années en raison du plan de relance.

S'agissant des effets de la réforme de la fiscalité professionnelle, il convient de relever que, pour les collectivités territoriales, un régime transitoire a été appliqué en 2010, substituant à la taxe professionnelle une « compensation relais¹ ». A ce sujet, le Conseil constitutionnel a jugé² que la « compensation relais » est, en raison de son mode de calcul, fondée sur les délibérations prises par les collectivités territoriales au cours de l'année 2009 et que les dispositions retenues pour calculer son montant ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle aux principes de libre administration et de libre disposition de leurs ressources propres par les collectivités territoriales, n'instituent pas entre elles une inégalité de traitement qui ne serait pas fondée sur un motif d'intérêt général et n'ont pas non plus pour effet de priver les collectivités territoriales de la possibilité de prévoir le montant de leurs ressources au cours de l'année 2010. Pour le calcul des ratios d'autonomie financière, la « compensation relais », perçue à titre transitoire en 2010, a donc été considérée comme une ressource propre des collectivités territoriales concernées.

I- La catégorie des communes, qui regroupe également les établissements publics de coopération intercommunale, a connu en 2010 une augmentation de son ratio de 2,4 points. Ce ratio se situe, par conséquent, à 3,9 points au-dessus du niveau observé en 2003 (60,8 %).

Cette évolution résulte de la croissance des ressources propres (+4,8 %) et de la contraction des autres ressources (-5,3 %).

La croissance des ressources propres (+3,4 milliards d'euros) est liée principalement à une progression de 5,1 % du produit des impositions de toutes natures (+3,2 milliards d'euros) et de 5,7 % des produits domaniaux (+472 millions d'euros).

¹ Le montant de la compensation relais perçue en 2010 correspond à la plus favorable des deux options suivantes : soit le produit de la taxe professionnelle perçue en 2009, soit le produit des bases de taxe professionnelle de l'année 2010 par le taux de taxe professionnelle de l'année 2009 dans la limite du taux de taxe professionnelle de l'année 2008 majoré de 1%.

² Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 26 à 31.

La diminution des attributions du FCTVA (-2,1 milliards d'euros) et des subventions d'investissement (-397 millions d'euros) expliquent l'essentiel de la baisse des autres ressources (-2,3 milliards d'euros).

2- Les départements connaissent une hausse de 2,6 points de leur ratio qui s'établit à 68,1 %, ce qui le situe à 9,5 points au-dessus du ratio de référence de l'année 2003 (58,6 %).

Cette évolution s'explique par la progression des ressources propres (+7,7 %) et la diminution des autres ressources (-4,5 %).

La progression des ressources propres (+3,1 milliards d'euros) est principalement due à une augmentation de 7,9% du produit des impositions de toutes natures (+3 milliards d'euros). Le produit des droits de mutation à titre onéreux a ainsi progressé de 35,4 % (+1,9 milliard d'euros), celui des impôts locaux 2,8 % (+613 millions d'euros), celui de la TIPP de 7,0 % (+403 millions d'euros) et celui de la taxe sur les conventions d'assurance de 2,6 % (+82 millions d'euros).

Comme pour la catégorie des communes, c'est la baisse des attributions du FCTVA (-1 milliard d'euros) qui explique la contraction des autres ressources (-970 millions d'euros). Les subventions d'investissement reçues par les départements ont également connu une baisse significative (-176 millions d'euros, soit -9,7%).

3- S'agissant des régions, le ratio d'autonomie financière, après avoir progressé de 4 points au titre de 2006, de 5,1 points en 2007 et de 2,5 points en 2008, mais diminué de 1,7 point en 2009, augmente de 1,6 point en 2010 et s'établit à 55,6 %. Il se situe ainsi à 13,9 points au dessus du niveau observé en 2003 (41,7 %).

Cette évolution du ratio d'autonomie financière des régions est due à la croissance des ressources propres (+2,3%) et à la baisse des autres ressources (-4,1 %).

La progression des ressources propres (+314 millions d'euros) est principalement liée à l'augmentation du produit des impôts locaux (+594 millions d'euros, soit +14 %) qui a compensé la contraction du produit des taxes liées à l'urbanisme perçues par la région Ile-de-France (-398 millions d'euros).

La diminution des autres ressources (-480 millions d'euros) est due pour l'essentiel à la baisse des attributions du FCTVA (-500 millions d'euros).